



大会

Distr.: General
1 August 2018
Chinese
Original: English

第七十三届会议

临时议程* 项目 22

全球化与相互依存

努力建立国际经济新秩序

秘书长的报告

摘要

根据大会第 3201(S-VI)和 3202(S-VI)号决议,本报告提供最新概览,阐述在实现公平和包容的持续经济增长和可持续发展方面的重大国际经济 and 政策挑战,并着重介绍联合国在国际经济新秩序的范畴内解决这些问题的作用。本报告根据年度可持续发展问题高级别政治论坛自愿国别评估提供的资料,评估了 in 实现包容和公平的经济增长和可持续发展方面取得的进展和面临的挑战。报告认为,2016-2017 年期间,在实现许多可持续发展目标方面取得了重大进展。然而,在国际贸易、货币政策调整和金融市场状况普遍存在不确定性的背景下,世界经济的近期前景对公平和持续的经济增长构成风险。由于缺乏充足供资,在应对气候变化和改善环境可持续性方面进展缓慢,给可持续发展带来了更多挑战。报告指出了新技术在解决诸多经济、社会和环境挑战方面的巨大潜力,并强调需要按照《建立新的国际经济秩序宣言》的设想,加强国家努力和国际合作,以促进技术转让,弥合发达国家与发展中国家间长期存在的技术鸿沟。报告呼吁联合国发挥更大作用,支持以《联合国宪章》、《世界人权宣言》和国际商定发展目标中体现的得到广泛接受的价值观为立足点,以负责任的方式使用新技术实现可持续发展目标。

* A/73/150。



一. 导言

1. 迅猛发展的技术变革正在从根本上改变世界各国的经济和社会，在此背景下，1974 年 5 月《建立新的国际经济秩序宣言》(第 3201(S-VI)号决议)和《建立新的国际经济秩序的行动纲领》(第 3202(S-VI)号决议)所载关于国际经济新秩序的想法和行动建议如今变得更有重要意义。这些想法和建议突出显现，发达国家与发展中国家之间长期存在技术和发展鸿沟，发展中国家技术转移和工业化面临挑战，可持续利用自然资源方面存在问题，以及贸易和劳工移民条件日益恶化。这些正是《宣言》和《行动纲领》所强调的问题。在这些文件中，联合国承诺解决国际体系中的不公平问题，消除发达国家与发展中国家之间的收入和技术差距，确保稳步加快经济和社会发展，使今世后代享有和平与正义。
2. 遵守《宣言》的精神和原则将有助于实现国际社会在 2015 年通过的各项重要议程，包括《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》、《2030 年可持续发展议程》和《巴黎协定》。这些全球协定承认技术的作用，并特别指出，本着 40 多年前设想的国际经济新秩序的精神，技术对于利用可持续发展成果至关重要。
3. 遵守国际经济新秩序的原则还有助于减轻近期全球政策格局变化对持续经济增长造成的风险。国际经济新秩序旨在确保稳定，包括采取措施，遏制通货膨胀并消除国际货币体系的不稳定，特别是汇率的不确定性(第 3202(S-VI)号决议，第二节(1)(a)和(b))，使发展中国家能够实现持续经济增长。虽然自上一份关于国际经济新秩序的报告(A/71/168)发布以来，全球经济在两年内得到了加强，但具有重大全球溢出效应的主要经济体间爆发贸易争端的风险日益增加，货币政策存在不确定性，财政赤字可能失控，债务危机或将出现。经历了从全球金融危机中的长期缓慢复苏之后，与近来一段时期相比，目前的持续增长前景更加不明朗。贸易冲突可能进一步破坏在实现多边、基于规则和公平的全球贸易制度方面取得的进展，而这种制度是国际经济新秩序的一项重要主张。新秩序所设想的国际合作有助于避免不确定因素，使世界经济重新走上持续增长的道路。
4. 国际经济新秩序为解决国际制度中的不公平和不公正以及促进包容和公平的增长提供了框架。自上一份关于国际经济新秩序的报告于 2016 年发布以来，许多发展中国家在解决经济和社会不平等方面取得了进展。向可持续发展问题高级别政治论坛提交可持续发展目标自愿国别评估的大多数国家报告说，在减少贫穷、提高预期寿命、降低儿童死亡率和实现教育领域性别均等方面取得了进展。然而，庞大的预算赤字和对扩张性财政政策的限制可能会削弱社会保障，使收入分配向高收入群体倾斜，从而危及在实现包容和公平的经济增长方面取得进一步进展。
5. 事实证明，国际经济新秩序关于南南合作及其重要性日益增加的愿景具有先见之明。近年来，许多发展中国家在基础设施发展方面取得了重大进展。这在很大程度上是通过南南合作实现的。特别是，中国的“一带一路”倡议有可能起到重要的推动作用，促进亚洲、非洲和拉丁美洲发展中国家以及欧洲一些国家的基础设施投资。南南合作正在成为促进发展中国家间技术转让的重要渠道。

6. 国际经济新秩序的理念有助于实现《2030 年议程》的环境目标，特别是《巴黎协定》的目标。《宣言》和《行动纲领》强调必须防止污染，避免损害或破坏自然资源(《行动纲领》，第一节(2)(d))；制止浪费包括食品在内的自然资源(《宣言》，第四(17)段)；采取措施，扩大天然产品相对于合成品的市场，并充分利用天然产品在环境方面的优点(《行动纲领》，第一节(1)(f))。国际经济新秩序还倡导采用现称“联结方法”的办法进行粮食生产并保护土地和水资源，包括制止荒漠化和盐渍化(《行动纲领》，第一节(2)(c))。

7. 由于环境可持续性挑战日益严峻，这些建议随着时间的推移变得更加重要。气候变化作为最大的环境挑战明确体现了这一点。2017 年的初步估计表明，碳排放量在 2014 年和 2015 年有所下降之后，再度开始增长。正如国际经济新秩序所设想的那样，加强国际合作有助于动员国际社会采取集体行动，有效应对气候变化。国际经济新秩序关于用天然产品取代合成代用品的主张对于防治塑料污染特别重要，塑料污染是对环境的第二大威胁。

8. 本报告的结构如下：第二节讨论持续经济增长的挑战，第三节讨论包容和公平的增长和社会发展的挑战，第四节讨论环境可持续性的挑战。第五节讨论国际经济新秩序理念在技术变革迅猛发展背景下的相关性，第六节探讨联合国的作用。

二. 持续经济增长的挑战

9. 自上一份关于国际经济新秩序的报告发布以来，全球经济得到了加强。伴随宏观经济条件的改善，世界贸易量增长加速。全球一级对进口的需求增加，推动了能源和金属价格上涨，并导致能源和金属出口国的贸易条件改善。然而，全球经济目前面临一些风险，包括主要国家之间爆发贸易冲突的可能性增加、美利坚合众国货币政策调整步伐的不确定性增大以及外债水平高企并持续上升。这些风险因素的影响程度不仅取决于直接有关国家的反应，还取决于全球溢出效应。如果没有适当的保障和缓解措施，发展中国家可能会受到严重影响，脆弱发展中国家所受影响将尤其严重。

A. 全球经济走强，但下行风险正在显现¹

10. 上一份关于国际经济新秩序的报告预测 2016 年世界总产值将仅增长 2.4%， “投资乏力将继续在 2017 年及以后对全球增长潜力形成压力”。与这一预测相比，2016 年世界经济增长 2.5%，2017 年估计增长 3.1%。到 2016 年底，自 2008 年以来一直持续的与危机有关的脆弱性最终消退，全球经济活动出现小幅回升，并延续至 2017 年。投资活动的强劲复苏，尤其是在发达国家和东亚，是一项关键的决定因素。然而，更强劲的经济活动并未在各国和各区域之间得到均享：复苏仅限于东亚和南亚的一小部分国家。非洲、西亚和南美部分地区许多初级商品出口国的经济状况依然充满挑战，突出表明这些国家易受初级商品价格涨跌周期的影响——1974 年的《行动纲领》就曾强调指出初级商品出口国面临这一挑战。

¹ 本节主要基于《2018 年世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号 E.18.II.C.2)和《2018 年世界经济形势与展望：2018 年中期最新情况》(联合国出版物，即将出版)。

11. 预计这一相对强劲的增长前景将在 2018 年和 2019 年得到持续, 这两年的增长率将为 3.2%。这一前景是基于大体有利的投资条件、工资增长的加强以及美国 2017 年 12 月实施一揽子财政刺激计划的短期影响。截至 2018 年中期, 世界经济面临的主要风险因素是债务水平上升和资产价格上涨, 因为在全球金融危机之后, 经过长期的“去杠杆化”后出现了“再杠杆化”。虽然债务融资的增加本身并不是风险因素, 但快节奏的债务积累将使全球经济容易受到资产价值突然下跌的影响。

12. 据估计, 最不发达国家 2018 年和 2019 年的增长率分别为 5.2% 和 5.5%, 自 2015 年以来持续稳步加速增长。² 它们的人均国内生产总值(国内总产值)预计也将增加, 但增长速度不足以按照可持续发展目标的设想到 2030 年消除赤贫。中部和南部非洲基本上无缘于全球经济的好转, 这些区域的人均国内总产值预计在 2018 年和 2019 年期间只会略有增长。

B. 贸易和初级商品价格

13. 持续强劲的经济复苏推高了能源和金属价格。2018 年头 4 个月, 布伦特原油平均价格为每桶 68 美元, 而 2017 年为每桶 54 美元。主要是在各国尤其是中国的旺盛工业生产推动下, 金属价格预计将在 2018 年回升。农业商品价格预计将保持稳定, 但由于干旱和冲突, 西亚和非洲部分地区仍有可能出现局部价格暴涨。

14. 2017 年世界商品贸易量增长 4.3%, 2018 年预计将进一步得到加强, 反映了全球经济的强劲复苏。2018 年第一季度, 各区域自 2010 年以来首次全部对全球进口需求的增加作出了贡献。这一现象受到发达国家和东亚国家特别是中国的投资活动复苏推动。预计 2018 年和 2019 年全球贸易增长将略有放缓。

15. 尽管出现了这些积极的事态发展, 但由于主要经济体的贸易政策发生了重大变化, 国际贸易中的不确定性阴影越来越大。美国政府于 2017 年开始对现有贸易协定进行全面审查, 此后提出了一系列保护或保障措施, 理由是双边贸易或市场准入不平衡, 并援引国家安全关切。2018 年, 美国政府对包括钢铁、铝、洗衣机和太阳能电池板在内的一系列制成品以及来自中国的 1 000 多种产品征收新的关税。针对这些措施, 加拿大、中国、墨西哥和欧盟等主要贸易伙伴正在实施或考虑采取适当的报复性措施, 并寻求通过世界贸易组织解决争端。

16. 情况仍在不断变化, 贸易政策格局多变所带来的不确定性和风险可能会抑制投资。贸易和投资活动若长期疲软, 将透过复杂的全球和区域生产及服务网络损害全球经济增长前景, 包括许多发展中国家的增长前景。

C. 官方发展援助和国际资金流动

17. 国内公共资源被认为是可持续发展筹资的最重要来源之一。官方发展援助有助于加强和扩大国内资源调动。2017 年, 经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会成员提供的官方发展援助净额为 1 466 亿美元, 占委员会成员国民总收入的 0.31%。这一数字与 2016 年相比减少了 8 亿美元, 是自 2011-2012 年以来的

² 由于政治持续不稳定, 也门的局面可能日益恶化。

首次同比下降。出现下降的原因是，由于难民危机的重度减轻，捐助方用于其境内难民的开支减少了 11%。如果将用于境内难民的开支排除在外，向发展中国家提供的官方发展援助按实际价值计算比 2016 年增加了 9.89 亿美元(即 1.1%)。尽管如此，捐助方提供的官方发展援助仍然远低于联合国所设占国民总收入 0.7% 的目标。2017 年只有 5 个捐助方达到了这一目标，低于 2016 年的 6 个国家。

18. 据估计，向最不发达国家提供的官方发展援助净额按实际价值计算略有增加，从 2016 年的 250 亿美元增长到 2017 年的 253 亿美元。这扭转了近年来的下降趋势，但 2017 年的数字仍有可能比 2012 年的峰值水平低 50 多亿美元。2015 年，经合组织发展援助委员会成员将其国民总收入的 0.08% 提供给最不发达国家，³ 远低于联合国所设分配国民总收入 0.15% 到 0.20% 的目标。

19. 全球金融危机的长期影响已基本消退。2017 年，发达国家和一些新兴经济体的股价达到历史高位，股票和债券市场波动性低，使得全球金融市场的杠杆率出现了急剧上升的趋势。对一些国家而言，有利的金融条件转化为债务证券发行、并购活动和企业回购的大幅增加。所有这些活动都与金融资产估值增加和各区域外债水平上升有关。

20. 国际金融中的一些风险日渐显现。在快速的再杠杆化进程中，发达国家特别是美国的货币政策调整(通常称为正常化进程)一直基本上是循序渐进的。然而，美国政府于 2017 年 12 月推出财政刺激措施，再加上贸易保护和贸易保障措施对通货膨胀造成潜在上行压力，加快收紧货币政策立场的可能性因而增加。流动性状况趋紧和货币紧缩步伐加快的前景可能会增加借贷成本，并对许多新兴经济体的汇率构成下行压力，有可能损害它们的中短期经济前景。

21. 一些新兴经济体已经面临这一挑战。2018 年头 5 个月，阿根廷和土耳其的货币对美元贬值约 20%，2018 年的通货膨胀率预计将达到两位数。它们的外债水平一路攀升，目前达到其外汇储备的四倍左右。两国的货币主管当局提高了政策利率，以稳定国内价格和保持本国货币的价值，但同时牺牲了经济增长。相比之下，经历了 1990 年代末亚洲金融危机的东南亚国家，特别是马来西亚和泰国，其本国货币对美元出现升值，通货膨胀水平相对较低。这主要是因为它们保持了低水平外债、经常账户盈余和财政收支平衡。

22. 金融条件进一步收紧和投资者避险情绪意外激增的前景可能会影响银行和企业部门的资产负债表，甚至影响到迄今尚未受波及国家的债务展期能力。投资迅速放缓、高通胀或财政调整措施对实体经济活动的影响可能很大。《行动纲领》建议“采取适当的紧急措施，包括国际行动，以减轻在苛刻的条件下欠下的外债重担对发展中国家现在和将来的发展造成的不良后果”(第二节(2)(f))。

D. 政策挑战

23. 国际社会目前面临的挑战主要是由少数发达国家实施的政策造成的。在 2008-2009 年的金融危机之后，发达国家中央银行采取的特殊刺激措施在全球范

³ 经合组织，《2017 年发展合作报告：数据促进发展》(2017 年，巴黎)。

围内创造了宽松的金融条件。然而，这些国家货币政策立场的正常化进程和调整速度，目前对许多利用了近年来宽松金融条件的发展中经济体和新兴经济体构成了重大挑战。主要贸易国之间紧张关系加剧的前景带来了新的挑战，即使对于没有卷入当前贸易冲突的发展中国家而言也是如此。

24. 在《宣言》中，各会员国告诫，1970年代以来的一系列严重危机产生了“严重的影响，特别是对发展中国家产生了严重的影响，因为它们普遍更容易受外来的经济冲击的损害”（第2段）。整个国际社会的繁荣取决于其组成部分的繁荣，无论是发达国家还是发展中国家。如《宣言》所述，“在发展方面的国际合作是所有国家都应具有的目标和共同责任”（第3段）。

25. 贸易冲突的进一步升级将严重破坏以规则为基础的多边贸易体系，并扭转自1974年通过《宣言》以来取得的进展。与发达国家当前货币政策调整相关的金融风险可能引起国际货币体系的不稳定，导致许多发展中经济体和新兴经济体的汇率贬值，外债水平不可持续。政策制定者，特别是发达国家和少数几个发展中大国的政策制定者，必须协同努力，使国际贸易和金融体系更加稳定，更具抵御危机的能力。

三. 实现包容和公平的经济增长和社会发展的进展和挑战

26. 本节审查自2016年以来在实现包容和公平的经济增长和社会发展目标方面取得的进展以及在这方面所面临的挑战。本节以各国在可持续发展问题高级别政治论坛上提交的可持续发展目标自愿国别评估的信息为基础，并辅以其他相关来源的数据和资料。

A. 成就

27. 自愿国别评估表明，许多国家在实现可持续发展目标方面取得了进展。大多数国家都处于执行可持续发展目标的初始阶段，因此将其大部分努力用于为实现可持续发展目标制定必要的体制框架。例如，许多国家建立了国家协调机制和其他高级别平台，让政府、私营部门、民间社会、非政府组织、学术界、青年和国际社会等各利益攸关方参与进来。在此过程中，各国已成为可持续发展目标的国家负责人，并将其纳入国家发展计划和战略。

28. 提交自愿国别评估的大多数国家认为，包容性绿色增长是创造就业和实现各项社会目标的主要手段。为了提高生产性就业的质量，各国还努力支持社会保障制度、研究与开发、科学技术、技能提升以及改善教育与劳动力市场需求之间的联系，例如通过企业牵头的技术职业教育和培训。各国还更加重视确保妇女和男子、土著居民、老年人、男女同性恋、双性恋和跨性别群体以及残疾人有平等机会获得体面工作，以确保不让任何一个人掉队。

29. 在追求增长和就业的同时，许多国家正在优先考虑并实施减少收入不平等的政策。例如，在多民族玻利维亚国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、吉尔吉斯斯坦、巴拿马、摩尔多瓦共和国、土耳其和乌克兰，反映收入分配不平等程度的基尼指数持

续下降。除了减少收入不平等外，还缩小了在获得土地、社会服务(如教育、水、环境卫生、保健、公共交通)和知识密集型技术方面的差距。

30. 大多数国家还将消除饥饿和赤贫列为优先事项。一些中等收入国家已经认识到，一些地区存在大量的贫穷线以下人口。因此，这些国家作出特别努力，提高收入分配最底层 40% 人口的生活水平。提交自愿国别评估的大多数发展中国家报告说，2016 年和 2017 年在减少赤贫(每天低于 1.90 美元)方面取得了重大进展。其中表现最突出的是亚美尼亚、哥伦比亚和印度尼西亚。

31. 许多国家增加了教育方面的公共支出。例如，多民族玻利维亚国、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦共和国和乌克兰将教育支出增加到国民总收入的 5% 至 6%。同样，许多国家报告说，在实现教育领域性别均等方面取得了重大进展。例如，在多民族玻利维亚国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、吉尔吉斯斯坦、巴拿马、摩尔多瓦共和国、土耳其和乌克兰，中等教育中的女生比例据报已达到 48%。

32. 同样，在 2016-2017 年期间，大多数报告国卫生支出占国内生产总值的百分比有所增加。阿尔巴尼亚、亚美尼亚、孟加拉国、伯利兹、巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、萨尔瓦多、格鲁吉亚、约旦、马来西亚、马尔代夫、墨西哥、巴拿马和秘鲁报告说，2016-2017 年期间在降低儿童和孕产妇死亡率方面取得了重大进展。在其中许多国家，96% 至 100% 的分娩是由掌握技能的保健人员协助进行的。⁴ 一些国家还特别重视减少各种传染性和非传染性疾病的传播。然而，许多发展中国家的妇幼死亡率仍然居高不下，拉低了平均预期寿命。

33. 城市化的快速发展，特别是贫民窟的迅速扩大，促使许多发展中国家致力于建设可持续的城市。因此，作为城市可持续发展的试点模型，建设了绿色城市和生态城市。这方面的例子包括建造紧凑型住房、增加使用工业可再生能源、改善公共交通和扩大绿地面积。要实现可持续城市化，离不开可持续的基础设施，包括能源基础设施。因此，许多国家优先建造有抵御灾害能力的基础设施，确保更多人获得价廉、可靠、可持续的现代能源。它们还以生态友好型技术为基础，促进经济多样化、创新和包容性绿色增长。

34. 鉴于新技术日益重要，发展中国家正在协同努力，缩小与发达国家的技术差距。特别是，它们正努力确保更多人获得电力、因特网和可再生能源技术。然而，要在这方面取得成功，必须在基础设施建设和人力资源开发方面加大公共投资。目前，阿尔巴尼亚、亚美尼亚、巴西、智利、哥斯达黎加、埃及、格鲁吉亚、约旦、马来西亚、马尔代夫和巴拿马至少有 50% 的人口能够使用因特网服务。在过去两年中，阿富汗、孟加拉国、博茨瓦纳、埃塞俄比亚和巴拿马大幅改善了电力供应。

35. 大多数国家认识到，实现可持续发展目标需要加强体制、技术、农业、工业和人员方面的能力。因此，它们一直在提高行政和管理能力，提供更高质量的教育，并注重科学技术和技能建设方案。此外，鉴于需要新的数据和统计资料来衡

⁴ 世界银行，世界发展指标数据库。可查阅：<http://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>。

量和监测实现可持续发展目标的进展情况，所有国家都在更新其统计框架和能力，把对高质量数据和统计资料的投资列为优先事项。经济和社会事务部统计司在向各国提供技术指导方面发挥关键作用。

B. 挑战

36. 尽管取得了上述进展，但在实现包容和公平增长以及社会发展目标方面仍然存在巨大挑战。对大多数发展中国家而言，挑战在于资金、技术和能力。为可持续发展目标筹措的资金中预计将有很大一部分来自私营部门，但银行系统和公司账户中有大量闲置资本。这些资本可用于资助发展中国家的包容、公平和生态友好型增长以及基础设施发展项目。遗憾的是，对这些资本的利用尚未达到必需和理想的程度。事实证明，使激励私营企业的因素与可持续发展项目的优先事项相一致比预想的更加困难。

37. 与此同时，发展中国家仍然将其通过经常账户顺差积累的大量资本投资于发达国家的低收益证券。发展中国家的这种隐性“资本外逃”正在向发达国家提供低成本资金，而没有用于资助发展中国家自身的增长和发展。该问题部分在于国际金融体系的弱点，这些弱点迫使发展中国家以半流动形式持有储备，投资于发达国家的短期证券，以防止出现货币挤兑和(或)因资本突然外流造成的不稳定现象。因此，克服当前国际金融体系的弱点对于为实现可持续发展目标调动所需资金十分重要。国际经济新秩序的理念重点指出了国际金融体系的不公平，在这方面可能有所助益。

38. 发展中国家还面临遏制私营部门实体资本外逃的挑战，资本外逃可表现为逃税、避税和非法流动等形式。许多国家面临的主要障碍是找到办法，阻止此类资本外逃，转而将这些资本用于国内投资，促进包容和公平的增长。正如国际经济新秩序所设想的那样，要克服这一挑战，既需要采取国内措施，也需要开展国际合作。

39. 处于冲突当中或刚刚摆脱冲突的国家面临一系列特殊挑战。这些冲突除了破坏有形资本和人力资本外，还阻碍新资本的形成。因此，结束冲突并确保从冲突顺利过渡到和平的国家建设是实现可持续发展方面的重大挑战。

四. 实现环境可持续性的进展和挑战

40. 保护环境是国际社会于 2015 年通过的发展议程的核心重点。遗憾的是，这方面的进展仍然参差不齐，速度缓慢。气候变化方面尤其如此，这一问题是对环境可持续性的最大威胁。

41. 《巴黎协定》要求将气温升幅限制在工业化前水平以上 1.5° C 之内。若要实现这一目标，必须立即大幅减少排放量。但初步估计显示，2017 年全球排放量有所增加，扭转了在 2014 年和 2015 年观察到的下降趋势。⁵ 事实上，从几个方面来看，2016 年是具有历史意义的一年：正式公布的大气碳浓度首次保持在百万

⁵ Glen Peters and others, “Towards real-time verification of CO2 emissions”, *Nature Climate Change*, vol. 7, No. 12 (13 November 2017).

分之 400 的阈值之上，这是表明进入气候变化危险区的红线；2016 年还是有记录以来最热的年份，气温比工业化前高出约 1.1° C。⁶

42. 国家自主贡献是《巴黎协定》的核心。此类贡献包含每个国家减少本国排放量的承诺。然而，所需的削减量与各国在贡献中作出的承诺差距巨大，令人震惊。目前的承诺仅涵盖以最低成本将气温升幅保持在 2° C 以下所需的减排量的 1/3。⁷

43. 从化石燃料转向可再生能源是减少全球排放量的主要途径之一。2016 年至 2017 年，全球可再生能源投资增加了 2%，达到 2 798 亿美元，仅中国就占 1 266 亿美元(45%)，发达国家占 1 035 亿美元(37%)。⁸ 世界其他地区仅占 18%。这些投资使全球可再生能源发电容量增加了 157 千兆瓦，使可再生能源在电力总量中的份额增加了 1.1 个百分点。2017 年，可再生能源占新增发电装机容量的 61%以上，太阳能占新增容量的 38%。⁹ 虽然这些成就显著，但 2017 年的可再生能源投资比 2015 年创下的纪录低 13%，2017 年可再生能源在总发电量中的份额仅为 12.1%。

44. 在全球范围内使用电动汽车进行道路运输是减少排放量的重要技术突破，近年来发展迅速。2016 年，全球电动汽车保有量接近 200 万辆，其中中国所占的份额最大。¹⁰ 不过，电动汽车对排放量的净影响在很大程度上取决于电池充电所用的电源。遗憾的是，在许多国家，电动汽车仍由化石燃料产生的电力驱动。¹¹

45. 应对气候变化的其他关键技术的进展仍相当有限。例如，碳封存或能效方面的进步已经放缓。¹² 以单位国内生产总值所用能源衡量的能源强度在 2017 年仅下降 1.7%，而 2016 年则下降了 2.0%。为实现相关可持续发展目标的具体目标，今后数年能源强度必须每年平均下降 3.2%，这几乎是 2017 年下降幅度的 2 倍。¹³ 因此，减缓方面的挑战相当严峻。

46. 《巴黎协定》还重点关注适应方面的挑战，这对许多发展中国家而言是更加直接和严重的制约。最近的研究预测，许多低收入国家的气温升幅和温差变化都会超过发达国家。¹⁴ 遗憾的是，在适应方面应对挑战所取得的进展尚未达到预期。

⁶ 世界气象组织，“气象组织确认 2016 年为有记录以来最热年份，气温比工业化前时代高出约 1.1° C”，新闻稿，2017 年 1 月 18 日。

⁷ 联合国环境规划署(环境署)，《2017 年排放量差距报告》(内罗毕，2017 年)。

⁸ 法拉克福学院-环境署协作中心及彭博新能源财经，《2018 年全球可再生能源投资趋势》(法兰克福，2018 年)。

⁹ 同上。

¹⁰ International Energy Agency, Global EV Outlook 2017: Two Million and Counting (Paris, June 2017)。

¹¹ World Economic Forum, “The surprising truth behind the world’s electric cars”, 5 March 2018。

¹² International Energy Agency, Tracking Clean Energy Progress 2017: Energy Technology Perspectives 2017 Excerpt –Informing Energy Sector Transformations (2017)。

¹³ 国际能源署等，《跟踪可持续发展目标 7：2018 年能源进展报告》(华盛顿哥伦比亚特区，世界银行，2018 年)。

¹⁴ Sebastian Bathiany and others, “Climate models predict increasing temperature variability in poor countries”, Science Advances, vol. 4, No. 5 (2 May 2018)。

47. 《巴黎协定》第九条规定，到 2020 年之前，发达国家每年应为协助发展中国家减缓和适应两方面提供 1 000 亿美元的资金。众所周知，气候融资难以准确衡量，而且由于缺乏国际商定的气候融资核算模式，产生了不同的核算做法。但清楚的是，要实现 2020 年之前每年 1 000 亿美元的目标，还有很长的路要走。一组国家于 2016 年发布的题为“实现 1 000 亿美元目标的路线图”的报告显示，在 2013-2014 年，公共气候融资金额估计达到了每年 410 亿美元。经合组织在后来的一份报告中估计，与气候有关的双边发展融资于 2016 年超过了 300 亿美元。¹⁵ 迄今为止，发达国家向发展中国家提供的气候融资中只有约 20% 用于适应气候变化。¹⁶ 发展中国家在适应方面面临巨大融资缺口，而随着气候变化的影响增加，适应的需求也会增加，这一缺口预计将进一步扩大。¹⁷

48. 减轻塑料污染的进展也不尽如人意。1950 年至 2015 年，全球塑料年产量从 170 万吨增至 3.22 亿吨。在此期间积累了 68 亿吨基本不可生物降解的塑料废物。这些废物当中近 80% 存放在垃圾填埋地或湖泊、海洋等水体中。海洋中的塑料总量很快就会超过所有鱼种的总量。¹⁸ 各地海岸越来越频繁地出现因摄入塑料碎片而死亡的鲸鱼。塑料微粒也在向空气中扩散，并越来越多地进入食物链，对人类健康也构成严重威胁。在世界各地，塑料废物正在对土地、水和空气造成破坏。遗憾的是，对塑料污染造成的危险仍然认识不足。发展中国家正在接受塑料污染，照搬见于发达国家的不可持续生产和消费模式。当初在国际经济新秩序中就塑料污染提出警告的确体现了先见之明。

五. 快速技术变革背景下的国际经济新秩序

49. 快速的技术进步使国际经济新秩序的理念、提议和建议与当下实际更加相关。《行动纲领》将技术转让确定为弥合技术和发展鸿沟的途径之一。《纲领》的内容除其他外，还包括努力“按改善了的条件提供现代技术”(第四节(b)段)，以及“大大扩大发达国家对发展中国家在研究和计划……方面的援助”(第四节(c)段)。如今，这些努力具有新的现实意义，因为随着新技术的出现，必须避免技术鸿沟进一步加深，并对新技术产生的跨越式发展机遇加以利用。

A. 新技术

50. 技术前沿继续快速拓展，改变着经济活动和社交互动，并在公平和道德问题上引发新的关切。联合国即将发布的旗舰报告《2018 年世界经济和社会概览：前沿技术和可持续发展》重点指出了相关挑战。

51. 由于数据量大幅增加、算法日益先进、计算能力有所提高且数据存储和传输能力得到加强，数字技术最近取得了巨大进步，这种进步在新技术领域最为显著。这使得人工智能和机器能力实现了飞速发展，如今机器能够更好地执行常规任务

¹⁵ OECD, “Climate-related development finance in 2016”, December 2017.

¹⁶ 《2016 年世界经济和社会概览：气候变化复原力——减少不平等的机遇》(联合国出版物，出售品编号：E.16.II.C.1)。

¹⁷ 环境署，《适应融资缺口报告》(2016 年，内罗毕)。

¹⁸ 《2018 年世界经济和社会概览：前沿技术和可持续发展》(联合国出版物，即将出版)。

并自主解决日益复杂的问题，以往这些问题通常需要高级认知能力才能解决。这对就业、未来工作形态和收入分配有深远影响。此外，数字技术的进步往往还是物理和生物领域创新的基础。

52. 3D 打印、新材料等物理技术已经开始为制造、保健等主要经济部门带来变革。先进机器人代表了物理创新和数字创新的结合。此类应用建立在数字技术进步的基础之上，人工智能和物联网正在物理技术和数字技术之间架起桥梁。先进机器人能够完成各种任务，正在获得更强的适应能力，变得更加灵活，预示着新型的人机协作。与较传统的材料相比，新材料更加坚固、轻盈、易于回收，适应性更强，有助于减少对自然资源的使用。先进纳米材料石墨烯具有优良特性，可彻底改变能量储存或海水淡化方式。生物降解塑料和热固性塑料方面新出现的创新可减少了对传统塑料产品的依赖，最终为解决塑料不可避免、不可持续的难题提供出路。此类创新可使资源使用与经济增长脱钩，开辟通往循环经济的道路。同样，3D 打印方面的最新发展有望通过大幅改变商品生产方式，转变生产过程。这可能会减少与制造过程有关的废物和排放。

53. 生物技术为保健和农业提供了一系列新的机遇。此类技术或许能为被忽视的疾病和几十年来一直在防治的疾病提供更加高效的治疗办法。新的基因编辑技术可操控包括人类基因组在内的生物系统，降低遗传疾病的发病率。数据量的日益增加让个性化精准医疗成为可能，使人们可以采用极具针对性、更加有效的医疗方案。生物技术还可通过使用能抵抗疾病和恶劣天气条件的转基因种子，提高作物产量，从而彻底改变农业。此类技术还可通过强化食物营养，提高营养质量。

B. 新技术的创新和传播不均衡

54. 发达国家和世界其他国家在创新和技术方面存在巨大差距，而且这一差距还在扩大。专利申请和研发支出份额方面的信息显示，新技术的开发集中在少数国家。2015 年占世界人口 32% 的中国、日本、美国 and 欧洲联盟共占全球科学出版的 69%、研发支出的 83% 和三方专利申请的 86%。¹⁹

55. 这些差距在新技术领域甚至更加严重。例如，在 2016-2017 年期间，美国一个国家在全球人工智能专利发放中所占的比例为压倒性的 75%。²⁰ 在 3D 打印、纳米技术和机器人技术这三项突破性创新方面，法国、德国、日本、大韩民国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美国占同期全球首创专利申请的 75% 以上。²¹ 同样，就工业机器人而言，中国、德国、日本、大韩民国和美国共占 2016 年机器人销售总额的约 75%。²²

¹⁹ E/2018/50。

²⁰ Hidemichi Fujii and Shunsuke Managi, “Trends and priority shifts in artificial intelligence technology invention: a global patent analysis”, Research Institute of Economy, Trade and Industry Discussion Paper Series 17-E-066 (May 2017)。

²¹ 世界知识产权组织，《2015 年世界知识产权报告：突破性创新和经济增长》，经济和统计丛书（2015 年，日内瓦）。

²² International Federation of Robotics, World Robotics 2017: Industrial Robots – Executive Summary。

56. 此外，在发达国家内部，创新高度集中于少数公司。小公司往往只在国内经营，而跨国企业则会利用规模经济和国际法规漏洞，两者之间的竞争力差距与日俱增。日益明显的一点是，许多大型技术公司通过将工作岗位转移至海外低工资国家，或通过威胁采取这一做法，降低劳动力和税务成本，并在不受监管的情况下，通过在公司内部交易没有明确地理位置的无形资产服务(如知识产权、金融资产)，转移利润，最大限度地提高了公司的寻租收益，破坏了公平竞争。²³ 迄今为止，快速的技术进步在国家之间和国家内部形成了赢者通吃的局面，大型跨国企业(其所有者大多位于发达经济体)以前所未有的规模积累寻租收益，加剧了国家内部和国家之间的不平等。

57. 尽管新技术的产生日益集中于少数国家和公司，技术的传播仍在加速进行。虽然电话用户经过 75 年才达到 1 亿，但因特网在不到 10 年的时间里便拥有了同样数量的用户。不过，因特网的治理仅由少数重要公司界定，这些公司的总部位于世界上最大的两个经济体：中国和美国。²⁴ 然而，各国对技术的加速采用掩盖了各国内部技术传播速度的放缓。此外，即使大多数国家能够迅速用上新技术，发展中国家仍需付出更长时间，才能在新技术方面达到与发达国家相同的普及程度和使用范围。因此，只有少数个人和公司能够接触到数字、物理和生物技术方面的最新发展，而大多数个人和公司仍然无法获得几十年前便已发明的技术。²⁵

C. 跨越式发展的潜力和进一步落后的风险

58. 技术的不均衡传播对实现可持续发展目标构成重大挑战，除非弥合技术鸿沟，使所有社区都能获取和使用所需技术，否则可持续发展目标将难以实现。与此同时，许多发展中国家尚未完全吸收以往几次工业革命的技术，缺乏从新技术中获益的必要条件。特别是在缺少电力等必要基础设施或最低水平人力资本的情况下，新技术不可能得到采用。除非积极努力克服此类缺陷，否则各国可能仍然无法利用跨越式发展的机遇，技术鸿沟可能扩大加深。

59. 尽管如此，仍有一些鼓舞人心的跨越式发展实例。例如，发展中国家有许多人从未拥有过座机，但直接用上了手机。同样，他们中的许多人从未使用过化石燃料电力，但直接用上了可再生太阳能。例如，摩洛哥于 1996 年开始进行可再生能源实验，设法将农村电气化水平从 1996 年的 28% 提高到 2016 年的 100%。²⁶ 可再生能源技术扩大了技术跨越的范围，通过绿色能源为许多发展中国家提供电力。

60. 继这些早期案例之后，发展中国家的人民目前正在转向智能手机。例如，2015 年和 2016 年，智利、黎巴嫩、马来西亚和土耳其超过 50% 的人口自称拥有智能手机。²⁷ 发展中国家的人民还在成为因特网的经常用户。在许多国家，人们正在

²³ 联合国，经济和社会事务部，“技术革命对劳动力市场和收入分配的影响”，前沿问题(2017 年 7 月 31 日)。

²⁴ Klaus Schwab, *Shaping the Fourth Industrial Revolution* (World Economic Forum, Geneva, 11 January 2018)。

²⁵ 联合国，经济和社会事务部，“为所有人释放知识和技术的潜力”，前沿问题(2018 年 4 月 1 日)。

²⁶ 世界银行，世界发展指标数据库。

²⁷ Lee Rainie and Andrew Perrin, “10 facts about smartphones as the iPhone turns 10”, Pew Research Center, 28 June 2017。

以创新方式使用智能手机和因特网，获取各种基于平台的服务。众筹平台已经在发展中国家创造了新的职业和收入来源。许多发展中国家除了采用国际平台外，还开发了适合当地情况的本地平台，例如印度尼西亚的 Go-Jek 共享摩托车平台和孟加拉国与之类似的 Pathao 平台。发展中国家技术跨越的另一个例子是使用无人驾驶飞行器克服基本基础设施方面的瓶颈，向偏远地点的诊所运送医疗用品等物品，卢旺达和坦桑尼亚联合共和国已试验了这种做法。

61. 移动支付系统等数字金融技术是发展中国家采用和改造新技术以应对当地发展挑战的重要例证。发展中国家利用移动支付系统，为支付、储蓄、信贷和保险提供便利。这大大增加了发展中国家能够获取金融服务的人数，有助于减少贫困。目前，手机支付在许多发展中国家比在发达国家更加普遍。中国、印度和肯尼亚 80% 以上的人口有可能使用移动支付，而在法国、日本等发达国家，这一比例仅为 30% 左右。²⁸

62. 新技术的出现可通过许多其他方式，为各国追赶技术进步提供机遇。例如，计算机辅助设计和制造使一些国家能够参与全球价值链，生产日益复杂的产品。此外，无需为过往技术进行投资和基础设施建设的国家可有很好的条件利用许多新技术。

63. 新技术除了提供这些机遇外，还可能为在技术和收入方面远远落后的发展中国家带来忧虑。若要充分利用新技术提供的可能性，就必须具备一定水平的基础设施和人力资本。未能满足这些先决条件的国家可能继续处于不利地位，它们与发达国家之间的技术和收入差距不会缩小而会扩大。此外，对机器人、3D 打印和其他相关技术的使用增多可能削弱许多发展中国家的劳动力成本优势，阻碍它们通过劳动密集型制造业实现工业化。新技术可能会触发制造业回归，从而限制或断绝上述途径，使发展中国家更难实现工业化。

D. 国际经济新秩序在新技术时代的相关性

64. 国际经济新秩序的原则和理念对发展中国家而言具有特殊意义，有助于它们迅速满足相关先决条件，从而利用新技术创造的机遇，还有助于它们获取和使用新技术，加快实现可持续发展的进度。若国际社会不按照国际经济新秩序的精神，有意识地作出努力，许多发展中国家便有可能难以实现可持续发展。少数国家和这些国家的少数公司对新技术的控制与日俱增，这加剧了上述挑战。

65. 为了在日益复杂和集中的技术环境中竞争，发展中国家需要获取不同的新技术并具备相关能力。这意味着发展中国家比以往任何时候都更需要有效的技术转让渠道和研发援助。正如国际经济新秩序所述，这表示需要更多的国际援助以及产生、传播和采用新技术有关的新规则，反映了所有国家共同但有区别的责任。

66. 有必要协调一致地保护知识产权，创造公平竞争环境，促进有效的技术转让和传播，特别是转让对可持续发展至关重要的技术。然而，现行知识产权制度倾向于保护发达国家大公司的知识产权。例如，现有的贸易协定往往包含限制技术

²⁸ 联合国贸易和发展会议，“数据隐私：新的全球调查显示人们对互联网的焦虑感增加”，2018 年 4 月 16 日。

转让或国产成分要求的措施。此类限制妨碍了发展中国家执行符合其本国创新愿景的产业政策的能力。这会进一步延续技术差距，削弱新技术为发展中国家带来广泛发展惠益的潜力。更加以发展为导向、更加灵活、促进特定技术快速传播的知识产权制度对可持续发展将至关重要。²⁹

67. 此外，还必须通过更加有效的国际合作，管理新技术的进步。若无此类合作，一国的严厉法规将刺激监管套利，公司会将经济活动转移至法规更加宽松的管辖区。例如，不同国家的不同监管制度可能导致无人驾驶汽车等技术的测试转移至测试限制较少的地点，从而将测试风险转移给某些民众。此外，为了吸引外国投资和技术，发展中国家竞相出台更加宽松的法规和税收要求，这可能会使可持续发展付出高昂代价。

68. 同样至关重要的一点是，通过国际合作，确保新技术的进步符合普遍的道德和伦理标准。基因编辑、克隆、人工智能等技术提出了与人类未来和人类存在本质有关的生存伦理问题。此类技术将为拓展人类能力、表现和认知的现有界限提供机遇，这可能最终会使特定群体而非大众受益，导致更加严重的不平等。此类技术的治理工作必须立足于广泛接受的价值观，以现有原则、标准和目标，如《联合国宪章》、《世界人权宣言》和《2030 年可持续发展议程》所体现的原则、标准和目标为基础。若要实现这些技术的惠益并减少其风险，国际社会需要更加密切地开展合作。因此，2018 年 7 月，秘书长设立了数字合作高级别小组，该小组的任务是加强各国政府、私营部门、民间社会、国际组织、学术界和其他相关群体在数字空间的合作。2019 年，该小组及其协调秘书处将与这些领域的代表举行会议并编写报告，就改进全球合作提出一套建议。

六. 联合国的作用

69. 会员国在《建立新的国际经济秩序宣言》中期待并主张联合国发挥更大作用，指出“联合国作为一个普遍性组织应当能够广泛地处理国际经济合作问题并平等地保证所有国家的利益”（第六段）。各国设想经济及社会理事会在执行《宣言》方面发挥核心作用：要求所有组织都向经社理事会提交其国际经济新秩序执行进展报告，并请经社理事会提请大会注意在执行《行动纲领》方面遇到的任何困难。这些建议可为联合国提供有益的提示，有助于联合国决定如何在当前新的技术和工业革命背景下，为实现 2015 年通过的发展议程的进程提供指导。

70. 《2030 年议程》、《亚的斯亚贝巴行动议程》和《巴黎协定》都是在联合国主持下制定的。为了促进执行这些文书，启动了重要的组织平台和进程，如可持续发展问题高级别政治论坛以及关于发展筹资和《2030 年可持续发展议程》执行手段的高级别会议。《巴黎协定》的执行也在很大程度上依赖于根据《联合国气候变化框架公约》创立的各种组织机制。

²⁹ Dean Baker, Arjun Jayadev and Joseph Stiglitz, *Innovation, Intellectual Property, and Development: A Better Set of Approaches for the 21st Century*, Access IBSA: Innovation and Access to Medicines in India, Brazil and South Africa (July 2017)。

71. 鉴于技术对实现发展议程的重要性，上述议程载有与技术有关的若干举措。例如，《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030 年议程》均要求设立由三个部分组成的技术促进机制，这三个部分分别为联合国机构间任务小组、多利益攸关方论坛和在线平台。《巴黎协定》包含关于设立气候技术机制的规定。此前，依照《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》设立了最不发达国家技术库。

72. 考虑到正在出现的新技术，在联合国主持下建立此类体制安排变得更加重要。联合国现在必须在发达国家强有力的技术和财政支持下加强职能，其作用不能仅限于促进向发展中国家转让技术，而是必须包括引导新技术实现可持续发展目标。特别是，各项新的安排必须引领由国家行为体和非国家行为体组成的广泛联盟为新技术的开发和应用制定道德和伦理标准。
