



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
20 April 2009  
Chinese  
Original: English

### 经济及社会理事会与布雷顿森林机构、 世界贸易组织及联合国贸易和发展会议 举行的高级别特别会议

2009年4月27日，纽约

### 为落实《蒙特雷共识》和《发展筹资问题多哈宣言》而进行的 统筹、协调与合作

#### 秘书长的说明\*\*

#### 摘要

为了促进知情讨论，本说明提供关于以下选定主题的背景资料和提议的思考要点：(a) 应对全球金融危机和经济危机对发展的冲击，包括与国际金融和货币结构及全球经济治理机构有关的问题；(b) 强化政府间包容各方的进程，以执行发展筹资后续活动。

\* 由于技术原因重新印发。

\*\* 本说明是与参加发展筹资进程的各大机构利益攸关者的工作人员协商编写的。不过，本说明的内容完全由联合国秘书处负责。



## 一. 应对全球金融危机和经济危机对发展的冲击，包括与国际金融和货币结构及全球经济治理机构有关的问题

1. 世界金融危机是 2007 年以流动资金危机的形式开始显露的，现已引发全面性的全球经济衰退。由于它是系统性的，因此预兆着可能出现长期的不稳定与不安。到 2008 年底，大多数先进经济体同时出现了第二次世界大战以来的首次衰退。经济放慢除其他外已通过国际贸易和金融渠道等方面蔓延到发展中国家和经济转型国家。2009 年世界经济增长总量预计为零或甚至更少，这意味着人均收入将下降起码少 1%，这种损失将不成比例地由世界上的穷人承担。贸易量在 2008 年增长了 4.1%，在 2007 年增长了 7.2%，而在 2009 年将下跌起码 3%。贸易量收缩和信用紧缩现已成为导致世界经济增长下降的强力因素，而这将对发展中国家产生深远影响，因为发展中国家近期的增长模式严重依赖贸易。汇率变动很大，涨落不定，使贸易和金融两方面的不稳定性更形恶化，使实际产出和就业下降更为严重。

2. 2008 年 12 月，大会核可了《关于发展筹资的多哈宣言》(大会第 63/239 号决议，附件)。在该宣言中，参加审查蒙特雷共识执行情况的发展筹资问题后续国际会议的国家元首和政府首脑以及高级代表表示深为关切国际社会“目前正面临粮食更无保障、能源和商品价格变化不定、气候变化和全球金融危机、以及多边贸易谈判迄今无所建树和对国际经济体系丧失信心等多种、相互关联的全球危机与挑战给发展带来严重冲击等困难。”如果当前的经济危机使实施国际商定发展目标和消除贫穷方面的进展停顿下来，打造一个有活力的和平国际社会的前景就会受到危害。《多哈宣言》表示要“当机立断地决心确保目前旨在改善多边贸易体制运转情况的努力更加符合所有发展中国家，特别是最不发达国家的需要和利益”，现在需要用具体的决定和政策将决心化为行动。

3. 世界银行最近指出，发展中国家 2009 年的资金短缺将达 2700-7000 亿美元，因为私营部门债权人都避开新兴市场，而最脆弱国家中只有四分之一有资源可防止贫困的增加。国际金融机构本身目前无法为这 129 个国家填补短缺——包括公私债务和贸易逆差——即使是短缺较少的国家。要解决这个问题，需要由各国政府、多边机构、私营部门一起出钱出力。只有四分之一脆弱的发展中国家有能力采取财政措施，例如创造就业或提供安全网方案，减慢经济下滑。

4. 金融危机将会对发展中国家产生长期的影响。在《蒙特雷共识》<sup>1</sup> 和《多哈宣言》覆盖的差不多所有领域，肯定都会有如下不利的影响：

<sup>1</sup> 《发展筹资问题国际会议的报告，蒙特雷，墨西哥，2002 年 3 月 18 至 22 日》(联合国出版物，出售品编号：E.02.II.A.7)，第一章，决议 1，附件。

(a) 国内资源调动。财政资源将会减少，生产性投资和就业创造也将减少。各国将有较少的资源投资于有形的基本建设和社会基本建设，以及社会方案和安全网。各国政府采取适当的财政和货币政策的空间将会减少；

(b) 国际私人资本流动。私人资本流动将会大量——甚至急剧——下降，特别是对于最需要资金的国家。由于北方衰退，汇款也很有可能大量减少；

(c) 国际贸易。保护主义压力肯定抬头，在几个国家的确已目睹这种情况出现。多边贸易谈判多哈回合因而可能受害，使提出真正的发展议程重新进行谈判变得更为紧迫；

(d) 官方发展援助。可用资金可能缩减。捐助者已落后于他们在联合王国格伦伊格尔斯八国集团首脑会议作出增加援助的承诺大约 390 亿美元。现在人们关切的是，随着一些国家裁减援助预算，而另外一些国家重申其援助承诺，至少在今年援助流量会更加起伏不定；

(e) 外债。高收入国家发行的外债肯定会急剧增加，包括私人和公共债务，挤掉许多发展中国家债务国。至于减免债务，向官方发展援助一样，可用资金可能大量减少；

(f) 系统性问题。处理系统性问题，确保支持发展的国际经济、金融和贸易体系的协调一致，或许是最需要采取果断行动的领域，因为这些问题影响到上述所有其他领域。因此，本说明以下各节专门讨论这个主题。

## A. 促进合作以应付全球金融和经济动荡

5. 在当前这个阶段，国际社会的优先任务必须是防止金融和经济危机变成一个普遍的人类危机。这就需要由发达国家及时实施复原方案，而不要将短期和较长期的成本费用强加给发展中国家和经济转型国家。为了避免发生自我强化的螺旋式下降，需要加紧进行国际合作，甚至是要进行前所未有的国际合作，以产生所需的国际资源。例如，必须作出很大的努力，维持官方发展援助的水平，包括贸易援助水平，以免发展中国家尽管自己没有任何过错也失去它们来之不易的收益，并防止产生“回飞镖效应”，因为这些市场到最近都是最有活力的市场，对发达经济体恢复就业是不可或缺的。

6. 危机迅速蔓延，向决策者的能力提出了挑战，要看他们能否评价危机的范围，制订及时的对策。全世界的决策者却起初低估了危机的深度和广度。结果，政策行动大都够不上问题的规模和性质，大多只限于由中央银行注入流动资金。美利坚合众国当局从 2008 年春开始放松货币政策，即使欧洲各当局仍然维持收紧银根的立场。

7. 到了 2008 年秋，零敲碎打的办法都被放弃，发达国家的决策者开始以更为全面的方式去管理金融部门的危机。发达国家政府仍然以大部分不协调但往往是巧合的方式，临时实行降低利率、规定外币互换限额。他们又作出存款担保、债务担保、注资、收购资产等措施，目的是让信用和货币市场解冻，同时让经营失败的金融机构调整资本。

8. 主要发达国家采取的果断货币政策行动和一揽子拯救办法迄今可能防止了一个全球金融灾难，但金融部门信用仍然欠缺，信心大失，在在表明需要做的事还有很多。此外，实际产出急剧收缩，使恢复金融部门健康的工作大为复杂化。随着利率接近 0%，进一步采取货币刺激手段的余地已受到严重限制。

9. 为了重新开始实际部门性活动，发达国家和发展中国家都在设计和开始实施巨额财政刺激方案。据许多观察者指出，鉴于危机的规模和深度，只有大规模的刺激经济方案，总量要达到世界产出的 3%，才能预期可以起到显著的作用。

10. 作为国家干预措施，在某些国家，采取财政刺激干预措施在政治上仍然是具有争议性的。有些政府犹疑不决，没有快速采取这种刺激经济措施，原因是这种措施可能对中期产生不利影响，会进一步扩大财政赤字，事实上由于采取紧急财政措施，调整金融机构的资金，让自动稳定因素发挥作用，这些财政赤字已在大量增加。增加支出还是减税，两者之间如何抉择，在政治上有争议。具体作出哪种支出，减哪些税，也一样有争议。不过，危机的严重性要求人们采取与问题的规模相符的政策行动，要直接补足源自私营部门的需求不足；所需要的刺激措施可能会远远超越任何正常的预算范围。

11. 货币和财政领域的各种各样国家政策干预措施有时会对其他经济体产生意外后果。例如，若干国家作出的存款担保在危机最初几个月引起了欧洲联盟内部破坏稳定的资本流动。国内支出的进口内容很可能成为由国家财政支出创造刺激的一个缺口，并可能强加其他波及效应和其他相对价格或汇率变动，更不用说对采取保护主义政策所产生的政治压力了。对于相互依存的经济体，所有国家都应当考虑到他们的恢复战略对其他国家的潜在影响，避免采取报复行动，确保他们的方案对他们本国经济产生预定的效应。《2009 年世界经济形势与展望》<sup>2</sup> 指出，财政刺激方案应当以国际协调的方式实施，使财政支出的正倍数效应可以通过国际经济联系加倍放大。国际协调不仅是协调财政支出，而是要在设计财政干预措施时避免出现新形式的间接保护主义。

12. 受影响最严重的发展中国家和经济转型国家是那些在危机一出现时公共财政和(或)对外头寸净额即已出现赤字的国家。特别是对于这些国家，为了应对出口收益下跌，取得私人资本流动的机会减少，为了保护过去近年来在减贫和实现

<sup>2</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.09.II.C.2。

千年发展目标方面所取得的进展，它们需要更容易并及时取得融资以及额外的可靠的外援流动。在重债穷国倡议下取得进展的国家将会因为贸易和商品价格崩溃而受挫，特别是考虑到许多达到这个倡议的完成阶段之后的国家都被认为会有中度到高度重新陷入债务困扰的脆弱性。随着危机造成的出口收益和财政收入下降，世界上许多最贫穷的国家日益需要依靠发展援助。

13. 根据外部冲击的性质，这些冲击是无法追索到国内政策的，在提供外部融资以应对这些外部冲击时，布雷顿森林机构必须按照《多哈宣言》的呼吁，“在各自任务规定范围内，通过改革以后的国际货币基金组织缓冲外源冲击融资机制等渠道，继续帮助发展中国家对付关键商品价格大幅度波动等外源冲击所造成的不利影响。”同时又需要加强国际社会筹措资金的能力，以便通过例如世界银行提倡的“脆弱性基金”等创新的方案和机制，应对全球金融危机为世界人口中贫穷和脆弱部分带来的严重后果。

14. 国际社会在《多哈宣言》中表示关切当前的金融危机和全球经济放缓对发展中国家获得实现发展目标所需资金造成的影响。“发展中国家和经济转型国家的发展目标有可能受到非常严重的挫折，在实现包括千年发展目标等国际商定发展目标方面尤其如此。必须进一步采取迅速果断的行动，控制当前危机，恢复持续增长。”亦有人建议，像《蒙特雷共识》和《多哈宣言》所提出的，可考虑以提供特别提款权作为手段，为发展中国家可及时取用的资源。

15. 世界银行宣布它准备在以后三年作出最多 1 000 亿美元的新承诺。它已准备好将 2009 年国际复兴开发银行借款额增加至几乎等于 2008 年的三倍，达 350 亿美元以上。2008 年 12 月，世界银行设置了一个新的财政危机融资机制，以便快速向发展中国家提供资金。初步将向受打击最严重的穷国提供 20 亿美元，帮助它们应对全球危机发生后出现的收入下降、投资和贸易减少。新的资本机制将加快核可过程，让世界上 78 个最贫穷国家从国际开发协会第十五次充资所得的 420 亿美元基金提款。世行也在努力赶在先前商定的时间表之前拨付国际开发协会的资源，以预防危机对最脆弱国家的影响。国际货币基金组织(货币基金组织)已动用它的紧急程序，向受危机影响的九个国家提供紧急支持，同时将提供给低收入国家的减让性资金翻大约一番。

16. 发达国家相对发展中国家、顺差国家相对逆差国家，它们在采取危机对策和反螺旋下降的财政刺激措施方面，其相对政策能力有重大的不对称，处理这个问题也最为重要。发达国家相对发展中国家来说，它们在资源和财政实力方面有巨大的优势，可以向它们的金融和非金融公司提供担保、借款和补贴。例如，即使是向本国汽车公司提供财政支助，也可能对其他国家汽车生产者的竞争能力产生影响，包括影响到它们收购失败公司业务控制权的能力——许多亚洲旗舰公司在 1990 年代末都以低价卖给外国人。危机出现之后，许多设在新兴经济体和经济转型国家的金融公司都没有能力向它们的客户提供贸易信贷，即使它们的财政实力

比大都会市场暗含国家担保的金融公司更为健全。国家措施的扩散蔓延会产生歪曲贸易的效果，世界贸易组织成员已对此展开讨论。该组织已设置了一个监测机制，以便各成员可以审查和讨论国家恢复措施同国际贸易规章制度的兼容程度。这突出说明，即使是在恢复阶段，全球贸易、援助、债务和金融体系的协调一致是不可或缺的。

17. 下一节将会提到，产生全球危机的一个重要原因可追溯到全球治理体制的弱点，即无法及时查明各种弱点，无法动员国际经济合作去改革各个机构，加强监管框架并进行宏观经济的协调。这些弱点需要赶快克服，以协调各种恢复政策。有些方面提议，国际社会或许必须在一个临时期间内，考虑成立协调机制，帮助协调各种恢复工作。在中期，或许的确需要综合全面地改革全球体系，就好像 1944 年在布雷顿森林举行的联合国货币和金融会议所做过的那样。

## **B. 从危机中学习和改革国际金融结构**

18. 世界金融和经济危机的出现，除其他外，曝露了一个面向发展、扶持贸易和利便投资的全球经济所需三个关键方面的严重缺陷：流动资金的提供、贸易和金融监管、以及宏观经济政策合作。

### **1. 国际流动资金的提供**

19. 在当前金融市场动荡中，需要国际提供官方流动资金再次成为世界各国政府的主要挑战。截至 2008 年底，美利坚合众国联邦储备系统已向 14 个国家提供超过 6 000 亿美元的临时性货币互换，包括同巴西、墨西哥、大韩民国和新加坡互换各 300 亿美元。

20. 上文业已指出，国际货币基金组织向国际收支困难最大的中等收入国家提供大规模财政支助，可动用总额约为 490 亿美元，并将提供给低收入国家的减让性支助翻一番，总额约为 20 亿美元。同时已很慎重地采取措施，确保这些方案比以往的方案附带的条件较少，目标较为明确。截至 2009 年 1 月底，国际货币基金组织大约有价值 1 400 亿美元的资金可供作出新的财政承诺，并可以在必要时挖掘现有协议如《借款总办法》和《借款新安排》的潜力，另外筹措 500 亿美元。国际货币基金组织最近同日本签署一项 1 000 亿美元的借款协议，暂时补充它的财政资源。国际货币基金组织又在探究其他近期选项，以便将它的危机前借贷资源翻一番。

21. 2003 年后，由于全球情况良好，对新的国际货币基金组织借款需求大减，许多借款者还提早偿还。有人认为基金组织已成为一个可有可无的借款人，许多发展中国家可以从国际金融市场取得大量资金，和(或)有大量外汇储存，可足以抵御外部冲击，因此这种意见得到大力支持。后来，又为了应付成员的即时需要，基金组织开始审查它的借款作用，以期在 2009 年年度会议之前形成决定。审查

的优先次序包括最后制订一个新的预防危机文书，重新审查为低收入国家设置的借款机制，同时审查利用基金组织资源的借款限额和融资条件。审查的目标是大大简化货币基金的方案，使款项的拨付更为自动化，更加迅速，数额要与外部冲击规模成比例，而不附带任何过分复杂的政策条件。

22. 个别国家的巨额储存证明不足以吸收当前危机造成的震荡。凡是全球金融体系经历景气后突然刹车，衰退出现的模式总是储备额快速下降，新兴市场经济体的融资成本不断上升，资本流动扭转方向。对于这些国家，如果可以取得基金组织的融资，以及利用区域储备统筹安排和同发达国家中央银行的货币互换协议，应可减少调整经济所造成的痛苦。问题是货币基金有没有足够的资源和灵活性去协助它的新兴市场和发展中国家成员在大量起伏不定的资本流动环境中应付流动资金问题。

23. 2008年10月，基金组织执行董事会核可设置“短期流动资金融资机制”。要取得利用这种融资的资格，各国应通过最近的经常国家评价(根据最近按照基金组织《协定条款》第四条进行协商)证明有实施健全政策的良好记录。合格国家可立即借款最多达它们的限额的500%，为期三个月，在12个月期间内还可以结转两次。

24. 执行董事会名义上为这些融资机制初始划拨1 000亿美元。欧洲和美国的当局曾提到这种融资机制有总额超过5 000亿美元。人们广泛讨论可否让基金组织用特别提款权换取美国及其他国家的货币，这些国家的货币在国际交易中被广泛用来资助基金组织的短期流动资金融资机制。不过，有人指出这需要修订基金组织的《协定条款》。这些资金不仅可以帮助成员政府补充储备，偿还它们的外币债务，也可以协助成员国支持它们本国的金融机构进行国际金融业务。缺乏流动资金也影响到贸易流量，因为贸易融资的数量也缩减。采取行动使贸易融资能够获得并负担得起是关键。许多分析者提出，为了遏制国际贸易量急速下降的不利影响，及时发放特别提款权看来从数量上来说是适当的。有些国家正在提议设置新的贸易融资机制，而国际金融公司正同基金组织和世贸组织协商，发展一个流动资金库，应可有助于缓解当前的局势。

25. 在当前情况下，国际社会也必须尽其所能，向发展中国家实行以援助换贸易。为了协助它们克服结构性制约因素，加强它们的贸易竞争力，以便从危机中恢复过来，这是不可或缺的。第二个全球以援助换贸易审查会议将于2009年7月由世贸组织主持召开，将为所有利益攸关者提供一个机会，以便可以继续说明为什么需要投资于以援助换贸易。

## 2. 贸易和金融监管

26. 对于全球监管和所需对策方面的国际挑战，《多哈宣言》作出概括如下：“新的和高度全球化的金融工具继续改变着世界经济风险的性质，需要我们继续加强

市场监督和管理”，并在同一段列出满足这种需要的各种因素。<sup>3</sup> 大家广泛同意必须审查监管方面的界限，目的是缩小各种监管制度的差距和不一致的地方，并处理由当前未受监管部门造成的潜在系统性弱点。

27. 各国管辖当局往往会竞相放宽监管，以吸引破坏全球经济稳定且危害到所有国家的金融公司，要扭转这种过程，在监管的改革和实践方面加强国际合作并使之常规化具有关键重要性。重新考虑监管界限和拉近差距，就需要要求全球金融市场的活动遵守公布规定。2009年2月22日欧洲领导人在柏林的会议，除其他外，确认加强国际税务合作对有效监管全球金融活动可发挥的作用。

28. 《多哈宣言》吁请加强国际税务合作并进行监管改革，确保金融体系有更多资本，有较强的流动资金框架，有适当的杠杆水平，和提供更多资料给有关当局。有效的监管需要有协调一致的、国际商定的标准，必须解决现有机构，例如国际清算银行、金融市场稳定论坛、国际证券委员会组织、机构间支助处和国际会计准则委员会的改革和增加反应能力方面的问题，以实现减少金融动荡和风险过多的目标。《多哈宣言》也呼吁在这方面扩大国际合作。<sup>4</sup>

29. 全球金融危机暴露了有害的信息鸿沟，包括有关当局和市场可得到的及时数据的素质；信用评级的作用和用途，以及在评级过程的利益冲突；系统评价风险和弱点的分析工作有问题。在《多哈宣言》，各国同意“……根据经过商定并加强的国际行为守则，对信用评级机构实施有力监督，并采取更多的行动，提高金融市场的透明度，进一步统一全球会计标准。”

30. 克服监管办法的周期性倾向和市场参与者依赖“自我监管”是强化全球金融体系的关键要素。监管办法一向只局限于要求更妥善的披露、审慎的管制和风险管理，但这可能不足以解决导致资产价格泡沫化的金融体制内在周期性的倾向。几乎所有系统性金融震荡都源自于经济顺利期间信心的急速增长、风险的过分承担以及资产负债的过度扩展，潜在危机都被实际的经济强度以及资产价格异常上升所掩盖。在当前的情况，这种机制已被全球化。在《多哈宣言》，大家同意“扩大适当的反周期政策的范围，以保持经济和金融的稳定。”

<sup>3</sup> 为了加强国际金融体制的复原力，我们将进行改革，以根据需要加强金融市场的管理和监督框架。我们将努力改进主要的会计标准，以弥补缺陷和不足，包括当前的金融危机所暴露的缺陷和不足。国家监管机构应在国内扩大金融信息和透明度。我们还将进一步加强各国国家监管机构之间的合作，以加强国际金融标准。这些努力应涉及及时和适当披露风险的标准，以便改善投资者作决定的依据。金融机构也需要扩大透明度。改善披露做法和增强透明度应有助于减少非法资本流通的努力（《多哈宣言》，第72段）。

<sup>4</sup> “我们确认需要解决经常提出的发展中国家在制定标准的重要机构中代表性不足的关切问题。因此，我们欢迎提议扩大金融市场稳定论坛的成员范围，鼓励制定标准的主要机构在提高成效的同时，立即审查其成员情况”（《多哈宣言》，第76段）。

31. 作为“防御市场不稳定的第一线”，<sup>5</sup> 为了进行金融监管，国家当局应考虑扩大其可用工具的范围。正如美利坚合众国联邦储备委员会主席最近所强调的，危机表明，传统的微观谨慎法已不足以抑制系统性风险的扩大，说明宏观谨慎法是必要的。为了扩大监管工具以处理宏观经济风险，当风险市场价格下降，可能出现不平衡时，为了制约上扬时的膨胀，以及在市场混乱时为损失提供一个较大的衬垫，可部署反周期工具，例如在景气时积累足够多的缓冲资金(例如资本要求和锁住期限)。各国当局可根据具体情况和资本流动的种类，制订降低或升高资本要求的政策工具，从而更好地利用市场奖励措施去减少系统性风险。危机暗示，这种工具也可以适用于跨界资本流动，这种流动可能是很不稳定的。当适用于外部资本流动时，这些工具可涉及对资本账户的控制，这应当是供各国根据每一个具体情况考虑的选项，不能一律禁止。要本国当局确实成为防御的第一线，可能需要争取足够的国家政策空间。

32. 需要果断地逐步采用国际协调的宏观谨慎监管结构，其中不能有互相矛盾的标准和程序。这涉及更加清楚地订明各别的责任和目标，以及由督导员、监管人员、中央银行和财政当局更密切和更有效地进行跨界同步协作。现在必须根据一套可信的国际规则，在国际上加紧讨论全球金融监管系统。这种机制可能需要一个国际机构(或几个机构，例如为具有系统重要性的金融机构设置督导员团)，要规定它有监督和监测财政的明确任务，也要具有预报能力，同时具有可确保人们按这些预报采取行动的力量与权威。

33. 《多哈宣言》重申国际贸易是发展和持续经济增长的一个关键引擎。它又吁请紧急重新行动，努力在 2008 年底以前就模式问题达成协议，以便早日圆满结束多哈发展议程。虽然作出了重大的努力，可是到了 2008 年年底，还不能就模式问题达成协议。如果成功的话，就可以支持发展中国家扩大出口，加强贸易作为增长和发展引擎的应有潜在作用，提供更多机会让发展中国家利用贸易去支持生产性就业和发展，并为预防保护主义倾向提供保险措施。鉴于当前的危机，这些做法显得更为重要。即使最近有关贸易的承诺受到欢迎，在金融不稳定时期反对保护主义也极为重要，但各国必须重新行动，努力就模式问题达成协议，早日圆满结束世界贸易组织多哈发展议程，取得宏大、均衡、注重发展的成果。

### 3. 国际宏观经济政策合作

34. 现行全球经济治理体制，除其他外，证实不足以和无法防止全球宏观金融不平衡激增至危机程度。在应对全球不平衡时，世界社会几乎继续完全依赖国家政策，无法适当处理例如是外汇政策可以发挥的关键作用问题。当前的危机带来了

<sup>5</sup> 《二十国领导人宣言》，金融市场和世界经济首脑会议，哥伦比亚特区华盛顿，2008 年 11 月 15 日，第 8 段。

临时治标办法，因为目前的全球治理体制一般缺乏有效的机制去协调有关国家的宏观政策、储备管理和金融监督和监管。

35. 国际货币基金组织是负责维护全球经济稳定的主要全球经济治理机构。由于一些具有全球实力的私营机构拥有更大量(也较为不稳定)的金融资源，基金组织的能力已大为减损。在贸易有关的金融服务自由化和对金融公司制订全球监管标准等领域，同其他国际机构和机制进行国际政策协调已日益困难。现在仍有这样的看法，认为基金组织在处理当前危机中已靠边站了。世界经济现在比任何时候都更需要可信的、有代表性的和有效的宏观协调机制，这些机制的治理机构要能充分代表所有国家的利益，也要能进行强有力的政策领导。

36. 《多哈宣言》呼吁全面改革布雷顿森林机构。<sup>6</sup> 除了重新平衡这些机构的投票权外，一些观察家指出，需要设立有效的超国家机制，像欧洲联盟在尝试的那样，在国家一级促进着重增长和稳定的宏观经济政策，包括防范可能导致全球一级不可持续的经济不平衡的政策。长期来说，应当严肃考虑设立一个全面管理的流动资金和支付体制。

37. 尽管正在进行这些努力，还需要进一步加强基金组织的监督效力。基金组织监督机制正在进行的改革在当前的危机情况下显得更紧迫，其主旨是加强宏观金融联系，将它的弱点分析工作全面扩而及于新兴经济体和先进国家，同时强化对所有金融市场的监测。在这方面，必须回顾国际社会在《多哈宣言》吁请改革国际金融机构。<sup>7</sup>

38. 过去一年半以来的事态发展已暴露了国际危机对策的严重缺点。因此必须在采取措施前为跨界合作和危机管理的应急规划达成商定和一致的国际原则和实用导则。促进管理国际金融危机的准备工作大部分尚未落实。国家当局现在最好了解到需要未雨绸缪，要预谋如何应对来自跨界金融机构的压力，包括大量即时的供资要求。解决程序和破产安排也需要更好地协调。对于协调跨界机构的存款保险，澄清各种安排也很重要。

<sup>6</sup> “我们强调，布雷顿森林机构必须全面改革，使其能够更充分地反映世界经济中不断变化的经济实力，并能更敏捷地对目前和今后的挑战做出反应。我们重申，按照布雷顿森林机构各自的任务规定，增强发展中国家在这些机构中的话语权和参与程度，对提高这些机构的合法性和成效至关重要”（《多哈宣言》，第 77 段）。

<sup>7</sup> “我们重申，包括布雷顿森林机构在内的国际金融机构需要进一步改革。改革以后的多边金融机构应该具备技术能力、信贷服务和金融资源，能以生发并推动国际合作的方式以及符合其各自任务规定的方式，管理和迅速解决金融危机。国际金融机构应该继续加强恢复和保护国际货币和金融稳定所需的多边合作，并应随时准备迅速提供足够的资源，帮助各国战胜危机。国际货币基金组织应该与经过扩大并具有代表性的金融市场稳定论坛和其它机构协作，力求更好地查明薄弱之处，预料潜在的压力并迅速采取行动，在应对危机方面发挥关键作用”（《多哈宣言》，第 73 段）。

### C. 强化全球治理和合作是应对危机和改革体制的关键内容

39. 现在人们已经广泛承认，包括世界各大经济体的领导人都承认，目前的问题是全局性的，系统性的。认为当前全球动荡不安的原因是系统性的意见已见诸《多哈宣言》：“现有的金融危机以及国际金融体制继续存在的弱点进一步突出表明，必须加强国际金融结构。”全球经济治理的弱点，全球不平衡未能自我纠正，随意放宽金融监管，机构不足或阙如，例如不存在国际最后贷款人和没有监管协调机制，都是特别关键重要的。因此，需要制订一个符合 21 世纪现实情况的全球经济治理框架，创造一些国际保障措施，以防止再发生波及全面的类似经济灾难。《多哈宣言》突出了改革现有机构的重要性，并采取综合全面的国际经济治理办法，其中的过程要牵涉所有国家。<sup>8</sup>

40. 认识到经济和金融协调的政治层面，人们正在展开全球讨论，探讨是否需要设立国际政策合作的可靠和有效的机制。这可能需要强化现有的进程（例如发展筹资后续进程本身，一个更强有力的基金组织理事会国际货币和金融委员会和（或）从深底处振兴搞活的经济及社会理事会），或者是创设新的代表性世界机构，负起全球金融和经济稳定的领导责任。例如，在 2008 年 2 月，一些主要的欧洲国家领导人讨论了“全球经济理事会”这个概念，这个理事会具有合法性、可信性和能力，可以查明、讨论关键重要的、新出现的全球经济问题，并提供政策指导。也有提议让国际货币和金融委员会转变为一个更有力量的“国际货币基金组织理事会”。

41. 无论如何，《多哈宣言》表达了国际社会的决心，要推动强化全球治理的进程。<sup>9</sup>目前正在各个临时集团，包括在联合国系统以外的地点，推动改革工作；其中最显著的是召集“20 国集团”的两个首脑会议，第二个将于 2009 年 4 月 2 日在伦敦举行的。在《多哈宣言》，会员国又同意举行一个关于世界金融和经济危机及其对发展的影响的联合国会议，预料将计划于 2009 年 3 月举行。大会主席也设立了一个专家委员会，负责审议改革国际货币和金融体系问题。

42. 对国际合作和治理的挑战显然超越了纯粹的技术因素。为了应对当前危机和改革国际体制的努力让人们记起了在 1944 年联合国国际货币和金融会议上，在仍将杀害千百万人的毁灭性战争当中，人们创设了布雷顿森林体系，表示了实行

<sup>8</sup> “我们欢迎目前就全球经济治理结构进行的国际性讨论，确认需要确保所有国家，包括低收入国家，能够有效地参与这一进程。这一辩论应该审查国际金融和货币结构及全球经济治理机构，以确保对全球问题进行更有效、更协调的管理。这样一次辩论应该与联合国、世界银行、基金组织和世界贸易组织相联系，应该让区域金融机构和其他相关机构参加，并应借鉴目前为改善全球经济治理机构的包容性、合法性和成效而采取的举措”（《多哈宣言》，第 78 段）。

<sup>9</sup> “改革国际金融结构的工作应该将重点放在扩大透明度和增强发展中国家和经济转型国家在国际决策和准则制定方面的话语权和参与程度。因此，我们决心采取适当和及时的步骤，改进国际经济和金融体制的运作。必须继续使联合国参与这些活动（《多哈宣言》，第 68 段）。

多边主义的决心和远见精神。当前这个时候看来也需要有同样的重点，要认识到和平、稳定和繁荣是不可分的，实现这些目标需要采取果断的行动，需要进行根本的改革。

43. 改革国际经济体制显然不能一蹴而就。当前的体制事实上是一系列临时调整的结果，这些调整已被全球经济结构更为快速的变化不断超越。因此，尽快研究和讨论如何比较综合全面地改革全球体制，出台一套推动这个进程的工作关系，看来是非常及时的。

### 可能的思考要点

1. 国际社会如何能够协调并统一危机对策？是否需要设立一个临时监督和协调机制？如果需要，应设在何地？政策协调在何种程度上可交由全球或超国家机构负责？或依靠各国当局同意更密切地合作？
2. 整个联合国——以及联合国系统各机构、基金和方案——在应对危机中应起什么作用？同布雷顿森林机构及其他金融机构的协调如何做得最好，如何给予最佳的支持？经济及社会理事会在这方面能够/应当发挥什么作用？
3. 在新的、可能是棘手的国际合作领域，例如税务和金融监管领域，全球社会如何能够取得进展？根据进行中过程的成果，如何能够将监管活动合作机制加以正规化和操作化？
4. 按照 2002 年在蒙特雷作出的并于 2008 年在多哈重申的呼吁，可以出台哪种机制去凝聚共识并促进稳定进展，以导引全球经济治理体制进行根本改革（例如开始筹办“第二个布雷顿森林会议”）？

## 二. 加强政府间包容各方的进程，执行发展筹资的后续行动

44. 《发展筹资问题多哈宣言》第 89 段承认“有必要建立强化的和更有效的政府间包容各方的进程，来执行发展筹资的后续行动，审查承诺的执行进展情况，找出障碍、挑战和新问题，并提出具体建议和行动，同时考虑到已提出的各种建议”，又请经济及社会理事会“与所有相关利益攸关方协商，在其春季会议和 2009 年实质性会议上审议这一事项，以便提出适当而及时的建议，供大会尽早在其第六十四届会议上采取最后行动。”

45. 看来人们日益认识到，对于发展筹资这样重要的进程，现有机制不如理想中那样稳健有效。随着多哈后续会议的举行以及《发展筹资问题多哈宣言》获得通过，发展筹资最近得到会员国给予强大的政治助力。差不多所有参与者都对“发展筹资经验”表示满意，特别是因为它具有非常独特的多方利益攸关者性质，希望发展筹资继续下去，做大做强。这反映在《宣言》第 87 段和第 88 段。此外，

许多人表示，由于正在发生的全球金融和经济危机，发展筹资显得特别重要，因此将它做大做强比任何时候都更为必要。

46. 现有的后续模式十分简单，而且人尽皆知：经济及社会理事会同布雷顿森林机构、世界贸易组织和联合国贸易和发展会议(贸发会议)为期一天的春季高级别会议，每年举行；大会为期两天的高级别对话，每两年举行一次。这就是说，在任何两年期间内，分配给发展筹资后续活动的时间总共只有四天。这两个会议没有一个产生了商定成果。这与例如协助支持其他主要联合国会议和经济及社会领域其他主题——可持续发展、社会发展、人口和妇女等——后续活动的现有机制形成了鲜明的对照。它们的会期较长，举行次数较多，而且通过建议，供经社理事会和大会审议。

## A. 强化进程的标准

47. 在 2008 年上半年多哈会议前的审查进程中，同时在会议本身，提到这个主题的参与者看来有一种共同意见，认为一个较有效的发展筹资后续机制的主要标准如下：

### 维持发展筹资的多方利益攸关者性质

48. 大家普遍同意发展筹资的成功大部分是因为各“主要机构利益攸关者”(世界银行、基金组织和世界贸易组织) 密切参与，与联合国合作(联合国在内部也密切同经济和社会事务部、贸发会议、联合国开发计划署协调)。发展筹资的特点是特别开放，并欢迎其他官方和非官方行为者，例如政府间机构和联合国机构、区域机构，特别是民间社会和商业界参与。

### 使进程更富成效，能见度更高

49. 分配给发展筹资主题的时间应当与它对当前经济问题和议题的重要性和相关性更为匹配。这对会议的次数和会期有影响。它又指出有关讨论通常应当产生具体的政策建议，可以由利益攸关者化为行动——不管它们是政府、国际机构、民间社会团体或私人实体或个人。

### 确保有实效、有活力和有信用

50. 看来有一个普遍看法是，所需要的不是一个新的大型政府间实体，因为这种实体行动慢，难组织，难管理。看来大家宁愿设立一个有活力、有效率的机制，由具有适当代表性的有限成员组成——包括所有利益攸关者的代表。对于成本效益的关切，包括尽量减少可能涉及的经费问题，也需要加以考虑，还要维持协商一致的规则。

## B. 现有想法和提议

### 1. 秘书长的提议

51. 虽然越来越多的人同意需要强化进程，但对于如何实际达到目的，迄今没有提出多少具体提议。秘书长在以前提交联合国会员国的发展筹资报告中曾提出各种建议。例如，在蒙特雷会议之后提交大会的第一份报告(A/58/216)中，秘书长建议“根据发展筹资问题国际会议筹备委员会主席团的经验，经社理事会将明智地选择一个规模适当、充分代表各方利益的成员国小组，在必要时，这个小组可以同其他机构中的同行进行面对面的实质性磋商。……经济及社会理事会可能会考虑建立一个适当的机制，比如在地域分配上均衡的委员会、扩大的执行局，或其他类似安排，协助委员会有效地筹备……春季年会，处理属于理事会权限范围内的发展筹资问题国际会议后续行动的相关问题。”

52. 在他的著名的为 2005 年世界首脑会议编写的题为《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权》的报告(A/59/2005)中，秘书长再次提出类似的提议，如下：“经社理事会需要一个有实效、有效率、有代表性的政府间机制，以便与金融和贸易领域各机构的对口部门互动。为达到这一目的，有两个方式：或扩大主席团，或建立各区域得到均衡代表的执行委员会。”同年秘书长关于发展筹资的年度报告(A/60/289)也表达了相同的想法：“鉴于会员国对这一问题十分重视，过去几年在贯彻落实国际会议方面取得了不少经验，看来有必要建立一个更为透明、更有活力和更有效的政府间支助机制，建议大会第六十届会议在审议有关议程项目时商定并于 2005 年设立这样一个委员会。”

53. 由于 2005 年和 2006 年没有处理这个问题，秘书长在 2007 年发展筹资高级别对话提交大会的报告(A/62/217)中再次建议“对于大会来说，从根本上加强为发展筹资进程政府间后续工作所作的体制安排，或许是适时的考虑。”他重申“过去曾有人建议，会员国可以设立发展筹资问题委员会或类似的机制，作为解决蒙特雷会议和多哈后续会议后续工作相关问题的更有活力的常设论坛。这种委员会也可在政府间一级充当与布雷顿森林机构、世界贸易组织和其他利益攸关方之间的持续接口”。

54. 最后，秘书长在 2008 年提交大会的报告(A/63/179)重申：“还有人再次呼吁，加强蒙特雷和多哈会议的政府间后续机制，并且保持联合国与在本项工作中的其他利益相关机构的伙伴关系。在此方面还指出，……任何机制必须做到切实有效、包容各方和透明……确保采取持续的多方利益攸关者和多部门方针并且汲取近年来的经验教训，包括加强与布雷顿森林机构的互动，以便促进形成一个注重成果的磋商和实质对话框架。”

## 2. 里约国家集团的提议

55. 里约集团国家在筹备多哈会议的审查会议上曾重点讨论这个问题，并作成具体提议。2008年6月3日的提议文件吁请设立一个“发展筹资论坛”，每年在布雷顿森林机构半年一次的会议前开会两次，之后在联合国大会进行着重成果的年度讨论。里约集团强调，设计新机制的主要指导标准为：“综合全面、定期、多部门、有活力和互动、民主、平衡兼顾和合理利用资源”。“论坛”本身组成如下：联合国会员国(18、36或54)；世界银行和基金组织执董会执行董事(每个机构5名)；世界贸易组织总理事会主席；贸易和发展理事会主席；其他有关政府间组织的代表；区域委员会代表(5名)；一名民间社会代表和一名商业部门实体代表。

56. 根据里约集团的提议，发展筹资论坛将是大会的附属机构，其主要目标是审查和监测各方在蒙特雷会议和多哈会议作出的发展筹资承诺，查明障碍、挑战和新问题，并将讨论的重点放在行动建议之上，以此作为大会在此之后通过的决议的基础。

## 3. 民间社会组织的提议

57. 民间社会组织一直对这个问题很有兴趣，并提出建议。代表世界各地52个民间社会实体的“多哈非政府组织集团”于2008年8月30日分发了一份文件给在纽约的代表团，作为对多哈会议的贡献。该集团建议用一个新的机构体制取代当前的后续进程。这个新的机构体制起码有五个特点：(a) 它应当定期并经常开会；(b) 它应当产生谈判达成的成果；(c) 它应当是最高级别的，特别是应包括负责关键经济领域的高级官员；(d) 应让民间社会有活动空间，发展筹资进程从一开始就让民间社会参与；(e) 机构体制应就具体的后续事项提供必要的合法性、政治指导和领导力。然后，在多哈本身，民间社会论坛在其最后声明中指出：“发展筹资进程应在联合国的合法框架内资助一个新的机构体制，集合……所有利益攸关者……”。

## C. 合并各种提议、标准和目标

58. 参照上述各种提议、标准和关切，同时首先铭记着《多哈宣言》第87至89段列明的目的和目标，各会员国在这个阶段或许可以考虑为发展筹资后续工作制订更有效和更强劲的机制。在里约集团和秘书长的意见以及其他利益攸关者的想法的基础上，可以提议这个机制的中心是一个具有代表性的多方利益攸关者“发展筹资委员会”，附属经济及社会理事会或大会。为了使它尽可能具有活力，委员会的组成可以相对地小；一个可能是来自联合国代表团18个成员、世界银行执委会6名代表、基金组织执委会6名代表、世界贸易组织和贸发会议各1名代表、其他有关联合国机构包括各区委员会1名代表、其他政府间机构1名代表、民间社会和商业界各1名代表。这样委员会就有总共36名成员。

59. 为了使参与者的甄选尽量简单，兹进一步建议来自联合国代表团的 18 名代表——等于经济及社会理事会成员的三分之一——从经社理事会成员中自动选出，办法是每一个当选经社理事会成员的会员国都要在其经社理事会三年任期内的第二年出任发展筹资委员会成员一年。这就可以确保代表的透明和民主轮换，无须进行任何独立的选举进程。按照同样的办法，来自世界银行执委会和基金组织执委会各 6 名代表可以由两机构自己商定的轮换办法安排出任成员。当然，应当记得的是，世行和基金的执行董事通常代表选区，而不是个别国家，因此在任何甄选或轮换办法中都应设法考虑到这一点。

60. 上面扼要说明的发展筹资委员会或可符合《多哈宣言》订明的富有效力和包容各方的目标。它可以用上述普遍同意的标准为基础，同时考虑到关于这个问题的现有建议。它可以每年在纽约开会两次，每次一周——按照里约集团的建议，在布雷顿森林机构的会议前不久举行——这样，所涉经费问题最少。委员会当然会取代经济及社会理事会同国际金融和贸易机构的春季高级别会议以及大会每两年一次的高级别对话。它的建议将提交上级机构。

### 可能的思考要点

1. 联合国各代表团和国际金融和贸易机构的代表会不会认为像上面扼要说明的“发展筹资委员会”可以促使所有有关利益攸关者给以更多的投入和参与？
2. 如果新的机制没有设立，可以做些什么来使春季高级别会议对参与者更具吸引力和更有意义？应不应该在布雷顿森林机构的会议之前而不是之后召开？应否为期两天而不是一天？什么是它的最有用成果？
3. 如果维持目前的办法不变，大会两年一次的高级别对话应否保持现有形式？2009 年应否举行一次对话？如果要，应在何时举行？如何举行？对话是否应当与大会关于全球金融和经济危机的会议有关？
4. 任何强化的发展筹资后续机制如何可以最终关联到上面第一节 C 提到的设立新的全球机构去处理国际金融结构和治理问题？