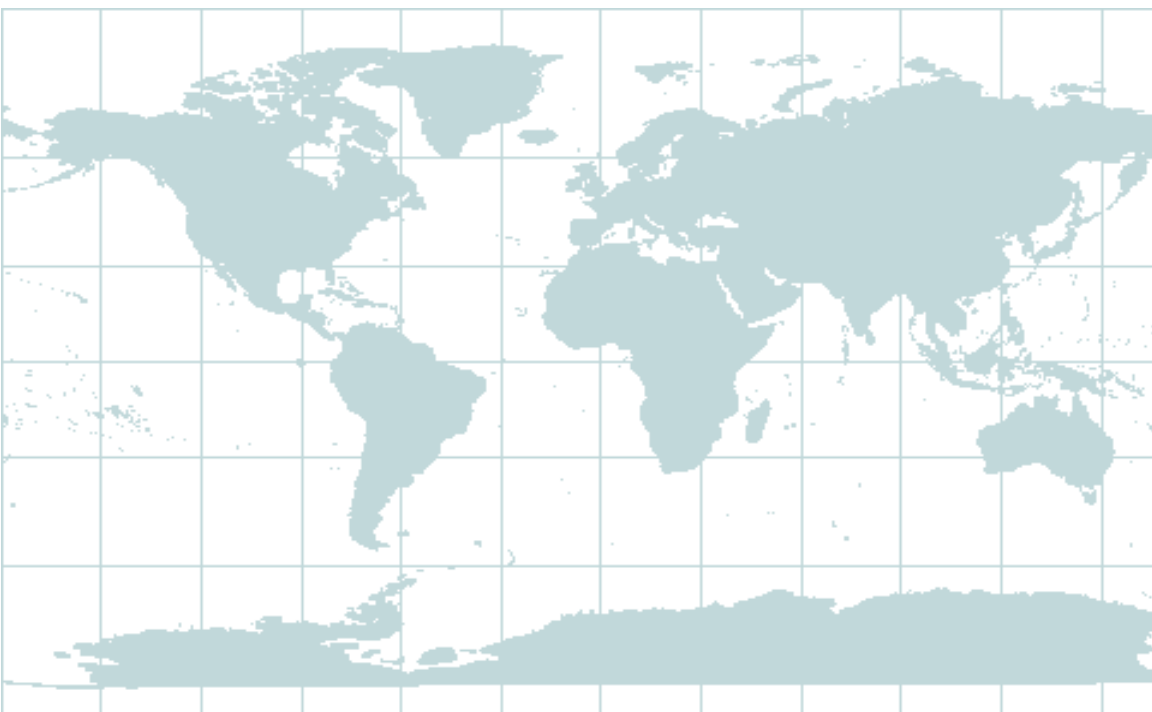


经济和社会事务部

2010年世界经济与社会概览 重探全球发展之路

概 述



联合国
纽约，2010年

概 述

摘 要

紧随粮食危机、燃料危机和气候变化危机而来的全球经济危机，暴露了各种体制性弱点。正是这些弱点导致了这场危机，因此国际社会必须设法加以克服。这些体制性弱点的根源是，60多年前与联合国及相关机构一起建立的一整套现行体制和规则，已无法适应几十年全球化带来的广泛得多的经济相互依存关系和复杂性。为实现减贫和发展的共同目标改造全球机制，提高各国的能力，是一条克服这些弱点、实现全球经济政策一致性的可行之路。

处在十字路口的全球化

2008-2009年全球经济危机暴露了金融市场运作的体制性失效以及经济决策核心的严重缺陷。美利坚合众国的金融风暴迅速蔓延，几乎席卷整个世界，影响就业和生计，凸显了全球经济的相互关联性。而且，经济和金融危机是紧随其他几场危机爆发的。世界粮食和能源价格飙升和急剧波动，这是几十年来忽视粮食种植、不对投机性越来越强的能源市场加以控制的结果。气候变化已经是一个迫在眉睫的严重危险，其后果已在世界许多地区显现，表现为干旱愈加频繁和严重，雨水过多。气候变化的影响，使其他危机雪上加霜。

多重危机接踵而至，暴露了我们的全球治理机制在应对这些挑战方面存在的严重弱点。希望经济快速恢复的强烈愿望是可以理解的，但是“重返轨道”就是重新走上无法持续的全球发展之路。要实现未来的持续普遍繁荣，就需要对全球经济治理进行重大改革，并开拓全球经济发展新思路。

新思路的一个核心重点，是必须注重可持续发展，为此既要实现物质财富增长，又要保护自然环境，确保社会公平和公正，而不是狭隘地注重基于市场激励的经济增长和私人财富聚集。全球问题需要用全球办法来解决。而且，鉴于这些问题相互关联，国际社会要实现公平、可持续全球发展的多重目标，就必须在各级采取高度一致的对策。由于各种全球挑战极为复杂，采取这种解决办法不会是易事。需要开拓新思路，并在国家决策进程与全球决策进程之间达成新的平衡。

按照新思路改革全球发展，是今年《世界经济和社会概览》的主题。本研究报告无意绘制蓝图，而只是想提出想法。可以在这些想法的基础上制定一个新的、协调一致的“混合”方针，以指导发展政策和国际合作。

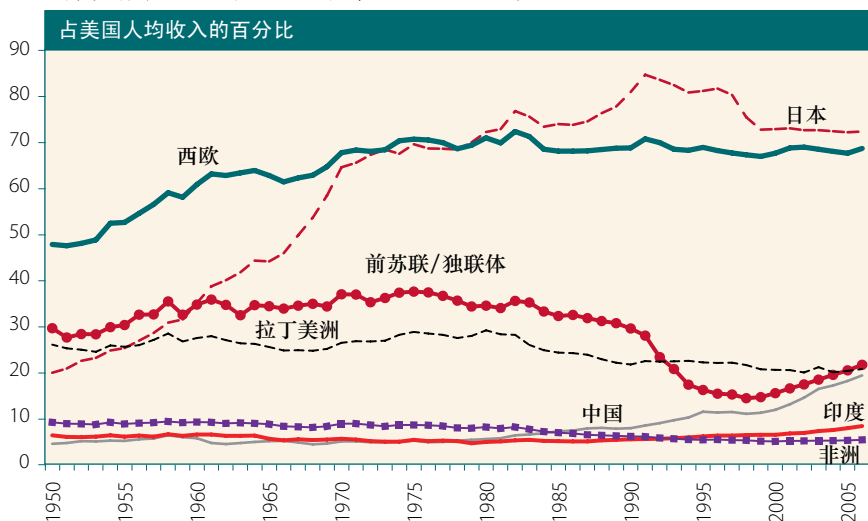
时代在变化

当前各种挑战出现之时，很可能是一个历史分水岭。在可预见的将来，有四大变化很可能在全球经济中占主导位置。

首先，全球经济正经历着一些重要转变。发展中亚洲的迅速增长，使全球经济力量均势发生转变。这种增长很可能继续下去。同时，不少发展中国家(多数在亚洲)大步“靠拢”当今先进国家的生活水准，但其他一些国家，特别是非洲国家，已落后得更远(图1)。世界上每日以不到1.25美元为生的贫穷者人口，已从1990年的18亿减至2005年的14亿，但贫穷者人口减少的情况几乎都集中在中国。在撒哈拉以南非洲和南亚，贫穷者人口绝对数有所增加(图2)。同时，除了极少数例外情况，自1980年代初以来，各国内部的收入不均等有所扩大。扭转全球经济差距扩大的趋势，防止其成为新的紧张局势和不安全局势的根源，将是今后几十年的一大挑战。

第二，今后几十年的人口变化将对日益紧密的全球相互依存关系产生重大影响。世界人口每年增加7 000多万。也就是说，到2050年，全球经济必须有能力使90多亿人过上体面的生活，其中85%在发展中国家(图3)。全世界人类发展的进步使死亡率大幅降低，人的寿命更长。

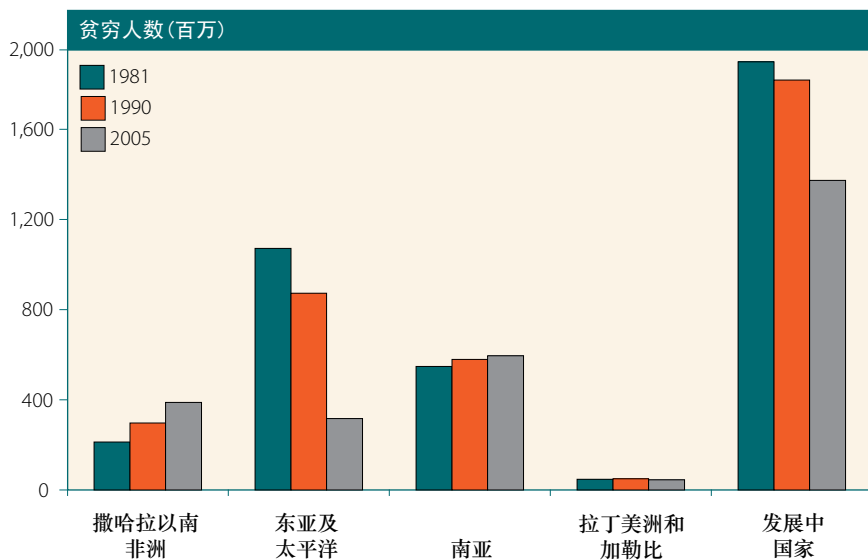
图1
持续存在的全球收入差异，^a 1950-2007年



资料来源: Angus Maddison, “世界人口统计, 国内总产值和人均国内总产值, 1-2006 AD” (2008年)。可查阅: http://www.ggd.net/maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_09-2008.xls。

^a 按一个国家或区域人均收入与美利坚合众国人均收入的比率衡量。原始价值以1990年国际杰里·卡米斯元计。

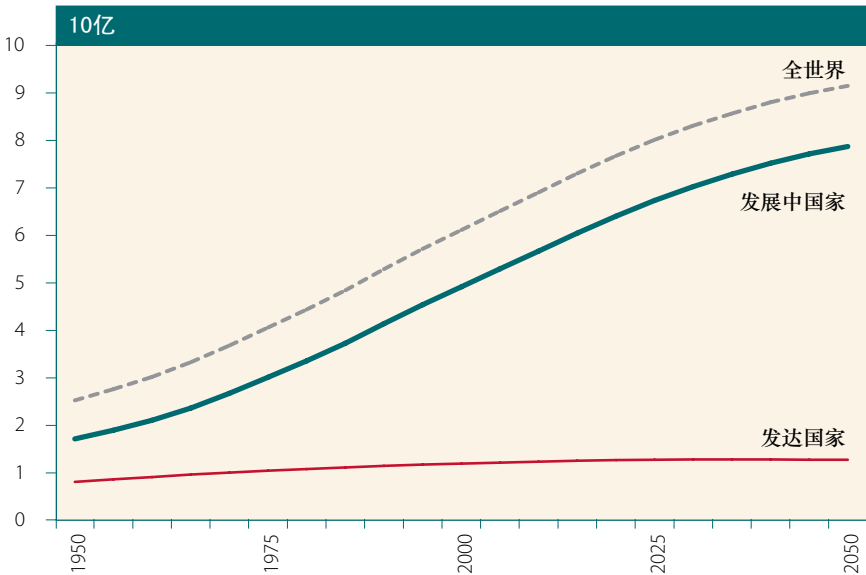
图2
不断分化的减贫趋势，^a 1981年、1990年和2005年



资料来源: 《世界社会状况报告: 反思贫穷问题》(联合国出版物, 出售品编号: C.09.IV.10)。

^a 贫穷状况按每日生活费不足1.25美元的绝对人数衡量。

图3
不断增长的世界人口，1950-2050年



资料来源：联合国秘书处经济和社会事务部人口司，《世界人口前景：2008年订正本》，人口数据库。
可查阅：<http://esa.un.org/unpp> (2010年4月12日查阅)。

因此，世界人口正迅速老化。到2050年，发达国家每4人有1人超过65岁，在今天为发展中国家的各国，每7人有1人超过65岁。这将给养老和卫生系统带来压力。而且，发达地区人口减少和老化问题可能导致比现在大得多的移民潮。

发展中国家将不得不适应城市人口不断增长的局面。到2050年，预计有70%的世界人口在城市地区居住，而不断膨胀的若干特大型城市将产生自身的问题。这将使创造充足的、体面的就业机会更具挑战性，而这一挑战如不加以应对，城市居民就会持续面临普遍贫穷和不平等问题，这将成为社会和政治动荡的根源。城市人口扩大也将改变粮食和土地使用模式，这可能产生巨大影响。除了农用土地将减少，肉类和乳制品的消费将导致土地使用模式转变、森林进一步遭砍伐、能源使用增加、粮食价格上升和区域粮食短缺。

第三，从某种程度上说，不断增长的世界人口是以自然环境退化为代价得以维持的。覆盖地球的近一半森林已消失，地下水源正迅速枯竭，生物多样性已大量减少，每年因焚烧矿物燃料而排放的二氧化

碳目前已接近300亿吨。因此，人类繁荣程度的提高，是通过付出具有全球后果的巨大环境代价实现的。气候变化的威胁就是例证，而且如《2009年世界经济和社会概览》中的分析所示，要遏制这一威胁，需要对能源系统、工业生产流程和基础设施进行重大改革。

第四，全球各种经济进程相互关联越来越密切。农业和工业生产日益通过国际公司主导的几乎没有任何监管的全球价值链进行。全球危机表明金融市场如何相互关联，显示系统的一个部分出问题如何迅速给系统的其他部分带来冲击波。气候变化和不断扩大的移民潮是影响全球的棘手问题，但为指导这些进程而确立的政策、规则和体制多数属国家制定，全球性机制极为支离破碎。不进行改革，国家决策进程与全球决策进程之间的紧张关系势必加剧。

问题是如何改革负责全球治理的各种机构，使之能够更加协调一致地应对这些挑战，同时允许国家和人民享有决定自身命运的必要空间。

转变中的发展观

战后关于增长和发展动因的思维发生了根本性转变。当前的全球危机引发了对传统理念的新一轮反思。1950年代和1960年代的理念是，要实现发展，就需要政府发挥领导力，消除对增长和发展的各种制约因素，例如为此进行公共投资，建设基础设施；进行贸易保护，制定工业政策，以促进进口替代和发展企业能力；以及吸引发展援助，消除外汇制约因素。

这种政策自然促进了经济增长，在有的地方持续获得成功，如在亚洲部分地区，但在许多其他地方却不那么成功。在创建得到国家几十年支持后能独立生存的企业、有效克服外汇制约、创造充足就业机会等方面的种种失败，促使对发展政策和发展合作作出重新评估。例如，“基本需求发展观”主张调整政府干预措施，更直接地支持创造就业机会和确保人人获得社会服务的机会。另一种发展观认为，需要彻底反思政府在管理经济发展方面的作用，因为政府的干预及对公共财政的管理不善被认为是对市场的扭曲。根据这种观点，发展政策需要更多地关注宏观经济稳定，不仅在生产活动中，而且在提供社会服

务方面，都应当更多地依赖放松监管的市场和私营部门的主动性。这一发展观在1980年代和1990年代成为主导模式，一般称为“华盛顿共识”，因为它反映了设在哥伦比亚特区华盛顿的多边机构和决策者的政策取向。

大会2000年9月8日第55/2号决议通过的《联合国千年宣言》，意味着重新发现了一种见解，即基于市场的增长战略本身不足以解决普遍存在的贫穷问题，需要有运作良好的机构和有效的社会政策，以确保适当提供医疗保健和教育并避免众多的人被排斥在社会之外。全球粮食、能源和金融危机暴露了放松监控的全球市场的运作所固有的系统性缺陷，需要各国政府以适当方式参与应对这些危机，对支撑华盛顿共识的传统理念给予抨击。

全球化与国家政策空间

发展要取得成功，没有简单的处方。显然，发展思路领域迄今出现的任何主导模式，都不能说是成功的发展蓝图。1980年代和1990年代，亚洲几个国家持续、迅速的经济增长，被推崇为华盛顿共识所主张的市场导向、出口主导的发展战略的成功范例。但实际上，这些增长成功背后的发展政策，尤其是在初期，更近似于早期发展思路中的统制经济模式处方，与早先促进西欧和日本现代发展的处方不无相似之处。这些发展政策除其他外包括土地改革、人力资本投资、有选择的贸易保护、定向信贷以及政府为发展产业和技术能力、同时逐渐使企业参与全球竞争而给予的其他支持。

过去在某些地方行之有效的办法，在其他地方未必同样有效。一个原因是，世界融合程度日益提高，国家在相对孤立的环境中重振发展的空间相应缩小。外国直接投资和全球价值链在推动世界生产、贸易和技术发展方面的作用日益扩大，限制了各国政府实施老式工业政策的空间；多边贸易规则对国内为发展出口行业而提供的扶持措施带来了限制。此外，由于私人资本的自由流动，实现宏观经济稳定的难度要大得多。知识产权规则和质量标准，增加了许多发展中国家吸收新技术和提高全球竞争力的成本。这并不是说完全

没有政策空间，而是说政策空间的缩小给当今决策者构成的挑战要大得多。如下文所述，在与维护全球公益物等全球目标不矛盾的前提下，对国际规则进行某种改革有助于扩大回旋余地；但即便进行了这些改革，发展战略要取得成功，仍需要各国决策者坚定决心，作出协调一致的努力。

扶贫议程的前途

改善人类福祉，消除贫穷，是发展的最终目标。如何通过国家发展政策实现这些目标？这一问题的答案，随着发展观的转变，在多干预还是少干预这两个办法之间来回摆动。

涓滴效应

1950年代和1960年代的现代增长战略假定，促进工业发展会加快整体福利的改善，而整体福利的改善，将通过扩大正规部门就业和提高实际工资而使贫穷者受益。社会政策被视为总体发展战略的一项基本内容。在许多发展中国家，社会政策的内容包括广泛分配物资和服务补贴。补贴不仅补助收入，还有助于压低工资成本，以支持工业发展。在不断扩大的现代工业部门以及政府服务部门工作的城市工人，也是不断扩大的社会保障(覆盖健康风险和老龄收入无保障(通过养老金))以及国家为实现普及目标而补助和提供的教育和医疗保健服务的主要受益者。农村生产者也获得了补贴和其他有助于提高农业生产力的激励措施。但在多数情况下，许多发展中国家的社会政策忽视了结构性贫穷者的需要；实际上，许多国家中发言权较大的城市中等收入群体获益最大。

增长再分配

由于实施这一战略后在创造就业机会和减贫方面的成果令人失望，1970年代产生了各种政策建议：进一步促进劳动密集型活动；(通过土地改革、提供信贷等办法)为贫穷者提供更多获取生产性资产的机会；将教育和卫生服务的覆盖面扩大至贫穷者，以便全民共享经济增

长成果。据认为，收入分配越公平，人类发展程度越高，经济增长的可持续能力就越强。这一发展观的改变，得到了国际劳工组织(劳工组织)和联合国等国际组织的大力宣传，并被植入“增长再分配”战略、世界就业方案和基本需求发展观。不过，这些发展观虽有吸引力，但没有成为1970年代或1980年代的主导政策实践。

返回涓滴效应

相反，1980年代初期发展中国家发生债务危机后，华盛顿共识及对整体增长目标的再度重视成为新的发展观。根据这一发展观，市场改革可以提高经济和分配效率，加快产出增长，从而创造就业机会。社会政策也发生了重大变革。过去广泛使用的补贴和社会转移办法被视为扭曲市场、成本过高，不仅导致无法持续的财政赤字，而且造成教育和卫生服务效率低下。使社会服务更大程度地顺应市场原则(例如，通过私有化或采取用户付费办法)，将更多地激发有效提供服务的积极性，减少对政府预算的压力。由于认识到宏观经济稳定和结构调整方案可能在过渡阶段产生社会成本，因此建立了以贫穷者和弱势群体为目标的**社会安全网**。在这一框架内，社会政策的主要目标不再是服务于总体发展战略，而是作为一种补偿办法，目的是减轻市场导向经济政策的痛苦后果：从普遍性向选择性转变。

重新关注减贫

联合国通过《联合国千年宣言》之后，对千年发展目标作了阐述，并决定把《减贫战略文件》置于最贫穷国家债务减免倡议的核心地位，这就更加明确地把减贫和人类发展重新置于发展工作的首要位置。虽然市场改革和自由化仍是公共政策的主流，但在这些总体框架下，社会领域的一些政策转变更加突出，包括教育和卫生支出更为优先；重新审视用户付费办法；促进在小额融资和土地产权等领域认为有助于减贫的方案；实施创新的现金转移方案，鼓励贫穷者和弱势群体投资于人类发展，为此规定，给予现金转移的条件是让孩子继续上学，以及(或)让母亲和孩子使用卫生设施。但在许多情况下，市场自由化导致的损害难以弥补，而且社会政策相对于经济政策来说基本上仍然无

足轻重。例如，宏观经济政策仍狭隘地注重稳定物价、政府预算和经常账户赤字，而不是注重稳定就业。这不仅限制了用于千年发展目标的公共支出的扩大，而且加剧了外部冲击对就业和收入增长的影响，加剧了经济不稳定，把调整负担过多地加在贫穷者和弱势群体身上。同样，贸易和财政政策继续致力于进一步融入全球市场，目的是提高竞争力和推动实现增长目标，但在多数情况下对创造就业机会、减贫和增强经济安全无多大助益。

前进道路

结果，许多国家无法在国际社会规定的期限2015年前如期实现千年发展目标。但是，即便这些目标得以实现，在人类发展方面仍然存在重大挑战：仍需使千百万人摆脱赤贫，仍需满足小学以上的重要教育需求和应对急性和慢性疾病高发的问题。需要在持续的粮食不安全、气候变化威胁、人口老化和其他人口变化的背景下应对上述挑战。从现在的情况看，较为成功的发展经验表明，前进道路的第一步，是根据具体国情拟订国家可持续发展战略，在各个关键政策领域力求协调一致，并认识到：

- 宏观经济政策需要基础广泛、面向发展，立足于反周期性财政和货币政策规则，以利于创造就业并在经济波动时保护家庭收入，并立足于各种政策原则，以确保总体价格水平和资源流动符合推动经济多样化和农业、林业、能源、制造业和服务部门可持续发展的产业政策激励目标。
- 应高度优先重视农业发展政策，尤其是在农业生产力依然低下的国家，这些政策应注重小农的土地获得、推广服务、改进投入、信贷和农村基础设施等方面。
- 可持续发展需求应成为社会和产业政策的主要关注点，基础设施的选择以及产业重点(不仅是制造业，还包括农业、林业和能源)的确定，应符合同时应对适应和减轻气候变化、创造充足就业机会和改善贫穷者生计等挑战的需要。
- 社会政策本身需要协调一致，应避免过于狭隘地注重社会保

护,避免只以贫穷者为目标,而应更偏重于普遍性(为各个年龄组的人口建立“最基本的社会保护”),并保障人类发展不断进步和家庭一级社会繁衍所需的条件。

没有一个有利的全球环境,就不可能有效实施这些战略。实施国家发展战略,需要有以下有利条件:稳定的援助,尤其是对利用其他筹资渠道机会有限的低收入国家而言;公平的多边贸易体制,允许各国享有建设国内生产能力和努力实现可持续发展目标的空间;稳定和可预测的国际金融市场。在现行全球治理规则和机制框架内,国家和国际决策层之间缺乏这样的一致性。需要对现有的国际援助、贸易和金融架构作出重大改革。

力争建立新的援助架构

零散的援助架构的根源

最初,官方发展援助的主要目的是克服妨碍成功实施增长战略的外汇制约因素。双边和多边援助资源的很大一部分指定用于基础设施投资。1950年代和1960年代的援助方案进一步强调技术合作和能力建设。大部分援助乃至全部援助用来支持政府的发展工作。其后几十年,由于捐助国和受援国情况都发生了变化,这种情况有所改变。有些受援国出现了吸收能力和管理大量援助的治理能力不足的问题,导致外援利用率低下。还有些国家越来越多地利用其他外资渠道,从而减少了依赖官方发展援助的必要性,因为这种援助往往附带许多条件。捐助国则认为,在许多地方,能力建设没有扎实展开,对援助加速总体增长的实效及对受援国政府管理援助的能力越来越失去信心。由于对政府的作用失去信心,加上1980年代发展政策范式发生了变化,出现了要求减少国家干预的主张。多边发展筹资日益附带要求受援国政府整顿财政、采取其他宏观经济稳定措施及实行市场改革等条件。双边援助往往效仿这一做法,与国际货币基金组织(基金组织)和世界银行的贷款协定相结合时,尤其如此。同时,由于日益担心调整的社会成本,援助重点转向减贫和社会方案,(包括多边开发银行)对基础设施的支持有所削减。

总之，援助更为狭隘地注重扶贫方案和社会部门，较少支持广泛的、变革性发展进程。这一转变还导致政府和非政府、多边和双边援助机构大量增加，向发展中国家各种特定目的援助项目提供支持和资源。近年来，私人基金会及南方捐助者作用的扩大，加速了援助机构的增加。

由此产生的援助框架极为零散。这种情况增加了业务成本，有损国家政策空间。每个捐助者往往自己派出考察团，谈判所资助项目的条件，推行自己的会计方法，规定自己的条件，并由自己进行监测和评价。这不仅增加了提供援助的直接成本，而且往往影响到受援国的体制能力，使政府推行协调一致的长期发展政策的工作复杂化。援助的零散化也使资源流量较难预测，更不稳定，使高度依赖援助的预算过程的管理更为棘手。

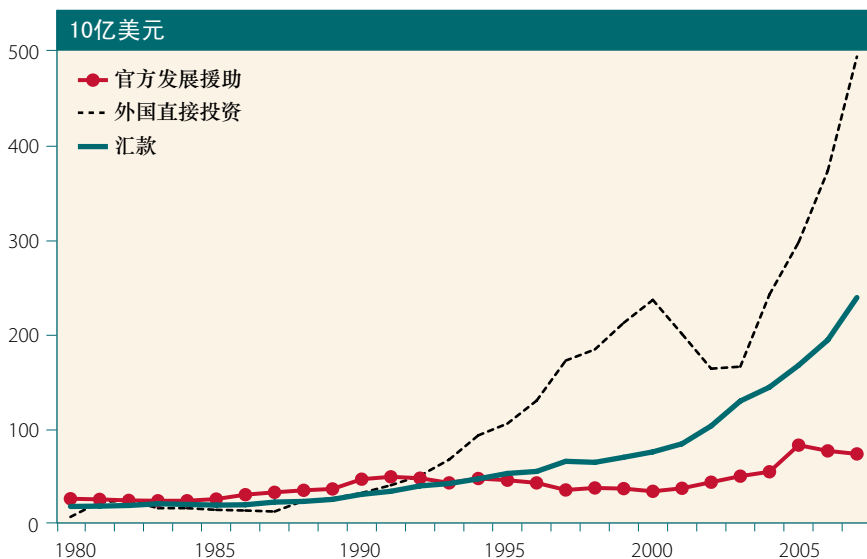
援助零散且不足

捐助者的增加未必意味着援助量的增加。援助方案的平均规模已缩小。作为经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会(发援会)成员的主要官方发展援助提供者1990年的捐助，占其合并国民总收入总额的0.33%。到1990年代末，这一比率降至0.22%，到2010年，回升至0.35%，但仍然远低于迄今作出的所有承诺，包括联合国规定的占国民总收入0.7%的长期目标。

考虑到向最贫穷国家提供更多援助以应对粮食安全问题和气候变化的呼吁，在履行帮助落实千年发展目标发展议程的承诺方面存在的差距尤为触目。同时，在许多国家，包括外国直接投资和工人汇款在内的其他资源流量已超过援助流量(图4)。在履行对非洲的援助承诺方面差距最大，说明援助流量分配仍然不均衡，并不是向低收入国家大幅倾斜。

这些趋势使人们不仅对援助是否充足，而且对援助是否充分根据最需要官方发展援助的国家的发展筹资需要提供产生疑问。

图4
流向发展中国家的外国直接投资、汇款和官方发展援助，1980-2007年



资料来源：经济合作与发展组织/发展援助委员会和世界银行。

解决零散化问题：治本还是治标？

捐助者一直在设法纠正这一情况。2005年《援助实效问题巴黎宣言》和2008年《阿克拉行动纲领》¹呼吁加强援助目标的协调一致，并加速执行商定原则。《巴黎宣言》提出了新的捐助者行为守则，以降低零散化程度，并提出了根据受援国方案统一援助、协调捐助者考察团、减少项目实施成本等目标。在国家一级进行规划，使援助更可预测，以此提高援助质量。为提高一致性做出的这些努力，也符合减贫战略文件议程，因为该议程的目的显然也是让捐助者服从国家确定的发展战略，由受援国起主导作用。

落实这些原则并非易事。使受援国的国家发展优先目标与捐助国纳税人核可的目标相协调很困难。来自发援会捐助者的援助只有不到四分之一是以预算支助形式提供的，援助作为多年期方案组成部分的例子也很少。事实上，据认为减贫战略文件附带太多条件，包括宏观

¹ A/63/539，附件。

经济政策条件，而且是由捐助者驱动的，实际上有损受援国对援助方案的自主权，不利于捐助者服从受援国国家发展战略的目标。

前进道路：力争建立面向需求的援助架构……

迄今做出的尝试虽然没有产生多少直接成果，但是把受援国置于主导地位看来是降低零散化和提高援助成效的一个可取步骤。需要捐助者更坚定地承诺接受按需分配及援助服从国家发展战略的原则，这一点符合《巴黎宣言》的原则。与其如现在这样尝试渐进办法，看来不如大刀阔斧地改变做法，要求全面遵守这些原则，以解决有损援助实效的持续零散化问题和国家自主权问题。

根据这一办法，可持续发展战略将为国家一级的政策一致性提供框架，确定需由援助填补的资金缺口大小，并确定何时需要这种援助。将与双边和多边及非政府捐助者进行协调，要求其通过多年期承诺响应需求。在开展这项工作时，可与其他发展筹资渠道进行协调（见下文）。由捐助者指定援助资金的用途，将不那么合时宜，不过在指定用途有助于达到特定目的（例如通过纵向全球卫生基金动员私营部门的支持）时，仍可以指定用途，但会始终要求证明指定的用途符合发展战略的优先目标和筹资需求。监测、评价、追究责任及确定最新资金需求的工作，将由各捐助者组成、受援国主持的一个常设联合委员会负责。事先附加的条件只能以受援国已阐明国家发展战略为限，而捐助者不得对其援助附加其他政策条件；相反，是否继续提供援助，将根据监测到的进展情况及战略实施结果作出决定。

……利用各国所属信托基金提供的新资金来源

当前官方发展援助占经合组织/发援会国家国民总收入0.7%的目标，是根据发展中国家1960年代的估计外汇需求确定的。这一目标总体上仍未实现，而基于需求的援助制度可能会重新确定需调动的援助额。可能需要订立新的目标，以确保筹集充足的资源，用于支持发展中国家减轻和适应气候变化的工作，并确保提供贸易援助和全球公益物。此外，仍需要单独安排用于救灾和人道主义援助工作的集合资金。

还应考虑另外两项基本改革。第一项改革是通过利用信托基金机制，使援助与其他国内国外发展筹资渠道相协调。第二项改革是更多地利用新型国际税赋和国际流动性的杠杆作用为发展服务。

利用信托基金机制来援助单一国家或一组国家，可进一步推动援助资金与受援国国家优先目标相协调，确保长期筹资，并使传统的官方发展援助资源调动与新型发展筹资相协调。双边捐助者和现有的全球基金将向信托基金捐款，而信托基金将根据受援国的方案和预算需求支付资金。也可以允许信托基金购买发展中国家的政府证券，以便将援助与今后的国内资源调动工作挂钩。这方面已经有经验，有一些多年援助承诺已改为购买债券，以便为热带病药品提供资金和前期投资资金。也可以允许受援国定期把经济上升时期所得的预算节余存入信托基金，以防范外部冲击，在遇到冲击时加以利用。把援助资源集中于信托基金的另一个好处是，可以简化和统一程序，更好地支持国家目标、优先事项和战略。这样可以预防工作重复和重叠，尽可能减轻将援助融入受援机构的负担。但需要审慎确定信托基金的自主权和管理机制，以免损害国家自主权。认捐不应附带条件或指定用途。

新形式的国际税赋（比如对国际金融交易小额征税），在为发展筹资新架构筹集资金方面可发挥日益重要的作用。可通过一个全球基金，把新的税收划入各国的信托基金。

重新审视全球贸易规则

现行规则未充分遵循共同但有区别的责任原则

2001年启动的多哈回合旨在订立更面向发展的多边贸易规则。这一回合陷入僵局，反映了在制定一套理想的共同游戏规则与照顾各国参与贸易竞争的能力差异的原则之间达成适当平衡的困难。关税及贸易总协定（总协定）订立以来，共同但有区别的办法一直是拟订多边规则和加强国际合作进程的一项内容。

世界贸易组织成立以来，主要重点已转向订立共同的贸易规则，过去二十年世界各地贸易自由化即反映了这一点。这种情况越来越限制发展中国家利用贸易政策促进经济发展的空间。

通过实行最惠国待遇，为发展中国家尤其是最不发达国家的产品进入发达国家市场提供了免关税和免配额准入，这方面已经取得进展。但发展中国家在市场准入方面持续面临重大壁垒。此外，先进国家的农业补贴仍然很高，继续限制发展中国家农民的生产和创收机会。

为贸易和产业政策创造更多空间

过去半个世纪成功融入世界贸易体系的国家，在对世界市场开放之前，都经历了实行贸易保护和为国内生产部门提供补贴的阶段。现行多边贸易规则给希望步其后尘的后来者留出的空间有限。在扩大发展中国家的世界市场准入和减少发达国家的农业补贴措施方面需要取得进一步进展，同时需要修订多边规则，以增加发展中国家提高生产和贸易能力所需的空间。

一项关键行动是重新审视对利用补贴促进出口的做法实行限制的各种现行规则。应给予发展中国家更多空间来采用这些补贴，作为其总体发展战略的一项内容。为了确保符合共同但有区别的原则，允许采用这类补贴措施，应规定以下条件：补贴的确是有选择的（而不是普遍的）、暂时的（而不是无期限的）、与成效挂钩（而不是无条件的）、符合体面工作纲领，而且无害环境（见下文）。

第二项关键行动是大幅扩展贸易援助计划。贸易援助计划下的资源分配需充分符合国家发展战略。贸易援助在贸易谈判框架内作为一项单独举措出现，目的是补偿生产、贸易和政府收入损失，支持发展中国家建设具有国际竞争力的生产架构及各种贸易能力。

贸易与气候变化

贸易政策与气候政策保持一致，这是近期才意识到的一个挑战。如果不采取纠正措施，比较开放的贸易可能导致温室气体排放量（例如，货

物运输产生的温室气体排放)增加。反过来说,气候变化已对一些发展中国家的发展和贸易能力产生影响,除其他外表现为自然灾害更加严重,给农业和基础设施带来了冲击。

此外,为应对气候变化而制定的国家政策,可能对世界价格以及世界其他地方的生产、贸易和生计产生影响。例如,欧洲和美利坚合众国为刺激生物燃料生产而采取的国内价格补贴措施影响到土地使用模式,导致世界粮食价格上涨,并加剧了发展中世界许多地方的贫穷。

总体而言,目前各国实施国内气候变化政策的能力不在公平的起跑线上,这将对国际竞争力产生影响。例如,缺乏资源和负担得起的低碳技术的国家,与有能力支持企业实现减轻气候变化目标的国家相比,处于不利的竞争地位,因为后者可以根据含碳量多少对来自未采取类似减轻气候变化措施的国家的进口产品课税。这样,将气候与贸易挂钩可能被用作保护主义的藉口。

而且,现行多边贸易规则是向发展中国家转让技术的障碍。此种障碍也使利用绿色技术促进行业发展的成本更高。世界贸易组织规则与多边环境协定,包括《联合国气候变化框架公约》²中相互冲突的内容,也是许多紧张关系的一个根源。

绿色全球贸易与获取技术

要加强贸易政策与气候政策的一致性,首先必须解决多边贸易规则与多边环境协定之间的矛盾。在应对气候变化威胁方面,这一点最为紧迫。在协调多边气候协定与多边贸易规则时,应以气候目标为优先,因为物质福利的可持续性取决于气候条件。两者的协调还应符合多边气候协定赖以为基础的共有但有所区别的责任原则。

在补贴、关税和环境标准等领域,需要采取行动防止与气候有关的边境调整措施成为保护主义的藉口,并扭曲公平贸易关系的公平竞争环境。

² 联合国,《条约汇编》,第1771卷,第30822号。

需要重新审视《与贸易有关的知识产权协议》，³使之有助于向发展中国家转让负担得起的技术，使这些国家能够采用低碳和节能的生产方法。为进一步确保支助绿色生产的政策领域有一个公平的竞争环境，必须订立补偿方案，以弥补发展中国家采用清洁技术的边际成本。

税务协调和全球价值链

全球价值链在国际制造业和贸易中的地位举足轻重，促使发展中国家政府向多国公司提供税率和其他激励政策，以便吸引外资并进入全球价值链。但往往会出现一种倾向，那就是参与“以邻为壑”式的税率优惠竞争，争先恐后地降低税率。但税率优惠并不是多国公司决定生产地点的主要因素。结果，政府往往损失大量税收。

加强国际税务合作可防止此种税率竞争。税务合作还可以缩小多国公司利用转移定价做法的空间。这些公司为了逃税，以某种方式计算公司内部交易的价值，以便在核算时将利润的重头放在税率最低的地点。有效的国际税务合作可能会带来大量额外的发展资源，数额也许会比目前的年度发展援助额高出一定水平。

区域贸易协定与多边贸易协定

政策不一致的另一个根源是，多边贸易框架与不断增加的经济伙伴协定及双边和区域自由贸易协定之间存在各种相互矛盾之处。因此，需加强有关自由贸易协定和经济伙伴协定的多边规章制度。同时需要提高遵守自由贸易协定和经济伙伴协定的发展中国家的谈判能力。与贸易有关的技术援助仍然不足，需要进一步扩大。另外，虽然在世界贸易组织内各国是平等的，但并非所有成员国都有能力派出力量齐全的队伍参加所有谈判。有的国家缺乏充足资源来获得和利用参与与世界贸易组织有关的活动所需的信息。这些国家需要额外援助。

³ 见《体现多边贸易谈判乌拉圭回合各项结果的法律文书，1994年4月15日，马拉喀什》（关贸总协定秘书处出版物，出售品编号：GATT/1994-7）。

调整世界贸易组织的工作重点

随着世界贸易组织的成立，出现了首个处理经济问题的国际执行体制。世界贸易组织争端解决机制允许通过贸易措施实施报复。世贸组织的成立，也意味着多边规章的大幅增加，内容涉及受这一执法武器制约的各种所谓的贸易相关问题。其中多数贸易相关问题，尤其是知识产权、投资措施和服务贸易(特别是金融服务)，对发达国家而言具有更大的直接利益。围绕贸易相关问题的艰难谈判使世界贸易组织决策机制负担沉重，而且，实际上扩大了世贸组织的议程，使之扩展到其他领域，而这些领域或许更应属于其他机构的职责范围。

全球治理的一致性可能需要各方重新思考世界贸易组织规章制度的覆盖范围。例如，金融危机突出表明迫切需要有更好的国际金融监管和更好的工具，以便各国用来管理资本流动。监管方面的这些需要导致了与《服务贸易总协定》⁴的矛盾，因为后者的宗旨是便利跨界金融服务的流动(模式1和2)。确定多边金融服务贸易规则，作为由专门机构管理的改良国际金融监管框架的一部分，可以避免上述不一致问题(见下文)。同样，鉴于对人员跨界流动进行监管的复杂性，有必要考虑制定一个单独的领事工作和移民法律多边框架，以期为希望临时或长期跨境移徙的人建立一个透明、非歧视的移民体制。

使争端机制更为公平

必须使贸易承诺的履行机制更为公平。世界贸易组织争端解决程序的每个阶段仍然都存在严重缺陷。高昂的费用使穷国怯于把案子提交该机制。报复是唯一可以采取的制裁措施。对于所有经济制裁，发动者都要付出高昂的代价。因此，与试图对穷国实施制裁的富国相比，穷国对富国实施制裁的能力要小得多。要确保世界贸易组织争端解决程序和执行机制长期行之有效，就需要纠正现有的偏差。在国内诉讼中，利用法律援助使贫穷者可以更好地诉诸费用高昂的司法手段：受损方由法院判给诉讼费，而统一组织的制裁使受损方免于承担惩罚违

⁴ 同上。

规者所产生的所有费用。以此类推，在世界贸易组织争端解决程序中纳入补偿机制可使多边贸易规则的执行更为公正。

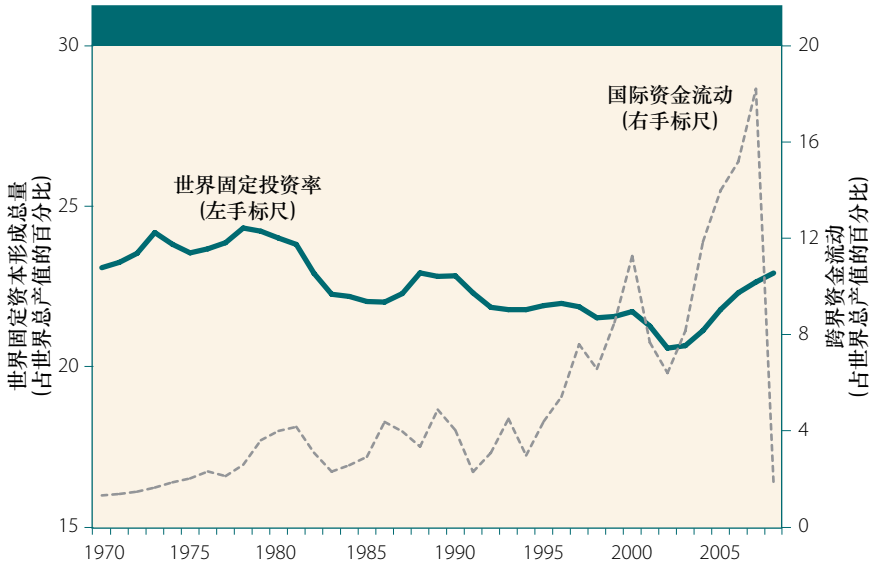
改革国际金融体制

国际金融体制中存在的根本弱点，是导致当前全球经济危机的一个关键因素。1990年代和2000年代，多数国家放松金融监管，解除资本管制，促成了更大程度的全球金融一体化。这也方便了金融改革朝新的、复杂的衍生产品领域发展，并使金融产品与比较有形的生产性资产的距离拉大。这种情况助长了短期资本流动的迅速扩大。通过可轻易在国际上交易的复杂产品，金融市场与保险、商品和地产市场更为密切地交织在一起。在很大程度上，这一“金融化”进程范围不断扩大，超出了监管者的控制能力。这一体系不仅造成了资产多样化幻觉，而且助长了过度冒险行为和资产泡沫，进而刺激了已证明无法持续的全球经济增长模式。毫无监管的金融膨胀，也导致了顺周期性的资本流量波动和商品市场投机。商品市场投机对燃料和粮食危机的发生起了一定的作用。

金融体制的核心功能，是有效地在储蓄方与投资方之间发挥中介作用，提供可靠、适当的长期投资资金。过去几十年金融业的发展，显然丧失了这一功能。尽管金融业呈爆炸性增长，世界多数地方的(生产性)投资率停滞不前(图5)。资本流动增加使发展中国家有更多机会得到金融资源，但由于放松监管的市场上资金流量的波动和荣衰交替的特点，宏观经济政策的管理也因此更为棘手。

在经济和政治上更为相互依存的当今世界，要实现基础广泛、迅速、持续的就业和收入增长，需要应对的政策挑战比过去复杂得多。布雷顿森林系统确立的多边安排不包括全球资本流动体制，因为当时预计资本流动有限。然而，即便在这些安排崩溃之后，尽管私人资本流动激增，全球资本流动体制也没有应运而生。显然，需要振兴布雷顿森林系统，以帮助发达国家和发展中国家减轻资本流量和商品价格波动带来的破坏性影响。

图5
金融快速增长而固定投资停滞不前，1970-2008年



资料来源：联合国秘书处经济和社会事务部，根据联合国统计司国民账户主要总表；国际货币基金组织，《国际金融统计》。

加强国际金融合作

要为可持续增长建立一个更稳定的金融体制和更好的环境，有若干备选办法。有些办法在应对2008年和2009年全球危机时已经采取，但必须同时采取所有这些办法，才能取得预期成果。

首先，需要改善国际金融监管，以遏制过度冒险行为和资本流量波动，包括为此进行适当的资本管制及宏观审慎的监管改革，在准备金要求和贷款损失准备金规则中偏重于反周期性措施。

第二，需加强国际税务协调，取消银行保密做法，以便进行全面的金融监管改革，确保监管范围扩大到海外银行中心，因为目前这类银行中心毫无监管，成了避税港。

第三，在考虑建立新的监管制度之际，需要从根本上改革为应对外部冲击而建立的现行补偿性融资机制。这种改革应确保更充足的国际流动性，而且更易于获取，特别是对发展中国家而言，为此需要参

照近期基金组织的信贷机制改革，修改获取此种资源的条件，并如上文所建议，按照国家发展战略和新的援助模式，进一步放松特别是低收入国家取得这种资源的条件。

第四，需要改革多边监测制度，使其职责范围涵盖监测国家经济政策可能产生的所有国际影响。为预防危机并保障全球金融稳定而进行监测，这仍是基金组织的一项主要责任。基金组织把这项工作的重点定为外部稳定和汇率评估。这种做法已证明无法有效防止近期的全球危机，一个原因是现行机制并不区别各国对体系稳定影响力的大小，也就是说，没有对发行主要储备货币的国家进行更为严格的监测。这种区别对待应是监测工作必不可少的一个方面；但也许更重要的是，这种做法应植入强化和制度化的宏观经济政策国际协调机制。这场危机已清楚证明，需要建立这样一个机制，以降低全球商业周期的摆动幅度，并应对全球金融失衡的问题。二十国集团(20国集团)承诺为实现强劲、可持续、均衡的世界经济增长建立一个框架。应刻不容缓地充实并落实这一承诺。不过，鉴于对世界经济进行可持续的调整需要多年时间，落实这样一个框架不能仅靠20国集团的非正式协商：需要在多边体制内妥善地加以制度化，并建立执行机制，才能使政策协调行之有效、责任到位。

第五，可以建立一个新的全球储备体系，不再以美元为单一的主要储备货币。实践证明，美元不是一个稳定的价值储备手段，而这是一种储备货币的必备条件。然而，为了防范商品市场和资本流动的波动，许多发展中国家在2000年代大量积存这种储备货币。因此，需要建立一个新体系。这一体系应便于更好地在区域和国际两级汇集储备金；这一体系绝不应建立在单一货币甚或多国货币基础上，而应当允许发行国际流动性工具(诸如特别提款权)，以便建立一个更稳定的全球金融体系。如上文所建议，发行这种国际流动性工具，还可以为筹集长期可持续发展投资资金奠定基础。

改革国际金融架构的治理

然而，如果不纠正有损布雷顿森林机构公信力的民主赤字，上述改革都不会奏效。必须改革基金组织和世界银行的治理结构，以便更充分

地体现世界经济主体实力的变化，更好地因应当前和今后的挑战，从而加强这些机构的合法性和有效性。不仅必须重新平衡这些机构的投票权，而且必须从根本上调整它们的职能，使它们有必要的资源，以便有效保障全球金融稳定，协调宏观经济政策，并提供充足的长期发展融资。

需要设立一个新的多边机构，负责实施为进行更好、更全面的国际金融监管而订立的规则。现有机构，如巴塞尔银行监管委员会和金融稳定委员会，职能和手段太有限，而且缺乏充分的代表性。新的多边金融主管机构还必须确保全球金融监管框架与多边贸易规则之间的一致性。

公平、可持续的全球化可行吗？

管理世界经济的这套现行体制和规则是60多年前与联合国、基金组织、世界银行和关税及贸易总协定(关贸总协定)一起建立的。自那时以来，世界已变得面目全非，而全球治理机构却变化很小，或应变缓慢。通过贸易、投资、金融、国际移民以及交通和通信领域的技术革命等途径，各国经济日益紧密地融为一体。

显然，21世纪的发展结果在很大程度上将由国际环境决定。同样，在贯穿整个世界经济的基本运行规则中，形式上和事实上的种种不公平现象，过多地限制了促进发展所必需的政策空间。今年的《世界经济和社会概览》认为，有必要消除在订立不同领域的多边规则方面存在的不一致问题以及国际目标与国家目标的不一致问题。要实现上述目标，必须在以下主要行动领域取得进展：

- 通过改革援助机制、国际贸易规章制度和金融监管制度，增强国家主管当局的权能，以使其推行比过去20年实施的广泛得多的发展政策。
- 大幅增加发展中国家获得技术的机会，使之与国际货物贸易机会相仿。
- 建立公正、可预测、可比的监管机制，以便利国际劳务和资本流动。

- 通过改革监测机制及全球支付和储备体系，使反周期宏观经济协调工作制度化。
- 实现有效的金融监管协调和税务合作，为此需摒弃围绕外国投资而持续多年的自取失败式国家竞争做法。
- 通过全球协调行动避免气候变化的威胁，为此需要通过援助、贸易和金融架构，调整规则和优先事项的制定工作，使之符合全球可持续发展目标。

为实现公平、可持续全球发展改革游戏规则是必要的，但仅此还不够，因为参与游戏的各方也需要改革。给予起步阶段条件较差的发展中国家更多的时间、资源和政策空间，使其成为完全的参与方，这不是强势一方的慈善或友善之举，而是实现扩大国际商贸的共同目标的必要条件。共同但有区别的权利和义务原则，作为不同发展水平的一个体现，需要加以落实，并植入一套明确的规则。

改变规则说来容易做起来难。参与方必须就共同谋求的全球可持续发展目标达成一致，还必须坚信合作将使所有参与方净获利，并符合今世后代的利益。但在任何国际合作体制中，净获利可能被认为并非各方都平等受益；而只要预计结果不会均等，就可能妨碍达成有效的全球解决办法。由于生活水准及由此决定的支付能力不同，就会指望某些国家为提供全球公益物承担较大份额的费用，这就可能降低这些国家为提供此类公益物进行合作的积极性。因此，就制定多边协定而言，提议的费用负担模式与公益物能带来利益多少同样重要。

国际社会必须面对一个重要事实，那就是，迄今全球化带来的不均衡发展模式，在经济上和环境中都不可持续，在政治上也不可行。如今，发展中国家的影响力要大得多、融入世界经济的程度要高得多，因此全球危机对发展影响更大，后果更严重。

这场危机恰恰突出说明了各国经济进一步融入世界经济后随时面临的风险，但现在的问题不是要从全球化道路上撤退，尽管从量方面看，这场危机迫使各方这样做，而是要以可行的方式调整全球化进程。为改革现行援助、贸易和金融架构而提出方法，目的是克服目前存在的种种不足。同样重要的是，要克服基金组织和世界银行等主要

全球经济治理组织当前决策过程中的体制缺陷问题，并消除参与世界贸易组织等其他组织的机会不均等现象。

需要加强全球经济决策的协调，以便尽可能减少关于贸易、援助、债务、金融、移民、环境可持续性和其他发展问题的规则相互矛盾的情况。目前没有一个负责系统地处理多边规则制订工作协调一致问题的国际机构。尽管在1995年曾提议由改革后的联合国经济及社会理事会行使这一指导职责，但该提议当时没有得到大力支持。

全球危机令人痛苦地印证了现行体制的种种弱点。气候变化和人口变化问题要求全球治理的各领域之间以及全球与国家决策进程之间更加协调一致。现在比以往任何时候都迫切需要为基于共同原则和透明机制的国际协调奠定基础，不论其形式为何。

