



大会

Distr.: General
26 July 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

临时议程* 项目 20 (a)

全球化与相互依存：联合国在全球化
与相互依存的背景下促进发展的作用

实现全球化的承诺：促进互联世界的可持续发展

秘书长的报告

摘要

当今世界的互联程度比以往任何时候都高。全球化扩大了贸易和金融，改变了信息和通信技术的应用方式，促进了人员流动，扩大了不同群体之间的思想和知识交流。全球化一直是减少贫困的推动力，并塑造了政府、民间社会和私营部门的发展。

尽管如此，要确保一个有利的国际经济环境和公平的全球贸易体系，使所有国家和所有人民都能从全球化的全部潜力中受益，还有许多工作要做。《2030 年可持续发展议程》为建设一个更包容、更公正、更可持续的世界提供了蓝图。然而，实现这一目标需要采取新办法，这一新办法要建立在分摊责任的当务之急和不让任何一个人掉队的承诺的基础之上。

本报告重点介绍了在实施《2030 年议程》方面与全球化相关的一些最新成功和挑战，包括通过贸易和发展减少不平等、了解移民及其影响以及驾驭信息和通信技术的潜力来实现更大的利益等领域的最新成功和挑战。报告是根据大会第 [72/227](#) 号决议编写的。

* [A/74/150](#)。



一. 导言

1. 显然，全球化通过贸易和技术扩散，在许多国家促进经济增长和减少贫困，给许多人带来了非同寻常的惠益。然而同样明显的是，全球化的惠益可能从根本上是不平等的，最终是不可持续的。世界各地的许多人仍然深陷极端贫困的泥潭。令人无法接受的不平等依然存在。全球化的潜力及其不平等的收益之间的差距在处境不利的群体中引起了恐惧、焦虑和绝望。

2. 《2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标为建设包容型社会、使全球化更加公正平等以及克服世界许多地区依然存在的阻力提供了蓝图。这些目标凸出了全球挑战的交叉和跨国家性质。贸易、税收、汇款、移民、环境退化、气候变化和日益加剧的不平等相互关联的问题需要解决办法，而只有在合作伙伴网络联手提供知识、信息以及行动与合作的承诺时，才能找到解决办法。

3. 整个经济和社会的未来前景将取决于政府、利益攸关方和发展伙伴如何有效应对全球化世界所带来的技术趋势，以及这些趋势与其他主要趋势的相互作用，诸如城市化、工作性质的变化、人口结构变化、气候变化、日益严重的灾害和环境挑战。共同繁荣、持久和平和可持续地球未来的前景将取决于这些应对措施在推进具有普遍性和转型作用的《2030 年议程》方面的战术水平。

二. 全球化是可持续发展的杠杆

4. 全球化在许多方面使竞争环境变得公平，有些人认为它是一个“伟大的均衡器”。虽然国家之间的差异在过去 30 年确实有所下降，但国家内部的不平等正在加剧，这在一定程度上是由于全球化的影响或一些人无力参与全球化带来的机遇。各国在基础设施、技术、资产和技能方面的重大差异依然存在。

5. 自千年开始以来，全球经济最显著的特征之一是发展中国家发挥的作用越来越重要。许多国家实现了高增长率，并在减少贫困方面取得了很大进展。这一过程与他们逐步融入全球经济的过程齐头并进。

6. 从 1980 年代初到 1990 年代后期，发展中经济体的增长并没有明显快于发达经济体，并且在某些年份增长较慢，这主要是由于初级商品价格长期疲软，而发展中国家出口的初级商品所占的比例过大。从 2000 年开始，发展中国家的增长率大幅超过发达国家。中国和印度等新兴经济体的增长率经常达到两位数。

7. 各国国内生产总值增长的微小差异随着时间的推移，可能会造成生活水平的巨大差异。例如，一个人均国内生产总值增长率保持 3% 的国家，可以预期其收入将在 23 年内翻一番，而另一个国家每年仅实现增长 1.5%，则需要等待 47 年才能经历同样比例的变化。一个以 7% 的速度增长的经济体，可以在十年内将其收入翻一番，而如果增长率更高，这一时间将会更短。

8. 尽管发展中国家取得了进展，但这些国家的收入趋同率差异很大。最富国家和最穷国家之间的收入差距仍然很大。最不发达国家仍然远远落在后面，人均收

入仅为发达国家平均数的 4%。最不发达国家在世界贸易中的份额已经下降到 1% 以下，并且他们不参与全球价值链。贸易显然是推动一些发展中国家取得成功的因素之一，而其他国家则落在了后面。

9. 人均国内生产总值在两种情况下增长：当国家积累资源并投资于实物、人力或知识资本时；当国家更有效地利用他们的资源时。技术和国家运转的体制框架直接影响可动用资源的使用方式，从而影响国家的增长方式。增长经济学家指出，国家之间持续存在的技术差距是持续的巨大收入差距的主要原因。然而，技术扩散也是自千年初以来所经历的趋同模式中的一个关键因素。

贸易和技术发展是全球化和减少贫困的推动力

10. 开放贸易通过多个渠道对经济增长产生积极影响。贸易改善资源的分配。它使每个国家能够专门生产比其他国家相对便宜的商品或服务，并进口其他商品和服务，从而利用比较优势。贸易通过扩大公司在境外经营的市场规模，使公司能够利用规模经济，提高生产率。贸易还影响长期增长，因为它使人们能够获得全球市场上可用的更先进的技术投入，也因为它增强了创新的动力。

11. 对于大多数发展中经济体来说，获得和部署新技术是经济增长的主要来源。进口的资本货物和中间技术投入可以投入到生产过程中，从而直接提高生产率。有重要的证据表明，全球价值链是提供技术的强大渠道。供应链联系加强了外国公司和国内供应商之间的联系，从而为知识和专门技能的流动开辟了渠道。当一家外国公司和一家本地供应商是同一个生产链的一部分时，他们需要相互作用和协调，以保证该生产链的顺利运行。与国外关键人员面对面交流，有利于非编码知识的转移，提高国内创新能力。此外，外国外包公司更愿意转让高效生产外包投入所需的专门技能和技术，因为他们最终将成为这种投入的消费者。

12. 当中间投入的专门设计目的是匹配某一最终产品的单一生产商的需求时，后者有动机降低定制该投入所需的投资成本，并监测生产，包括为此提供必要的技术和增加面对面的互动，以确保当地供应商对技术学习提供足够的投资。因此，高技能人员经常跨境在跨国公司内部流动，以确保不同国家的生产单位之间在技术和管理两个方面的凝聚力。对生产阶段越来越多的离岸化在那些已经与全球价值链建立联系的发展中国家创造了大量制造业就业机会。全球价值链在中国产业转型的早期阶段以及印度尼西亚、墨西哥和越南等经济体的制造业就业增长中起到了关键作用。可贸易服务的离岸化也是印度相关产业发展的关键。

13. 在过去的四分之一世纪里，世界经济激动人心的开放，再加上技术变革的快速步伐，改善了数十亿人的福利和生活水平，其中包括最贫穷的群体。尽管其他因素也会影响贫困，但发展中国家强劲的由贸易驱动的增长，是 1990 年至 2010 年间生活极端贫困的人数减少一半的最强有力的推动力。国内生产总值的增长有助于产生提高生活水平所需的资源，并可以对保健服务、清洁用水、电力、教育和住房的可取得性产生积极影响。

14. 贸易也可以直接帮助减少贫困。贸易通过在国内提供更多负担得起的商品，使贫困家庭能够用他们的收入购买更多。例如，农村贫民生产的农产品更好地进

入外国市场，为贫困农民打开了新的就业机会。贸易可以在增强妇女权能和协助她们应对贫困方面发挥关键作用。在所有发展中国家，出口公司雇用的妇女比例通常比非出口公司高得多，这进而会对教育等其他家庭决定产生影响。

15. 然而与此同时，贫民可能无法获得参与国际市场的全部惠益，因为他们生产的商品往往会遇到相对较高的贸易壁垒。¹ 一般来说，研究表明，在出口市场面临较高关税的产业在所有国家都支付较低的工资。² 在一项关于美利坚合众国与越南之间的自由贸易协定的研究中，发现越南受美国降低关税影响较大的省份的贫困率下降幅度更大。³ 在另一份报告中预测，消除农产品向工业化国家出口的贸易壁垒将使阿根廷的贫困下降。⁴

16. 虽然贸易改革创造了新的机会，但也可能产生调整成本。进入国际市场可能会为专门生产出口农作物的农民带来更高的平均收入，但可能带来更大的竞争，减少竞相进口的部门对劳动力的需求。例如，在对 1991 年印度自由化的影响进行的一项研究中发现，有证据表明农村地区的贫困下降速度较慢，而这些地区是处于收入分配最底层的地域流动性最差的地区，以及在一些地区，僵化的劳动法阻碍了各部门之间的要素重新分配。⁵

17. 不是所有的贫民都平等受到国际贸易的影响。所受到的影响将取决于他们居住的地方(农村地区还是城市地区)、个人特点(技能、性别)、贸易政策变化的类型(更多进口竞争还是出口机会)以及他们工作的地方(行业、公司、正规还是非正规部门)。文献中的一个总体发现是，贸易调整产生的不利影响是工人流动成本以及跨部门、跨区域或跨任务流动成本的结果。包容型贸易政策必须考虑到这些具体情况。

18. 关于贸易对劳动力市场的影响的研究还突出表明，贸易以不同的方式对人员和地区产生影响。不过，重要的发现是，贸易通常会提高总就业和实际工资。来自进口的直接竞争导致的就业减少通常被创造的就业机会所抵消，而这些就业机会来自于廉价进口带来的成本节省，以及不一定直接参与贸易但通过投入产出联系而从贸易中受益的许多经济部门的出口机会。

19. 技术进步和贸易一直是全球繁荣的关键引擎。抵制创新和退出全球一体化并不是有助于消除极端贫困的选项。与此同时，政策制定者需要确保各种惠益得到

¹ 世界银行和世界贸易组织(世贸组织)，《贸易在消除贫困中的作用》(日内瓦，2015 年)；世界银行和世贸组织，《贸易与减少贫困：在发展中国家产生影响的新证据》(日内瓦，2018 年)。

² 世贸组织，《世贸组织提交 2019 年高级别政治论坛的文件》，2019 年 3 月 13 日。可查阅：https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/22356WTO_2019_HLPF_input_FINAL.pdf。

³ Brian McCaig, “Exporting out of poverty: provincial poverty in Vietnam and US market access” *Journal of International Economics*, 第 85 卷, 第 1 号(2011 年 9 月)。

⁴ Guido Porto, “International market access and poverty in Argentina”, 《国际经济评论》, 第 18 卷, 第 2 号(2010 年 5 月)。

⁵ Petia Topalova, “Factor immobility and regional impacts of trade liberalization: evidence on poverty from India” *American Economic Journal: Applied Economics*, 第 2 卷, 第 4 号(2010 年 10 月)。

更广泛的分享。资源的重新分配经常是所有人从贸易中获得大量惠益所必需的。公民需要对未来可能出现的混乱更好地做准备，并能够利用新的机会。

20. 贸易就像其他结构性变化、特别是那些由技术进步带来的变化一样，可以给社会中的某些部分造成调整压力。因此，重要的是制定适当的补充政策，以确保更平均地分享贸易收益，并减轻影响某些区域和个人的贸易相关调整成本。特别重要的是采取早期和全面的政策行动，以改善跨越各部门、区域和技能的劳动力流动。

21. 在国内一级采取行动的同时，还需要在国际一级最大限度地增加有利于穷人的贸易机会。为了增加穷人的机会，全球行动应包括解决农业中的扭曲问题，以改善市场准入和减少粮食价格波动，这会给贫困的农民和贫困的消费者都带来惠益。还必须解决尚未在国际贸易政策中得到充分反映的全球经济的现代领域，诸如服务和电子商务。在开展这些努力时，应认识到微型、小型和中型企业作为重要就业来源的重要作用，以及投资在提供融资以增加资源有限国家的能力方面的作用。开放和包容并不是相互排斥的；有余地同时对两个方面都加以改进。

22. 为了扩大贸易的包容性，还需要采取更有针对性的行动，克服极端贫困群体在从贸易中获得惠益方面所面临的制约。极端贫困群体受到一系列制约，限制了他们和社会中的其他人那样从贸易中获得惠益的能力。农村地区的农民和公司在向国际和国内市场发送货物时面临特别高昂的运输成本以及延误。农村地区的生产大体上以农业为主，而农产品市场对贸易一体化提出了特别的挑战。在非正规经济部门工作的人比在正规经济部门工作的人面临更大的风险。从事非正规工作的工人通常不享有与从事正规工作的人相同的就业权利。非正规经济部门的公司和家庭获得融资的机会有限，无法平稳渡过短期的经济波动，诸如粮食价格突然上涨或经济增长突然收缩。此外，非正规经济部门的工人不享受医疗卫生、养恤金或失业保险等社会福利，因此与正规经济部门的工人相比，他们防范风险的措施往往较少。

23. 全球经济的重大结构变化正在使贸易与发展之间的联系变得更加复杂。自动化、数字化和新的商业模式正在给全球生活的方方面面带来革命性的变化。新技术正在彻底改变商品、服务和信息的生产和交换方式。这些全球性变化需要作出全球性的应对。

24. 世界在过去已经经历过类似的全球性转型变化，诸如十九世纪的蒸汽机和工业革命，以及后来二十世纪的电力、装配线和大规模生产。然而，在目前的二十一世纪，前所未有的是新技术发展的节奏和速度。多亏了集装箱化和光导纤维等创新，可以在不同的国家建立生产阶段，并且供应品和组件可以来自许多地方。互联网也对开展贸易的方式产生了重大影响。各个数字平台上的服务、数据和信息贸易量正在激增。制成品、农产品和自然资源的传统贸易也越来越受到数字技术的推动。

25. 所有这些因素都为继续利用贸易作为促进增长和发展的工具提供了许多机会。的确，贸易和技术有潜力实现《2030年议程》的许多目标，创造必要的有利

环境，以实现不仅与减少贫困，而且与粮食安全、良好健康和福祉、清洁水、可再生能源、高质量教育和可持续城市有关的项目标。然而，全球化对经济和社会发展的影响也有可能对自然资源基础的开发利用和退化；可持续发展的挑战是在法律和政策框架内运作，同时与环境层面保持平衡，这必须确保保护和恢复所有这些发展所依赖的自然资源基础。

26. 与此同时，史无前例的技术进步也在推动劳动力市场的重大结构性变化。新技术带来的生产率提高正在减少农业或制造业等更传统的经济部门对劳动力的需求。当然，这场所谓的“第四次工业革命”并不会使所有的就业机会都消失，但的确正在带来巨大的变化，并且虽然其中的过程带来了整体的进步，但重要的是要认识到，不是每个人都能够受益和参与。这种不平等是世界各地的政府和社会面临的挑战，无论是发达经济体还是发展中经济体都是如此。

27. “竞相逐低”的动态，诸如政府之间进行税收竞争、包括在企业所得税上进行竞争，以变得对投资更有吸引力，更不容易出现避税问题，在全球化的世界中不是一个可持续的解决方案；这些动态通过制造巨大的不平等并侵蚀对公共和私人机构的信任，撕裂社会的结构。

28. 可持续和平衡的经济进步将取决于各经济体适应变化和促进更大包容性的能力。没有一个“普遍适用”的配方。必须根据一国的具体情况制定办法，并将其纳入发展政策目标的主流，以确保贸易具有包容性，使尽可能多的人口受益，并为那些可能处于不利地位的人提供调整援助。⁶

全球化是健康和福祉的推动力

29. 全球化与人的移动以及货物和资金的流动相关。在这方面，它与人们的健康和福祉有关联，不仅在传染病的传播及其根除方面，而且在非传染病日益增加的威胁方面也是如此，这在很大程度上是由于对健康有不利影响的产品的贸易。全球化增加了传染病从南方向北方的传播，也通过文化和行为从北方向南方的传播，使非传染病的急剧增加问题长期存在。因此，虽然有针对性地减少传染病在发展中国家的传播很重要，但也必须减少南方导致非传染病的风险因素和不健康的行为，诸如消费烟草、酒精和不健康的食品。

30. 在审查全球化与非传染病之间的联系过程中，重要的是要借鉴已经取得的成功，诸如在世界卫生组织《烟草控制框架公约》方面取得的进展，并查明需要采取行动解决全球化失败之处的领域，例如在日益严重的全球性肥胖症以及糖尿病、癌症和心脏病等相关非传染病在世界许多地区的蔓延等方面。总体而言，正如获得药品问题高级别小组所强调的那样，迫切需要纠正与健康权、贸易规则和公共卫生目标有关的政策不连贯一致问题。

31. 对 1994 年至 2019 年的数据和趋势的分析表明，对人类长寿和健康生活的预期继续向上调整。自 1994 年以来，平均预期寿命延长了大约 7 年，而且还在继

⁶ 世贸组织，《2018 年世界贸易报告：世界贸易的未来——数字技术正在如何改变全球商务》（日内瓦，2018 年）。

续延长。这一趋势是一个显著的成就，表明营养得到了改善；传染病、特别是婴儿和儿童的传染病得到了更好的预防和治疗；产妇存活率提高；以及在心脏病和癌症的治疗方面取得进展。虽然有人担心更长的寿命将意味着健康状况不佳的年限增加，但健康预期寿命的增长幅度甚至更大，从 1994 年的世界平均 56 岁增加到 2016 年的 68 岁(E/CN.9/2019/3，第 36 段)。然而，如果不解决最近在饮食习惯、肥胖和不运动等方面出现的趋势，今天成年人的预期寿命趋势可能不适用于今天的年轻人。

32. 健康趋势的特点是，全球范围内包括心理健康和老年人共病在内的非传染病的相对负担在持续上升。与这些趋势相对应的是自 1994 年以来，所有区域因性健康和生殖健康状况不佳所致的残疾调整生命年数的相对全球负担在下降，但非洲除外。非洲由于艾滋病毒/艾滋病及孕产妇和新生儿病症的原因，性健康和生殖健康状况不佳造成的负担继续占总的残疾调整生命年数的 23%。

33. 通过将非洲年轻妇女的主要死亡原因(包括艾滋病毒、孕产妇健康状况和疟疾)与其他区域的主要死亡原因(交通相关死亡、人际和社区暴力、自我伤害和癌症)进行比较，就可以显示非洲在健康需求方面的差异。自 1994 年以来，临床治疗得到了改善，产前、分娩和产后护理的覆盖面得以扩大，可预防的孕产妇死亡相应减少了 40%。持续居高不下的孕产妇死亡率和发病率目前集中在西非和南亚的最不发达国家。普遍预防孕产妇和新生儿死亡的“最后一英里”可能是最具挑战性的，因为死亡案例目前集中在卫生系统极其脆弱、贫困率高、识字率低、妇女地位低、交通落后以及人口分散在农村和难以到达地区的国家中。

相互依存的全球化和移民挑战

34. 移民在当今是不可避免的，必要的，并且是我们全球化世界的一个组成部分。⁷ 一方面，人的移动是全球化的结果，因为自由市场和自由贸易及信息流动便利和鼓励出于工作、家庭、学习目的的流动，或出于战略考虑但经常不顾一切地追求更好或更安全的生活而进行的流动。另一方面，移民是全球化推动力，通过跨民族主义及多个国籍和身份的出现促进社会、经济、政治和文化的相互联系，并成为促进移民和社区可持续发展的一个强大推动力。⁸ 移民可以在技能、加强劳动力、投资和文化多样性等方面带来重大惠益，创造全球国内生产总值的 9% 以上，比留在国内大约多 3 万亿美元。⁹ 移民还通过转移技能和财政资源，在改善原籍国社区的生活方面发挥作用。¹⁰

35. 不过，对这些惠益无法做出保证。移民本身是当前全球不平等现象的一个非常明显的反映。例如，在世界各地移动的能力并不是所有人都平等享有的，移民

⁷ 国际移民组织(移民组织)，《明天的移民和流动的世界》(日内瓦，2017 年)。

⁸ 国际移民组织即将制定的 2019 年至 2023 年期间移民与可持续发展战略。

⁹ 移民组织和麦肯锡公司，*More than Numbers: How Migration Data can Delivery Real-Life Benefits for Migrant and Community*(日内瓦，2018 年)。

¹⁰ 移民组织，《移民和<2030 年议程>：从业人员指南》(日内瓦，2018 年)。

在世界各地的社区经常面临各种障碍、歧视以及获得权利、社会资源和经济机会等方面的不平等问题。¹¹ 如果移民由于其移民地位而不可避免地面临的具体不平等问题得不到解决，世界将无法收获移民所带来的全球发展惠益。

36. 《2030 年议程》明确将移民纳入全球发展议程，可持续发展目标的具体目标 10.7 提出了促进有序、安全、正常和负责的移民和人口流动，包括执行合理规划和管理完善的移民政策的全球承诺。植根于《2030 年议程》的《安全、有序和正常移民全球契约》应作为指导这些努力的路线图。减少移民面临的不平等问题也将是实现所有 17 个目标和确保没有任何一个人掉队的关键成功要素。然而，如果不考虑移民与伴随全球化的城市化、数字化和工作的未来等大趋势之间的相互联系，就无法实现各项可持续发展目标。

37. 《全球契约》和具体目标 17.18 都支持收集关于移民的数据，以便在这方面制定和执行更知情的政策，这需要按移民状况分类的数据，并纳入关于正常和非正常流动、移民和难民流动的经济和社会影响、贩运人口以及移民和流离失所人口的需求的信息。传统上，获取和理解关于移民的数据极具挑战性，而低质量、分散或传播不良的信息则可能扭曲关于移民的公共辩论。¹² 跨不同实体收集的数据可能经常不具可比性，或者可能已经过时。

38. 然而，随着全球技术的进步和日益数字化，全球化进入了一个由数据和信息流动量激增所定义的新纪元，数据的流动则进一步促进了人员移动和关于移动的数据的收集。¹³ 目前，通过使用移动电话数据、在线工具和平台、社交媒体在线支付服务和卫星图像，越来越多的替代数据源正在重塑收集移民数据的方式。这种数据收集机会，例如跟踪电话、互联网活动和金融服务的使用情况，正在帮助更好地摸清移民的行动、活动、特征和需求等情况。

39. 更好的数据收集和共享，对于确保通过应对移民的真正需求和动态的政策和行动加强移民治理至关重要。只要对做法加以控制，使之符合关于保密性和尊重个人隐私的保证，数字化就可以支持加强移民治理。需要减轻的一个风险是利用这些数据制定不适当或可能有害的政策，将国家利益置于移民和流离失所者的权利之上。

40. 越来越多的为教育而移民的现象带来了惠益：移民增强了他们的就业能力和前景，大学因收到学费而受益，国家得到了必要的专门知识，研究则在全球竞争和不断创新的基础上向前推进。¹⁴ 这一现象只会增长，因为这些积极结果正日益得到承认，各项全球议程呼吁根据可持续发展目标的具体目标 4.B(通过在全球范围内增加为发展中国家提供的奖学金数量，确保为所有人提供包容和公平的优质

¹¹ Cécile Riallant (IOM), “Migration to advance human development outcomes”, 大不列颠及北爱尔兰联合国协会, 2019 年 6 月 19 日。

¹² 移民组织, 《移民和<2030 年议程>》。

¹³ 麦肯锡全球研究所, *Digital Globalization: The New Era of Global Flows* (麦肯锡公司, 2016 年 3 月)。

¹⁴ Brian Keeley, *International Migration: The Human Face of Globalization* (经济合作与发展组织, 2009 年 9 月)。

教育),增加可提供的跨境奖学金的数量。技术进步、数字化和不断扩大的互联网接入将在多大程度上影响移民的教育和由教育推动的移民,仍有待观察。

41. 随着全球范围内的技术和创新进步,可以预期各行业和相关技能将出现巨大转变。例如,在农业或制造业等某些部门,通常由移民承担的低技能工作可能会变得过时,将需要新的技能来满足更多服务驱动型经济体日益增长的劳动力需求。¹⁵ 这一趋势将导致劳动力移民供应和需求发生巨大变化,一些地方的移民流动量减少,而另一些地方的移民流动量则增加,同时所需的移民类型发生变化,从低技能到高技能不等,这取决于产业优先事项和当地人口能够满足劳动力需求的程度。移民的技能匹配和教育必须与这一新的现实相一致,同时存在对信息和通信技术技能以及高级认知和社会行为技能的需求日益增长的趋势。

42. 人口统计方面的全球趋势也可能表明,一些区域的人口迅速增长,难以将年轻人融入劳动力市场;而其他区域的人口减少,将面临劳动力供应短缺的问题。¹⁶ 新兴产业和服务及相关工作的发展速度也可能超过监管此类活动所需的立法的发展速度,造成更多的非正规劳动力,从而增加可能遭受剥削的机会,而移民更特别容易受到剥削,这取决于他们的移民身份以及获得服务、补偿和社会保障的程度。为了适应这一新的全球现实,专家们呼吁各国政府以包容移民和流离失所者的方式着力发展人力资本,以实现持久、包容和可持续的经济增长、充分的生产性就业以及人人都有体面的工作(可持续发展目标 8)。¹⁷

43. 城市地区的移民和流离失所也正在改变许多城市和社区的社会和经济结构。为了确保积极的变化,各城市必须有更大的权能,获得充足的资源,与其他城市联系起来,并积极参与有关移民问题的国家和国际政策制定。全球性的人口流动、移民和发展问题市长论坛等平台是将地方当局聚集在一起以实现这些目标的关键。如果移民的影响和动力在地方一级感受得最强烈,那么地方和区域当局就处于确保移民融入并增强其权能的最前线,通过打破移民面临的许多语言、法律、社会、行政和歧视性障碍,使他们成为积极和有贡献的社会成员。

三. 多极全球化与新多边主义

44. 全球化产生了一个新的多极世界。全球化加速了经济融合、经济实力转移和多极化趋势,新兴经济体的崛起以及他们对在全球事务中发挥更大作用的期望就是明证。多边贸易体系因双边和复边贸易协定的增多而受到危害。

45. 关税是多极全球化的一个例子。虽然这一术语具有负面影响,但某些国家已成为受益者。例如,越南从贸易转向中受益最大,估计从新商业中获得的收益占国内生产总值的 7.9%。多国公司正在回流,因为他们找到了避免关税的替代选

¹⁵ 世界银行,《2019 年世界发展报告:正在改变的工作性质》(2019 年,华盛顿特区)。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 同上。

项，这为本来不会被考虑的其他国家打开了商业机会；因此，关税已经成为在减少不平等方面取得积极成果的推进手段。

46. 全球治理架构需要更好地反映当今的现实。一个经过更新和加强的多边系统可以有效地参与全球政策制定，并为多个利益攸关方的参与以及与非国家行为体进行对话提供条件。在一个具有多极趋势、相互依存和跨国外溢等特点的世界中，分享权力是不可或缺的。

47. 大量的经济文献支持贸易与减少不平等之间的积极相关关系，因为经济增长是通过高效重新分配资源、利用规模经济、技术外溢以及提高生活标准和收入水平来促进的。

48. 虽然很难确定贸易开放与减少贫困之间的因果关系，但人们普遍认识到，更加开放的国家成功地实现了更高的经济增长和减少贫困，从而为人口中的贫困部分带来了积极的红利。贸易开放与减少贫困和不平等之间的正相关关系因一个事实而得到加强，即从 1993 年至 2008 年，发展中经济体和新兴经济体中底层 20% 人口的实际收入由于对贸易更加开放而增加。正如前一节所述，在过去几十年中，贸易也确实使数百万人摆脱了贫困。

49. 各国日益认识到多边贸易合作和相互商定的规则对其持续增长和经济发展的益处。2019 年 7 月在尼日尔举行的非洲联盟首脑会议期间启动了非洲大陆自由贸易区，这是自 1994 年世界贸易组织(世贸组织)成立以来最大的贸易市场。这一贸易市场如果成功，将团结该区域的 13 亿人，创建一个 3.4 万亿美元的经济集团，并有可能通过加快经济增长，促进基础设施发展，确保竞争力，创造就业机会，通过加强供应链和产生共同的专门知识来促进区域一体化，从而实现非洲大陆的转型。

50. 然而，进展情况将取决于是否采取措施，将建立非洲大陆自由贸易区的标志性协定的条款与投资修建更好的公路和铁路结合起来，是否解决冲突和恐怖主义，以及是否可以消除许多领域的腐败。该协定的缔约方已承诺取消大多数商品的关税，预计这将在中期内使该区域的贸易量增加 15% 至 25%。

51. 世贸组织乌拉圭回合协定扩大规则中所载的 140 多项特殊和差别待遇条款已经获得通过，目的是使多边贸易体系对欠发达成员的参与更加包容和公平。世贸组织成员国已经就这些条款取得进展，其中包括对最不发达国家的免税和免配额市场准入。

52. 可持续发展目标的具体目标 10.A 确认了有效实施特殊和差别待遇原则的重要性，该具体目标呼吁各国根据世贸组织的协定，对发展中国家、特别是最不发达国家实行特殊和差别待遇原则。为该具体目标选择的指标是适用于来自发展中国家和最不发达国家的零关税进口商品的关税细目的比例。因此，审查在扩大对发展中国家的零关税待遇的覆盖面和范围方面取得的进展是有趣的。

53. 在过去十年中，低收入国家出口到国际市场的免税产品数量逐渐增加。到 2016 年，发展中国家 50% 的出口产品享受到了世界范围的免税待遇。就最不发达

国家出口的产品而言，这一比率上升到 64%。然而，与发展中国家的出口相比，最不发达国家的出口改善速度更快，这表明国际社会继续努力给予收入水平较低的国家特惠待遇。

54. 关于服务出口，2011 年 12 月通过的一项豁免使最不发达国家按非最惠国办法也能享受特惠市场准入。根据这项豁免，迄今已有 24 个世贸组织成员提交了对来自最不发达国家的服务和供应商的特惠待遇通知。虽然对最不发达国家的特惠关税待遇的改善进度在一些关键部门有所放缓，但这些国家的出口享受的相对优惠差幅，即适用于这种出口的优惠关税与相应的最惠国税率之间的差额，却随着时间的推移而增加。

55. 由于关税降低导致进入市场的机会扩大，因此重要的是解决发展中国家在利用这些机会时遇到的能力制约因素。促贸援助项目支持发展中国家建设其公司的生产能力并升级其经济基础设施，以减少贸易成本和其他供应方制约因素，因此可以被视为加强包容性及减少贫困和不平等的一个步骤。

56. 目前关于世贸组织改革的讨论反映出其成员认识到有必要使多边贸易体系更加包容、公平和透明，包括为此应对如此多样化的成员在决策中面临的挑战。还认识到，在一些领域、特别是在农业、服务、发展问题等领域取得的进展，以及尽管目前不需要谈判的诸如性别平等、电子商务、全球价值链、中小微型企业和投资便利等新议题，将使贸易更具包容性，并有助于减少贫困和减轻不平等。

57. 当前的贸易紧张局势以及贸易限制措施的激增，正在大大增加经济的不确定性。重视并加强全球合作符合所有人的利益，仍然是实现全球化承诺的关键因素。

四. 全球化及信息和通信技术的治理

58. 全球化的性质一直在变化，而且经常是由信通技术的迅速发展和采用推动的。数字技术的出现和融合，网络连通的传播和不断提高的速度，以及移动技术的迅速渗透，加深了全球经济和世界各地社会的互联性，同时改变人们的工作、生活和经商方式。

59. 数字技术降低了制作、共享、分发知识及其可视化的成本。互联网和移动通信极大地加快了获取信息的速度和所掌握信息的数量，而且这些技术日益延伸到世界上最偏远的地区。信通技术能够以十年前还无法想象的规模、速度、质量、准确性和成本取得成果。信通技术通过在医疗保健、教育、金融、商业、治理和农业等领域提供获取及交付高质量商品和服务的途径，增强了世界各地数十亿人的权能，从而创建智能社会。信通技术帮助减少贫困和饥饿，增进健康，创造新的就业机会，缓解气候变化，提高能源效率，并且使城市和社区可持续地发展。

60. 信通技术和数字通信设备的全球化意味着信息可以立即获得，民间社会更容易了解情况、获得动力和动员。这一发展情况对国家的作用和影响以及国家本身如何受到影响具有重大的意义。数字技术现在被视为二十一世纪全球经济中各行

业和各国增长和竞争力的关键决定因素，而数字转型被视为世界范围内全面变革的关键推动力。

61. 然而，如果没有为当今的互联世界提供动力并成为数字经济支柱的数字基础设施，就无法提供能够促成可扩展解决方案以实现可持续发展目标的信通技术应用程序。长期缺乏网络基础设施使偏远农村地区的许多人无法享受信通技术带来的惠益。地理信息系统正在帮助评估国家一级的骨干连接以及其他关键的信通技术基础设施指标，其方法是使用宽带地图，直观地确定通信链接所在地区和缺少通信链接的地区，为政策制定者、监管者、捐助者以及行业和网络规划者提供一个有效的工具，以评估特别是在发展中国家弥合连接差距的市场机会。

62. 在世纪之交以前还未见过的海量数据和信息的流动，现在被认为对国内生产总值增长的影响大于货物贸易的影响。2016 年，跨境带宽自 2005 年以来增长了 45 倍；而且从 2005 年到 2017 年，带宽增长了 148 倍。几乎每一种类型的跨境交易现在都有一个数字部分，数据的流动不仅促成了信息和思想的交流，而且促成了货物、服务、资金和人员的流动。¹⁸

63. 预计技术的发展、扩散和融合不仅会继续，而且会快速向前推进，而这些技术正在不断地变化、更新及推陈出新，其速度和规模正在打乱企业的经营方式，改变着整个行业，重新定义机构及人们与机构的接触互动，并改变人们的整体生活方式。¹⁹ 需要制定战略和工具，目标是采用具有最大影响的技术和发展具有最大影响的能力，确定“重要的技术”，²⁰ 建立必要的生态系统，解决最容易受到干扰的人在自动化造成的不平等加剧、利益分配不均衡、排斥和就业机会丧失等方面承受的巨大风险。²¹

64. 未来几十年，各国政府将面临巨大挑战，包括需要塑造一个“为新时代设计的政府”。²² 信通技术可以降低公共服务的成本，增加获得这些服务的机会和提高这些服务的质量，加强监管合规程度，并帮助增强公共机构的透明度和问责制。然而，所有这些成就都不是自然而然就能实现的；需要对信通技术、治理和发展

¹⁸ 麦肯锡全球研究所，*Digital Globalization*。

¹⁹ 这方面一些特别有指导意义的材料可以查阅世界经济论坛数字转型倡议的数据和研究(可查阅：<http://reports.weforum.org/digital-transformation/>)；以及 Martin Mühleisen, “The impact of digital technology on society and economic growth: the long and short of the digital revolution”, *Finance and Development*, 第 55 卷, 第 2 号(国际货币基金组织, 2018 年 6 月)。

²⁰ 麦肯锡全球研究所, “Disruptive technologies: advances that will transform life, business and the global economy”, 摘要(麦肯锡公司, 2013 年 5 月)。

²¹ Klaus Schwab, “The fourth industrial revolution: what it means, how to respond”, 世界经济论坛, 2016 年 1 月 14 日。

²² Wim Elfrink, “The smart-city solution” (麦肯锡公司, 2012 年 10 月)。

进行战略思考。政府需要跟上快速发展的技术的步伐，并随时了解这些技术对其社会的影响。²³

65. 监管可以帮助保障和保护人员、信息和基础设施。它可以帮助设置场景，连接世界上仍处于离线状态的剩余一半人口，并可以充当均衡器，以便所有市场参与者都能从公平竞争的环境中受益。监管可以培养鼓励和维持投资回报率的环境，例如在基础设施方面。今天，几乎所有经济体都有自己独立的信通技术监管机构，无论是一个部委还是一个监管局，负责在日益复杂的政策环境中管理无线电频谱分配、向运营商发放许可证以及国家网络和服务发展等关键问题。监管机构正在处理的问题包括不断发展的数字税收框架、基础设施共享战略、消费者信任问题、内容开发和网络运营之间界限的模糊、网络投资问题以及需要让每个人都连接起来以享受信通技术的惠益等。

66. 信通技术部门是变化最快的部门之一，这就需要快速变化的监管应对。信通技术正在变得不那么引人注目，但更普遍，已经植入信通技术领域以外的许多部门和系统中。一些市场正在合并，而另一些市场正在扩散和分化。网络威胁的范围和规模都在不断扩大，移动用户的增长正在扩大本地对互联网的利用。²⁴ 许多国家正在扩大其监管框架的范围，以应对数字转型的挑战，同时监测和执法也在增加。信通技术监管者和其他部门监管者之间的协作也在增加。

67. 人工智能、大数据、应用经济、云计算、物联网、社交媒体和移动技术等新技术以及商业模式正在考验监管范式。国家监管机构面临着新技术、新商业和新投资模式。同时，他们意识到他们需要在不妨碍创新或投资的情况下，继续专注于保障及保护消费者和基础设施。

68. 确保普遍、可信和公平地获得连接，需要加强网络安全并保护对每个国家的社会和经济至关重要的信息基础设施。网络威胁和网络攻击给所有国家的公共和私营部门都带来了日益增长的安全挑战。与网络安全相关的事件可能危及在网络上传输的信息的可用性、完整性和机密性，并扰乱关键基础设施的运营和运作，无论是数字基础设施还是有形基础设施。它们还可能危及人民和整个国家的安全。在国家一级，保护公民是主权国家的责任。网络威胁和网络攻击的范围包括对个别目标的攻击或对特定平台和行为体的攻击，也包括可以超越国界的广泛攻击(例如僵尸网络)。因此，国际合作在加强网络安全方面发挥越来越重要的作用，而立法、政策和战略需要因地制宜，以满足国家一级的需求。

69. 一种监管模式很难普遍适用，在复杂、快速变化的环境中，不同的监管框架可能会增加复杂性，创造不确定性，并阻碍投资和创新。国家信通技术监管机构经常与竞争管理机构、消费者和数据保护管理机构、广播管理机构以及处理互联网相关问题的任何指定管理机构共同开展工作。信通技术监管机构也越来越多地

²³ Hanna K. Nagy, *Transforming Government and Building the Information Society: Challenges and Opportunities for the Developing World* (纽约，斯普林格，2010年)。

²⁴ 网络威胁是一种潜在的恶意的行为，试图破坏或窃取数据或扰乱总体上的数字生活，而不管它是否真的发生或成功。

与其他部门的同行结成团队，以解决对数字转型的监管问题。的确，数字技术和服务正在改变整个社会的生活，现在已经植入到信通技术领域以外的许多部门和系统中，从农业、银行业、减缓气候变化、教育、电子政务和卫生，到智能交通和智能水管理系统。作为从全球化中汲取的经验教训的一个成果，可以建立一个多边框架，例如关于使用人工智能的符合道德和负责任的方式的多边框架，以减少技术造成的混乱并抑制不平等。

五. 联合国系统的作用

70. 全球化方面的趋势导致要求进行更有效的多边合作，以确保全球化的后果不会威胁人民的生计或地球的可持续性。联合国在围绕价值体系组织讨论方面发挥规范性和召集作用，这些讨论应指导全球化相关领域内的努力，包括技术的发展，或指导国家一级努力解决所有国家共同的问题，诸如日益加剧的不平等。

71. 以联合国为中心的重新振兴的多边体系，是采取新的办法以实现更公平、更加包容和可持续的全球化的基石。《2030 年议程》是多边主义的一项前所未有的成就，它清楚地展现了多边主义如何能够重新增强选择的权能。这一体系需要新的国际合作办法和新的治理体系，鼓励知识共享以及新的行为体融入现有的全球网络。

72. 《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》支持和补充《2030 年议程》，并有助于将其执行手段的具体目标与具体政策和行动联系起来，再次作出强有力的政治承诺，本着全球伙伴关系和团结精神应对挑战，在各级为可持续发展筹措资金并创造有利环境。《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》和关于气候变化的《巴黎协定》也提供了配套的国际框架。

73. 区域一级的行动、辩论和承诺也是联合国系统在支持实施《2030 年议程》方面所发挥的作用的重要组成部分。

六. 主要信息和建议

74. 应对全球化的挑战和收获全球化的惠益，需要在以下领域作出一致和紧急的努力：

(a) **对技术变革的驾驭。**技术变革正在推动经济范式的转变，即第四次工业革命，这需要所有国家和所有人民都有新的机构和政策。需要修改机构和政策框架，以重新平衡劳动力和资本之间的收入分配。具体而言，需要更加重视年轻一代的教育和培训，因为他们进入的劳动力市场越来越过多地奖励技术技能。在一个比以往任何时候都富裕的世界，国际合作应培养累进税收和社会保障制度，以缓冲那些受到经济混乱影响的人，并为向低收入人民和国家的转移提供条件；

(b) **停止“竞相逐低”的动态。**“竞相逐低”的动态，诸如政府之间进行税收竞争、包括在企业所得税上进行竞争，以变得对投资更有吸引力，更不容易出现避税问题，在全球化的世界中不是一个可持续的解决方案；这些动态通过制造巨

大的不平等并侵蚀对公共和私人机构的信任，撕裂社会的结构。逃税乐园和不合作的司法管辖区也助长了逃税和避税。需要努力加强税务合作，促进累进税收监管、集体谈判和社会保障以及其他公平竞争的分配机制；

(c) **重振多边主义。**全球治理架构需要更好地反映当今的现实。在可持续发展的背景下使全球化更加公平，需要加强合作和恢复多边主义。国际社会需要确保《2030 年议程》的目标充分体现在全球政策和政府间平台中。国际社会有独特的责任，所思所为要符合人类的长远利益，要认识到社会的行动对今世后代生计的影响；

(d) **改善全球保健。**随着非传染病的威胁日益增加，这在很大程度上是由于对健康有不利影响的产品的贸易，必须更多关注全球化与这类疾病之间的联系，并借鉴在《烟草控制框架公约》方面取得的进展等成功经验。同样，世界许多地区日益严重的肥胖症和相关非传染病的传播等失败教训，需要在政策设计中加以考虑，并且必须解决与健康权、贸易规则和公共卫生目标有关的政策不一致问题；

(e) **提出投资实现可持续发展的理由。**需要制定强有力的激励措施，将现有的大量流动资金转化为驾驭新技术促进可持续性和就业的投资。投资发展可持续和有复原力的基础设施，对于支持可持续发展是必不可少的。需要促进鼓励可再生能源投资和创新以及减少化石燃料使用的激励措施，这种激励措施可通过提高碳定价、对运输征收碳税以及对高度依赖化石燃料的行业征收碳税等办法进行掌控；

(f) **将移民作为一个影响到所有治理领域并受所有治理领域影响的贯穿各领域的问题来处理。**在日益全球化的世界中向前迈进，必须理解所有治理领域是如何通过实行“整体政府”的办法而相互关联的，这种办法涉及所有政府部门之间的协调，以制定与移民的影响和移民需求相一致并对其作出回应的政策。