



第六十六届会议

议程项目 123(b)

加强联合国系统：联合国系统在全球治理中的核心作用

全球经济治理与发展

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 65/94 号决议提交的，着重讨论世界金融和经济危机后全球经济治理与发展之间的联系。在经济治理与发展日益相关的大背景下，本报告说明了当前体系的主要特点，并概述了会员国为解决现有框架中所认识到的差距而提出的各种备选方案。本报告主要讨论联合国系统在更广泛的经济治理方面的作用以及联合国与二十国集团和各区域机构之间的关系。本报告就如何加强全球经济合作国际框架以支持发展提出了初步建议。

* 由于技术原因于 2011 年 11 月 10 日重新印发。



一. 引言

1. 大会在题为“联合国与全球治理”的第 65/94 号决议中确认需要通过包容、透明和有效的多边方法来应对全球挑战，并重申联合国在当前寻求对这些挑战的共同解决办法方面的核心作用。大会还请秘书长与会员国和联合国系统有关组织协商起草并向大会提交一份分析报告，着重讨论全球经济治理与发展问题。本报告就是按照这一要求提交的。

2. 为编写报告向所有会员国发出了普通照会，征求它们对全球经济治理与发展问题的看法，并通过经济和社会事务执行委员会与广大联合国系统进行了磋商。各会员国提交的答复全文已张贴到一个专门的网站上。¹ 2011 年 6 月 28 日，大会主席就联合国与全球治理问题举行了一次非正式专题辩论。秘书处的非正式摘要和其他背景材料也已张贴到同一网站上。

3. 本报告中提到的“全球经济治理”一词指的是多边机构和进程在影响全球经济政策、规则和法规方面发挥的作用。本报告主要讨论了会员国为加强全球经济合作国际框架以支持发展而提出的建议。本报告不涉及可持续发展的体制框架，特别是作为将于 2012 年 6 月举行的里约+20 会议主题之一的其环境支柱。

二. 全球经济治理与发展之间的相关性

4. 自 60 多年前创建现行全球经济治理机制以来，世界在经济上的相互依赖性日益加强。近几十年来贸易和资本流动急剧增加，使得单个国家，特别是小国和穷国更容易受到别国政策的影响。个人福利也受到了影响。一些人从这一趋势中获益，但另一些人却变得更加贫穷，其依赖性加大。然而，决策者和执行者的普遍共识是，政府政策和国际集体决策安排未能与时俱进。人们日益关切的是，现有治理安排未能充分反映民族国家数增多这一情况和特别是新兴市场经济变得日益重要所形成的新的经济现实。人们认为，缺乏一个便于有效达成共识的体制框架造成各国利益不同，甚至时常出现国家间利益冲突，特别是发达国家和发展中国家之间的利益冲突，致使更难以达成可执行的集体决定。

5. 会员国的广泛共识是，全球治理体系需要更能应对相互关联的社会经济挑战。该体系应推动更连贯、更协调地应对各种危机，并且许多会员国认为，该体系应得到具有代表性和包容性的有效的机构的支持。因此，他们认为，治理机构应能解决全球经济失衡问题，促进实现具有包容性的可持续的公平增长，推进多边贸易协定，加强粮食和能源保障，为穷人和弱势群体提供社会保护，以及加强减少不公平现象的各项机制。

¹ 见 <http://www.un.org/esa/ffd/economicgovernance/index.htm>。

6. 最近的金融危机凸显有必要加强国际宏观经济政策协调，并明确了执行合作行动的责任。问题是要确保国际社会能够以更及时、更有效、更合作的方式应对全球风险，能够制定相互兼容的财政、货币和汇率政策，并顺利实行支持问责和便利执行的各项机制。²

7. 有效的全球经济治理对于实现千年发展目标和执行 2015 年后发展框架也至关重要(见A/66/126)。千年发展目标通过后，国际社会认识到，世界各国和人民之间的相互依赖性不断加强，而且有必要建立一个框架，支持在 21 世纪实现具有包容性的公平的全球化。现在同以往一样面临的挑战在于有效落实大会和经济及社会理事会核准的多项承诺，以便建立更连贯、更一致的全球经济体系，以支持发展。³

三. 全球经济治理框架

A. 主要结构单元和特点

8. 经济和社会领域全球治理的特点是该体系高度分散，由多个政府间组织组成，而各组织的组成、结构和宗旨又各不相同。单个机构根据其自身的治理规则做出其专长领域内的关键性决定。许多机构是联合国系统的一部分；然而，各机构的政策问责仅局限于其成员国内，而各机构的成员组成可能又各不相同。此外，各国在这些组织的代表权问题也差别很大，从国际货币基金组织和世界银行执行董事会的选区竞选制到大会简单的一国一票制各不相同。

9. 应将由六个主要机关组成的严格意义上的联合国组织和由各专门机构、方案和基金组成的广泛的联合国系统区分开来。现行全球经济治理架构中还包括不正式属于联合国系统的若干机构，如世界贸易组织(世贸组织)、国际清算银行和金融稳定委员会。

10. 区域和次区域层面也有经济治理方面的多个进程和机构，其架构在深度、宗旨和组成上都差别很大。这方面还有一些区域安排，特别是在以下三个领域的区域安排：(a) 区域一体化和经济政策协调；(b) 预防和缓解危机；以及(c) 发展筹资。大多数机制侧重于贸易，其他协调方面的规定比较宽松。欧洲(欧洲联盟)、加勒比(特别是在加勒比共同体和东加勒比国家组织内)和中东(海湾合作委员会)的一体化程度相对更高。

11. 区域和次区域开发银行主要提供投资、贸易和项目融资、支持经济发展和稳定融资渠道，因此被视为有效的发展筹资渠道。尽管各开发银行的优先事项和战

² 见联合国，《2011 年世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号：E.11.II.C.2)，第 40 至 42 页。

³ 见例如发展筹资问题国际会议上达成的蒙特雷共识、发展筹资问题多哈宣言和世界金融和经济危机及其对发展的影响问题会议成果。

略不同，但各区域都有开发银行。同样，为预防和缓解金融危机，各区域还有区域金融安全网。

12. 联合国各区域委员会提供了促进政策对话与合作的重要政府间论坛。这些委员会旨在促进区域和次区域经济一体化，促进落实千年发展目标，支持实现区域可持续发展。

13. 各主权国家还经常利用一些非正式安排和特设集团解决共同关心的问题。自1970年代以来，由各国组成，被称为“集团”的小型特设集团开始越来越多地参与全球经济治理，即5国集团、7国集团、8国集团、10国集团、15国集团和24国集团以及最近的20国集团。这些小型集团通常是将一些有共同特点或共同利益的国家召集在一起，目的是促进就当今紧迫问题采取及时行动。与此同时，77国集团加中国也是支持发展中国家需求的政策对话中的一个重要利益攸关方。

14. 非政府组织和私营部门在全球经济和社会领域发挥着越来越重要的作用。代表民间社会的非政府组织促进了发展，其重点尤其是社会方面、人权、消除贫穷、性别平等以及环境问题。这些非政府组织还参与了曾经完全由政府或政府间组织提供的服务，包括管理发展方案。世界经济论坛等独立的私营组织已成为多边利益攸关方对话的重要平台。在过去十年里，通过2002年3月18日至22日在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议、2002年8月26日至9月4日在南非约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议和2008年11月29日至12月2日在多哈举行的审查蒙特雷共识执行情况的发展筹资问题后续国际会议以及推出企业社会责任概念的全球契约等主要的多利益攸关方活动，整个联合国系统日益认识到私营部门发挥的作用及其重要性。私营部门组织、劳工工会和各国议会联盟以及非政府组织在国际标准和规范制定方面也表现突出。此外，私营部门在提供政策环境、技术方案、宣传和沟通、知识管理和资源调动方面的资源和专长方面也发挥了重要作用。

B. 所认识到的缺陷和差距

15. 许多会员国认为，目前的体制安排往往没有充分解决一系列紧迫的发展问题，包括降低全球经济失衡、推进促进发展的多边贸易协定以及减少自然灾害的负面影响。一些会员国认为，现有架构在合法性、问责、透明、效率和一致性等方面相互关联的不足也使其效力大打折扣。

16. 联合国的独特合法性在于其能够提供一个真正普遍和包容各方的多边对话和标准制定论坛。但联合国的这一显著特点与大会一直实行一国一票的原则有关，许多会员国认为这一点使联合国无法就紧迫的经济和社会问题及时作出决定。一些会员国认为，联合国审议和集团谈判的特点使得更难快速找到多边解决办法，致使达成的共识最少。他们认为，这是促使实际的全球经济政策制定和执行从联合国秘书处转向依照自身治理架构运作的专门机构的部分原因。

17. 在布雷顿森林机构这样一个相对较小因而应更有效的决策机构中，加权投票和选区制据说确保了各国的代表权，同时又反映了各国的经济实力。近年来，基金组织和世界银行实施了一些重要改革，以解决发言权和代表权失衡的问题，并开始转向能更迅速进行应对和更负责任的治理。大多数发展中国家认为这些措施仍不能解决适当的代表权问题(见 A/65/189 和 A/66/167)。

18. 世界贸易组织(世贸组织)与世界银行和基金组织不同的是其决策权不下放给董事会或理事会或组织的管理层。所有主要决定通常都是全体成员国以协商一致方式作出。但最近的一个普遍做法是各谈判小组主席通过以更小范围协商方式寻求妥协。一些代表担心这些所谓的“绿屋”会议不透明、缺乏明确的代表权规定，而且可能会导致一些重要妥协是在他们不完全清楚和了解妥协会造成全部影响的情况下达成的。

19. 一些会员国感到关切的是，大多数全球经济政策的制定和执行都是在联合国以外，在一些自治机构，特别是布雷顿森林机构进行的。⁴ 另一些会员国认为，联合国系统应当将经济政策咨询职能留给各专门机构，而余下机构不再参与，因为他们认为，这些专门机构拥有更强的技术能力，可以提供专门政策支持。不幸的是，尽管国际社会反复承诺要提高联合国在全球经济治理方面的协调作用，经济及社会理事会对此问题的审议所吸引到的财政、贸易和其他经济部委高级政府官员的参与，仍然不及布雷顿森林机构和世贸组织的相应审议所吸引到的参与多。

20. 一些会员国认为，这可能相应也造成了在联合国各次首脑会议和会议上做出的承诺以及联合国主要机关作出的决定问责薄弱。他们所提出的一个例子是各国未能完成官方发展援助目标。其他例子包括对关于发展筹资的蒙特雷和多哈会议的后续机制的重视有限以及联合国在发展合作的关键领域(例如援助实效和税收)相对被边缘化。联合国各次会议和首脑会议上作出的承诺的审查和问责机制往往十分薄弱，而且经济及社会理事会及其各职能委员会作出的决定不具有约束力，这使得情况更加糟糕。

21. 经济及社会理事会是联合国负责确保各相关经济和社会机构协调、一致和合作的主要机构。但许多会员国认为，由于分配给经社理事会的权力薄弱，以及(或)这一权力未得到充分使用，经社理事会无法令人满意地履行这一职能。虽然《联合国宪章》赋予了经济及社会理事会提出建议、作出决定的职权，但这些建议和决定对会员国或专门机构不具有约束力。因此，虽然各会员国反复重申经社理事会在促进联合国系统在经济、社会及相关领域开展活动的总体一致性、协调与合作方面的作用，但经社理事会在履行这一作用方面仍面临各种困难。

⁴ 布雷顿森林机构是在 1944 年在布雷顿森林举行的联合国货币和金融事务会议上成立的。大会 1947 年 11 月 15 日第 124(二)号决议核准了联合国与布雷顿森林机构间的关系协定(A/349)，并确保两个机构的独立性。E/2009/115 号文件概述了联合国与布雷顿森林机构间协定的执行情况，其中特别侧重于加强双方在经济、社会和相关领域的协作的创新机制安排。

22. 发展筹资问题国际会议⁵上达成的蒙特雷共识鼓励联合国、世界银行和基金组织与世贸组织一道在经济及社会理事会和布雷顿森林机构之间的年度春季会议上讨论一致性、协调与合作问题，以落实会议的精神。2005年世界首脑会议通过推出年度部长级审查和双年度发展合作论坛加强了经济及社会理事会作为政策协调和问责论坛的职能，但继续加强机构间协调仍面临困难。

23. 在机构间层面促进协调、一致和信息共享的主要机制是联合国系统行政首长协调理事会(行政首长理事会)、经济和社会事务执行委员会和联合国发展集团。⁶行政首长理事会自2000年成立以来已经在机构间协调方面进行了一些改进。其方案问题高级别委员会和管理问题高级别委员会在全系统关切问题和改革进程方面制定了更有效的协调方法。但行政首长理事会尚未充分发挥其潜力。有一种担心是，行政首长理事会可能缺乏加强全系统一致性所需的协调权力和问责。⁷经济和社会事务执行委员会也有同样的问题。一个总的认识是，该机构帮助促进了联合国秘书处多个实体工作的一致性，但会员国普遍认为，它还需要进一步加强其成员之间的协调，制定可以集体开展的战略优先事项，加强规范工作和操作工作之间的联系。例如，“一个联合国”的一些国家试点方案成功加强了联合国发展系统在国家一级的政策协调和有效性，这表明，联合国发展集团可以通过进一步加强联合国驻地协调员系统，提高协同效应和效率，改进联合国对国家发展计划和优先事项的支持。

24. 许多会员国认为，竞争资金和业务做法过时阻碍了机构间合作。联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性高级别小组着重指出，联合国各基金、方案和机构间在国家一级的业务不具有一致性。例如，该小组提出警告，超过三分之一的联合国国家工作队在当地有10个或更多的联合国机构。该小组认为，这有可能弱化方案干预的一致性，使低效、不透明和缺乏问责等缺点更为严重。会员国提出的第二个问题是，多年来，联合国系统的做法、程序和文化都是以一种一事一办的方式在演变，都是为了应对特定的情况以及机构、国家和捐助方的需求。在许多情况下，没有全系统的共同规则和程序，就更难利用各机构的协同效应。因此会员国认定，有必要制定一个更具连贯性的发展框架，以加强管理问责，提高实效。⁷

⁵ 《发展筹资问题国际会议的报告，2002年3月18日至22日，墨西哥蒙特雷》(联合国出版物，出售品编号C.02.II.A.7)，第一章，决议1，附件。

⁶ 行政首长理事会由秘书长担任主席，由联合国系统28个成员组织的行政首长组成。经济和社会事务执行委员会由主管经济和社会事务部副秘书长召集，旨在促进联合国内参与经济和社会领域规范、分析和技术工作的各实体采用共同方法。联合国发展集团由开发署署长主持，联合了联合国参与发展工作的32个基金、方案、机构、部厅，旨在协调、统一和调整联合国的发展活动。

⁷ 见《一体行动，履行使命：联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性高级别小组的报告》(A/61/583)。

25. 在全球层面，会员国认为，缺乏一致、协调和合作还意味着在增长、财政、贸易、就业和其他问题方面作出的各项决定可能会相互不一致。为减少重复，避免政策议程相互冲突，同时加强互补，他们认为，应当更加明确现有各机构的作用。

26. 建立在国际上具有一致性的有效金融监管成为了一个紧迫的挑战。针对最近的危机，许多会员国认为，迫切需要加强对金融行业的公共监督和管理。他们指出，现有的国际金融架构主要依赖诸如国际清算银行和金融稳定委员会等私营组织和机构，这些私营组织的职能有限，而且其成员也不具有充分代表性。

27. 一些会员国认为，多边体系未能充分解决的另一个问题是主权债务重组问题(见A/66/164)。他们认为，巴黎俱乐部以外的私人 and 官方债权人在外债总额中的重要性日益增加，这给巴黎俱乐部在内的官方债务重组机制带来了新挑战，因为巴黎俱乐部要求其债务人寻求包括私人债权人在内的其他贷款人能够给予类似待遇。⁸

四. 解决所认识到的全球经济治理中的不足和差距

A. 加强联合国系统的作用和效力

1. 最近的政府间任务

28. 2009 年世界金融和经济危机及其对发展的影响会议决心加强联合国及其会员国在经济和金融事务中的作用，包括其协调作用(见大会第 63/303 号决议，附件，第 16 段)。2008 年审查《蒙特雷共识》执行情况的发展筹资问题国际后续会议通过了《发展筹资问题多哈宣言》，其中强调，需要联合国参与以改善国际经济和金融体系的运作(见大会第 63/239 号决议，附件，第 68 段)。为此，联合国政府间机构一直对全球经济治理问题相当关注。最近，大会第六十五届会议将“重申联合国在全球治理中的核心作用”作为其一般性辩论的重点。经济及社会理事会在其 2011 年与布雷顿森林机构、世贸组织和联合国贸易和发展会议(贸发会议)举行的高级别特别会议中也讨论了这个问题。

29. 大会在《2005 年世界首脑会议成果文件》中呼吁进一步加强经济及社会理事会作为政策辩论和建立共识的论坛的作用(见大会第 60/1 号决议)。为承担这些任务，大会通过了第 61/16 号决议，该决议确立了年度部长级审查制度，以监测在执行包括千年发展目标在内的《联合国发展议程》方面所取得的进展；该决议还建立了发展合作论坛，以审查在国际发展合作方面的趋势和进展，包括援助实效。

⁸ 关于穷国债务减免问题，截至 2010 年底，重债穷国倡议加上之后的多边减债倡议已经将符合条件国家的债务负担减少了 80%多。

2. 最近的改革建议

30. 虽然在需要改革联合国机构如经济及社会理事会方面似乎达成了广泛的一致，但是在需要做些什么以实现这一目标方面的共识则要少得多。例如，一些有关设立一个协调和决策机制的建议呼吁创立一个新的机制，而另一些建议认为要加强经济及社会理事会和(或)其他现有机构。

31. 会员国最近一项建议呼吁设立一个级别相当于大会和安全理事会的新的机制“全球经济协调理事会”。⁹ 这个新机制将促进发展、保障主要国际组织在政策目标方面的连贯性和一致性，以及支持各国政府在增强全球经济治理的高效和有效办法方面建立共识。该建议假定在该理事会的代表性要以选区制为基础，其设计要能确保所有区域和重要经济体都得到代表，而且相关的全球机构也参与其中的工作。

32. 另一项建议呼吁维持经济及社会理事会目前的组成，但要增加其政治影响力。这可以通过每年召开国家元首和政府首脑级会议审议全球经济治理方面重大决定来实现。还可用与会者主要是经济、财政及其他有关部长的讨论部门问题的部长级会议作为这些首脑会议的补充。

33. 第三种建议呼吁减少经济及社会理事会的成员数。联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性问题上高级别小组提出建立经济及社会理事会全球领袖论坛。该论坛将由经社理事会成员国中一半成员国的领导人组成，在地域选区代表性的基础上轮换(见 A/61/583, 第 59 段)，或采用指定席位和基于选区的席位相结合的方式，每个选区选出一个代表，而不是目前的两个代表。

34. 第四种建议建议将现有大会总务委员会作为全球经济治理问题协调委员会，至少每年召开一次首脑级会议，时间在每年一般性辩论开幕前后。¹⁰

35. 这种建议机制的支持者认为，这种机制作出的决定越具有合法性、可信性和权威性，就越能在确保更有效地作出决策的同时增强整个联合国系统的协调与合作。全系统在效率、问责制和透明度方面的相应改善必会改进不同机构之间的一致性和连贯性。最重要的是，他们认为，这个提议设在具有普遍性的联合国内的机制所具有的代表性将赋予其作出的决定一种权威，这是任何其他机构都无法比拟的。

3. 建议的有针对性的措施

36. 除了创立新机构或调整现有机构这类更雄心勃勃的建议以外，一些会员国建议，可以考虑采取有针对性的措施，增强联合国机构和附属机构的运作，改善协

⁹ 见《大会主席国际货币和金融体系改革专家委员会的建议》(A/63/838)，第 24 段。

¹⁰ 有人反对说，协调委员会可能会与布雷顿森林机构执行董事会的工作重叠，并得不到与基金组织和世界银行秘书处向其董事会所提供的同样水准的专业支助。

调性和效率，并加强与非国家行为体的联系。有关建议可分为三类：(a) 加强联合国有关机构和附属机构的运作；(b) 提高机构间层面和业务层面的效率和协调性；以及(c) 提升联合国的信誉和形象。

(a) 加强联合国机构的运作

37. 为改善联合国机构及其附属机构在经济和社会领域的运作，已将关注点放在如何使经济及社会理事会更好地促进政策指导和辩论、促进联合国系统内的一致性、协调性与合作，以及对联合国的会议和首脑会议采取有效的后续行动。

38. 考虑到经济及社会理事会担负协调作用，用于提升经社理事会在政策方面的可信度和效力的办法应包括在秘书处和政府间一级加强与布雷顿森林机构、世贸组织和其他有关利益攸关方的关系。一些会员国强调，在其可信度和效力得到提升后，经济及社会理事会将成为评价与全球经济治理结构有关的问题和差距的理想论坛。

39. 所提出的增强经济及社会理事会协调作用的务实改变包括：在业务/国家一级扩大与各国主管当局的联系，更多地注重经社理事会的职能和责任，以及改进经社理事会与行政首长理事会之间的结构性互动。一些会员国还认为，更好地划分大会和经社理事会的作用和议程，可以使这两个机构的工作方案能够更好地相互补充。

40. 还可以更好地利用经社理事会的潜力，以促进对联合国的会议和首脑会议采取更有效和更综合的后续行动。有会员国建议，像年度部长级审查和发展合作论坛这样的论坛可以加强在执行国际商定发展目标包括千年发展目标方面的问责制。但是要实现这一目的，就必须要有适当的监测制度。¹¹ 在这方面，在联合国系统内外的有关机构和组织之间分享知识和信息仍然至关重要。为此，一些会员国认为，可以扩大年度部长级审查期间的国家自愿情况介绍活动，以加大利益攸关方的参与和技术投入。同样，有会员国提议，发展合作论坛可以确保互补性，并促进与其他有关论坛的实质性联系，争取成为《联合国发展议程》包括千年发展目标更为有效的相互问责平台。

41. 2011 年对大会关于加强经济及社会理事会的第 61/16 号决议(见 A/65/866)执行情况的审查产生了一些建议，除其他外，这些建议涉及以下方面：增强理事会与联合国其他机构、专门机构、基金和方案的关系；加强理事会与布雷顿森林机构、世贸组织和贸发会议的年度高级别特别会议；使发展合作论坛的议程专注于数量有限的特定主题；增强国家自愿情况介绍活动和年度部长级审查的准备工作；以及改进理事会的工作方法。

¹¹ 对落实承诺的进展是否能进行有效监测取决于全球合作的情况，特别是国际机构之间的合作情况，以及与各国专家和统计师的密切协商情况。

42. 一些会员国赞成改善大会在发展和国际合作方面的运作。例如，有会员国提议，大力加强执行《蒙特雷共识》和《发展筹资问题多哈宣言》所体现的全球发展伙伴关系的一个方法是，建立具有代表性的多利益攸关方“发展筹资委员会”，并以此为核心与正在讨论的范围更为广泛的全球经济治理机制建立联系。

(b) 促进机构间协调

43. 第二类建议措施涉及为在机构间和业务一级促进效率和协调所要采取的行动。联合国全系统一致性问题高级别小组在其报告中探讨了各种方法并提出建议，以进一步加强联合国的业务活动的管理和协调，从而改善这些活动在促进实现国际商定发展目标包括千年发展目标方面的有效性。⁷ 为此，大会通过了一系列决议(第 62/277 号和第 63/311 号决议)，着重指出了五个关键的关切领域：(a) 加强体制安排，以支持性别平等和妇女赋权；(b) 加强联合国系统在促进发展方面的业务活动的治理；(c) 改进联合国系统在发展方面的业务活动的筹资制度；(d) 一体行动；(e) 统一业务做法。秘书长也于 2009 年发表报告，除其他事项外，提出了改进发展方面业务活动的治理和财务报告的备选办法、建立一个独立的全系统评价机制的关键原则以及统一业务做法的办法。在 2010 年创建的联合国促进性别平等和增强妇女权能署是一个重要的里程碑，反映了联合国系统内在全系统一致性和协调性方面取得了重大进展。

44. 为促进有力监督，谨慎和更完善地实施实地工作并取得成果，必须在联合国各机构的理事机构之间建立明确的问责制。最终，这种层面的协调意味着联合国系统确立了一个有效、合法和高调的管理机制。目前，在秘书处一级有这种制度即行政首长理事会；该制度推进了机构间协调，但尚未充分发挥潜力。今年，行政首长理事会在执行《联合国系统统一业务做法行动计划》方面，在对更公平的可持续全球化采用协调的系统方法方面取得了显著进展(见 A/66/1，第 110 段)。但是，需加强该理事会与联合国政府间机构的互动。

45. 加强政府间机制会有助于联合国系统在全球、区域和国家一级实现“一体行动”。在这方面，联合国全系统一致性问题高级别小组提议设立“可持续发展协调委员会”，以取代各基金和方案机构执行局的年度联席会议。⁷ 有会员国建议，可设想让该委员会纳入其他有关机构和多边机构。该委员会可对整个系统实施战略监督，审查国家一级“一个联合国”的执行情况，监督《联合国发展议程》筹资机制的管理工作，认可国家发展方案和批准相关拨款。

(c) 促进非国家行为体的参与

46. 第三类建议措施是要与来自私营部门、民间社会、学术机构和智囊团的合作伙伴一起提升联合国作为分析中心和促进全球对话和共识的论坛的形象。在过去的几十年里，联合国系统内的政府间进程因越来越多的各种参与框架而得到补充；这些框架把会员国和非国家行为体联系起来，为政策分析、行动和评价工作

采取联合举措。联合国可在秘书处和政府间一级进一步增强这些行为体在不少领域内的贡献。

47. 应继续促进非国家行为体参与在联合国的政府间进程。有会员国认为，这种参与同样会增强它们在全球一级的问责制。一些会员国建议，除现有正式安排，如经济及社会理事会咨商地位以外，还可以考虑新的参与机制，以使会员国能就新出现的挑战和新出现的问题及时征询意见和专门知识。例如，《世界金融和经济危机及其对发展的影响会议成果文件》要求经济及社会理事会就是否有可能设立一个特设专家小组以提供独立技术专门知识和分析向大会提出建议，这种知识和分析“有助于国际社会在知情的情况下采取行动和作出政治决策，并促进决策者、学术界、各机构和民间社会之间开展建设性对话和交流”（第 63/303 号决议，附件，第 56(e) 段）。¹² 理事会建议大会进一步审议设立特设专家小组的可能性，同时应考虑各相关进程的成果（经济及社会理事会第 2011/39 号决议）。

48. 非国家行为体的参与还可通过多利益攸关方举措得到进一步加强。各职司委员会和联合国各次主要会议和首脑会议的后续进程越来越多地吸引非国家行为体参与其各类会议。会员国提出的另一项建议是为扩大非国家行为体在多利益攸关方论坛中的参与作出非正式安排，会员国不妨进一步探讨这一问题。

B. 联合国与二十国集团之间关系的发展

49. 作为自称国际经济合作首要论坛的二十国集团的出现反映了现有七国集团财政部长论坛显出的问题，也反映了若干新兴经济体在全球经济中日益增强的地位。

50. 二十国集团成员数目有限，很多人认为这一点有利于主要经济参与者更有效、更及时地作出决策。二十国集团领导人不仅对最近的金融危机作出了有效的早期反应，而且采取了其他措施，例如强化财政资源、改革基金组织的贷款机制以及减免海地欠国际金融机构债务，因而加深了人们的上述看法。在金融监管改革中，二十国集团起到了加快金融稳定委员会取代金融稳定论坛过程的作用。它还承诺增强发展中国家在布雷顿森林机构中的代表权。

51. 二十国集团已表明更愿意让非成员国参与，并愿意同联合国系统内相关利益攸关方建立新的安排，这些利益攸关方包括布雷顿森林机构、国际劳工组织（劳工组织）、联合国粮食及农业组织（粮农组织）和贸发会议，还包括世贸组织、经

¹² 专家小组还可有助于加强全球经济监测。在这方面，基金组织独立评价办公室对全球危机来临之前基金组织的监督工作业绩作了评价，确认了一些缺陷。基金组织因此已采取步骤，加强其监督活动（详细讨论情况请见基金组织，独立评价办公室，《基金组织在金融和经济危机来临之前的工作业绩：基金组织 2004-07 年的监督工作》，2011 年；《2010 年世界经济和社会概览：重探全球发展之路》（联合国出版物，出售品编号：E.10.II.C.1），第五章；和 A/66/167）。有关以往特设专家小组过去的职权范围和任何有关因素或经验的讨论情况，请见 E/2009/113。

济合作与发展组织(经合组织)、金融稳定委员会、国际清算银行、民间社会和私营部门。例如,在二十国集团多伦多首脑会议上,该集团各国领导人承诺与布雷顿森林机构密切合作,并承诺建立一个发展工作组。《首尔首脑会议宣言》补充了已有的发展承诺,特别是大会关于千年发展目标高级别全体会议的承诺。2011年,若干联合国组织与二十国集团成员国协同执行首尔多年发展行动计划,特别是落实粮食安全支柱。总体而言,国际组织的贡献在于提供报告所需的技术专长和实施其建议的能力。二十国集团已呼吁加强粮食安全政策的协调一致,并欢迎全球农业和粮食安全方案以及其他双边和多边举措,包括世界粮食安全委员会所取得的进展。

52. 联合国系统的业务活动对于补充二十国集团的宏观经济和金融行动至关重要,特别是在解决最穷国家及其最弱势民众的需求方面。联合国系统对危机作出了协调反应,特别是行政首长理事会制定的九项联合应对危机举措(见 E/2009/114, 第三节)。这些举措包括增加筹资帮助最弱势民众、粮食安全、贸易融资、绿色复苏举措、全球就业契约、社会保护最低标准以及改进监测和分析,包括开发有效的预警系统。所有这些举措都体现了被认为最有能力开展这些举措的机构之间的合作。该集团内外的会员国都鼓励联合国、二十国集团和其他多边组织的努力继续保持互补性。

C. 区域机构的作用

53. 区域机构和安排具有强化现有全球经济治理架构的潜力。它们所处的位置有利于了解和应对具体的区域需求,特别是小国家的需求。由于对自身所在区域有着更深的了解,它们有助于根据具体国家需求制定方案和手段。尽管基金组织能在全球一级发挥宏观经济协调和监测作用,但是区域和次区域一级的类似工作能够补充和增强这种作用。¹³ 借助于其遍布全球的实地机构,它们能够将区域和地方意见纳入全球决策的主流,这一直是联合国的优势之一。

54. 较小和较穷国家往往受全球规则影响最大,而它们对规则的设计往往很少有发言权。因此,有会员国认为,区域安排有助于提高较小的最不发达国家的代表权,让它们发出更强的声音,掌握更多的自主。因此,区域机构还有助于一个区域在全球论坛中形成一个更协调一致的声音,从而有利于向较小国家提供各种服务,例如技术支持或筹措流动资金。

55. 全球化促进了区域内贸易和投资流动,增加了溢出效应的潜力。在这方面,区域合作可能有助于各国更好地调动资源、降低成本并从规模经济中获益。一些会员国强调区域机制在政策协调、宏观经济对话和监测以及制定区域危机管理手段等方面的作用。

¹³ 基金组织虽然也有区域监测功能,但区域组织了解本区域特别是区域危机中的各个国家、趋势和有关情况,它们所处的位置更有利于发挥这一作用。

56. 一些会员国指出，全球、区域和次区域安排并存，可能意味着在某些情况下以互补方式提供服务，在另一些情况下则以竞争方式提供服务。据认为，这种安排的益处在于，由多种多样的机构提供服务将会带来更大的稳定性，增强较小国家的发言权和代表权则会带来更好的平衡。这还可以使国际社会能够研究和利用这些安排中的协同效应。

57. 一些会员国认为，作为第一步，可以加强区域一级与全球一级的联系，以便各项区域和全球工作可以互通信息。在联合国内部，有会员国认为，这可以通过加强经济及社会理事会以及各区域委员会的协调、促进和召集作用来实现，因为这些区域委员会有助于就经社理事会年度部长级审查的专题焦点阐明区域观点。

D. 应对相关挑战

58. 全球经济治理方面还有其他重大挑战，需要认真对待。这些挑战包括需要加强发展中国家在非联合国机构中的代表权，¹⁴ 提高用于解决目前在联合国系统外处理的紧迫经济问题的各种框架的效力，并加强南南合作及三角合作。

59. 布雷顿森林机构实施了一些改革，以实现这两个机构的更为有效、充分、合法的国家代表性。尽管这些改革在总体上受到欢迎，被认为是向正确方向实施的步骤，但是一些会员国敦促进行更多改革，包括确保在领导人的甄选上采取更具包容性的做法。同样，会员国鼓励加强发展中国家在其他制定标准和规范的机构（例如国际清算银行和金融稳定委员会）中的代表性。

60. 需要采取系统性措施，解决治理安排中妇女代表不足的问题，这一问题造成主要政治决策和资源分配往往未考虑性别平等，因而无意中造成性别不平等长久化。需要进行改革，确保妇女平等参与，提高妇女在经济治理中的声音和影响。

61. 需要作出努力，充分发挥现有多边框架的潜力。国际社会必须携手合作，完成多边贸易谈判多哈回合，走向一个自由、公正、开放、公平的贸易体系，这一体系应顾及发展中国家特别是最不发达国家的利益。

62. 会员国呼吁建立更利于发展的全球经济治理体系，以帮助发展中国家应对没有多边框架加以规范的一系列广泛的紧迫问题，如实现长期债务可持续性，加强税务合作，促进商品市场减小波动，保障粮食和营养，促进性别平等，利用新技术，保护移民的权利及其重要经济贡献等。会员国还重申先前关于改善国际金融架构以支持发展的提议。在这方面，联合国大会主席国际货币和金融体系改革专家委员会吁请考虑设立一个全球金融主管机构，负责协调金融监管，包括对某些全球规则进行监督。⁹

63. 全球经济治理中还应纳入对经济和社会风险，包括对自然灾害相关风险的预测和反应机制。秘书长的“全球脉动”举措重点关注利用新技术和数据，更好地

¹⁴ 见《发展筹资问题多哈宣言》（大会第 63/239 号决议，附件），第 77 段。

理解全球冲击(如粮食危机、燃料危机和水危机)对弱势民众的影响。“全球脉动”是一个创新的实验室,它与会员国和其他伙伴密切合作,研究、开发、测试和分享利用实时数据发现可能意味着发展发生逆转的集体行为变化的工具和方法。在全球危机初步显现时即了解其“如何、何地和何时”的问题,特别是人们如何应对其影响,这可以提高适应力,保护来之不易的发展成就。然而,还需要取得进一步进展,才能更好地协调预测和减轻风险以及防备危机的国际行动,包括发展中国家的危机管理能力建设。会员国还认为,帮助减轻脆弱性的经过强化的综合危机管理框架还应当考虑各种中长期手段,例如减轻经济危机对弱势民众影响的社会保护计划、灾害风险勘测以及减灾措施。¹⁵

64. 最后,会员国确定有必要协调发展中国家的政策,以帮助促进南南合作及三角合作,特别是支持最不发达国家。有会员国认为,由于南南合作大多是在区域和次区域一级开展,这些机构在很多情况下能提供考虑有关问题的适当环境。同样,参与三角合作的发展中国家和发达国家也会获益于促进统一做法的有效体制框架。

五. 结论

65. 有必要加强整个联合国系统的协调、合作、一致和有效决策。应该认真考虑在这方面提出的各种建议。会员国应当考虑在包容性与代表性之间取得平衡的最佳办法。

66. 应该考虑采取措施,加强联合国有关机关(特别是经济及社会理事会)及其附属机制的职能和工作方法,改进机构间和业务层面的协调和效率,加强与非国家行为体的互动协作。应当定期审查联合国机关和机构的业绩,并在必要时对其进行改革。

67. 应当努力确保二十国集团与联合国保持可预见的持续的接触,以确保各自支持发展的目标和活动相辅相成。

68. 应当继续响应《蒙特雷共识》、《发展筹资问题多哈宣言》和《关于世界金融和经济危机及其对发展的影响问题会议成果》的呼吁,努力进一步加强发展中国家在多边机构和其他制定标准和规范的机构中的发言权和代表性。此外,国际社会还应当弥补多边框架的缺口,并认真关注在面对一个相互关联的世界中贯穿各领域的挑战时,各国际组织的政策保持一致性的问题。

69. 应当将区域机构和安排更好地纳入全球经济治理框架。在这一框架中,各区域委员会可以发挥重要作用,交流各自实地机构的经验教训,并在全球决策中反

¹⁵ 见 <http://www.unglobalpulse.org/>。

映区域和地方敏感问题。在这方面，会员国还应当考虑采取措施，确保经济及社会理事会以重点突出的有效方式加强其协调作用。

70. 今后，会员国不妨讨论全球经济治理和发展问题，以期加强可持续发展三大支柱之间的协调一致。这些审议应该纳入 2012 年里约+20 会议的成果，特别是加强各级可持续发展体制框架的措施。