



经济及社会理事会

Distr.: General
28 April 2014
Chinese
Original: English

2014 年届会

临时议程** 项目 5(c)

高级别部分：年度部长级审查

2014 年 4 月 23 日墨西哥常驻联合国代表给经济及社会理事会主席的信

随函所附为墨西哥政府关于在实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标方面进展情况的最新国家报告(见附件)，供将于经济及社会理事会 2014 年届会高级别部分期间举行的年度部长级审查会议审议。

请将本函及其附件作为理事会临时议程项目 5(c)项下的文件分发给荷。

常驻代表

大使

豪尔赫·蒙塔尼奥(签名)

* 由于技术原因于 2014 年 7 月 3 日重发。

** E/2014/1/Rev.1,附件二。



附件

摘要

本报告审查墨西哥执行千年发展目标的进程，指出成绩，分析继续存在差距的原因，最后但同样重要的是，报告概述墨西哥政府为加快进度，以及为执行 2015 年后发展议程奠定基础而采取的一些措施。

墨西哥将工作重点放在 8 项千年发展目标的 51 条指标上面——40 条取自联合国官方清单，11 条根据该国内现有资料重新制定或加以修改。迄今为止，评价是积极的：2013 年，与 38 条指标(74.5%)相应的具体目标已经实现，另有 5 条具体目标(9.8%)预计不迟于 2015 年实现，从而充分达到 84.3%的指标。其余指标显示不同程度的进展，或处于稳定状态，或出现下降(见统计附件)。

总体而言，千年发展目标方面已经取得重大进展。赤贫率(每天不足 1.25 美元)降低了一半还多，从 1989 年的 9.3%降至 2012 年的 4.0%；初等教育已经普及；青少年文盲率已从 1990 年的 4.6%降至 2012 年的 1.4%；在妇女参与公共事务方面，从 1988 年至 2012 年，妇女在众议院和参议院中所占比例分别从 12.4%和 15.6%增至 37.4%和 34.4%；婴儿和五岁以下儿童死亡率只比具体目标低 2.5 和 2.4 个百分点；生殖保健覆盖面有所增加，育龄妇女、已婚妇女或有一个固定伙伴的妇女对节育方法的需求得不到满足的比例，已从 1987 年的 25.1%降至 2009 年的 10.0%；艾滋病毒/艾滋病的发病率仍然远低于人口的 0.6%，疟疾的发病率大幅度下降，每 10 万居民发病率从 1990 年的 51.1 起降至 2012 年的 0.7 起；陆地和海洋保护区的比例已从 1990 年占领土的 7.1%增至 2012 年的 13.0%；从 1990 年至 2010 年，获得安全饮用水的机会由 78.4%增至 90.9%，利用环境卫生服务的机会由 58.6%增至 87.7%(见统计附件)。

尽管取得了这一进展，但仍有一些明显的差距，主要是在保健(目标 4、5 和 6)和环境(目标 7)方面。应当特别提到产妇死亡率仍然很高，每 10 万活产的死亡率为 42.3；结核病发病率同样很高(每 10 万居民有 16.8 起)；同样，森林覆盖的土地面积流失，二氧化碳排放量增加——这些情况仍然远远没有扭转(见统计附件)。造成这些差距的主要原因是结构性的，存在于社会、经济和政治领域；无法仅仅通过增加预算加以弥补。

一. 引言

1. 墨西哥人口大约 1.20 亿，现以每年略超过一百万人的速度增长。从 1990 年至今，墨西哥在人口、社会和经济方面经历了若干变化。2003 年，联合国开发计划署(开发署)第一次把墨西哥列为高度人类发展的国家。2013 年，总和生育率达到每名妇女至少生 2.22 个孩子，出生时的预期寿命接近 75 岁。2012 年，文盲率为 6.4%，2013 年，平均入学率增加到 9 年。15 年来，墨西哥受益于人口的机会之窗，就是说，相对于受抚养人比例而言，工作年龄人口的比例一直在增加；墨西哥会继续享受这一“人口红利”，直至 2025 年之后。

2. 1990 年，世界银行把墨西哥归类为中上等收入国家；此后，墨西哥经济发生了若干改变，现已成为 20 个最大经济体集团(20 国集团)的一部分。2012 年，墨西哥国内总产值增加到 2 万亿美元（购买力平价），人均国内总产值几乎达 17 000 美元（购买力平价）。过去十年来，通货膨胀控制在接近每年 3% 的目标。1995 年以来，国际储备余额增长十倍，出口额增长了五倍。2013 年，外国投资达到破纪录的 352 亿美元(见表)。墨西哥是多文化、多民族的国家，自豪地拥有 68 个土著民族；墨西哥还是世界上生物多样性最丰富的国家之一。墨西哥境内生活着几十万种不同的物种，它拥有世界生物多样性的 10% 至 12%。墨西哥幅员辽阔，领土从大西洋一直延伸到太平洋，因此有多种不同地貌，各地气候迥异，这有利于种类繁多的动植物生长；照料、看护这些动植物，是墨西哥对国际社会承担的重大责任。然而，由于其地理位置的关系，墨西哥也常受自然灾害和气候变化的影响。

墨西哥背景指标

指标	1990	2013
领土面积(平方公里)	1 964 375	
年中人口	87 064 847	118 395 054
出生时预期寿命(岁)	70.4	74.5
总和生育率	3.4	2.2
平均年龄(岁)	24.2	29.6
受抚养人比率(百分比)	72.9	53.7
平均在学期间(年)	6.5	9.0
文盲率(百分比)	12.1	6.4(b)
国内总产值(百万购买力平价美元)	735 827 ^a	1 975 103 ^b
人均国内总产值(时值购买力平价美元)	7 675 ^a	16 873 ^b
国际储备(百万美元)	15 700 ^a	176 522
外国直接投资(百万美元)	2 633	35 188
通货膨胀(百分比)	29.93	3.97
出口(百万美元)	79 541 ^a	380 188

^a 1996 年数字。

^b 2012 年数字。

资料来源：国家统计和地理研究所；国家人口委员会和墨西哥银行。

3. 墨西哥一贯致力于千年发展目标。千年发展目标信息系统专门技术委员会的机构地位很高，就是这方面的体现；该委员会负责跟踪千年发展目标指标，乃是国家统计和地理研究所运作的国家统计和地理信息系统的一部分。该委员会设在国家统计和地理研究所(属于自治机构)内部，不受政治大环境和政府更迭的影响。该委员会由办公厅主任担任主席，其成员为行动领域同千年发展目标相关的所有联邦政府机构的代表。该委员会成立四年间，编制了两份国家进度报告；最近一份报告是 2013 年编制的，也是在国家以下级别分列该国 32 个联邦实体中每一实体指标情况的第一份报告。

二. 千年发展目标在墨西哥的背景情况

5. 为了对与千年发展目标相关的各项指标的演变进行加权分析，需要对关键的政治、社会和经济因素加以考虑，否则，就不能理解在《千年宣言》之前与之后在墨西哥发生的变化。

6. 第一，墨西哥在本国的民主化进程加快之际签署了千年发展目标。改革选举和政党制度进一步推动了由从自上而下的政治制度向多元化制度的转变。

7. 民主化使得政治制度中未得到充分代表的那些人更容易在政治舞台上表达其利益诉求。新的民主体制框架以更有力的体制渠道取代了非正式的代表机制，从而为公民行使社会权利奠定了基础。

8. 政治多元化进而有助于许多社会需求得到更有力的表达，特别是有着将消除贫穷和社会排斥现象的努力变成公共优先事项的效果。这导致在 1997 年设立了一个开创性的有条件现金转移方案，以消除极端贫穷，该方案名为“进步/机会”(Levy, 2006)。贫穷，是本国历史上根深蒂固的社会排斥情况的部分表现，是未能产生足够机会的发展模式的结果，而 1995 年的经济危机表明这种模式有更多的不足之处。

9. 社会需求越来越多的情况要求毫不拖延地建立新形式的民主治理，这种治理要以社会参与、行使社会权利和公共问责制为基础。形成的一个共识是，需要制定公共政策，打破桎梏很高比例人口的贫穷枷锁(国家社会发展政策评价委员会，2010)。

10. 第二，应在人口和流行病方面的变化的背景下看待千年发展目标的进展。在墨西哥，这两个进程有着巨大重要性，因为它们影响人们的生活条件，形成机会模式，并是公共政策新挑战的来源。高人口增长率、大规模的儿童疫苗接种运动、仓促地扩大服务覆盖面、高生育率和传染病的迅速蔓延已成为过往的事情。现在，每一个新组群都比上一个组群小，传染病不再是死亡的主要原因，老年人所占比例在迅速增长。

11. 这些变化正在创造特殊条件，可更好地分配公共资源，提高对人们的福祉有很大影响的那些服务的质量，如与保健、教育、水和环境卫生有关的服务，以及出台更公平的分配办法。尽管如此，政策必须面对它们尚未作好应对准备的挑战，如将年轻人纳入劳动力市场或老龄化问题。

12. 最后，在过去 18 年里，本国的发展模式和宏观经济政策获得持续的支持。人们对本国的财政、货币和金融政策建立了信心，这除其他外导致外国投资源源不断、更多地参与世界贸易和更有能力抵御外部冲击。然而，这种稳定尚不足以触发减少贫穷和不平等所需的经济增长。人均国内总产值的增长较低且不确定，创造的就业机会没有达到所需水平，实际工资滞后，创造的大多数就业机会是在非正规部门，该部门的特点是生产率低下。

13. 本国最近的趋势并不是没有相互矛盾的地方。这一经济变革进程与民主化进程齐头并进，但民主化进程并没有证明足以消除贫穷和不平等；因此，已经启动一个新的结构改革进程，以应对这种情况。

三. 执行情况概览

14. 墨西哥政府将工作重点放在 51 项千年发展目标指标上——其中 40 项来自联合国的正式清单，11 项经墨西哥重新拟订。成果评价是积极的：与 38 项指标对应的具体目标(74.5%)已经实现，还有 5 个具体目标(9.8%)预计到 2015 年底实现。有 5 项指标(9.8%)迄今进展不足，有两项指标(3.9%)裹足不前，一项指标没有足够的信息得出结论性衡量结果。总体而言，墨西哥政府希望达到为 84.3%的指标所设的具体目标(见统计附件)。

15. 消除极端贫穷和饥饿(目标 1)是一个高度优先事项。根据最新的国家官方数字(国家社会发展政策评价委员会，2013b)，45.5%的人口受到多层面贫穷的影响(5 330 万人)，其中 9.8%的人口处于极端贫穷的境况(1 150 万人)；然而，收入低于每天 1.25 美元的人口所占比例已减少一半以上，从 1989 年的 9.3%减至 2012 年的 4.0%；贫穷差距比从 1989 年的 3.0%降至 2012 年的 1.1%；最贫穷的五分之一人口在国民消费中所占份额从 1989 年的 5.0%增至 2012 年的 6.7%。

16. 如果有更好的劳工市场条件，减少贫穷本会取得更明显的成绩。虽然在就业与人口比率(56.3%)、就业人口中收入低于每天 1.25 美元者所占比例(2.7%)、就业人员的收入以及自营职业者和无报酬工人的比例(28.6%)(见统计附件)等方面实现了具体目标，但要大幅度减少贫穷，需要对劳动力市场进行更多具有深远性的改革。每名就业人员的实际国内总产值尽管具有波动性，但普遍较低(1996 年为 2.4，2013 年为 1.8)，这显示出影响墨西哥经济最严重的结构性问题之一，即生产率低下。

17. 饥饿是剥夺和排斥的最极端形式之一。解决这一问题的社会方案网络协助将五岁以下体重不足儿童所占比例从 1988 年的 10.8% 减至 2012 年的 2.8%，将低于卡路里消耗最低水平的人口所占比例从 1992 年的 4.9% 降至 2012 年的 2.3%，两种情况都达到了预期具体目标。在 2010 年，据估计，如果没有社会方案转移支付，本会增加 170 万极端贫穷人口(国家社会发展政策评价委员会，2013a)。

18. 对人力资本进行投资是墨西哥最重要的社会方案之一——“机会”的目标，该方案通过有条件的转移支付提高极端贫穷家庭的收入水平，成为让男童、女童和青少年留在学校系统中以及应对保健和营养问题的激励手段。因此，将很快达到普及初等教育的目标(目标 2)下的所有具体目标是不足为奇的：所要求的初等教育净入学率和完成率业已实现或即将实现(2012 年分别为 100.3% 和 96.4%)，青少年的识字率从 1990 年的 95.4% 升至 2013 年的 98.6%。

19. 促进两性平等并赋予妇女权力(目标 3)在公共议程中占据突出的位置，因此受到高度重视。最重大的进步是在教育领域，在该领域实际上已消除了不平等现象。在 2012-2013 学年，初等教育中女生和男生之间的比例是 0.958(比具体目标低 0.002)，初中教育中这一比例为 0.980，高中教育中这一比例为 1.011，高等教育中这一比例为 0.973。

20. 另一项重大发展是开放政治领域。1988 年至 2012 年期间，众议院和参议院中妇女所占的比例分别增加三倍和两倍，从而超过国际上推荐的最低具体目标即至少 30%。目前，在墨西哥，至少 40% 的议会候选人必须是妇女(2012 年，妇女在众议院和参议院所占席位的比例分别为 37.4% 和 34.4%)；然而，为实现两性均等，2013 年 10 月，恩里克·培尼亚·涅托总统颁布一项改革法令草案，将这一比例提高至 50%。然而，在就业部门，虽然具体目标已经达到，但还有不足：2013 年，就业妇女在非农业部门所有工资劳动者中的占比增至 41.6%，比 1995 年提高 3.1 个百分点。

21. 对儿童和母亲的健康进行投资是打破代代相传的贫穷循环的最有效途径之一。目标 4 和 5 体现了这一愿望，其中分别提议降低五岁以下死亡率和改善产妇保健。然而，在墨西哥，这两个领域的进展一直不均衡。

22. 尽管婴儿和五岁以下儿童死亡率(1990 年分别为 32.5 和 41；2012 年分别为 13.3 和 16.7)接近既定具体目标(分别差 2.5 和 2.4 点)，但 1 岁儿童接受麻疹免疫接种的比例进展不足(从 1990 年的 73.8% 进步至 2013 年的 87.2%，不过，具体目标是要达到 95%)。在产妇保健和生殖保健方面已取得重大进展：由熟练保健人员接生的比例从 1990 年的 76.7% 增至 2012 年的 96.0%，已婚或有一个稳定伙伴的育龄妇女中避孕需求未得到满足者的比例已从 1987 年的 25.1% 降至 2009 年的 10%，从 2000 年到 2012 年，产前检查的平均次数从 4.4 次增至 5.4 次。这些结果与实现每 100 000 个活产产妇死亡率 22.2 的具体目标方面的差距形成了反差。尽

管以目标 5 下的各项补充指标来衡量，所有具体目标都已实现，但降低产妇死亡率这一具体目标没有达到，这表明，这些指标没有为实现主要目标提供足够的动力。为了 2015 年后议程，墨西哥正在研究可更有效地促进实现关于产妇死亡率的未来具体目标的新指标是否有用。

23. 2012 年，产妇死亡率为 42.3，这意味着在实现具体目标方面前进了 70%，比 1990 年报告的数字(88.7)有了显著改善；然而，目前的趋势表明，本国与到 2015 年实现具体目标相距甚远。近年来，产妇死亡率没有呈现出持续下降的趋势，从一年到下一年的改进很小。若干因素阻碍了进展，包括保健系统条块分割，从属关系规定妨碍了人们获得保健服务；缺少初级产科护理导致中级护理过剩；医疗人员培训不足；保健服务的获取存在物质环境上的障碍，其费用负担不起；存在基于性别或族裔理由的排斥现象。这些因素转化为有缺陷的和有区别的权利享受。

24. 与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争(目标 6)与保健系统的运作密切相关。在墨西哥，近几年来，艾滋病毒/艾滋病流行率(2012 年为 0.224)一直保持稳定，远远低于商定的具体目标即每 100 人 0.6 例。此外，保障艾滋病毒感染晚期患者获得抗逆转录病毒药物的具体目标提早实现(2012 年为 82.2%)。然而，据估计，及时就医带来的更高存活率将造成艾滋病毒/艾滋病患者数量继续增长。

25. 在有关疟疾方面，成果也是积极的。这一疾病的发生率从 1990 年的每 10 万居民 51.1 例降至 2012 年的 0.7 例，低于 2015 年 3.0 例的具体目标。此外，被确诊患有疟疾的所有五岁以下儿童均已接受治疗，以遏制和消除这一疾病的蔓延。

26. 在预防结核病方面取得的成果不太显著。近年来结核病发生率一直稳定在一个水平(2012 年为 16.8)，不能肯定是否能够实现每 10 万居民 15.6 例的具体目标。虽然结核病死亡率有所下降，但在实现每 10 万名居民 1.7 例死亡这一具体目标方面没有取得足够进展。最近记录的死亡率(2012 年)是 1.9。治愈性治疗的结果更有希望：87%的新病例在治疗后被治愈，而具体目标是 85%。

27. 环境的可持续能力(目标 7)有衡量为应对环境挑战而采取的行动的 11 项指标与之匹配。为扭转自然资源的损失而采用的战略带来截然不同的结果。虽然森林面积继续减少，陆地森林覆盖率从 1993 年的 35.3%降至 2011 年的 33.8%，但近年来的减少速度比过去放缓。因此，净森林砍伐率在 1990-2000 年期间估计为一年 354 000 公顷，在 2005-2010 年期间则降至一年 155 000 公顷。此外，二氧化碳排放总量从 1990 年的 3.99 亿吨增至 2010 年的 4.93 亿吨；然而，排放量的增长率自 1990 年代以来一直在减少。水资源的不可持续利用状况也未得到改善(见统计附件)。另一方面，在下列领域取得最为重大的进展：减少人均二氧化碳排放量，排放量从 1990 年的 4.58 吨降至 2010 年的 4.32 吨；减少每单位国内总产值(购买力平价)二氧化碳排放量，每墨西哥比索产值的二氧化碳排放量从 1990 年的

0.71 公斤降至 2010 年的 0.29 公斤；消耗臭氧层物质的消费量，由 1990 年的人均加重量 0.25 公斤降至 2012 年的 0.02 公斤。尽管这些数字表明本国能源效率提高，但排放总量从 3.99 亿吨增至 2010 年的 4.93 亿吨。目前，二氧化碳排放量没有与经济增长明确脱钩，在过去十年，其增长实际快于国内总产值的增长。

28. 保护区的数目和面积明显增加(从 1990 年占国家土地面积的 7.1%增至 2012 年的 13%)，加之其他工具，如为环境服务方案付费，促进了保护生物多样性、保护自然资源，特别是保护森林和树木。凭现有资料无法评价本国濒危物种的数量在时间上的动态，也无法评价专门用于养护生物多样性的各种工具在这方面的影响，这使其成为墨西哥因缺乏数据而无法衡量的唯一指标。然而，所希望的是，开发有关生物多样性现状的信息系统的持续努力将弥补这一不足之处。

29. 在墨西哥，大约 10 个人中有 9 个人享有管道饮用水，并享有卫生设施。在这方面取得了很大的进展：从 1990 年到 2010 年，在管道饮用水方面，比例从 78.4% 升至 90.9%，在卫生设施方面，比例从 58.6% 增至 87.7%，从而实现了各自设定的具体目标。居住在贫民窟的人口比例也大幅下降。这一数字减少一半以上，从 1992 年的 35.7% 降至 2012 年的 7.11%。

30. 最后，在制定促进发展的全球伙伴关系(目标 8)方面，墨西哥政府一直努力强调，它致力于电信部门的发展，因为该部门对国家经济增长和竞争力以及对人民的福祉产生重大影响。指标进展显示，在本报告所述期间取得积极的成果。2013 年，每 100 名居民中的固定电话用户数量，比 1990 年高出三倍，每 100 名居民中的移动电话用户数量比 2000 年高出六倍。然而，固定电话密度(17.31%)正在下降，同时移动电话密度继续呈现出较高的增长率，这与国际趋势一致。至于因特网使用情况，虽然本国是经济合作与发展组织(经合组织)成员国中使用率最低的国家之一，但 2013 年的用户占人口的 43%。

四. 主要挑战和新出现的问题

31. 对于最近墨西哥在社会政策方面的动态，需要根据《宪法》规定的保障措施加以分析。通过漫长的社会改革进程，产生了复杂的规则框架，现已成为政府行动的所需基准。根据《宪法》所载明的社会法，人人有权“受教育”，而且“国家应保障义务教育的质量”(第 3 条)；“每个人都有权以自由、负责任、知情的方式决定生多少子女以及生育间隔时间”，“每个人都有权获得充足的高质量营养食物”，“有权获得保健”，“有权获得有利于自身成长和福祉的健康环境”，“有权容易获得经处理的水以供个人使用”，“有权获得体面的住房”(第 4 条)；而且“有权获得体面和对社会有用的就业”(第 123 条)。另一些规定承认男女平等和国家的“多文化构成”(第 4 条)。最新的改革在《宪法》中增列了“获得信息和通信技术以及广播和电信服务”的权利(第 6 条)。

32. 过去几年来，墨西哥政府通过建立若干自治机构增强了职能的下放。墨西哥正在使公共管理系统现代化，使之更加注重成果，同时加强问责机制。这些措施的目的是加强公共机构的合法性，并增强对公共机构的信心。除中央银行和公立大学等传统上享有自主权的机构，现在又有与千年发展目标特别相关的其他一些机构。其中包括国家人权委员会(人权委员会)、国家统计和地理研究所(统计所)和国家获得信息研究所(信息研究所)。一个特别重要的机构是国家社会发展政策评价委员会(社发政策评委会)。该机构负责衡量贫穷程度和评价社会政策，于 2013 年获得自主地位。

33. 在开展这一进程的同时，成立了若干新机构，负责制定关于特定社会群体的政策，包括：国家妇女研究所(妇女研究所)、国家土著人民发展委员会(土发委)、国家青年研究所(青研所)、国家老年公民研究所(老年研究所)、国家发展与包容残疾人委员会(残委会)。还有其他一些机构负责解决贯穿各领域的问题，如国家防止歧视委员会(防歧视委)。

采取多层面的办法解决贫穷问题

34. 根据 2004 年《社会发展总法》，墨西哥于 2008 年开始采用社发政策评委会制定的多层面办法来衡量贫穷程度。除了收入，还考虑到其他层面，如教育方面的差距、获得保健、社会保障、食物和基本服务的情况、住房质量与大小。因此，消除贫穷的措施必须是基于在所有这些领域采取协调一致的行动。

35. 近年来，饥饿现象在墨西哥受到的关注较少；然而，多层面贫穷的各项衡量指标显示，这个问题仍然远远没有得到解决。出于这一原因，恩里克·培尼亚·涅托总统决定集中应对饥饿这个与贫穷相关的最残酷现象，于 2013 年 1 月启动了国家反饥饿斗争，以落实“获得充足的高质量食物”的权利。

36. 消除饥饿的斗争是一项国家促进包容和社会福祉的战略，其目的是为目前身陷赤贫和食物严重短缺的 700 万墨西哥人确保粮食安全和营养。这个斗争是一项重大努力，首次汇集了原先分散在不同政府机构的各种社会方案。有史以来第一次，墨西哥在制定与贫穷作斗争的战略时参照了通过多层面衡量获得的信息。该衡量依据各种指标，将重点放在具体的大小目标上。该战略由社会发展部协调，目标包括：(a) 确保消除饥饿现象；(b) 消除儿童营养不良；(c) 增加总产量和收入；(d) 最大限度减少收获后损失和粮食短缺；(e) 促进社区参与。

促进持续和包容性经济增长

37. 包容各方的经济必须优先重视生产力的民主化。经济稳定、贸易开放、增加出口是现代经济的特征；然而，如果经济业绩不良或缺乏包容性，则减贫方面也不会取得更好的成果。墨西哥许多经济领域普遍存在高度集中现象，不利于竞争、创新和增长。出于这一原因，2013 年墨西哥启动了雄心勃勃的经济和社会改革，

旨在增加获得信贷的机会，带动生产性投资，增强人力资源投资，消除垄断，建设基础设施，鼓励加入正规经济，以及开放能源部门私人投资。

促进劳工政策以包容性和生产率为重

38. 要转向具有社会包容性的经济模式，就必须解决使青年融入社会的问题和利用“人口红利”的问题。非在业人口比例高，特别是妇女所占比例高，显示在增长方面仍有未挖掘的潜力。鉴于人口和社会状况，有必要采取以下措施：(a) 增加妇女经济活动；(b) 在正规经济部门创造体面的就业机会；(c) 保证劳动权利得到行使；(d) 提高劳动生产率；(e) 改善劳动力市场的体制框架，促进工作者的聘用和流动。

39. 劳动政策必须特别重视在劳动力市场面临明显不利处境的社会群体，例如：(a) 经济上不活跃的妇女或受雇于非正规经济部门的妇女；(b) 没有工作或就业不稳定的青年；(c) 从事低生产率活动的工人；(d) 处境极为不利的工人，如土著人和农业工人。

提供优质教育

40. 在提供教育机会方面，充分考虑到对基础教育的需求。目前正在执行各种方案，确保到 2021/2022 学年普及高中教育，并使越来越多的人有机会接受高等教育。然而，最大的挑战在于如何提高质量。国际学生评估方案进行了最新评估，就此问题得出决定性结果，即：分别有 54.7%、41.1%、47% 的学生在数学、阅读理解、科学科目上缺乏基本技能(经合组织，2014 年)。此外，各地区和不同社会群体之间仍存在高度的不平等现象。2013 年，举行了有史以来第一次学校、教师、学生状况普查，以更清楚地了解全国教育系统存在的差距和需求。

41. 为了提高质量，需要使教师职业专业化，以消除教师教学质量低下情况。还有必要弥补基础设施和教育设施上的缺陷；保障课程的有效性；鼓励使用新的信息和通信技术。然而最重要的是，教育部门投资决策必须考虑到公平和社会包容性。这些因素促使墨西哥于 2013 年开展了教育系统的大改革，并启动了第一次学校、教师、学生状况普查。

建立新的国家全民保健制度

42. 墨西哥的保健制度从一开始就以细分办法为标志，这一办法按人员是否正式就业对其进行区分(Frenk, 2004)。2003 年建立了医疗保险制度，通过公共自愿保险将保险覆盖面扩展到未加入社会保障的人员。该制度现由为广大民众提供的名为“大众保险”的部分以及为 2006 年 12 月 1 日以后出生的儿童提供的名为“二十一世纪医疗保险”的计划构成。

43. “大众保险”计划的设立大大提高了全民医保覆盖面，并有助于缩小国家医疗保健系统与国家医疗保健机构之间在相应公共资源分配方面存在的差距。尽管

理论上已实现全民医保，但从已登记受益人的数目来判断，墨西哥远未达到每个人均可切实获得保健服务的程度，因为约有 19% 的民众称，他们得不到保健服务。

降低孕产妇死亡率

44. 为了应对孕产妇死亡问题，2002 年墨西哥开展了一项研究，证实该国孕产妇死亡的分类有误，原因是死亡证上登记的死亡原因不正确；研究还认识到，活产报告不足或登记时间晚。这些因素人为造成了较低的孕产妇死亡率。为了补救这些缺陷，2002 年开始周密寻找孕产妇死亡案例并对其重新进行分类；世界卫生组织(世卫组织)确认，这一做法成功改善了统计登记工作，世卫组织自 2010 年以来对墨西哥报告的数字适用 1.1 的调整因数(卫生部，2013)，因此使墨西哥成为对报告的孕产妇死亡率数字适用的调整因数最低的国家之一(世卫组织，2012)。

45. 2009 年启动了一项综合战略，根据 Maine 提议的概念框架降低造成孕产妇死亡的三种拖延行动的可能性，从而更加迅速地降低墨西哥的孕产妇死亡率。2011 年《机构间产科急诊护理合作总协定》的执行加快了这项工作，该《协定》旨在消除在享有保健服务的资格方面存在的障碍，并减少因缺乏及时护理而死亡的风险。现任政府核准了这项《协定》，把它作为实现产科急诊病例“零拒诊”率的一项公共政策。

46. 根据 2013-2018 年部门保健方案，六项目标中的一项目标将是消除该国不同社会群体之间和不同地区之间在保健方面的现有差距，特别是边缘化社区在母子护理方面的差距。隶属卫生部的国家性别平等和生殖保健中心目前正在制定孕产和围产期保健方面的具体行动纲领，这一纲领将在今后几年内实行。

促进性别平等

47. 在教育、政治和工作方面为妇女创造了更多机会，这既是发展和现代化进程的成果，也是深思熟虑的公共政策的成果。在以缺乏机会为特征的社会环境中，比如在土著人口居住的偏远地区、贫困的城市地区或农村地区，社会排斥的机制继续存在，对女童和妇女产生不利影响。

48. 现任政府为纠正这种状况采取了以下措施：(a) 性别平等主流化首次作为一个贯穿各领域的要素纳入《2013-2018 年国家发展计划》；(b) 制定了女户主保险计划；(c) 发布了《2013-2018 年国家妇女机会平等和不受歧视方案》，作为性别平等政策的基准方案；(d) 为 2014 年性别平等预算分配的资金超过 16 亿美元，与 2013 年相比增加了 19%。

扩大社会保障网络

49. 对墨西哥社会保障制度的利用进行细分是造成社会排斥现象的又一个根源。社会保障方面的大部分公共支出使正规经济部门中的投保人受益，这些人约占人口的 40%；不到 20% 的资源专门用于其余 60% 人口的保健(Scott, 2011)。

50. 墨西哥政府打算为确保全民享有社会保障奠定新的基础。这种做法将减轻灾难性的医疗费用导致贫穷的风险，使该国为迎接人口和流行病变化带来的挑战做好准备，并鼓励公司及其雇员转入正规经济部门。

加强税收制度

51. 经合组织提供的数字显示，墨西哥是该组织成员国中征税最低的国家。2013年，公共部门收入总额占国内总产值的 23.6%(财政和公共信贷部，2014)，而经合组织的平均比例为 34.1%(经合组织，2013)。墨西哥的税负也低于其他发展水平相近的国家以及巴西、智利和阿根廷等其他拉丁美洲国家(经合组织，2009)。

52. 墨西哥财政薄弱的原因是税收能力低，以及高度依赖石油收入。2013年，墨西哥的税收占该国国内总产值的 10.2%(不算石油和其他收入)，这一比例在过去 20 年中略有上升，但仍落后于其他国家。此外，墨西哥财政系统的再分配影响实际上根本不存在。国家统计、地理和信息科学研究所指出，2012 年的税前基尼指数为 0.503；但是，税收和转移仅仅使这一不平等指数降低了 0.03(0.470)，而在大部分提倡平等的欧洲国家，该指数下降了 0.20 至 0.25 点。这意味着，在墨西哥，税收对减少社会不平等现象没有任何影响。

确保社会支出具有更大递增性

53. 在墨西哥，近年来社会发展方面的公共支出的绝对数及其在国内总产值中的比例均有所提高。这方面的努力具体体现在联邦政府可用于方案的社会支出不断增加，这一支出在国内总产值中的比例在 1990 年上升了 5%，2000 年升至 8.17%，2014 年升至 11.6%(公共财政研究中心，2014；社会发展部，2014)。

54. 在墨西哥，千年发展目标所反映的人类发展成就主要归因于为此作出的大量公共投资。不过，考虑到所投入公共资源的增幅，这些资源并未产生预期成果，原因是社会支出的一些构成部分具有递减性质(开发署，2011 年)。近年来，墨西哥在基础教育、保健和减贫方面的公共支出的递增性日益增加，但能源补贴、社会保障、农业生产和高等教育上的社会支出仍呈递减趋势，并对政策可纠正社会不平等现象的程度造成影响(Scott，2011)。

55. 在努力建立国家全民保健制度的同时，将同步采取措施，改善服务质量并确保服务的可携性和统一性，并通过交叉付款系统保证患者无论属于哪项计划均可在任何医院就诊。这些措施包括加强孕产妇和生殖保健方案，以及通过统一采购等计划及时提供药品和其他用品，此类计划是保健系统大量节减费用的来源。

56. 今后是否能在艾滋病毒/艾滋病、疟疾、结核病和其他传染病治疗方面取得进展，将取决于是否采取旨在改善预防和诊断服务的措施。成功的案例说明，实施有效的药品供应和治疗制度，比如在严格监督的缩短疗程战略下设想的制度，也将具有决定性。

应对气候变化

57. 国际能源署称，如果仅考虑消耗化石燃料所产生的二氧化碳排放量，墨西哥在全世界排名第十二位。墨西哥为了有效承担环境责任，于 2012 年年末通过了《气候变化法》，并于 2013 年推出《国家气候变化战略》，该战略是应对气候变化影响和转向有竞争力、可持续和低排放经济的中长期国家旗舰政策。该战略在减轻影响方面的目标是 2020 年将温室气体排放量趋势线上的排放量与 2000 年排放量相比减少 30%，2050 年减少 50%。

五. 建设一个繁荣包容的墨西哥

58. 自上任第一天起，恩里克·佩尼亚·涅托总统一直力求打破阻碍墨西哥达到其真正潜能的低生产率、低收入和贫穷的循环。他就任第二天，就签署了一项多方协议，称为“墨西哥契约”，作为开展政治对话和建立共识以为近几十年来最重大的立法变革奠定基础的纲领。由此，他启动了一个进程，导致进行 10 项宪法改革，修订《宪法》43 个不同条款，通过了 9 项新法律，并通过了修订 127 项其他法律的 90 项立法令。经济领域最显著的改革如下：

(a) **能源改革**，向国内外私人投资开放能源部门，使国营公司联合起来，与第三方结成战略联盟，确保在任何时候都有国家的指导和国家对碳氢化合物的所有权。改革还将使能源部门现代化，让墨西哥石油公司和联邦电力委员会拥有更大的自主权，具备有生产力的国有企业的地位。此外，还设立了墨西哥稳定和发展石油基金会，造福子孙后代；

(b) **电信改革**，给规管部门授予宪法自主权，由其全权负责优先重视在电话和广播等领域拥有重大实力的经济实体，并采取措施，在这些领域促进竞争，如地方环路分拆和基础设施共享；

(c) **经济竞争改革**，给规管部门授予宪法自主权，规定其须保证自由竞争，防止、调查和打击垄断和垄断行为，以及提供有效的惩罚性手段，如指令采取必要措施，消除竞争壁垒，规范获得必要投入的途径，命令资产分散等；

(d) **金融改革**，将使更多的墨西哥人获得更多的信贷和更好的信贷条件，特别是中小型企业。改革促进竞争，激励商业银行更多放贷，同时保持稳健的审慎做法。此外，还加大力度，加强开发银行。

59. 为开展扶贫，改善所有墨西哥人的机遇，墨西哥推出了以下三项社会改革：

(a) **教育改革**，把学校放在中心地位，给予学校自主权，给予更长的学时和更多的资源。通过这项改革，教育方面的领导责任从国家收回，设立了专业教学机构和国家评价制度，确保按照专业表现选择和晋升教师和校长；

(b) **税制改革**，减少了大量的特别制度和税收豁免，提高了高收入者的税额，使税制更具累进性。此外，小企业更容易被纳入正规部门。这项改革将增加税收，以便更多投资于教育、社会保障、医疗卫生和基础设施；

(c) **社会保障改革**，为 65 岁以上的人设立了全民养老金，保证所有墨西哥人都有最低收入，老有所依。此外，设立了临时失业保险，正规部门失业工人可有一个月的最低工资，最长六个月。

六. 结论

60. 千年发展目标的经验在墨西哥非常成功，并在不同层面产生了积极影响，超出了实现具体目标的范畴。与发展相关的议题在公共议程上更加突出；机构间合作与协调得到加强；对可靠的统计信息系统的需要得到牢固确立；公共政策监测和评价进程迈出了一大步，现已明确必须把主要社会目标与坚实的体制纲领联系起来。

61. 墨西哥认识到下列情况极为有益：在实现千年发展目标确定的具体目标的过程中，建立了国家能力和协调机制，这些将成为落实 2015 年后发展议程的基础。这使它现在具有 2000 年时所没有的优势。

62. 千年发展目标给墨西哥提供了一个宝贵的机会去思考发展的挑战，并决定性地促成了社会、经济和环境政策体制框架的形成。千年发展目标让各国确定若干优先发展领域，但缺少解决社会和经济排斥问题的明确方针。根据本国的经验，墨西哥坚信 2015 年后发展议程应纳入包容性视角和多层面做法，以便有可能根除贫穷和不平等的结构性成因，让人们更加关注被全国平均数值所掩盖的弱势群体。