



2014 年届会

临时议程* 项目 5(c)

高级别部分：年度部长级审查

应对当前的挑战和新出现的挑战以在 2015 年实现千年发展目标并在其后维护发展成果

秘书长的报告

摘要

在以联合国千年首脑会议为顶点的一系列联合国大型会议和首脑会议以及通过 2000 年《联合国千年宣言》过程中，世界各国领导人承诺充分、及时实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标，并将其纳入联合国发展议程。这些目标已成功地使发展问题成为优先事项，并为其实施创造了势头。尽管在实现许多具体目标方面已取得了重大进展，国家间和目标间的进展是不均等的。新的挑战已经出现。一个新的发展议程必须考虑到自 2000 年以来已发生重大变化的国际环境。它将需要勾勒出一个愿景，其中融入具有普遍适用性的、范围更广泛的问题和可持续发展的三个方面(经济、社会和环境)，同时考虑到共同但有区别责任原则。

本报告论及在 2015 年实现千年发展目标并在今后维护发展成果的持续挑战和新出现的挑战。本报告突出说明了通过在所有各级的发展主要推动者和使能因素、包括有成效的领导作用和有利的政策框架加快实现千年发展目标的机会。它建议采用健全的国家发展战略，建立强有力的公共体制，并营造和平、稳定和尊重人权的有利环境。报告提出了实现更具有包容性、更公平、更可持续的发展成

* E/2014/Rev.1，附件二。



果所必须采取的行动。它认为需要进行结构改革，以实现以就业为中心的经济增长、达到分配公平和订立连贯一致的社会政策框架，解决国家和国际各级的不公平现象。在以可靠的数据为基础进行深入的定期审查时，监测和报告、包括通过各种促进问责和透明度的机制进行的监测和报告，对成功至关重要。报告指出，能力建设、技术和有效使用海量数据，有可能改善执行、审查和监测。

一. 引言

1. 千年发展目标是国际发展努力中以及在提高联合国发展议程的能见度方面的一个至关重要的步骤。这些目标是一项重要的转变，全球转而采用一种把人类发展置于国际发展努力中心、注重成果并辅以有关的具体目标和指标来衡量进展情况的方法。

2. 如果所有利益攸关方继续履行承诺，若干千年发展的具体目标将在 2015 年之前实现。一些具体目标已经实现：特别是全世界已比时间表提前五年实现了全球减贫目标。然而，尽管取得了重大进展，但如果没有强有力的国家行动以及区域和全球合作，许多国家将无法实现所有千年发展目标。在确保全球发展伙伴关系得到加强并充分支持加快执行政策以实现千年发展目标方面，仍存在不少挑战。

3. 政府在指导地方、国家、区域和全球各级执行连贯一致的政策方面发挥了主导作用。许多其他利益攸关方，包括民间社会、私营部门和慈善组织，大大增强了其各自的作用，它们在实现发展目标方面发挥着主要作用。它们的贡献在未来的若干年里至关重要。

4. 随着目标日期迅速逼近，三个首要的优先事项是：(a) 在实现各项具体目标方面加速取得进展；(b) 缩小国家之间和国家内部在实现目标方面的差距；(c) 巩固所取得的成就，同时应对新的和正在出现的发展挑战，以顺利过渡到 2015 年后发展议程。

5. 将需要在可持续发展挑战如以往一样紧迫的不断变化的国际环境背景下处理这些优先事项。贫穷的发生仍然很普遍，与此同时，现在大多数穷人却生活在中等收入国家。不平等的程度在许多国家继续有增无减。新兴经济体在全球贸易、世界经济和发展格局中正发挥着日益重要的作用，而在这一格局中还出现了多种发展行为体。

6. 当今已发生变化的国际环境要求有新的愿景和发展框架，它们应以《千年宣言》的价值和原则为基础。在大会主席于 2013 年 9 月 25 日召集的关于继续推进实现千年发展目标的特别会议成果文件(大会第 68/6 号决议)中，会员国商定了一个路线图，呼吁订立具有普遍性、适用于所有各国的一个单一框架和一套目标，同时考虑到不同的国情，并尊重国家政策和优先事项。

7. 正是在这一背景下，本报告论及经济及社会理事会 2014 年年度部长级审查的主题。报告确认，许多因素交汇在一起，或者加快、或者阻碍了在实现千年发展目标方面的进步。报告借鉴了已经作出的许多具有里程碑意义的贡献，其中包括：秘书长题为“人人过上有尊严的生活：加快实现千年发展目标并推动制定 2015 年后联合国发展议程”的报告(A/68/202 和 Corr.1)；2013 年千年发展目标报告和千

年发展目标差距工作队的报告，题为“全球发展伙伴关系：我们面临的挑战”；¹ 2015年后发展议程高级别知名人士小组的报告；联合国系统2015年后联合国发展议程任务小组的报告。

8. 该报告论及实现千年发展目标并在今后维护发展成果的三个主要领域：第二节分析了发展进展、包括在实现千年发展目标方面的推动者和使能因素；第三节着重探讨了通过包容性发展维护发展成果问题；第四节述及衡量实现千年发展目标方面的进展情况，以及2015年后的监测和问责。第五节载述了主要结论和建议。

二. 加快实现千年发展目标的推动者和使能因素

9. 在致力于实现千年发展目标方面十多年的经验，让人们了解到哪些办法可行，哪些不可行，不过没有确切的整套解决办法能以完全相同的方式适用于所有国家。强有力的国家自主权、管理良好的政策、和平的社会政治环境和稳定的经济环境，以及所有伙伴、包括联合国系统连贯一致的支持，被视为成功的关键要素。有效的领导和参与战略也是成功模式的必要组成部分。这些都必须基于健全的国家发展愿景和战略，而这些愿景和战略则又建立在作为维护发展成果基础的经加强的法律、政策和体制框架之上。

10. 同时，必须有一个稳定、有利的外部环境，它基于有关发展合作的广泛愿景，包含技术援助和减让性、反周期融资及其他转让活动。与贸易、财政和技术等方面的系统性问题有关的包容、透明和有利的规则和治理安排对于成功实施同样十分重要。

A. 推动加快发展的政策和立法变化

国家发展愿景和战略

11. 国家发展愿景和战略对于制定和执行谋求实现发展目标、包括千年发展目标和1990年代的更广泛国际商定发展目标的政策框架，具有重要意义。尽管千年发展目标是全球目标，但各国已对其作了修正，以使其适合自身的国情，并为此订立了略有不同、但相一致的具体目标。例如，根据关于哥伦比亚的2005年国家千年发展目标报告，该国的国家目标已得到修订，以便将赤贫人口比例从20.4%降至8.8%。国家政策框架也是监测成功与否并就发展承诺的履行情况对政府问责的重要机制。

12. 包括联合国系统在内的国际社会一直努力支持符合各国国家政策框架的发展目标。具体而言，联合国系统与其合作伙伴一道，以各种方式向政府提供支持。

¹ 联合国出版物，出售品编号C.13.15。

到 2008 年,联合国系统和其他合作伙伴已支持 73 个国家² 通过下列方式将千年发展目标纳入国家计划:(a) 采用包容性规划进程;(b) 审查现有战略和确定基准;(c) 进行千年发展目标需求评估,估计需要哪些基础设施、人力资源和资金,以采取与千年发展目标有关的主要干预行动;(d) 制订实现千年发展目标的短中期国家战略。

13. 在国家以下和地方各级投资和提供服务对实现千年发展目标具有重要意义。国家发展战略被转变成千年发展目标本土化战略,并由当地社区介入和参与,以确保所有权。例如,在尼日尔,当地社区参与制定地方税收制度,并修复一所学校和一所医院。³ 巴西发展了政府、民间组织和公众监测社会支出的能力,以确保当地的优先事项得到供资。将千年发展目标本土化,可使地方当局让国家政府了解它们的具体需要,并有助于让人们注意国家不平等以及贫困地区。

14. 在采取大多数此类行动的同时,还更改了法律、政府决定、部长级命令或法令、地方法令和技术规范。在某些情况下,立法改革旨在消除影响到特定人口群体的歧视,如在黑山、巴基斯坦和塔吉克斯坦制订了性别平等法律(千年发展目标 3),而孟加拉国、吉尔吉斯斯坦和莱索托对立法中的空白进行了审查,以落实艾滋病毒感染者和处境危险的民众的权利(千年发展目标 6)。在其他情况下,改变涵盖与千年发展目标有关的部门,例如阿尔巴尼亚、秘鲁和卢旺达就在包括宪政一级通过法案和法律纳入了性和生殖健康和权利(千年发展目标 4 和 5)。伯利兹、尼日尔和坦桑尼亚联合共和国纳入了有关法律和法规,内容是利用环境资源来养护生物多样性,并增加获得水和环卫服务的机会,以促进实现千年发展目标 7。⁴

15. 在一些国家,国家愿景声明侧重于独特的国家优先事项。不丹、玻利维亚、哥斯达黎加、牙买加、巴基斯坦、越南和赞比亚就有很好的例子,它们以此方式推广国民幸福总值、享有健康的生态平衡的环境权利和可持续发展等概念。其他国家,包括柬埔寨、厄瓜多尔、塞内加尔、多哥和乌干达,则在国家发展战略中则纳入了不同的环境和自然资源管理主题,另外还将其订入政策和方案,以应对气候变化、生物多样性、荒漠化、森林和湿地、能源、供水和环卫。

16. 不过,许多国家难以在有关的千年发展目标之间建立切实有效的实施联系。干预措施之间的政策联系将导致更好的结果。例如,下列方面更密切的联系改进了发展成果:消除贫穷政策与环境政策;经济政策与社会政策;消除贫穷、教育和保健政策;或劳动力市场政策与社会保护。

² Gonzalo Pizarro, “Lessons from the operationalization of the MDGs”, 联合国开发计划署(开发署)第 10 号工作文件, 2013 年 12 月。

³ 联合国和开发署,《里约+20 国家报告汇编》, 2012 年。

⁴ 联合国发展集团,“千年发展目标良好做法”, 2010 年,可查询: <http://mdgpolicynet.undg.org/?q=node/11>。

17. 上述变化无论多么小或仅具有象征意义，都会产生很大影响。例如，由于妇女在议会中的配额的变化，卢旺达制订了有利于穷人的、对性别问题有敏感认识的法律，而据报告在印度尼西亚仅仅威胁要进行审计，就对盗用公款问题的程度产生了影响。

没有暴力冲突/和平、稳定和人权

18. 至少五分之一的人口所在的国家存在着严重暴力、政治冲突、不安全和社会脆弱问题。这种情况构成为发展的主要障碍，对社会福祉具有持久影响。受暴力或脆弱性问题影响的大多数国家都未能实现千年发展目标中的许多具体目标。这一状况对非洲受影响的国家来说更糟。经历旷日持久的暴力冲突的国家的贫穷率比全球平均水平高出 20 个百分点。脆弱的和受冲突影响的国家也面临程度更为严重的营养不良、教育不足、儿童死亡率、家有年幼子女的单身女性为户主的家庭、不安全的饮用水和基本卫生设施匮乏。和平被界定为“没有暴力”或“没有对暴力的恐惧”，它与多种因素相关，这些因素彼此相辅相成，如性别平等、正义、平等地接受教育和就业的机会、对自然资源的健全的管理、保护人权、包容性经济和政治体制、法治和腐败程度较低。⁵ 正如柬埔寨、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、莫桑比克和卢旺达以及许多其他国家最近的经验所表明的那样，预防冲突和持久和平是取得发展成果的一个必要条件。

19. 预防和减少一切形式的暴力，并防止出现其具体的表现形式，应处于维护未来发展成果的核心地位，同时确认安全的中心意义，它既是一项人权要素，对发展也不可或缺。

20. 解决冲突的根源需要多层面办法，其中须考虑到发展、人权、和平、安全与法治相互关联的方面。和平与安全，包括不受政治迫害和歧视及免遭一切形式的暴力行为之害，不仅是发展的重要条件，而且也是发展成果。经验表明，而且各种政府间协议也明确确认，和平与安全、发展和人权是相互关联和相辅相成的。

21. 满足和平与安全的要素往往是极为弱勢的民众最为紧迫的事项，这些民众包括妇女和女孩、儿童和老人、残疾人、移徙者、难民、境内流离失所者、无国籍人、土著和少数群体。

B. 加快实现千年发展目标的机会

22. 对千年发展目标执行情况的审查，已揭示了行之有效的办法和克服障碍的机会。成功的一些促成因素包括有效的国家自主权、清楚的政策、和平稳定的环境、以及包括联合国系统在内的所有合作伙伴的支持。运用这些经验教训对于在剩余的时间里加快进展、并在未来的发展议程逐渐成形时维护成果具有重要意义。

⁵ 联合国系统 2015 年后联合国发展议程工作组：《实现我们希望的未来：秘书长的报告》，2012 年 6 月，第 45 段。

23. 随着 2015 年的临近，加快实现千年发展目标，需要所有利益攸关方采取行动，但行动的主要责任在于国家政府。实现千年发展目标的重要基础包括强有力的国家领导和对发展政策的自主掌控、以及有利于经济增长的健全的宏观经济管理，并辅以促进经济稳定的适当的法律和监管框架。
24. 基础设施、农业、工业、保健和环境等领域连贯一致的部门政策框架也非常重要。在非洲，设立于 2001 年的非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)通过制定其主要优先专题领域的部门政策框架和方案，指引了社会经济发展。新伙伴关系的非洲农业发展综合方案和泛非营养倡议正支持就千年发展目标 1 取得进展，电子学校倡议和学校供餐方案正在支持实现目标 2，而性别平等框架则支持目标 3，非洲药品监管统一方案支持目标 4 和 5。
25. 还有必要加强对在国家一级取得发展成果的监测和问责。这将需要政府所有部门采取行动，这种行动应基于使公民能参与发展进程，而且不仅作为服务的受惠者参与，还作为变革的推动者参与。
26. 2013 年，经济及社会理事会高级别部分通过的部长宣言(E/HLS/2013/3)申明，科学、技术和创新及文化的潜力是实现千年发展目标和促进可持续发展的至关重要的使能和推动因素，并为此建议在 2015 年后的发展议程中考虑在科学、技术和创新方面、特别是信息技术方面开展能力建设。科学、技术和创新也为利用未开发地区的发展机会提供了一个独特机遇，这对增强受排斥民众的权能至关重要。
27. 有效的科学、技术和创新系统需要有一个在国家发展战略中明确阐明的、并得到相关公共和私人机构支持的全面的政策框架。这些框架应与千年发展目标相一致，具有前瞻性，并使用相同或类似的目标和指针，以监测成功与否。政策应具有文化特性，并考虑到土著和传统知识和做法，以及以既改善生计、又保护文化和自然资产的方式在这些领域创造价值的机会。
28. 发展目标还应考虑到积极的文化层面和敏感性。文化和创意产业作为增强权能和创造收入来源具有很大潜力，能够加快消除贫穷，增强弱势群体的权能，并有助于弥合实现成果的差距，例如因性别产生的差距。对保健采取的社会文化做法可能导致采用成本效益高的、更有效率的保健政策，而文化和传统知识可促进自然资源的可持续使用。
29. 在所有上述领域，联合国系统应继续发挥支持作用，帮助各国政府弥合其发展努力方面的能力差距。它应提供专题性和部门性政策建议，其中考虑到需要加快实施千年发展目标并保持成果。在这方面，联合国发展援助框架如加以采用，应得到加强和更有效地利用，以支持国家发展战略和优先事项。
30. 应 2010 年举行的大会关于千年发展目标的高级别全体会议的成果文件(大会第 65/1 号决议)开发的工具之一就是为在国家或国际以下一级脱离有关具体目标

轨道的国家订立的千年发展目标加速框架。它被用来在孕产妇保健、饥饿、贫穷、水和环卫以及艾滋病毒/艾滋病等领域应对多个偏离轨道的目标。若干国家已超越传统的一套千年发展目标，将框架用来解决经济差距、教育质量、能源的获取以及非传染性疾病。作为一个灵活和有系统的工具，框架已导致订立了一项具体的行动计划，其中政府、联合国各机构和所有其他利益攸关方发挥协调作用。

31. 50 多个展开计划的国家的经验表明了该框架在各种情况下的灵活性、相关性和适应能力。实践已表明，这一框架是一个有用的工具，有助于处理不平等，通过在国家以下各级的应用减少地区间的经济差距以及各人口群体间的差距。它在能自主掌控并显示出政治决心时最为有效。经验还表明，数据质量越高(分列、及时性和定期性具有适当水平)，政府、联合国系统和其他利益攸关方间的伙伴关系更具有参与性，行动计划就会更有成效、影响更大。

C. 体制的作用

体制与发展

32. 体制被界定为实体、正式和非正式程序、游戏规则和监管框架，它们以某种可预测的方式规定行为并促成有关治理、经济管理、贸易、投资和金融等问题的社会经济合约，或被界定为已逐渐形成的整套规则或规范，用以个别和整体地指导个人、公司、社会和经济行为者和国家的行动。强有力的、可预见的、有效的体制对于社会稳定和发展进步具有重要意义，可特别有助于为实现千年发展目标、并过渡到可持续发展之路提供更可持续的基础。

33. 有效的体制对于促进政治稳定、持久增长、消除贫穷和可持续发展的良性循环具有重要作用。必须采取措施，改革和加强现有体制，并建立所需的新的体制，以加快取得发展成就，巩固成果，并进而促成订立更为复杂的可持续发展议程。

34. 建立一个强有力的政策和体制基础以支持各级发展，对许多国家来说可能是一个挑战。这是因为发展是动态的，而创造一个有利环境的体制和其他结构安排始终处于变化之中。此外，这些安排往往针对具体国家和时期，不能打包作为“一刀切”的解决办法加以推广。

35. 建立和加强政策和体制的努力往往因应对这种变化所需的人力、技术和财政资源方面能力不足而复杂化。因此，必须从这一角度来看待 2015 年后发展议程高级别知名人士小组的报告中所含的讯息；该报告重申体制的重要作用，以及有必要注重包容性，呼吁“为所有人建立开放和负责任的体制”，以带来和平并促进经济和社会的可持续性。

36. 提供信息并协助拟订、编制和实施规则和条例以及提供至关重要的公共服务的公共实体和秘书处是发展进程中的重要行为体。私营部门和民间社会中的机构

也发挥着重要作用。因此，必须在这些体制中创造协同增效作用，以确保其融合与和谐，从而促进实现千年发展目标和可持续发展。

37. 在全球、区域、国家、国家以下和社区各级必须建立有效的体制，以完善所有利益攸关方发挥各自作用的适当的法律、监管和政策框架。确定体制和政策改革成效以及所需的政治承诺的起点，是公民在多大程度上感到自身的权能得到增强，在多大程度上参与推动采取行动，就结果对所有负责任方进行问责。这种变革和能力的主要推动因素包括：所有各级强有力的领导能力；公众参与；有效的制衡以及监测和问责制度；适应和应对新出现的需要的灵活性和复原力。

38. 机构实体和组织，无论属于公共部门还是私营部门，只有在人员得到充分配置和良好管理的情况下工作才有成效。因此，必须建立适足的人力资源能力。具备专业精神、守道德、有诚信的公务员对于机构和国家的能力、对于打击和消除腐败不可或缺。

39. 在国家一级，体制改革应导致产生为各收入水平和社会群体的民众容易获取、并满足农村和城市地区需求的成果。法律改革应导致产生推动伸张正义及和平解决办法的体制和政策。法治应嵌入价值观中，使能对行使权力加以制衡，保护财产权利，降低交易费用，并使人们能有效利用其资产。

40. 电子政务有很大的潜力，它能促进更有效地提供服务，推动就不平等和消除贫穷以及 2015 年后时代的更广泛的可持续发展目标采取行动。一个好的电子政务制度的主要使能因素是建立一个支持和管理提供服务的治理框架，包括国家信息和通信技术政策和电子政务战略，以及加强机构及建设公务员和公民使用信息和通信技术的能力。

多边体制结构和承诺

41. 一个强有力的全球合作和治理构架对实现千年发展目标和制定一个雄心勃勃的 2015 年后发展议程至关重要；这一构架应围绕联合国在保持政策的一致性、确定新的和新出现的优先事项以及监测和跟踪进展情况方面的作用。要以贫穷和可持续发展为核心，加快实现千年发展目标并过渡到 2015 年后发展议程，就要求联合国政府间和机构间机制采用这样一种连贯和协调的方式。

42. 这一全球发展合作和治理体制还应认识到联合国在更广的范围内运作，在这一范围内有采用不同监测和问责方法的其他多边实体、区域开发银行以及国际、区域和双边贸易和合作安排。正是这一复杂的体制结构的互动，促进了发展成果的取得，包括实现千年发展目标以及制定未来的发展议程。

43. 还必须考虑到有必要与在更广泛的发展合作伙伴关系框架内开展活动的区域和次区域组织及国家集团密切协作。在提供有效的针对具体区域的相关发展援助方面，这些都是至关重要的切入点。

44. 最近采取的创新作法，如设立可持续发展问题高级别政治论坛，以及加强经济及社会理事会，以使其提供实质性领导并将其附属机构的机构知识和分析能力汇集在一起，将推动把可持续发展的三个层面融合起来，并加强一致性和协同增效作用，促进更有效的实施和监督。

45. 经济及社会理事会的传统职能高度成功，如发展合作论坛；而与布雷顿森林机构、世界贸易组织和联合国贸易与发展会议举行会议以及举办专题辩论，仍将是政府间机构对话、审查、建立共识、监测和问责的主要组成部分。区域和职司委员会仍将是关键的论坛，它们将继续开展并完善其工作，在其任务规定范围内全力支持实现所有国际商定的发展目标，并在今后的 2015 年后发展议程专题领域开展工作。

46. 加强各区域委员会和其他联合国区域机制、区域开发银行和金融机构、私营部门、民间社会和科学界对区域一级审查的参与，应为千年发展目标的实施提供参考，影响这一实施工作，并为未来的可持续发展议程做好筹备工作。

三. 通过包容性发展维护发展成果

47. 千年发展目标的执行清楚地表明了其历史性贡献，它提供了一个共同框架，以消除贫困，并将人类进步置于全球发展议程的前列。尽管千年发展目标的一个主要优势源自其注重一套有限的、具体、共同的人类发展目标和指针，这一优势也被视为一个不足之处，因其导致一些发展要素或方面被低估。例如，千年发展目标没有充分强调或处理经济增长、生产性就业、对基本的基础设施的投资、社会保护或分配公平等问题。目前关于 2015 年后发展议程的讨论还包括一些主要关切问题，比如如何实现包容性、公平和可持续的发展，以及有必要进行更广泛的经济和社会变革。

48. 这些问题日益突出，因为认识到：(a) 在多个层面的不平等和差距是减少贫穷的一个主要障碍，制约着其他大多数发展目标的实现；⁶ (b) 环境挑战减少了加快实现发展目标以及将成果维持到未来的可能途径；(c) 更广泛的背景，包括宏观经济政策、国际贸易和金融制度以及区域或全球合作安排，影响着发展进步的条件。

49. 新的发展议程将在形成一种确认不同政策选择之间的权衡和冲突的方法方面面临更复杂的问题，包括普遍性、时间性(将成果维持到未来需要一种考虑到子孙后代的需求的长期观点)和一致性问题。

⁶ 例如，见联合国社会发展研究所(社发所)，“Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics” (联合国出版物，出售品编号 E.10.III.Y.1)；“Inequality Matters: 2013 Report on the World Social Situation 2013” (联合国出版物，出售品编号 13.IV.2)；以及开发署，“Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries” (2013 年，纽约)。

A. 包容性发展的挑战

50. 世界各地最近的经验表明，快速的经济增长时期不会自动或必然转化为广泛分享和公平的——即包容性——发展成果。在许多国家，增长一直伴随着不断加剧的不平等，增长成果日益集中在人数不断减少的少数人中，不论是在国家以及还是全球一级都是这样。

51. 减少贫穷的经济增长不可或缺，对低收入国家尤为如此。但经济增长与减少贫穷和不平等之间的重要联系与增长的性质和模式相关，也即与惠益如何分享相关。那种有关存在穷人自动分享增长收益进程的假定不再站得住脚。基于初始的高度不平等、无论是收入不平等还是财富不平等的市场带动的增长，在没有重大的增强公平或再分配政策的情况下，都加剧了原有的不平等和不平等的权力关系。

52. 例如，劳动力市场可反映导致不平等结果的社会规范。举个例子，从职业隔离可以看到这一点，妇女集中于被认为“适当”的职业；还有工资差距，妇女做同样的工作但薪酬却较低；再有玻璃天花板，妇女的晋升机会有限。造成这种不平等的劳动力市场结果的原因以下方面原有的性别不平等：获得资源；分配无报酬的家务劳动(这限制了妇女进入劳动力市场的机会)；以及与生育有关的“孕产妇惩罚”。因此，要实现男女在劳动力市场上的机会平等和公平结果，就需要制定公共政策，挑战一切形式的歧视以及使妇女在社会和工作场所处于不利地位的性别规范。

53. 最近的证据推翻了认为存在再分配与经济增长之间的交易的广泛持有的立场。增强公平的干预措施不仅没有阻碍增长，现已证明在许多情况下对增长有积极的影响。这对于维持包容性增长模式尤其如此。增强公平的干预措施的例子包括：提高低技能工人的工资，如通过增加最低工资加以提高；提高就学率和改善教育成果的现金转移或其他社会保护方案；在基本的基础设施方面的公共投资；对具有不利的环境外差因素的活动征收的累进税。

54. 不过，一系列因素限制了许多国家的能力，使其难以执行政策，确保穷人或其他弱势群体从增长中获益。低收入国家可能缺乏采取必要行动的政治或行政能力或政策空间，包括：影响生产性资产的初步分配；创造一种通过生产性和体面就业产生人人可享有的机会的增长模式；保护环境资产；或调动国内收入，从而为再分配创造财政空间。这些国家需要国际社会的支持，以加强能力和体制并应对资源缺口。

55. 与此同时，许多较富裕的国家在先采取刺激措施之后，运用紧缩政策来对付全球经济衰退。这一政策选择导致总需求减少，创造就业的速度放慢，还有可能减缓低收入国家的增长。

56. 但是，收入和财富的分配仅仅是包容性的一个层面。对收入不平等的常用衡量办法、如吉尼系数，是衡量有关的实际结果、也就是个人实现其经济和社会权利并达到可接受的生活水平能力的不完善的代替办法。对许多人来说，收入往往不是包容性的唯一的——甚至不是最重要的障碍。不能平等地获得高质量的教育、保健和基本的社会服务，如水、环境卫生和象样的住房，构成重大障碍，导致收入不平等，社会差距日益扩大。

57. 社会排斥、歧视和剥夺，不论是临时的还是长期存在的，也加剧了收入不平等，损害了个人满足物质需求并实现自己权利的能力。排斥的重要的非收入层面可能涉及身份(种族、种姓、性别或性取向)、或地位、是否隶属团体(族裔、宗教)、残疾、国籍或地点。这些基于群体(“横向”)的不平等不分是否存在收入或财富剥夺，而且一般来说彼此强化。⁷

58. 一些不平等、如基于性别的不平等，在大多数社会广泛、持续存在，一般不会仅因经济增长而减少。有强有力的证据表明，就业和教育方面性别平等程度更高的国家的经济增长和人类发展速度更快。反过来关系——即经济增长有助于性别平等——则远远较弱。因此，必须要有配套政策，以确保伴随着经济增长同时改革不平等的社会和权力关系。

59. 在快速增长的背景下，一些不平等情况可能发生改变，或出现新的不平等现象。例如，特权团体可能企图通过政治或其他手段来巩固其利益，而排斥其他人。因此，某一特定族裔群体，或非公民，可能遭到歧视，造成新的形式的排斥，有可能引起冲突。然后，最持续的剥夺发生在多种形式的不利因素相互交织并彼此强化的情况下：生为女性，出生在一个弱势种姓和族裔群体，出生在一个偏远的农村地区，这有可能大大限制一个人的生活机会。

B. 维持发展成果

60. 一个旨在将成果维持到未来的包容性发展议程必然包含时间层面。也就是说，它要求扩大包容的概念范围，使其包含未出生者，并考虑到当代以及子孙后代的权利和福祉。

61. 这一时间因素可能涉及人的整个生命过程，例如确保：所有儿童都有机会成为健康的具有生产力的成人；出现一次失业或生病的情况并不会使个人或家庭陷入穷困；或者每个人都有在年老时收入安全的保障；或者是代际间的，探讨机会如何在当前的几代人间传递，或涉及子孙后代。它确认，目前的成果，例如在减

⁷ 基于群体的不平等现象或排斥形式越来越多地被称为横向不平等，以有别于在收入或财富层面的纵向不平等。见 Frances Stewart, “Approaches towards inequality and inequity: concepts, measures and policies”, United Nations Children’s Fund, Office of Research Discussion Paper: Perspectives on Equity(意大利佛罗伦萨，儿基会，2013年)。

贫方面的成果，是可以逆转的，而当前所作的选择、如自然资源的使用影响到未来的选项。

62. 为政策确定一个相关的时限无可避免地非常困难。它涉及短期和长期目标之间的权衡，可能是在现存的人的福祉和权利与尚未出生者、因此也没有发言权的人的福祉和权利之间的权衡，另外涉及有关未来的很大的不确定性。

63. 更长远的视角涵盖更广泛的一系列必要政策及其之间的互补性。它凸显了陷入贫困以及脱贫进程。证据表明，使人民脱贫的因素可能使其陷入或重新陷入贫困的因素不同。这种不对称要求有更广泛的一系列相辅相成的政策：创造就业、社会救助和获得信贷、教育和技能都可能是帮助人民脱贫的因素。更广泛的社会保护和保险政策对于维持这一进展至关重要。此类政策包括：劳动力市场保护；反对歧视以保护所有人权利的立法；保护人们少生病；为生命过程中可预见的事件、如生育和老化提供支助；以及为粮食歉收或其他危害提供保险。

64. 将发展成果维持到未来，也意味着要从可持续发展的所有三个层面、即社会、环境和经济层面同时处理可持续性。在一个领域缺乏可持续的政策、体制或行为，损害到所有领域的努力。这就需要采用一种系统的政策方式，并了解可能复杂的协同增效作用和利弊权衡。

65. 例如，自然资源和生态系统服务对于在现在和将来满足基本需求和减少不平等现象显然不可或缺。当前，穷人最有可能受资源匮乏、退化或冲突的不利影响，从而加剧了现有的不平等。农村的穷人、而且往往是土著穷人更有可能生活在生态丰富、但脆弱的地区，因而容易受环境退化之害。他们靠这种环境生存，但在可行地谋生过程中可能无法可持续地管理这种环境。包括财产权和所有权、程度日益提高的城市化以及传统方法在工业竞争下的经济可行性在内的其他复杂因素往往加剧了此类限制。

66. 生活在贫困中的人，无论是在农村还是在城市，对于在哪里生活没有多少选择，他们更有可能受空气和水质量差之害，而这些又对其健康和生产力产生了不利影响。因利用自然或气候变化产生的持久损害显然影响到包容性发展的可能性，限制了子孙后代的权利和选择。

67. 跨代维持发展成果，只能建立在在代际间传递(“社会繁衍”)的稳定的社会基础上，其中包括例如确保儿童的健康和教育，维持健康和有生产力的劳动力，照顾老人和病人，以及在公民中传播文明价值观。⁸

⁸ “社会繁衍”是指所有生产和交换所依赖的与个人和小区的繁衍和维护有关的社会进程和人的关系。这既发生在代际间(生育和抚养、价值观的传播)，也发生在日常生活中(照顾孩子和病人、做饭和打扫卫生)。它涉及市场和非市场活动以及有酬和无酬工作。见社发所，可持续发展的社会驱动因素，2015年之后简介，2014年2月4日。

68. 家庭和小区对于养育儿女和传播价值观最为重要。在家里和小区也要从事无报酬的家务劳动和服务，这些劳动和服务往往是在劳动力市场之外进行的。这种工作常常在很大程度上分性别承担，由妇女承担更大的份额，这样就减少了对资源和机会的获得，包括对有偿就业的参与。这还会损害价值和对这些无报酬的贡献的承认。

69. 尽管实现性别平等的政策至关重要，但不能仅仅将确保个人具有生产力、社会具有凝聚力的跨代社会进程的持续性问题留给家庭。家庭内与经济 and 劳动力市场的运作存在固有的联系。养育子女和照顾的负担必须更平等地分担，不仅仅是在男女之间，而且还在家庭、国家和市场机制之间。南非提供的儿童抚养费补助金就是一个例子。补助金在向贫困中长大的儿童提供收入保障方面发挥着重要作用，而且已对其进行了重新设计，以采用一种“跟着儿童走”的办法，为儿童向主要的照顾者支付补助金。

70. 可以减轻家庭负担的干预措施包括对基本的基础设施、如水、环境卫生和公共交通的更多投资。它们还包括基本的社会服务，如普及保健服务、学龄前儿童保育设施和学校供餐方案；对有年幼子女的家庭的现金转移或对低收入家庭的补贴住房；确保通过有薪工作和社会转移，照顾者和被照料者有足够的收入；产假和陪产假；并使照顾在政策、统计和公开辩论中能能见度更高。

71. 维护发展成果还需要富有活力的体制和连贯的政策。富有活力不能只存在于个人或家庭一级。例如，陷入贫困和摆脱贫困很少是个人行为——家庭、住户和更大的网络都牵涉在其中。根据传统的社会政策，对生病、失业和老龄化等风险可以更容易地加以规划或提供保险。

72. 但地方一级无法具备应对影响到更广泛的小区的冲击、如经济 and 价格波动或与气候有关的事件的能力。这些需要国家、区域和全球各级的更强有力的体制，它们能有效地分担风险和重新分配资源。普及性方案和政策，如普遍的社会保护，可通过分担风险和重新分配实行包容，如其通过某种形式的社会契约基于广泛的政治支持，可更有活力、更可持续。

73. 此类复原力又需要更强、更综合和更一致的决策和国家规划进程。创造一种有利于复原和政策一致性的环境和体制通常是一个长期过程。不过，政策逆转可很快地破坏进展。削减基本的社会服务，例如教育和保健，具有长期影响，无法很快加以逆转，可能导致在保健、福祉和生产方面出现“丧失的一代”。

C. 为可持续包容性发展创造条件

74. 包容性发展所面临的挑战和障碍只能通过转型变革议程加以克服，这种变革必须通过消除排斥的结构性因素，促成公平和可持续的发展。这种变革还必须建立在千年宣言的价值体系以及联合国其他会议和首脑会议所作承诺的基础上。必须把注意力重点放在能够带来转型变革的体制、政策和干预措施上。

75. 为可持续包容性发展创造条件，首先取决于让所有个人和团体以有意义的方式参与确定优先事项的体制和治理安排，包括如何在不同阶段分担成本和分享收益的艰难决定。

76. 在国家层面，以下条件不可或缺：积极、知情和获得赋权的公民；有组织的团体和协商进程；及时作出回应的国家政权；以及有透明度、问责和民主参与形式的机制。克服受排斥群体参与的结构性障碍和制约因素，需要刻意将其包容进来的政治安排和有组织的努力。反歧视的立法和(或)平权行动政策表明国家政权致力于实现平等、接纳受排斥群体并增强其权能。这些立法和政策将为权益团体的行动提供支持。

77. 确保纳入最受社会排斥的群体的配套政策包括在调动收入(如向采掘业征收税金或租金)和支出方面的渐进式再分配政策。地区性政策如确保基础设施和服务领域的公共投资能够惠及贫困或孤立社区，就能给最受社会排斥的群体带来特别大的收益。实现此类转型变革所需的资源调动和再分配，也需要在国家一级订立社会契约，将较富裕和较贫困公民的利益连在一起。

78. 为可持续包容性发展创造条件并应对包容性发展所面临的挑战和障碍，还需要比千年发展目标所覆盖领域更加宽泛的政策领域。必须重视经济、社会和环境领域各类政策行动之间相辅相成、权衡折衷和保持一致。

79. 经济、社会和环境政策之间的一致性必须得到确保，此类变革的成本和收益必须由当代各个国家、人口群体及后世后代公平分担和分享。必须评估和借鉴环境、社会和经济领域交汇在一起的政策经验，例如巴西的绿色补贴方案和森林补贴方案的经验教训，这些方案将现金转移支付与环境保护或资源的可持续利用或各种适应和减缓努力绑定在一起。

80. 转变到更具包容性的发展轨道，取决于优先重视就业创造和体面工作的经济或结构改变进程。实现这一目标的手段，可以通过投资于教育和技能、基本服务和基础设施，并采用得到良好管理的选定工农业政策。

81. 宏观经济框架也很重要；它们必须促进基础广泛的增长、扩大就业和逆周期的宏观经济政策，同时避免助长周期性波动的政策，如在经济衰退和缓慢增长时期的限制性财政政策。在国际层面上，为减少和减轻经济和金融冲击，确保开放和稳定的多边贸易体系，促进技术转让，增加用于基础设施投资和可持续发展的融资，协调一致的决策和行动至关重要。

82. 包容性发展还意味着必须采用有效的社会保护政策框架，这一框架应立足于普遍权利，并建立在国际劳工组织的2012年(第202号)社会保护最低标准建议书基础之上。致力于社会保护的新近实例包括：玻利维亚多民族国通过宪法保障全民享有老龄养老金权利的 *Renta Dignidad* 方案；泰国的全民健康保险方案，该方案已经得到了强有力的政治承诺的支持和民间社会的积极参与；此外还有多个国家引入了社会养恤金制度。

83. 包容性发展的政策框架还应促成对高质量的社会服务的投资，这和社会保护的承诺是密不可分的，即使在经济衰退时期也必须持之以恒，必要时还可以争取国际社会的支持。包容性发展的政策框架还应能提高生产能力，并减少抚养儿童和照顾家人的负担。

84. 社会和经济政策必须紧密联系在一起，从而使社会保障和劳动力市场的干预举措能够相辅相成，产生积极的再分配效应。例如，过去 60 年间，哥斯达黎加既提供了薪酬较高的正规经济部门工作岗位，同时也提供了便于获得的高质量普遍社会服务，因而被确认为最成功的发展中国家之一。

伙伴关系安排

85. 在国际层面上，要创造出有利于可持续包容性发展的条件，就必须订立新的全球性社会契约，这一契约应植根于普遍主义原则，承认国家政权和人民在促成共同的全球议程的过程中具有有差别的能力和权力。这样一个全球性契约将需要所有会员国牵头结成新的全球伙伴关系以解决系统性问题，并在各国政府和各种发展行为体之间结成多方利益攸关方伙伴关系。

86. 千年发展目标的目标 8，也就是建立全球发展伙伴关系，一直是支持实现千年发展目标的重要组成部分，但人们普遍认为，目标 8 不够全面，而且其监测力度也较为薄弱。随着世界经济缓慢地从全球金融和经济危机中恢复过来，它同时也继续面临着多重挑战。紧缩措施的持续影响，导致全球发展伙伴关系恰恰在人们最需要时却经受了不利影响。出于对其重要性的认识，联合国秘书长呼吁为全球发展伙伴关系注入新的活力。

87. 千年发展目标差距工作队 2013 年报告(见上文第 7 段)强调指出，在过去一年中，多项承诺都取得了进一步的进展，但其他承诺则出现了重大倒退。报告还指出，推进国际发展合作所需的政治势头似乎已经减弱。由于许多发达国家采取了减少援助预算和紧缩措施，2011 年和 2012 年按实际价值计算的官方发展援助金额有所减少，不过 2013 年又恢复过来，达到创纪录的水平。

88. 在此背景下，有必要在明确原则的基础上加强全球发展伙伴关系。此类原则的基本内容之一，应当是就其范围和组成达成明确的共识，这些范围和组成包括涉及技术和优惠融资、反周期宏观经济稳定和社会保护最低标准措施融资的各个方面，与全球贸易、金融、技术创新和技术转让的规则和治理有关的各个方面，以及可持续发展的其他制度性问题。此外，还应在现有的方法和机制的基础上采用多种方法和机制，认真反思在国际一级加强监测和问责的方法。

89. 加强发展中国家对国际经济决策、规范和标准制定的参与也必须处于议程的位置。布雷顿森林机构在治理结构、配额和投票权的改革上取得了一定的进展，在部分承认了当前的现实，并承认有必要实施更加雄心勃勃的改革，以建成更为

有效、可信、负责和合法的机构。这是朝着正确的方向迈出的步骤(见大会第 68/204 号决议)。

90. 在 2015 年后的背景下，重申这种勃勃雄心应被视为消除国际经济体系中不对称现象努力中必不可少的一部分，这一不对称使发展中国家难以有利地融入全球经济。这种努力包括满足最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的特殊需要。

91. 此外，还必须确保就某些重大的系统性问题制定具体和可衡量的指标，而不能像千年发展目标 8 那样。在由可持续发展目标开放工作组审议的 19 个初步重点领域，会员国突出强调了其中的几个指标。⁹ 这些可衡量的指标还可以纳入一个在平等的基础上为着所有国家的利益运作的全球治理体系，它充分体现公认的代表性、问责制和透明度标准。

92. 新的行为体已加入全球发展伙伴关系，特别是南南合作和三角合作正在发挥越来越重要的作用，这些合作对于 2015 年后的时代将是至关重要的。近年来，南南合作的广度和深度已大大扩大。发展中国家相互交流知识、技术和知识专长。南南合作和三角合作也导致发展援助机会的数量和多样性增加。此外，新兴经济体的经济增长也为发展中国家在贸易、金融、技术转让和能力建设等方面结成更有力的发展伙伴关系创造了机会。

93. 南南合作对更广阔的发展合作构成了补充，并将所有行为体——发展中国家和发达国家、国家政府和地方政府、民间社会、学术界和私营部门等等——都汇集到了一起。

94. 能够为包容性发展创造有利条件的另一个因素涉及到多方伙伴关系。在这个日趋复杂的世界里，政府完成在联合国商定的所有任务和目标的最佳办法是利用与非政府组织、私营部门、慈善组织、学术和科研机构建立的推动性伙伴关系。

95. 结成广泛的战略伙伴关系对发展合作不可或缺，它补充了传统的支助来源。这种伙伴关系应不仅限于筹集急需的催化资源，还应就消除贫困、经济增长和可持续发展等全部发展活动采取行动。此外，还可以在南南合作、南北合作和三角合作的背景下围绕发展问题纳入发展中国家和发达国家的区域和次区域组织。

四. 衡量实现千年发展目标及其后的进展

96. 如上所述，可衡量的具体目标和指标为跟踪、监测和显示在实现发展优先事项方面的进展提供了具体的衡量标准。在全球、区域和国家各级实施的千年发展

⁹ 可查询：<http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>。

目标监测框架有助于改善对各项承诺的问责，并将为 2015 年后发展议程的落实和跟进提供重要的经验教训。

A. 国家、区域和全球各级的监测和问责机制

97. 千年发展目标的跟踪框架由一组目标、具体目标和指标组成，为有效监测和报告成果奠定了基础。监测全球进展所使用的数据来自多种来源，包括全国住户调查和行政管理数据，有时则是基于模型的估算值。

98. 自千年发展目标框架和指标设立以来，尽管国家能力已得到显著提高，国际社会也为发展国家统计能力提供了大力支持，但需要更多的工作和资源来确保全面完成千年发展目标议程并采取后续行动。

99. 除数据和衡量方面的挑战之外，我们还迫切需要审查监测和问责机制，将其用作一种手段，以成功地处理那些导致难以在全球一级、但也包括在国家一级确保在发展方面取得进展的各类问题。

100. 在国家一级，这就要求加强监督公共部门履行职责的情况，并加强治理方面的制衡。这包括加强议会和审计机构等监督机构的作用，同时加深民间社会的参与，以期让公共部门对发展的整体构想切实负责。

101. 随着时间的推移，千年发展目标国家报告已经发生了巨大的演变。联合国发展集团从 2001 年开始为编写作为问责机制的这些国家报告定期提供技术指导和支助，并推动在相关利益攸关方的参与下开展政策对话。国家一级的监测和报告也起到了其他作用，包括宣传、政策设计和确定需要应对的具体挑战等。有几个国家、包括阿尔巴尼亚、巴西和斯里兰卡还编写了国家以内的千年发展目标报告。

102. 对于确定实施进展的发展趋势、演进中的挑战和成功之处而言，国家一级编写的报告是非常有价值的信息来源。因此，国家报告有助于以连贯一致的方式综合各种资料，分析推动进展的决定性因素。国家报告还有助于为国家政策提供指导，例如通过指出进度过于缓慢、因而需要付出特别努力加速实施的具体目标，以及落在后面、需要有针对性的支助才能迎头赶上的区域或人口组别。

103. 与此同时，许多国家没有就所有指标编写报告；例如，仅有 11% 的发展中国家编制孕产妇死亡率的数据。这种差异既可能意味着它们面临技术上的挑战，尤其是缺乏统计能力，也可能是由于某些国家赋予特定目标的相对优先级不同。

104. 各国的国家统计局发挥了重大作用。虽然各个国家统计局的能力因国家而异，但随着时间的推移，这方面的能力已得到改善。统计司 2013 年的分析报告深入探讨了自 2003 年以来在定义和报告方法上有连续性的 22 个指标系列。分析认为，拥有很多指标系列的趋势数据的国家已大幅增加。现已拥有 106 个国家 16 至 22 个指标的 trend 数据，而 2003 年一个国家都没有，2006 年则仅有 84 个国家(见

E/CN.3/2013/21)。同样，亚洲及太平洋经济社会委员会报告称，在该区域，就千年发展目标的大多数指标而言，拥有用于估算各项目标实施进度的千年发展目标全球数据集中的充足数据的国家数量有所增加。¹⁰

105. 没有使国家和区域一级的数据收集和分析方法标准化，对了解、监测和评估全球进展构成了挑战。为确定哪些方案和政策起作用，数据标准化十分重要，能够提供作出知情决策所需的信息。在国家一级，有必要就界定各种变量和确定数据收集的优先领域达成共识。此外，还有必要改进数据收集方法，尤其是在发展中国家。这就要求在所有各级作出技术和财政承诺。

106. 数据的跨国可比性对于进行比较并作出区域和全球汇总尤为重要。国家一级的监测包括多种指标，如根据国家贫困线计算的贫困率，但其提供的评估并不总是具有跨国可比性。这表明有必要使千年发展目标的具体目标和指标适合每个国家的具体国情，同时亦能进行跨国比较。

107. 已委托联合国系统内的个别机构和若干组机构采用标准化的定义就不同的目标提交报告，以协助开展监测。千年发展目标各项指标问题机构间专家组由国际机构、区域组织和各国国家统计局组成，该专家组一直负责在全球和区域范围内监测千年发展目标的实施进展。根据统计委员会的授权，千年发展目标各项指标问题机构间专家组还协助改进数据和方法来监测千年发展目标，并确定优先事项和战略，以支持各国就千年发展目标开展数据收集、分析和报告工作。

108. 在过去 10 年中，千年发展目标各项指标问题机构间专家组开展了高效率的工作，确保发展目标的监测工作坚定地以健全的统计原则为基础，并提供来自官方统计渠道的更新和最可靠数据。千年发展目标各项指标问题机构间专家组为秘书长关于在实现千年发展目标方面的全球进展情况的年度报告提供投入和指导。大多数的区域监测和报告工作涉及到联合国各个机构和各区域委员会及区域多边开发银行和其他区域政府间机构之间的协作。

109. 在全球范围内，监测和确保问责所面临的巨大挑战是缺乏有约束力的义务和承诺，特别是在社会和经济领域。有鉴于此，必须探索建立在现有机制基础上的其他替代办法。最可行的方法是建立一个就普遍适用的目标和承诺实行广泛的相互问责的更为可信的系统，并加强体制框架。

110. 最重要的是，2015 年后发展议程应纳入一个建立在现有系统基础上的强大而可信的监测和问责框架。必须建立有效的激励机制，鼓励实行问责和进行报告。此外，还必须确保联合国内外的现有监测和问责机制适当互补。

111. 例如，应保证可持续发展问题高级别政治论坛和经济及社会理事会发展合作论坛的工作之间存在这种互补性。高级别政治论坛的任务规定将是审查 2015

¹⁰ 亚洲及太平洋经济及社会委员会，《亚洲及太平洋的愿望：2015 年后发展议程前景——2012/13 年亚太区域千年发展目标报告》(2013 年，曼谷)。

年后发展议程执行情况并促进予以落实。它将把发展合作论坛的工作考虑在内，因为后者的任务规定是重点促进新的全球发展伙伴关系在发展合作方面的工作。这两个论坛之间必须作出适当分工，并在发展筹资进程背景下特别就执行手段问题确定分工。

112. 全球金融危机以及揭示出工商业行动对于确定发展成果极为重要之后，很明显，2015 年后期间的问责制应拓展到所有行为体，包括私营部门在内。设计出一个适合所有发展行为体的有效的问责机制，仍然是一个挑战，需要作为 2015 年后议程的一个组成部分予以解决。

B. 衡量进步的新要求和新机遇

113. 迄今围绕未来发展议程展开的讨论揭示了一些可能需要纳入当前的千年发展目标全球监测框架之内的新的专题领域。统计委员会应根据就新的专题领域达成的共识，支持在科学证据的基础上设立基线和适当的衡量标准，为评估进展提供帮助。需要拥有国家一级的强有力的统计能力以及区域和全球一级的健全的数据共享政策，以支持这样一个监测框架。

114. 联合国系统 2015 年后联合国发展议程工作组确定了一些可能需要设定新指标的领域。在其中的一些领域，如一国内部的收入不平等领域，可以视目标的性质，采用基尼系数或帕尔马比例等不同的指标。因此，必须评估可用于对 2015 年后的议程进行监测的各种选项。在其他一些领域，衡量单个指标可能是不够的，而是需要衡量一套或一组指标。

115. 新的发展议程将要求在目标和具体目标之间建立更明晰的相互联系，也将为此提供更多机会。因此，探索突出此类相互联系的报告方式，将会是有益的。例如，改善对能源的获取能够提高生产力并改进存储和运输做法，从而对粮食安全产生影响。又如，联合国环境计划署建议需要将关联的可持续性目标应用于最密切相互相关的专题，包括农业、人口、经济增长、水和能源。联合国工业发展组织指出，可持续性不能与生产活动分割开来，因为生产活动将直接影响到环境和自然资源。联合国粮食及农业组织以 5-10 年的时间间隔开展的全球森林资源评估是森林领域最全面的国际数据源，但缺乏许多社会经济方面。其他潜在的贡献包括可持续发展解决方案网络正在拟订的可持续发展目标拟议指标。

116. 在政策和体制能力或治理赤字等领域，需要采取定性措施。千年发展目标框架并没有涉及到治理和法治、建设和平和冲突指标、满意度、认知和态度等指标以及宏观经济和结构发展政策层面，但这些因素在确定发展干预措施的有效性方面发挥着重要作用。治理指标可以用于考察所有国家的重要政府进程和发展成果。

117. 此外，还需要将人口动态纳入各种指标，因为人口动态的演进可能会加剧发展的挑战，或有助于推动解决方案。因此，展望 2015 年后的发展议程，人口

动态可能需要为普及性健康和生殖健康服务、财政政策和社会保障等指标提供参考，而所有这些指标都是可持续性的重要考虑因素。

118. 国家住户调查被越来越多地被用于为监测健康、教育、收入与消费等各种发展措施的进展情况提供数据。具有代表性和可比性的国家住户调查正变得越来越通用和常规化，但仍有一些地区缺乏此类调查，特别是在中东和北非国家和撒哈拉以南非洲。¹¹

119. 发展中国家需要大力加强用于收集和分析行政管理数据与人口统计资料的系统，如果要满足国家数据要求的话，这是一项重要投资。此外，还必须加强在国家一级设计更佳的住户调查问卷的能力。这样，可从住户调查中获得无法从行政和民事登记记录中获取的数据。对于支持有效的行政管理数据系统和住户调查而言，适当的信息技术也是至关重要的。

120. 近年来，在产生和获取数据方面取得了长足进展，从而扩大了及时地获取更多信息的可能性。展望未来，必须考虑到地理定位系统、手机、互联网等新技术的作用及其优势和弱点。

121. 在许多发展中国家，移动技术正越来越多地被用作监控服务交付情况和普遍公民参与的数据源。此外，新技术和海量数据的出现，也凸显出公共和私人信息源之间的相互联系。因此，必须考虑与私营部门和民间社会组织结成伙伴关系，以提高监测的质量。

122. 会员国已采用官方统计基本原则，其中规定了有关统计工作的基本价值和原则，为统计数据的制作和传播提供指导。这些原则应作为国家、区域和全球今后努力的指针。

123. 最后，最关键的行动仍然是发展和加强发展中国家的国家统计局的能力，以编制高质量的资料并收集有关经济、社会和环境指标的数据，而这是开展有效监测和报告的一项前提条件。

五. 建议

124. 在 2015 年实现千年发展目标并在其后维护发展成果，将面临诸多重大挑战。要克服这些挑战，就要求利用本报告所述的发展的主要推动者和使能因素，促进包容性发展，加强衡量、监测和审查。国际合作与协调是这种方法成功的关键。有鉴于此，谨提出以下建议。

¹¹ 已有的按国别分列的住户调查清单见世界银行 PovcalNet，网址是 <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm?4>。

发展进步的推动者和使能因素

125. 各国政府应继续贯彻国家发展战略，以加速实现千年发展目标，并巩固相关成果。在全面的国家发展战略框架内制定有效的政策，将为实施 2015 年后的发展议程奠定一个坚实的基础。

126. 强烈敦促各国政府创造条件，以推动和平、安全与稳定，促进人权，包括妇女和其他弱势群体的权利。政府还应加强维护法治、民主做法和良好治理的承诺和能力，包括通过政治对话、促进诉诸法律的机会和公民广泛参与决策等手段加以维护。

127. 全球、区域、国家、次国家和地方各级发展行为体应采取措施，改革和加强机构、特别是公共机构，以提高其加速实现发展成就、巩固成果、继续在今后落实 2015 年后发展议程的有效性。

128. 国际社会和各国政府应根据 2013 年部长宣言所述内容，继续强调和高度重视科学、技术、创新和发展的文化层面，以促进实现千年发展目标及其后的目标。

129. 尽管政府仍对本国发展负有首要责任，但敦促政府推动民间社会和其他利益攸关方有意义地参与国家规划进程，以加快发展进度，发展强有力的体制和制定连贯的政策。

通过包容性发展维护发展成果

130. 国际社会应设计一个统一和普遍适用的 2015 年后的发展议程，该议程应以减贫和可持续发展之间的内在联系为指针。这样一个变革性的议程将要求促进实现包容、公平和可持续的发展，并消除范围广泛的不平等和排斥的各种收入和非收入因素。

131. 此外，2015 年后的发展框架还应纳入一个包容性发展的代际方法，同等满足儿童、父母、劳动力阶层和老龄人口的需要，以防止不平等现象随着时间的推移而逐渐累积。

132. 敦促国际社会在全球经济和金融领域开展协调，减少宏观经济波动和风险，因为许多此类波动和风险会过度影响到发展中国家，使其难以成功融入世界经济。

133. 应结成新的包容性和可持续发展全球伙伴关系，应对全球系统性失衡问题，特别是在援助、贸易、金融、投资、技术转让和气候变化等领域。

134. 大力鼓励国际社会、各国政府和所有发展行为体结成多方利益攸关方伙伴关系，加强各区域委员会、区域开发银行和金融机构、私营部门、民间社会和科

学界的参与，为实施千年发展目标、拟订和今后执行 2015 年后发展议程提供信息并施加影响。

135. 敦促各级政府推行更广泛和更综合的社会、经济和环境变革，特别是结合贫困人口或遭受其他形式的社会排斥者所处的境遇，通过制定各类政策和干预措施处理发展的根本性、结构性制约因素，以一致和全面的方式推动变革。

136. 敦促各国政府在其国家发展战略中调整本国的经济增长政策，以促成优先注重创造就业和体面工作的结构性变革。此外，还敦促各国政府重新调整政策，采用更加注重再分配作用的税收和政府支出模式。

137. 大力鼓励政府在帮助个人和家庭摆脱贫困的国家战略中纳入特别措施，防止他们重新陷入贫困。此外，还敦促各国政府制定和实施互补性的全民社会保障和免受外部风险、如不稳定的劳动力市场、生病或气候状况之害保护制度，以免由个人或家人独自承担此类风险。

衡量在实现千年发展目标及其后目标方面的进展

138. 应鼓励政府与所有利益攸关方合作，通过编制按性别、年龄、族裔群体、农村/城市背景等分列的、基线得到明确界定的可靠、无障碍和方便用户使用的数据，弥合衡量方面的差距。

139. 应鼓励政府扩大对数据的利用，以指导循证决策和衡量服务的质量，而不是偏重量化目标。还进一步鼓励政府加强统计能力，为此建设和更多地利用行政数据源，并为持续监测开展定期和标准化的住户调查。

140. 统计界应支持制定 2015 年后的监测框架，同时考虑到千年发展目标监测进程的经验教训，以确保相关目标、具体目标和指标在国家、区域和全球各级均可衡量。统计界还应就 2015 年后的发展议程中新出现的问题(包括不平等、可持续性、人口动态和治理等问题)提出和制定新的指标，并评估这些指标如何交互作用。此外还需要就数据收集方法和来源提供新的指导，以便充分了解无法适当测量的新问题。

141. 联合国系统各实体和所有相关利益攸关方应协调一致地支持为监测千年发展目标执行情况以及更广泛的发展议程而开展的国家统计和数据能力建设。

142. 政府资源应有针对性地用于通过全面评估数据差距来建设国家统计系统的必要能力，以及通过长期和基础广泛的统计发展方案来建设相关能力。

143. 应敦促国际社会在千年发展目标监测框架的基础上，与统计界密切合作制定数量有限、定义明确、可客观衡量的相关指标，追踪在 2015 年后的发展议程方面取得的进展。

144. 还请国际社会发展和保持强劲势头，履行支持补充其他努力、并设有明确时间表的国家、区域和全球各级发展目标的承诺。此外还应拥有用于衡量进展的可靠和透明的数据，并建立有效的审查、监督和问责机制。

145. 联合国、特别是经济及社会理事会应利用现有机制并加强发展承诺的监测和问责平台。
