



2015 年届会

2014 年 7 月 21 日-2015 年 7 月 22 日

议程项目 5

高级别部分

2014/2015 年世界经济和社会概览：千年发展目标对 2015 年后的经验教训

概览*

摘要

鉴于千年发展目标的期间即将结束，并且全球领导人预计将在 2015 年下半年启动 2015 年后发展议程连同可持续发展目标，《2014/2015 年世界经济和社会概览》分析了为实现千年发展目标而通过和实施的广泛政策和战略，以便为实现可持续发展目标汲取必要的经验教训。

《概览》采用多层面分析框架来总结千年发展目标方面的经验教训，涉及经济、社会和环境政策，以及各国采纳全球目标、治理和机构、和平与稳定、实现发展目标的全球合作以及数据开发等领域。

《概览》显示，各国政府采纳全球发展目标是实现这些目标重要的第一步，而且这需要政治领导人作出决策，实行立法变革，与利益攸关方进行协商和开展宣传，以及将全球目标纳入国家和国家以下各级计划和预算。联合国系统可以在协助会员国开展这一进程的过程中发挥至关重要的作用。

* 本概览汇总《2014/2015 年世界经济和社会概览》六个章节所列主要结果和详细分析，包括参考。



一系列经济、社会和环境政策被认定在实现千年发展目标方面至关重要，因为它们或是对具体目标和指标有直接影响，或是对创造必要的有利条件有间接影响。展望未来，其中一些政策将必须按照可持续发展目标的更广范围作出调整，并且一个关键的挑战将是把它们进行整合，以便在可持续发展的三个层面取得均衡的进展。

善治、有效的机构、和平与稳定被认定既是发展的促进因素又是其成果，而且考虑到这种互联关系将对实施 2015 年后发展议程具有非常重要的意义。最后但同样重要的是，各种形式的全球伙伴关系将必须得到加强，以便实现可持续发展目标。最重要的是，为共同发展目标携起手来的“千年发展目标精神”将需得到维持。

导言

在本世纪之初启动千年发展目标是联合国开展的最重要举措之一。它加强了联合国的根本价值观和原则与会员国的发展努力之间的联系，并强化了联合国在全球发展思维和实践中的主导作用。随着千年发展目标的参照期在 2015 年结束，世界已经准备好迎接 2015 年后发展议程和可持续发展目标。

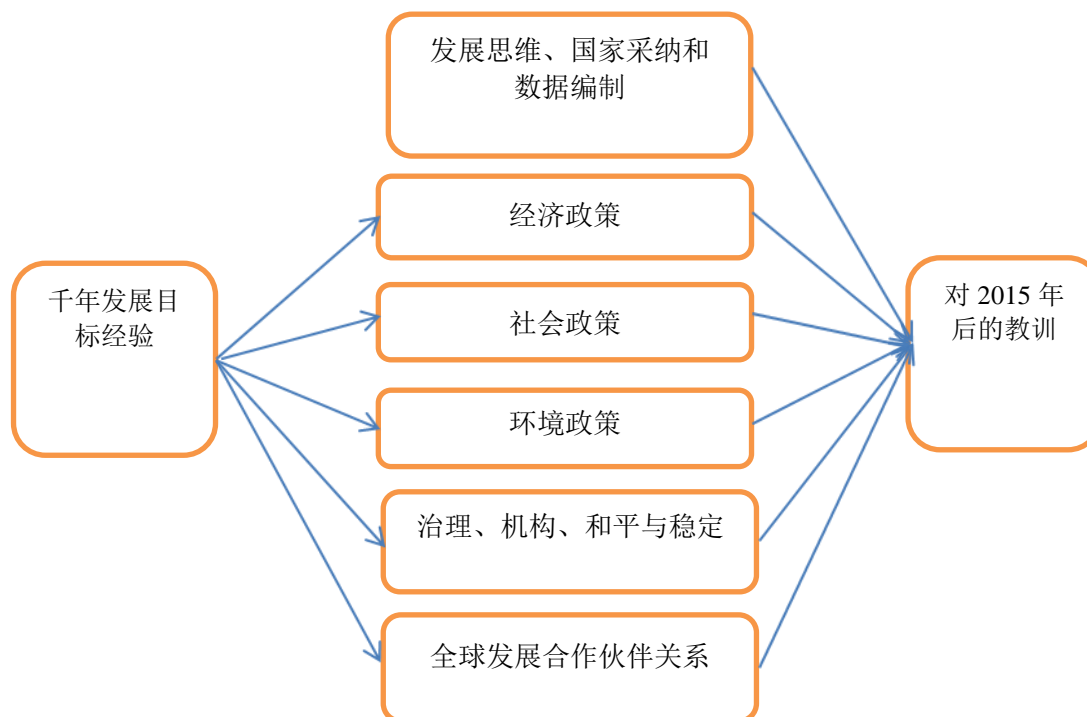
但是，设置雄心勃勃的目标只是第一步：实现这些目标需要精心设计和实施具体政策和战略。《2014/2015 年世界经济和社会概览》的目的是审查用于执行千年发展目标的政策和战略，并汲取可帮助会员国执行可持续发展目标的经验教训。不过，其意图不是规定出一整套的 2015 年后政策。这些政策只能由会员国自己根据自身的具体情况加以制定。

通过在国际和国家层面的共同努力，已经在实现千年发展目标方面取得显著进展。¹ 例如，世界提前五年达到了全球减贫的具体目标和有关改善饮用水的具体目标。在初级教育和防治艾滋病、疟疾和结核病方面也取得重大进展。然而，在实现与减少饥饿及降低儿童和孕产妇死亡率、性别平等和环境可持续性有关的具体目标方面仍然存在不足。在履行全球伙伴关系的承诺，特别是关于官方发展援助的承诺方面尚有巨大差距。不同国家和国家内部不同人口群体和地区的进展也参差不齐。

由于千年发展目标的影响是多级和多层面的，本概览采用多层面分析框架，如图 O.1 所示。该框架提供一个更广的范围，用于按照千年发展目标的各个层面审查目标的经验，并为 2015 年后期间总结相应的经验教训。框架还揭示政策和成果之间的联系。

¹ 关于实现千年发展目标的官方数据见《2015 年千年发展目标报告》。

图 O.1
审查千年发展目标经验和总结千年发展目标有关教训的多层面分析框架



来源：联合国秘书处经济和社会事务部。

从千年发展目标的采纳过程得出的经验教训

千年发展目标的执行始于由各国政府通过一个互动过程采纳这些目标，这一过程包括由政治领导人作出决策，实行立法变革，与利益攸关方进行协商和开展宣传，以及将全球目标纳入国家和国家以下各级计划和预算。在国家一级采纳千年发展目标时，许多国家还开展某种形式的定制化，办法是添加目标和具体目标，采用不同的时间框架，并选择按特定次序排定各项目标的优先度。许多国家在其国家愿景、战略和计划中纳入千年发展目标。

千年发展目标的经验表明，允许各国按照其各自的设定对全球目标进行定制具有重要意义。然而，这样的定制需发生在一个明确拟订的全球框架内，以便能够评估和比较不同国家的执行情况，并确保在各国成就总和的基础上实现全球目标。

联合国的各种举措在促进落实千年发展目标的国家行动方面发挥重要作用。这些举措包括：建立千年发展目标指标机构间专家组；发起《千年发展目标报告》，以监测进展情况；召开发展筹资问题国际会议(2002年，墨西哥蒙特雷)、可持续

发展问题世界首脑会议(2002年,南非约翰内斯堡)和2005年世界首脑会议(作为千年首脑会议的后续行动);发起《千年发展目标差距问题工作队报告》;在2010年召开大会关于千年发展目标的高级别全体会议,导致就加速实现千年发展目标的努力作出承诺。在横向上,各区域组织,尤其是各区域委员会,开展了重要举措,推动其各自区域内的各国政府开展与千年发展目标有关的工作,而在纵向上,许多国际专门机构和组织在各自活动领域内开展举措,包括设立若干特别基金。

经济政策方面的经验教训

经济政策对实现千年发展目标的影响,大多是通过这些政策对经济的整体效率、公平和稳定的广泛影响来传播。一个主要经验教训是,这些政策需要通过促进持续、包容和公平的增长模式来支持实现千年发展目标。然而,对实现2015年后可持续发展目标而言,增长模式必须变得在环境上可持续。

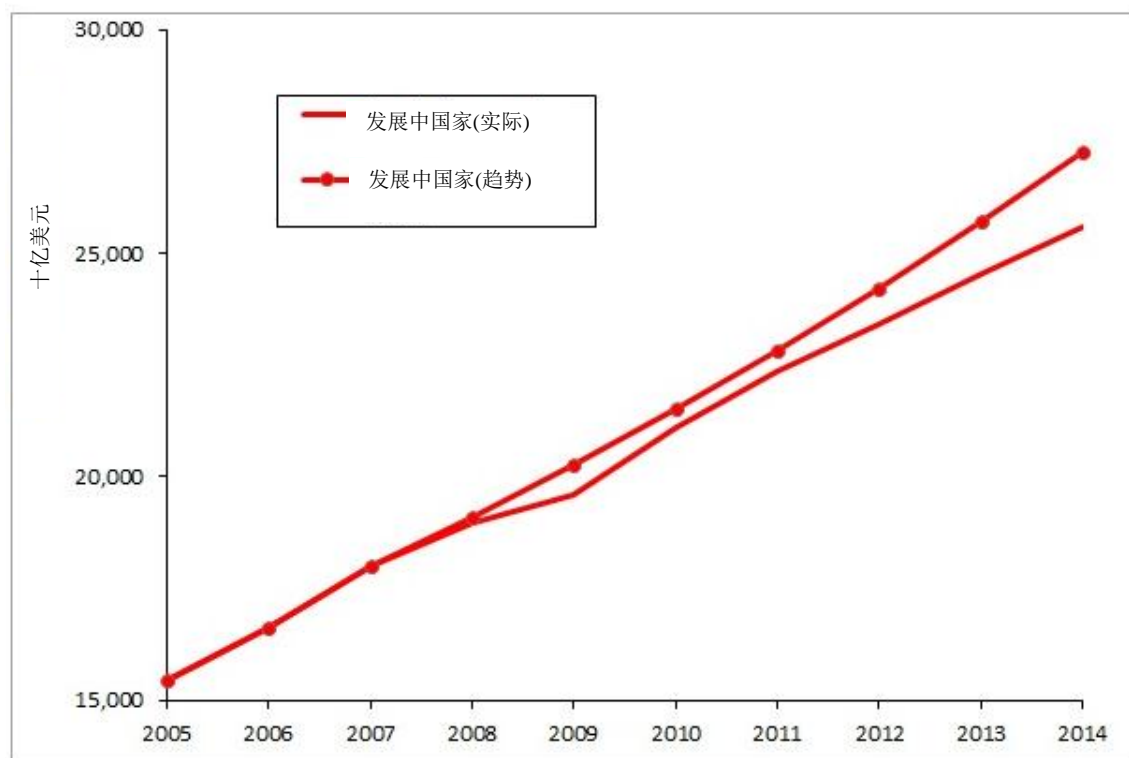
促进持续增长的政策

旨在促进对生产能力的高水平投资、改进人力资本和促进技术创新的政策对持续增长至关重要。政府需要在基础设施投资中发挥主导作用。虽然可以利用公私伙伴关系扩大基础设施投资,但应很好地建立分担风险和利润的适当条款和规章。支持教育和卫生的政策对改进人力资本至关重要,因为发现持续增长的经济体通常至少花费国内生产总值(国内总产值)的7-8%在这些领域。适当的工业、贸易和投资政策可以促进技术创新,进而可以提高资本和劳动生产率,从而在现有资源和生产要素基础上创造额外增长。

旨在维持广泛的宏观经济稳定的宏观经济政策也对持续增长至关重要。与1990年代的十年相比,大多数发展中国家的宏观经济稳定性在千年发展目标期间得到改善:平均国内总产值增长率高得多,波动更小;通货膨胀显著缓和;财政平衡和公共债务状况好转。

然而,全球金融危机在2008年爆发,显著干扰了许多发展中国家的经济增长,使实现千年发展目标方面的进展出现倒退。即便到2014年,发展中国家的总产出仍远低于危机发生前的趋势线,国内总产值的累计(2008-2014年)差距为1.7万亿美元(图O.2)。该差距对非洲而言是2500亿美元左右(12.7%),相当于在同一期间流入该区域的官方发展援助总额。

图 O.2
全球金融危机后发展中国家的国内总产值差距



来源：联合国秘书处经济和社会事务部。

维持广泛的宏观经济稳定需要在三个领域采取有效政策，即这些政策汇集在一起应能：(a) 确保国内经济结构平衡，避免通货膨胀高企和日益加剧、不可持续的公共和私人债务、投资过猛和萧条及高失业率；(b) 减轻外部资本流动、初级商品国际价格和汇率过度波动产生的外部冲击的影响；(c) 防止全球一级国际金融危机频繁复发。

在货币政策方面，许多发展中国家的央行在保持相对较低且稳定的通货膨胀之外，采用了其他政策目标，如充分就业和汇率稳定。经济体的货币政策工具和目标需要按照其银行和金融系统的发展阶段和具体经济情况加以设定。

在千年发展目标期间，越来越多的发展中国家从执行顺周期性的财政政策变为执行逆周期性的财政政策，途径是采取一些重要措施，包括财政规则、中期支出框架和稳定基金。但是，最不发达国家和其他低收入国家执行逆周期性财政政策的能力依然薄弱。

稳定基金已被证明是减轻商品价格波动的影响的重要工具。此外，资本账户管理措施可以在一定程度上抑制多变的短期资本流动。从更广的意义上说，决定何时以及如何打开自己的资本和金融账户仍然是许多发展中国家的一个重要政策挑战。中国等持续增长的国家正显示出审慎的姿态，在开放其资本账户方面缓步前行。

国际政策协调及国际货币体系和国际金融机构内进行的改革对于为发展中国家保持稳定的国际经济环境而言有重要意义。

促进包容性和公平增长的政策

由于劳动收入是贫穷人口的主要收入来源，就业和体面工资是实现包容性增长的两个关键要求。改善企业和配套中小型企业的经营环境可以提高劳动力需求。在供应方面，促进教育和培训的政策对改善工作者的机会和收入至关重要。

从长远来看，增加劳动收入取决于就业和劳动生产率的增长。促进经济结构转型的政策是提高整个经济的劳动生产率方面的核心之重。农业和非正规的非农服务是减贫效果最大的部门，其次是建筑和低技能的制造业。相比之下，采矿等劳动密集度较低部门的增长对减贫的影响则小得多。

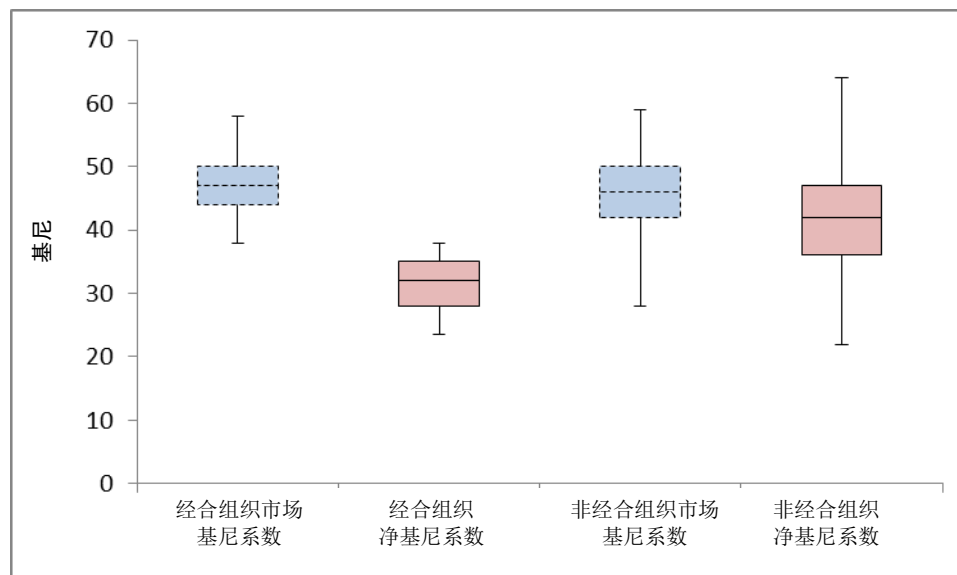
在千年发展目标期间内，一些国家在实现性别和其他类型平等方面取得进展，但不同人群在获得教育、医疗、就业和金融服务方面依然存在显著差距。此外，收入和财富不平等在许多国家大幅扩大。

无论人们的群体特征而为其创造公平竞争环境的政策包括那些侧重于儿童早期发展、教育的质和量、技能培训、社会保障、医疗卫生、获得资本和土地、司法系统、使用基础设施和公共服务以及获得就业和进入市场的机会的政策。例如，增加妇女获得就业的机会可以使增长更加公平和有包容性。增强妇女权能的政策包括为完善教育和培训、使税收规则更加公平并促进男子作为注重性别公平的照顾者的角色而订立的政策。

尽管改善获得资本和土地的平等机会对使增长更加公平也很重要，但设计和实施这一领域的政策更具挑战性。例如，解决土地分配不平等问题可对改善社会公平和经济效率产生深远影响，但在许多国家实施土地改革仍然存在显著障碍。

累进税和转移可以减少不平等。如图 O.3 所示，发达国家的再分配政策使收入不平等显著减少。相比之下，发展中国家的政府再分配政策的影响仍然非常有限，因为其政府财政能力有限。

图 0.3
经济合作与发展组织(经合组织)成员国和非经合组织国家的再分配效应,
2000-2010 年



来源: Jonathan David Ostry, Andrew Berg and Charalambos G. Tsangarides, "Redistribution, inequality, and growth", IMF Staff Discussion Note, No. 14/02 (Washington, D.C., IMF, February 2014)。

社会安全网和社会保护最低标准也对促进包容性和公平增长较为重要(下文更详尽讨论社会政策)。

转变千年发展目标增长模式促进可持续发展目标

在千年发展目标期间内观察到的一般增长模式是不可持续的。比如,人均国内总产值的增长一直与二氧化碳排放量的增加密切相关,而后者是全球气候变化的主要原因。发现许多发展中国家的经济增长与碳排放量之间存在正相关性。即使是在发达国家,当增长率上升到超过一定水平时,排放量增加。更一般而言,环境可持续性的挑战,如资源耗竭、生态系统退化和气候变化,已损害许多发展中国家来之不易的经济和社会发展成果。此外,低收入人群通常最容易受到环境退化的影响。

因此,持续、包容和公平增长的增长模式需要转变成可持续、包容和公平增长的模式。可持续增长是一种步伐强健和稳定、不牺牲子孙后代环境可持续性的增长。

实现这种转型的一个重要步骤需要在国民财富的计量中计算环境资源的全部价值。统计委员会第 43/105 号决定(见 E/2012/24, 第一章 B 部分)通过的 2012 年环境经济核算体系(环经核算体系)需要加以进一步制定和主流化。其次, 由于许多环境商品和服务的“公益物”地位以及所涉的高度外部性, 市场对其的定价往往过低。政府需要利用税收和法规来纠正扭曲的价格, 从而激励企业和消费者脱离目前不可持续的生产和消费模式。第三, 建立有效、包容、公平和保护环境的机构也同样重要。这些步骤可有助于将许多促进持续、包容和公平增长的经济政策转变为支持可持续、包容和公平增长的政策。

社会政策方面的经验教训

社会政策涵盖范围广泛的公共干预措施, 这些措施旨在减少贫穷和改善不同群体间在卫生、教育、公众服务和劳动等方面的社会平等。除了财政措施, 这些措施还包括立法措施和权利保护。经济和社会政策之间的协调与一致性很重要, 因为它们的确相互重叠。

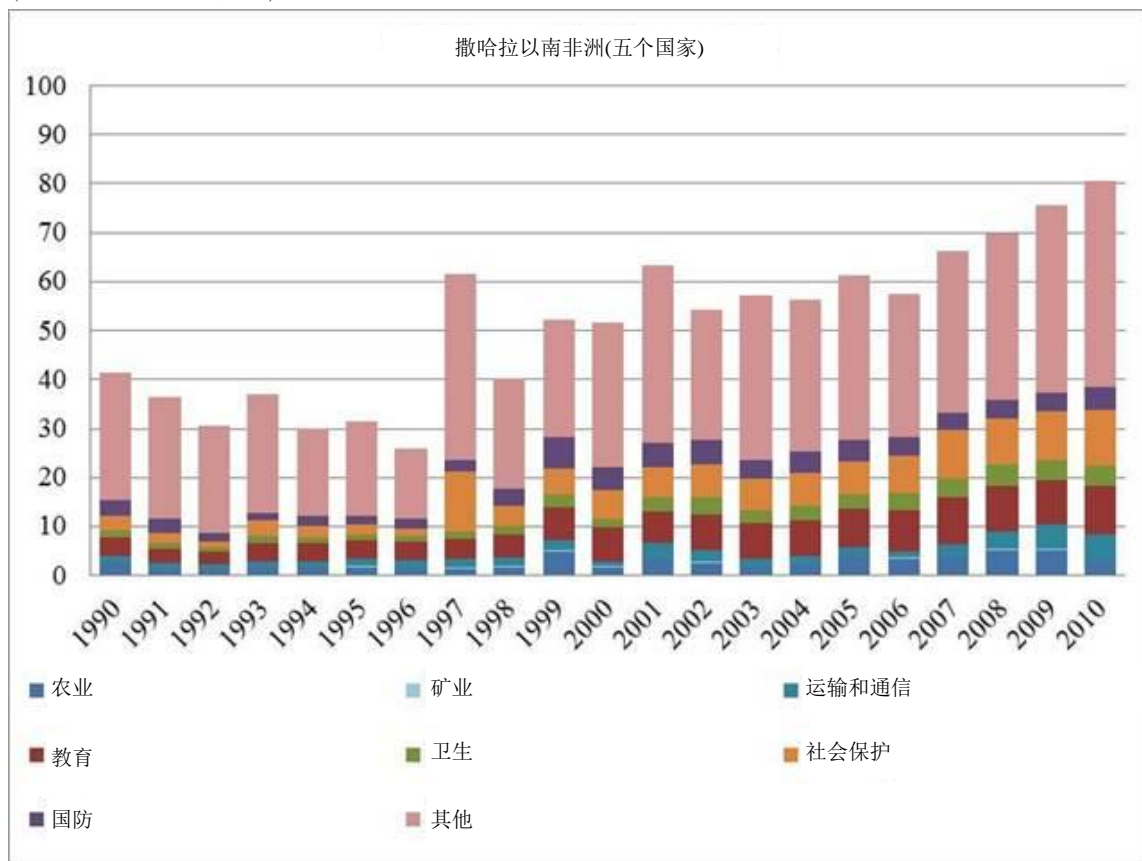
社会政策的一个子集, 通常被称为社会保护政策, 目的是确保所有人达到社会可接受的最低生活标准, 特别是对失业者或工资非常低的就业者、因疾病或其他因素无法工作者及老年人等而言。发达国家的社会保护政策大多是缴费式, 这意味着福利接受者为部分或全部福利费用缴款。另一方面, 在发展中国家, 这些政策大多是非缴费式, 虽然正规部门的雇员也往往得到缴费计划的保障。

千年发展目标期间增加的社会支出

在千年发展目标期间更加注重社会政策, 这体现在社会保护、教育和卫生支出增加。例如, 在一组撒哈拉以南国家中, 上述三个部门在公共支出总额中所占的合并份额从 2000 年的 28.4% 上升到 2010 年的 31.4%(图 O.4)。

图 O.4
千年发展目标期间一组撒哈拉以南国家公共支出的部门分解^a

(十亿 2005 年购买力平价美元)



来源：联合国秘书处经济和社会事务部，基于国际食物政策研究所促进经济发展的社会支出统计数据。

^a 该组国家包括埃塞俄比亚、肯尼亚、毛里求斯、尼日利亚和乌干达，这些国家所有年份都有完整数据。

当地私营部门的支出也有增加。更重要的是，对社会部门的外部援助的某些部分是通过国家预算之外的渠道流入，一些情况中的若干纵向保健基金即属此类。因此，对社会部门的总支出比图 O.4 所示更多。

增加支出使得在需求和供应面开展公共干预措施成为可能。不过，一些社会保护方案，如工作福利制项目，可对需求面(通过提高对食品、教育和卫生的需求)和供应面(比如在项目的目标是建设一所当地学校时)都有助益。

减少贫穷和饥饿

如上文所述，着眼于就业和收入的经济政策对减贫发挥了重要作用。然而，各种社会保护政策也发挥了重要作用。通常，这些政策通过设计或溢出效应，也对实现教育、保健和环境方面的目标作出贡献。

社会保护政策中尤其重要的是现金资助，包括无条件和有条件资助。有条件现金资助要求接受者履行某些义务，可能包括送孩子上学或去保健中心治疗，从而使多项千年发展目标能同时实现。其他减贫社会政策包括补贴、实物转移和工作福利制方案(见上文)。

千年发展目标的经验表明，适合某一国家的社会保护政策类型的演变反映了该国特定的发展阶段。在这方面，低收入国家一般认为无条件现金资助更有益，而许多中等收入国家更青睐有条件现金资助。

有条件资助和其他非缴款社会保护措施虽然能产生有益的影响，但也引起一些问题，如财政可持续性、效率和长期依赖性的形成。然而，由于在大多数发展中国家，社会保护支出仍然占公共支出总额的一小部分(例如，2010年在五个撒哈拉以南国家平均为14.2%。图O.4中使用了这些国家的数据)，财政可持续性的问题可能尚不特别严重。事实上，从无条件现金资助转到有条件现金资助的原因之一就是要防止产生长期依赖性的问题，办法是通过帮助接受者建立人力资本和进入劳动力市场，消除他们今后对非缴款资助的需要。在从非缴款计划转到缴款计划的人逐渐增多的情况下，过渡到以缴款计划为核心的全民社会保护制度成为可能。此外，尽管会有一些时间间隔，但人力资本的增加预计将带来更高的产出，从而显示出社会政策对生产力的影响。因此，如果制订了适当的长期规划，财政可持续性问题的则可以得到解决。

今后可以采取一些措施，使社会保护方案更加有效。例如，可将多种不同的减贫社会方案合并为一套单一方案，以此促进做法的标准化，减少重复并防止欺诈。重点关注家庭而非个人有助于通过利用针对同一家庭不同成员的方案之间的互补性，消除重叠之处。建立接受者网上名单、利用生物鉴别技术来鉴定身分有助于确保接受者符合资格。总体而言，在2015年后期间，非缴款型社会保护计划仍将对进一步减贫发挥重要作用，许多低收入发展中国家仍将需要外部支持来实施这些政策。

实现教育目标

扩展实体设施对普及小学教育和实现其他教育目标上的进展发挥了重要作用。需要在许多国家继续这种扩展，特别是在人口增长率高、学校数量不足的许多最不发达国家。千年发展目标的经验表明，在基础设施建设方面，需要更加关注无障碍环境、卫生设施和性别均等问题。

尽管入学情况在千年发展目标期间取得进展，但在许多国家仍有部分人口未入学。这些人通常是因自然、社会文化或社会政治因素而更难触及到的人口。要触及到这些人口，既需要加大现有努力，也需要开展新的工作。

在入学率方面取得的进展必须辅之以完成率的提高。此外，必须确保教育质量，使小学毕业生具备充分的识字和算数能力。

保持学校质量的一项关键要求是征聘和留用优秀教师，并确保教师的积极性得到保持。从长远来看，这进而也要求完善中学和大学教育，并吸引合格毕业生，通过提供更好的薪酬、资源和职业机会，并保证一个有助于有效教学的环境，激励他们在小学教学。

千年发展目标的经验表明，免除学费、免费提供教科书、校服和早午餐能有效提高入学率，防止辍学，并提升学生的学习体验。根据具体情况调整学校时间表、日程表和地点，进而降低上学的机会成本也很重要。

虽然让当地社区参与各阶段工作(从学校建设决策到监测和评价教学)证明是行之有效的做法，但这种做法需要有良好的社区领导。扩大儿童早期发展方案被发现是改善学生入校后表现的有效办法。

由于成人和儿童识字率问题依然存在，尤其是在农村妇女当中，需要更好地将服务拓展到得不到充分服务的人口，以在这方面取得进一步进展。

千年发展目标的经验表明，需要在扩大教育的同时扩大就业机会。 还需要注意到教育投资与其促进经济增长的成效间的时间间隔。

促进性别平等和增强妇女权能

千年发展目标期间，在实现性别均等方面取得了相当大的进展。为促进性别平等，证明需要结合采用立法和非立法措施，特别是在财产、家庭权利和政治参与方面。需要采取进一步立法措施，提高妇女在政治代表机构、公司董事会及其他经济、政治和社会组织中的配额。同时，需要重视通过在社会习俗和行为规范中适当执行和体现性别平等方面正式宣布的权利，将这些权利转化为实际做法。

千年发展目标的经验表明，由于性别平等的不同层面相互关联，需要利用这些联系实现均衡发展。在性别平等的不同层面中，经济赋权似乎发挥着核心作用。妇女对非农就业的参与在千年发展目标期间有所增加。但在 2015 年后，需要在这方面取得更多进展。需要通过适当修改国民收入核算方法，更好地确认妇女业已对家务劳动和农业生产所做的贡献。

实现保健目标

在降低儿童和孕产妇死亡率、防治艾滋病、结核病和疟疾方面已经取得相当大进展。为了实现所取得的进展，在需求和供应两方面采取了所需的干预措施。表 O.1 汇总了在千年发展目标期间广泛采用的保健干预措施。

表 O.1
千年发展目标期间广泛使用的保健政策干预措施

干预措施	儿童死亡率	孕产妇死亡率	艾滋病病毒/艾滋病	疟疾	结核病
疫苗	预防可致命的儿童疾病(腹泻、肺炎、麻疹、结核等)。	改善孕产妇健康，增强胎儿免疫力，降低并发症风险			防止儿童感染结核病。
获得安全饮用水和基本卫生设施	影响儿童的营养状况	影响母亲的营养状况		关注水系统有助于处理滋生疟疾的地区。	
早期专属母乳喂养	改善儿童的营养状况。				
微营养素补充	维他命 A(儿童)和补充品(生育年龄的妇女)。改善儿童的营养状况。	每周的铁和叶酸补充剂，多种微营养素，均衡蛋白质能量。改善生育年龄妇女的营养状况	改善携带艾滋病毒者的营养状况。		
一般营养策略	防止发育障碍。	改善母亲和胎儿的健康			
控制家庭空气污染	低排放的生物质能烟囱炉灶和更清洁的燃料有助于防止肺炎。				降低结核病风险。
抗生素治疗	治疗严重肺炎的口服和非肠道疗法。				涉及短期直接观察治疗。
体液补充治疗	治疗腹泻的静脉注射液和口服补液药物。				

干预措施	儿童死亡率	孕产妇死亡率	艾滋病毒/艾滋病	疟疾	结核病
产前检查至少四次	确保孕期的健康发展；有助于预防、检测或预测在怀孕/分娩期间的潜在并发症。				
熟练接生	确保安全分娩和有效应对分娩期并发症。				
产科急诊	确保在妊娠期和分娩期对产科并发症做出充分反应。				
候产之家	潜在地降低新生儿死亡率和减少并发症。	增加熟练助产护理，改善孕产妇保健			
提供计划生育信息和用品	确保生殖保健的普及；推广避孕药具的使用至关重要		有助于促进安全套的使用和防止性传播感染的其他方法。		
抗逆转录病毒治疗	降低母亲传染给孩子的可能性。	有效的治疗方法，且有助于防止传播	有效的治疗方法，且有助于防止传播。		降低感染结核病的可能性。
自愿医疗包皮环切手术			降低男性感染的可能性。		
暴露前抗逆转录病毒预防			降低与男性发生性关系的男性和注射毒品男性受感染的可能性。		
艾滋病毒/艾滋病宣传方案			降低传播速度，增加与治疗相关的保健服务的使用。		
急诊和保健中心			提高难以接触到的人群对艾滋病毒的认识水平和治疗水平。	有助于治疗难以接触到的人群。	有助于治疗难以接触到的人群。

干预措施	儿童死亡率	孕产妇死亡率	艾滋病毒/艾滋病	疟疾	结核病
免费发放经杀虫剂处理的蚊帐	降低儿童感染疟疾的可能性。	降低孕妇感染疟疾的可能性		限制(并消除)疟疾的传播。	
室内残余杀虫剂喷洒	降低儿童感染疟疾的可能性。	降低孕妇感染疟疾的可能性		限制(并消除)疟疾的传播。	
妊娠间歇性预防治疗	防止在妊娠期感染疟疾。	降低孕妇感染疟疾的可能性			
针对幼儿发热的快速治疗,包括快速诊断检测	降低儿童感染疟疾的可能性;降低处方过量的概率。			降低儿童感染疟疾的可能性;降低处方过量的概率。	
青蒿素类复方疗法				对无并发症恶性疟疾的首选疗法。	
直接观察治疗计划					有助于发现病例和控制结核病。

资料来源：联合国经济和社会事务部，基于桑切斯等人提出的研究调查，“Social policies in the MDG period: lessons and implications for post-2015”，为2014/2015年世界经济和社会概览撰写的背景文件(2015)。

在千年发展目标期间的一个特别发展是出现了若干“纵向”全球保健基金，如全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金和免疫联盟。这些基金往往建立自己的执行机制，独立于发展中国家的国家卫生系统。这些基金为取得千年发展目标4和目标6方面的进展发挥了重要作用。然而，由于这些基金自行设定优先领域、导致体系分散、分流人才和资源，在某些情况下它们也对国家卫生系统产生了不利影响。纵向基金自身认识到其中一些不利影响，并在后来通过专门拨出部分资金加强国家卫生系统，努力纠正此类问题。必须要有能够整合和统一纵向干预措施的强有力的国家卫生系统。

在千年发展目标的保健目标方面，许多经验教训与上述教育目标的情况相似。例如，为了在许多国家进一步降低儿童和孕产妇死亡率，需要帮助到更难触及到的人口群体，因此需要采取不同类型的措施和办法。不仅要注重建设保健设施，还要注重确保充分的交通运输基础设施，使目标人口能容易地前往这些设施。同样，在一些国家，克服阻止人们利用保健干预措施的社会和宗教障碍可能更为重要。此外，要进一步降低儿童和孕产妇死亡率，往往需要更先进的保健干预措施，这就要求更多的资源。

如果不能保证保健服务的质量，仅仅建造卫生设施往往是不够的。这需要有数量充足、高效、敬业的保健工作人员。在长期内，需要建立更多培训医生、护士和技术人员的医疗教育机构。在短期内，各种在职培训课程证明是有益的。另一方面，保健人员出国移民是许多发展中国家面临的重要问题，必须要通过在本国提供充分的报酬和机会，来解决这一问题。

总体而言，保健系统需要提供以人为本的解决方案，并成为植根于国家和地方的核心社会机构的一部分。

环境政策方面的经验教训

在启动千年发展目标之前，已经签署了一系列环境方面的国际公约，包括《联合国气候变化框架公约》、²《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》、³《生物多样性公约》、⁴《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》、⁵《国际水道非航行使用法公约》、⁶《海洋法公约》。⁷ 千年发展目标 7 中的环境方面具体目标在很大程度上有赖于这些公约的成果和运作，可持续发展目标的各项具体目标亦是如此。

为应对气候变化保护大气层

在气候变化方面，千年发展目标 7 依赖于《联合国气候变化框架公约》，该公约已导致《联合国气候变化框架公约京都议定书》。⁸ 1997 年 12 月 11 日召开的公约缔约方会议第三届会议通过了《京都议定书》，⁹ 要求工业化国家到 2012 年将温室气体排放量在 1990 年的水平上平均减少约 12%。对《京都议定书》的执行不力和许多快速增长的发展中国家温室气体排放的迅速增加造成全球温室气体排放总量现在几乎是 1990 年的两倍(见图 O.5)。如果目前的趋势持续下去，将不再可能实现在公约缔约方会议 2009 年第十五届会议上商定的将全球气温上升限制在 2 摄氏度内的目标。¹⁰

² 联合国，《条约汇编》，第 1771 卷，第 30822 号。

³ 同上，第 996 卷，第 14583 号。

⁴ 同上，第 1760 卷，第 30619 号。

⁵ 同上，第 1954 卷，第 33480 号。

⁶ 见大会第 51/229 号决议，附件。

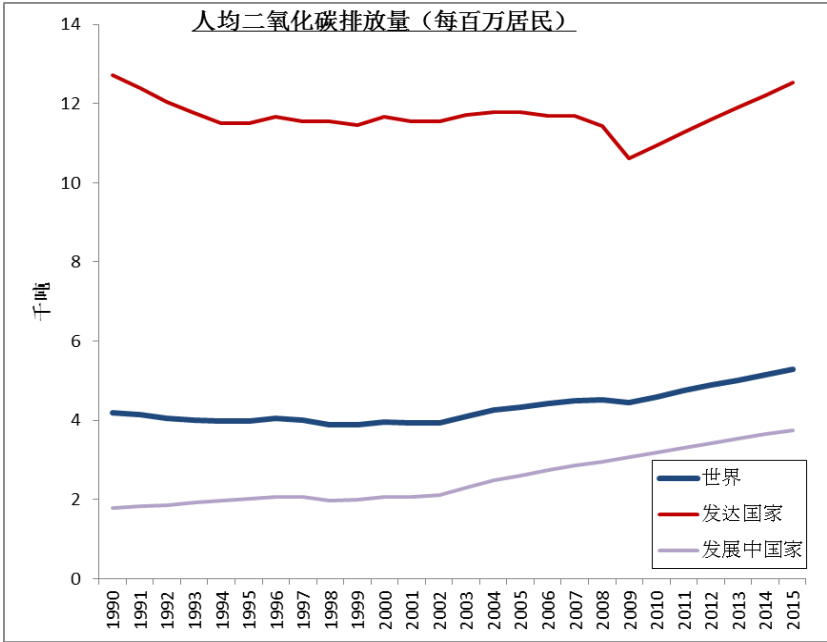
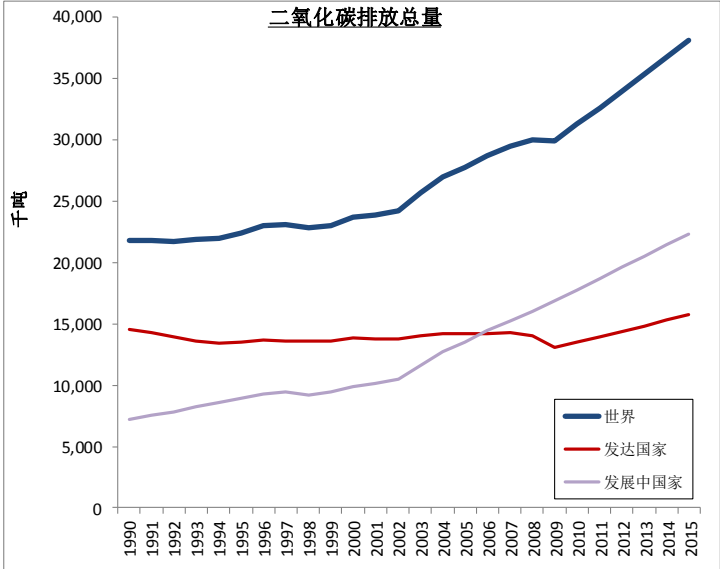
⁷ 联合国，《条约汇编》，第 1833 卷，第 31363 号。

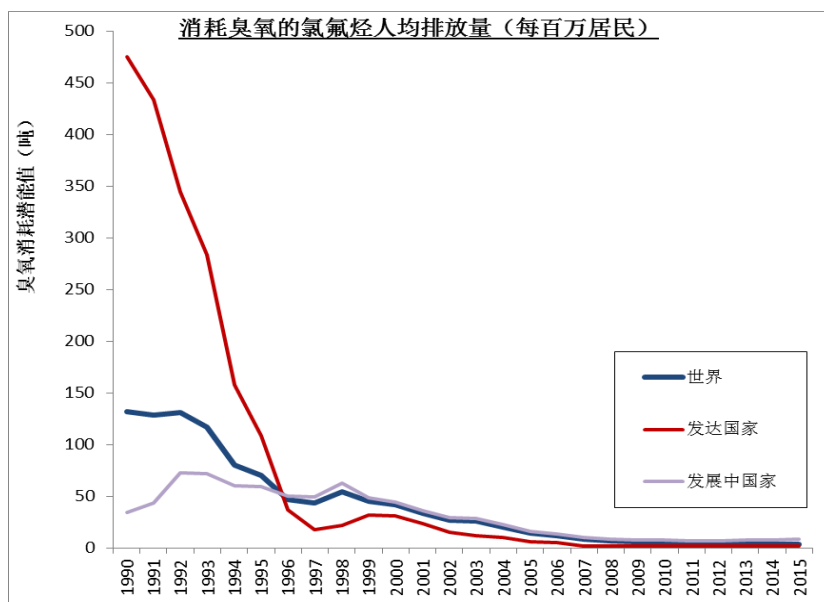
⁸ 同上，第 2303 卷，第 30822 号。

⁹ 见 FCCC/CP/1997/7/Add.1，第 1/CP.3 号决定。

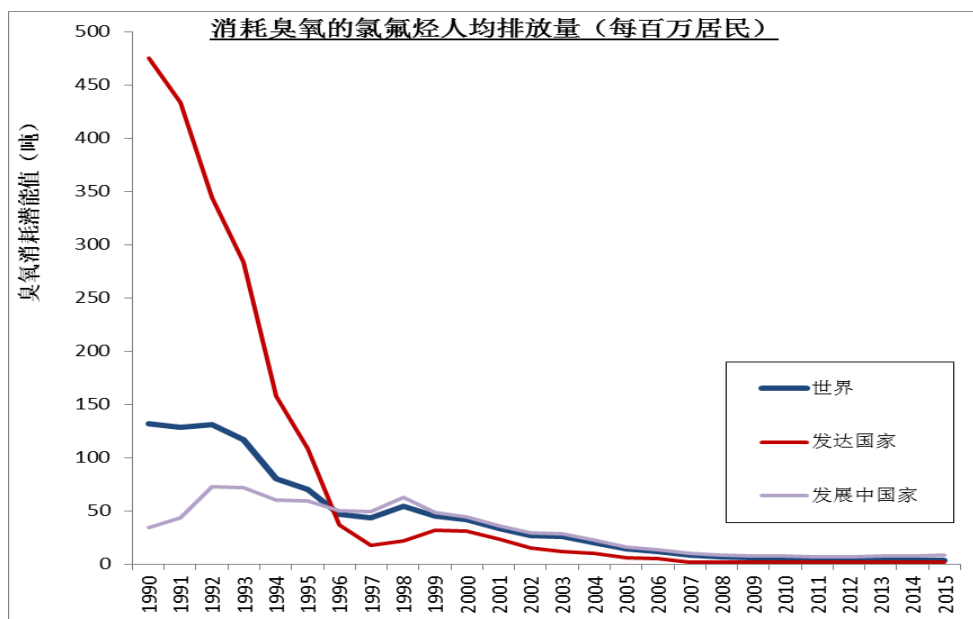
¹⁰ 见《哥本哈根协议》(FCCC/CP/2009/11/Add.1，第 2/CP.15 号决定)。

图 0.5
千年发展目标与大气层有关的具体目标的相关指标(千年发展目标 7 标 7.2 和 7.3)，1990-2015 年





资料来源：联合国经社部，根据统计司数据；美国能源部二氧化碳信息分析中心(见 <http://cdiac.ornl.gov/>)。



需要在各方面全力以赴，使《框架公约》进程取得成功，特别是确保在即将于 2015 年 12 月在巴黎召开的公约缔约方会议第二十一届会议上就所需减少的温室气体排放量达成具有约束力的协定，以便将全球气温上升限制在先前商定的 2 摄氏度以内。这样的协定将发出所需的信号，使政府、企业和消费者调整长期承诺和行动路线。继续推进所有区域、国家、国家以下和社区以及个人层面的减缓和适应努力也十分重要。

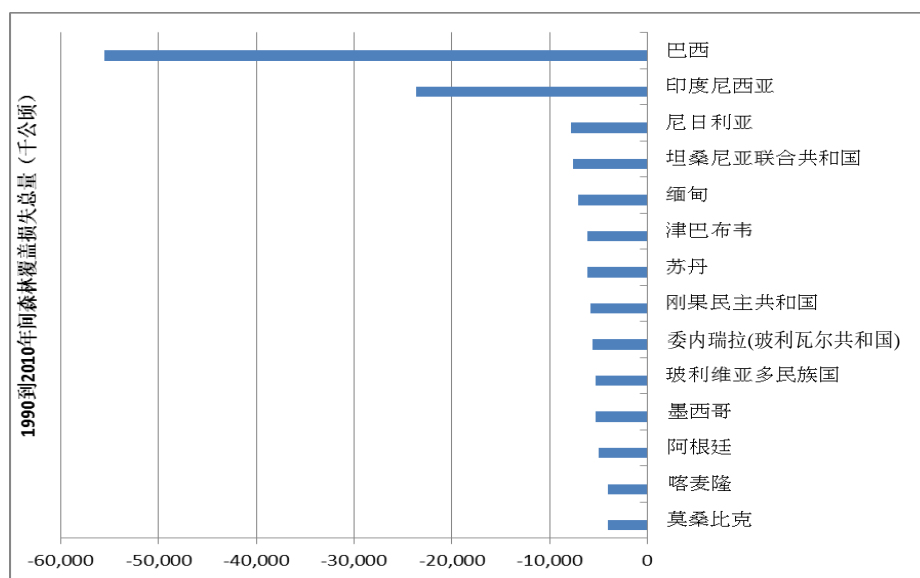
《关于环境与发展的里约宣言》¹¹ 原则 7(关于共同但有区别责任)的适用将是达成国际协定的一个必不可少的要求，需要加以坚持。适应和减缓努力必须是全球范围的，由更有能力的国家为能力不足和更加脆弱的国家提供财政和技术援助。

森林的可持续管理

在千年发展目标期间，拥有地球上尚存雨林国家的大量原始森林被毁(见图 O.6)。通过种植园和社会林业等活动形成的低质量森林无法弥补被毁灭的原始森林，无论是在质量还是维持生物多样性的程度上。毁林对可持续发展的三个层面都有不利影响，因此，需要在 2015 年后期间更均衡、更全面地评估森林在这三个层面产生的效益。

图 O.6

1990-2010 年森林损失面积最大的国家



资料来源：经济和社会事务部统计司，千年发展目标指标网站(mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx) (2014)；Laszlo Pinter、Dora Almassy 和 Livia Bizikova 为《2014/2015 年世界经济和社会概览》

¹¹ 《联合国环境与发展会议报告，1991 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢》，第一卷，《环发会议通过的决议》(联合国出版物，出售品编号：C.93.I.8 和更正)，决议 1，附件一。

编写的背景文件“与土地有关的环境问题方面的千年发展目标经验和对执行 2015 年后议程的经验教训”。

在发展中国家，毁林的主要驱动因素是人口压力、贫穷产生的燃料需求、城市化、国内和国际公司为获得木材而进行的砍伐，以及各种经济作物的种植。特别是，对牛肉、大豆、生物燃料和热带木材的全球需求在很大程度上驱动了毁林行为。2015 年后，无论在发达国家还是在发展中国家，保护森林的努力都必须与实现可持续消费的努力相结合。

千年发展目标的经验还表明，森林保护要求强化在森林中居住的土著人民的权利和参与。

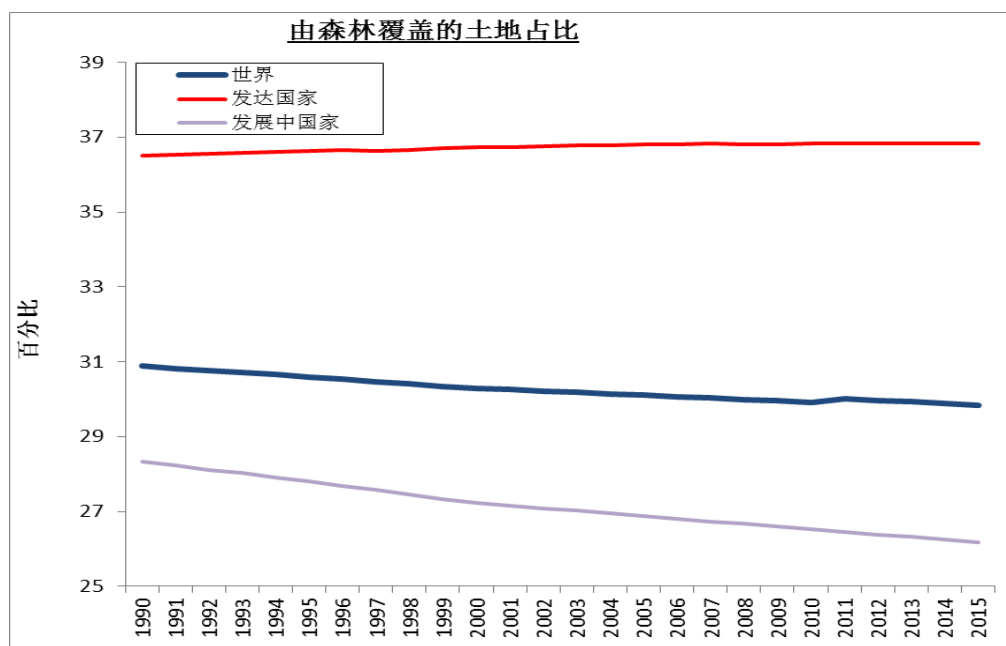
为保护受援国的森林，涌现了若干全球倡议、基金和双边发展援助机制。这反映了人们越来越认识到，保护森林不仅是森林所在国家的责任，而且是整个国际社会的责任。在 2015 年之后，将需要许多此类倡议。

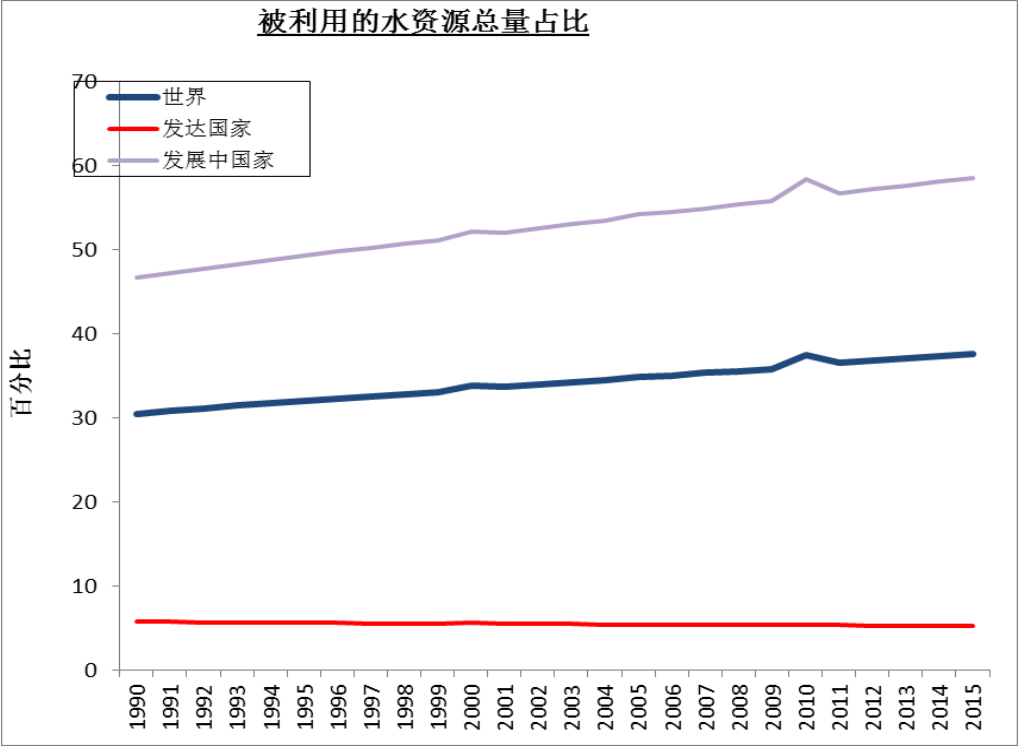
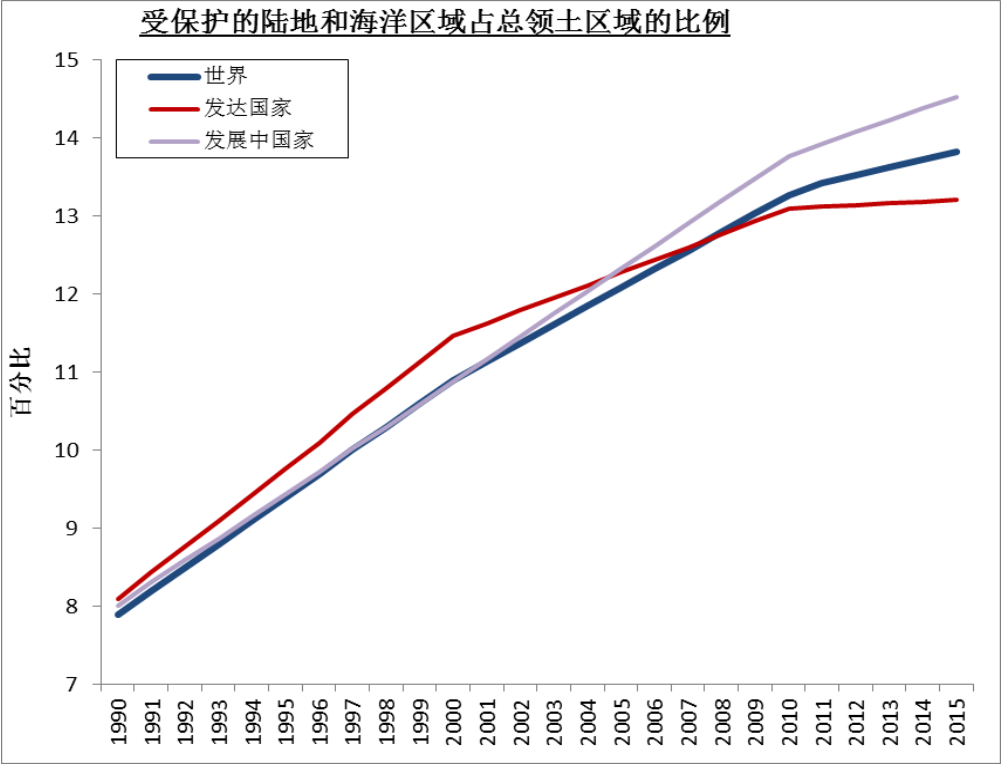
保护陆地和海洋区域、水资源利用、鱼类种群和生物多样性

在千年发展目标期间，虽然在正式增加受保护的陆地和海洋区域方面取得了一些进展(见图 O.7)，但生物多样性和淡水资源的情况却出现恶化。需要在 2015 年后采取紧急措施，扭转生物多样性和淡水资源丧失的趋势。

图 O.7

基于国家一级现有数据的发达国家和发展中国家有关土地、水和生物多样性具体目标的相关指标(千年发展目标 7，指标 7.1、7.5 和 7.6)，1990–2015 年





资料来源：联合国经社部，基于统计司数据。

在保护陆地和海洋区域方面，千年发展目标 7 和与环境有关的公约之间的互动证明富有成效。虽然千年发展目标 7 鼓励生物多样性公约缔约方会议通过爱知生物多样性目标，¹²但千年发展目标 7 后来也包含了同样的目标。在 2015 年后，这种互动仍很重要。此外，爱知目标的经验表明，具体的量化目标的确可以促使国家采取行动，这说明，为 2015 年后期间制定具体的量化目标具有重要意义。

某些具体目标是综合性的，也就是说，这些目标包括多个单独的目标，体现了这些目标之间的相互联系。例如，保护陆地地区可同时有助于保护森林、湿地、生物多样性、淡水资源和鱼类种群等。在 2015 年后，为了将具体目标和指标的多面性维持在可控制的水平，并反映它们之间的相互联系，确定综合具体目标和指标将十分重要。

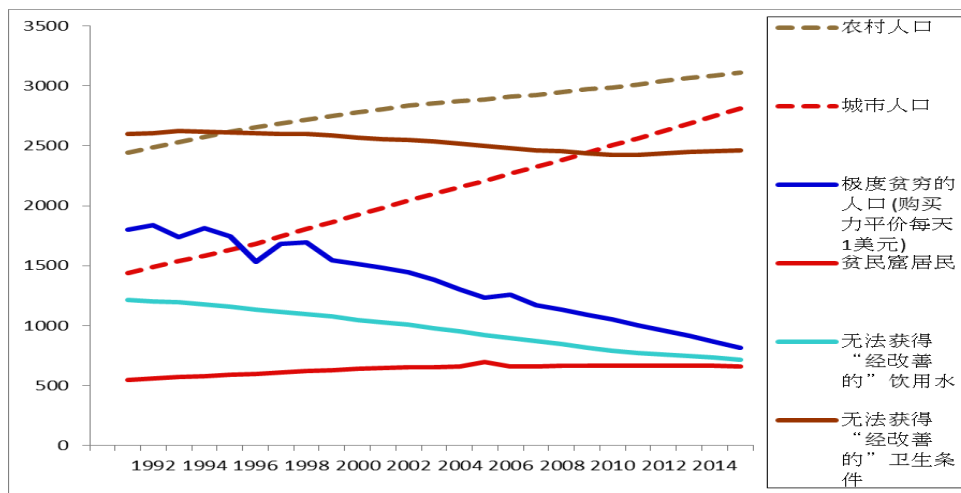
改善饮用水、卫生设施和贫民窟

在千年发展目标 7 中，与环境方面具体目标一起提出了关于获得安全饮用水和基本卫生设施、改善贫民窟居民生活的具体目标(俗称“水、环境卫生和个人卫生”具体目标)。但是，由于在制定“水、环境卫生和个人卫生”具体目标时缺乏精确性，导致使用了在一些情况下夸大所取得进展的指标。关于贫民窟的具体目标(到 2020 年时改善 1 亿贫民窟居民的生活)的制定方式导致了自相矛盾的情况，即如果贫民窟居民的总数增加到 10 亿左右，这一目标就能够实现(图 O.8)。

¹² 见联合国环境规划署，UNEP/CBD/COP/10/27 号文件，附件，X/2 号决定。

图 O.8

1990–2015 年期间的人口(农村与城市)、贫穷情况、贫民窟居民、没有经改善的饮水和卫生设施的居民



资料来源：联合国秘书处经济和社会事务部，根据来自官方千年发展目标数据库和联合国秘书处人口司的数据。

注：数据仅涵盖发展中国家。虽然关于贫民窟居民的数据涵盖 87 个发展中国家，但其中 28 个国家只有一项观测。根据联合国人类住区规划署(人居署)(2013)的更高估计，贫民窟居民的数量从 1990 年的 6.5 亿增加到 2012 年的 8.62 亿，并正在进一步增加。

在城市地区，使用全市管道供水系统可能是确保可持续获得安全饮用水的有效率方法。同样，使用全市管道排污系统可能是确保城市地区环境卫生的有效率方法。建设全市饮用水和卫生基础设施的最佳办法是开展公共举措，辅之以各类社区和非政府举措。在为城市居民提供饮用水时，必须关注水源的可持续性，可再生的地表水源要优于可再生性有限的地下水源。还要防止将未经处理的污水排入水体。需要将化污水为清洁饮用水的技术变得可负担，并加以广泛推广。

由于贫民窟问题的根源在于基本的社会经济进程，必须在可持续、包容和公平的经济增长、可持续城市化和前文所述的全民社会保护安排中寻找长期解决办法。不过，可以为改善贫民窟居民的生活采取一些中间阶段的步骤，包括在可能的情况下给予土地保有权；提供小额信贷服务；增加获得保健和教育公共服务的机会；扩大培训范围和增加就业机会。必须避免对贫民窟问题的肤浅看法，以及相应的机械化、不可持续和往往是残忍的解决办法。

可持续发展目标 11 呼吁建设“具有包容性、安全、有复原力和可持续的城市和人类住区”。在考虑该目标的执行战略时，上述经验教训将尤其有用。

环境决策的整体经验教训

千年发展目标在很大程度上依赖联合国主持下的各项有关环境的公约来确定和落实环境方面的具体目标。可持续发展目标似乎也遵循这一模式。因此，需要加大努力确保这些公约的成功。还有必要探索和利用旨在实现环境和经济及社会发展目标的联合办法提供的优势。

展望未来，政策需要更好地利用各种环境目标之间和环境目标与人类发展目标之间的相互关联。例如，为环保服务付费等有条件现金转移，既可提高收入，又可保护环境。不过，与这类方案有关的分配问题需要得到考虑。

公共举措可在促进实现环境目标及与水、环境卫生和个人卫生有关的目标方面起到至关重要的作用。由于外部影响、(既得利益的)垄断和不完整的信息以及其他体制性缺陷，基于市场的方法可能无法发挥预期功效。在此情况下，直接的监管方法结合改进市场功能的努力可以更好地发挥作用。在实现环境可持续性方面的一个关键角色属于技术。不过，公共政策及举措在生成和推广实现气候和其他环境目标所必需的技术方面也将很重要。

无论是从国家还是从国际的角度看，解决环境问题都不能也不应仅仅是政府的事。2015年后，多利益攸关方在国际和国家层面解决环境问题的努力的范围和作用都将增大。提供有利于环境的产品及服务的工商部门在不断增长，可成为保护环境的一支主要力量。此外，还必须让在其他部门运作的企业认识到，使它们的业务模式与全球环境目标保持一致符合它们的长远利益。

治理、机构以及和平与稳定方面的经验教训

善治、有效机构、和平与稳定和发展相互关联。各国治理实践的具体形式有很大不同。本《概览》重点关注治理和机构问题中证明对实现千年发展目标至关重要的若干实际方面。

可问责的政治领导

可问责的政治领导能够提供愿景、制定正确议程、激励民众、调动资源和结成包容性伙伴关系——所有这些对于执行议程都必不可少。这样的领导能够确保各级政府政策的协调和一致，并拓宽言路、增加参与、加强团结以及促进社会和谐、和平与稳定。

政策协调和民政管理质量

各级政府之间和各种发展行为体之间及这两者之间有效的政策协调对于实现发展成果至关重要。国家发展战略、国家愿景及计划和减贫战略文件(减贫文件)的制订有助于改善政府各部委和各机构的政策协调。

把公务员薪酬和其他福利与绩效和发展成果挂钩从而完善激励机制,可在加强公共行政能力和减少腐败方面发挥重要作用。更广泛地利用信息和通信技术(信通技术)和有效的电子政务平台能减少腐败和改善协调、政策一致性以及行政能力。电子政务还可通过社会包容,尤其是包容弱势及脆弱群体来加强政策协调。

权力下放

千年发展目标的经验表明,下放决策权、增强社区权能和推动加大地方层面问责,能够改善服务交付质量。然而,权力下放还需要参与式规划进程的配合,以使发展成果能更加包容和公平。当下放的不仅是政治或行政权而且还有财政权,确保地方政府和社区对财政资源拥有更多控制,权力下放就会变得更加有效。

改进地方政府官员的规划及行政能力和完善公共财政管理,可帮助防止地方政府低效、重复、浪费性使用稀缺资源和腐败。2015年后可持续发展目标将需要重新重视权力下放,以期加强地方政府的能力,为可持续发展在其三个层面上提供必要服务。

国家和国家以下各级伙伴关系

非政府组织、民间社会组织和私营部门实体可在发展中发挥日益重要的作用,补充政府在各级的努力(见下文的全球伙伴关系讨论)。非政府组织和民间社会组织可以加强声音、公民参与和问责,同时在改进卫生和教育方面基本服务的数量及质量、增强妇女权能以及为得不到充分服务和被边缘化社区提供服务方面特别有成效。公私伙伴关系在缩小服务交付差距方面也可发挥重要作用,特别是在教育部门。如果与非政府行为体的伙伴关系在一个可防止重复努力的总体发展框架内得到良好协调,这种伙伴关系就会更加有效。

问责、监测和评价机制

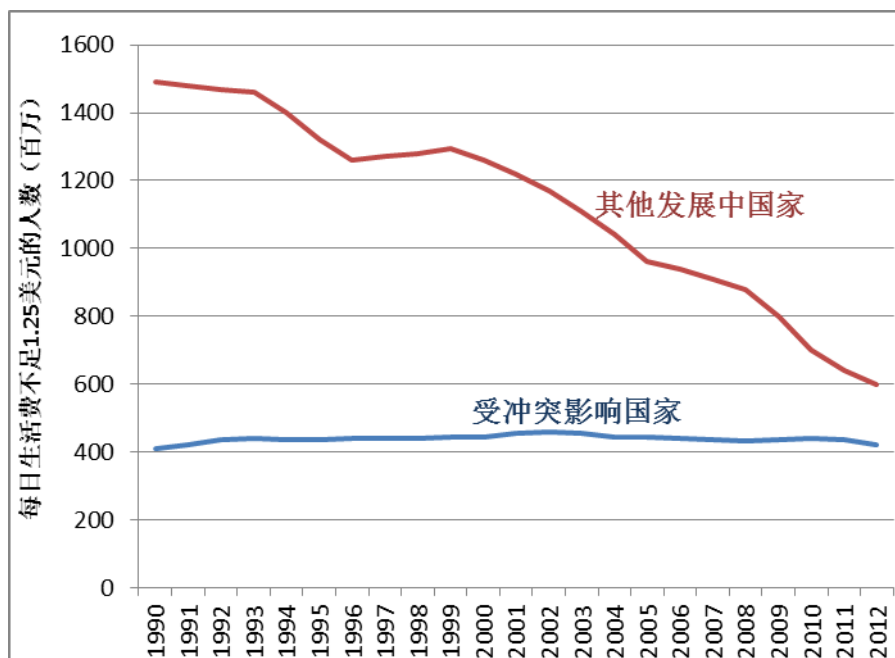
善治需要旨在确保有效率和公平使用公共资源以及使政府能够顺应公民需要和要求的问责及有效监测和评价机制。各种正式和非正式的体制安排都可确保治理中的问责和透明。强化公共服务问责要通过一个渐进过程予以实现。有效的议会监督和被赋予权能的最高审计机构可强化公民参与,对于加强问责至关重要,而信通技术的广泛使用和正在进行的“数据革命”可以加强对发展成果的监测和评价。

和平与稳定既是发展的推力也是发展的成果

冲突造成巨大和多方面的代价，包括直接的人类苦难和灾难性的社会经济干扰破坏，使千年发展目标和其他发展目标的实现受到严重阻碍。例如，受冲突影响国家与其他国家在减贫方面就存在着巨大差异(图 O.9)。按几乎每一个千年发展目标的指标衡量，受冲突影响国家都落在了后面。它们占未上小学的学龄儿童的近 80%、贫穷人口的 60%和婴儿死亡的 70%。

图 O.9

贫穷：1990–2012 年受冲突影响国家与其他发展中国家的对比



资料来源：经济合作与发展组织，“Fragile States 2014: Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States” (Paris, 2014)，第 19 页，图 1.2。

经济、社会和环境压力往往是暴力和冲突的一些根源，还有其他因素如基于种族和宗教身份的不公正、侵犯人权、外部入侵以及国际恐怖主义和犯罪网络的渗透。经济压力，例如高失业率，尤其是青年失业，以及食品和能源价格冲击，可以显著增加暴力风险。社会压力，包括机会和收入方面的高度不平等，也属于冲突的肇因之列。此外，已发现冲突与环境压力也有密切关联。环境压力可直接导致或扩大冲突，或通过其在人口流离失所、贫穷和传染病方面的影响间接导致或扩大冲突。

构建和平与可持续发展之间的良性循环

对于受冲突影响国家而言，实现发展目标首先取决于和平与稳定的恢复，其次是建立必要的合法机构和实行善治，以能过渡到持久和平、稳定、公正和繁荣。

通过建立充分包容的联盟以恢复对政治进程及治理制度的信心，在过渡的初期阶段至关重要。随后，需要改造机构，使之能够提供稳定、公正、基本服务和就业机会。实际措施包括投资于基础设施、引导公共资金在劳动密集型部门中创造就业、通过各种改革促进私营企业和通过提供更多经济机会增强妇女权能。

成功和失败两方面案例的经验教训表明，尽管可以在国家间分享经验，但善治和有效机构不能简单地从其他国家照搬。相反，有效的机构只能根据各国的具体情况通过一个长期和逐步的进程加以建立。

虽然各国的努力是关键，但国际社会的努力也可在恢复和平以及冲突后过渡中起到推动作用。千年发展目标期间，在建立联盟、改造机构以及缓解跨界不安全、非法贩运、跨国腐败和非法国际金融流动等外部压力方面，通过国际及区域组织和双边安排向受冲突影响国家提供的国际支持有所增加。要在冲突后国家确保和平以及建设有效机构，将需要加强国际政策的协调和一致。

全球发展伙伴关系方面的经验教训

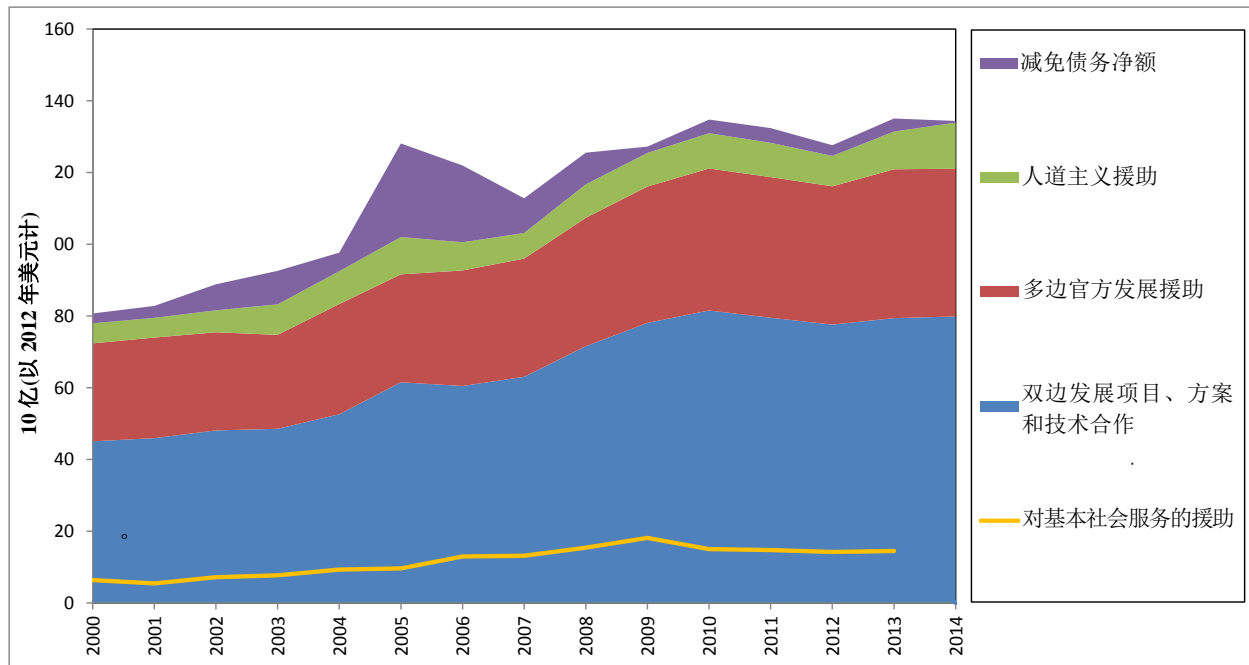
落实千年发展目标 8

千年发展目标 8 被定为“建立全球发展伙伴关系”和达到涵盖五个方面的具体目标：官方发展援助、市场准入(贸易)、债务可持续性、获得可负担的基本药物以及获得新技术。千年发展目标期间，国际社会采取了越来越多的政策步骤加强目标 8 中界定的全球发展伙伴关系，包括 2002 年 3 月 22 日在墨西哥蒙特雷会议上通过的《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》¹³ 和为监测及每年报告千年发展目标 8 进展情况而于 2007 年设立的机构间千年发展目标差距工作队。

千年发展目标期间，官方发展援助流量从 2000 年的 840 亿美元增加到 2014 年的超过 1 352 亿美元(图 O.10)。在发展援助委员会当时的 28 个成员中，丹麦、卢森堡、挪威、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国到 2013 年达到了所提供官方发展援助占本国国民总收入 0.7% 的联合国具体目标，这表明这一具体目标的确切实可行。千年发展目标期间，给低收入国家的人均官方发展援助显著增加，从 2000 年的人均 16 美元增至 2014 年的将近 52 美元。2015 年后，官方发展援助将依然重要，因为它在最不发达国家中仍构成外部融资总额的 70% 以上。

¹³ 《发展筹资问题国际会议报告，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。

图 O.10
2000–2013 年发展援助委员会成员官方发展援助的主要构成部分



来源：联合国/经社部，依据经合组织/发援会数据。

发达国家对发展中国家出口采用的平均关税已显著降低，但关税高峰和关税升级依然是发展中国家进入发达国家市场的两个障碍。尽管 2013 年 12 月 3 日至 6 日在印度尼西亚巴厘岛举行的世界贸易组织多哈回合谈判第九次世界贸易组织部长级会议期间通过了巴厘协议，包括呼吁从速扩大免关税和免配额覆盖面，但在 2015 年后落实这些协议和完成多哈回合仍然存在着若干挑战。

根据重债穷国债务倡议和多边减债倡议实行的债务减免缓解了许多国家的债务负担，被证明有助于在这些国家重新分配资源用于减贫。不过，一些重债穷国正在再次逼近中度或高度债务困境。

通过在执行符合全球协定的一致性国家政策方面加强协调，在抗击非传染疾病和急性病两方面都取得了进展。不过，还需要进一步努力，以使基本药物在发展中国家更容易获得和负担得起。

千年发展目标期间，获得先进技术的机会在发展中国家一直在快速增长，特别是在信通技术方面。还需要更多努力，以进一步缩小发达国家与发展中国家之间在获得先进技术方面的差距。获得降低灾害风险的专门技术加上有效调动数据和信息，可以加强各国的复原力。开发和分享地理空间信息证明对于减少灾害风险和促进可持续发展非常重要。

其他发展合作伙伴关系的出现

除了专注于千年发展目标 8 的伙伴关系外，还出现了一些有助于实现千年发展目标的其他类型全球伙伴关系。这些伙伴关系中有些涉及多利益攸关方，包括各国政府、多边及区域机构、基金会、民间社会组织和营利性企业。

南南发展合作伙伴关系对于促进发展中国家间的贸易和外国直接投资流动变得越来越重要。与南南伙伴关系有关的资金流量明显增加。国际组织，包括联合国机构、基金和方案，增加了对南南发展伙伴关系的支持，并在许多情况下形成了三角发展伙伴关系。

近年来，秘书长采取了若干多利益攸关方伙伴关系举措，为千年发展目标的一些具体目标调动更多资源和行动，其中包括“每个妇女每个儿童”运动、“人人享受可持续能源”倡议、“全球教育第一倡议”、“零饥饿挑战”、“增强营养运动”和“环境卫生行动呼吁”。

此外，私人组织也提供了优惠融资。2012 年，非政府组织和其他私人志愿机构的私人赠款净额共计 298 亿美元。

2015 年后对全球伙伴关系的挑战

拟议的可持续发展目标 17 阐明了可持续发展全球伙伴关系在融资、技术、能力建设、贸易和系统性问题方面的若干关键要素，提出可持续发展全球伙伴关系应得到多利益攸关方伙伴关系的补充。

展望未来，全球伙伴关系面临若干挑战，其中一些直接在下文指出。

除了发达国家达到把国民总收入的 0.7% 用作对发展中国家的官方发展援助、而且其中 0.15% 至 0.20% 用于最不发达国家这一具体目标外，还需要对官方发展援助进行更具战略性的分配，以同时处理消除极端贫穷和让世界走上可持续发展之路这两方面的优先事项。

除了需要进一步增加最不发达国家的免关税和免配额市场准入并完成均衡的世界贸易组织多哈回合谈判之外，还需要在国家 and 全球层面增强贸易政策与经济、社会和环境政策之间的一致性。

目前关于非法流动和避税的规则和条件往往限制了发展中国家政府增加国内税收的努力。已采取了一些举措以使征税权更好地符合价值创造和实际经济活动，并作出了努力提高透明度和加强国家及国际监管框架，以鼓励负责任的公司及银行业做法。2015 年后，国际税务合作框架的改革措施应包括妥善评估和处理这些措施对发展中国家的分配影响。

移民可以是一种变革力量，为数以百万计的人提供机会摆脱贫穷，促进原籍国和目的地国的发展。为使移民以可持续、公平和包容的方式充分发挥其发展潜

力，移徙者的人权必须得到保护。这就要求确保移徙者及其家属有平等的机会来获得就业和社会保护，并享有卫生及教育方面可以达到的最高标准，而不论其移徙身份。还需要加强国际合作，消除贩运人口的行为。

人类对地球生态系统的影响已达到正在威胁可持续发展长期前景的地步。人们日益认识到需要全球努力应对全球环境问题，同时尊重上述共同但有区别责任的原则。例如，发达国家已承诺到 2020 年在《联合国气候变化框架公约》下单为与气候变化有关的目的每年调动 1 000 亿美元，虽然这方面过去的业绩并不那么令人鼓舞。这方面多利益攸关方伙伴关系的一个范例是秘书长 2011 年发起的“人人享有可持续能源”倡议，其目标是到 2030 年使人人享有可持续能源成为现实。但是，有必要扩大供资和行动规模并拓宽各类全球伙伴关系的范围。

数据开发方面的经验教训

千年发展目标促成了在数据开发及报告进而在监测方面的长足进步。由于监测千年发展目标下 21 个具体目标和 60 项指标的需要，为数据开发及报告作出了巨大的改进努力。

2015 年后发展议程构成的统计挑战很可能相当巨大。由于有 17 个目标和 169 个具体目标，可持续发展目标使所需数据的维度大增了一个数量级。由于可持续发展目标将涉及到更多的国家层面定制，因此，在国家层面允许差异而同时保持所需的各国间可比性和全球层面总括性，将会是一个更大挑战。2015 年后的另一特征将是数据供应巨幅增加，其中包括实时数据。如何利用这种增加的可用数据量和驾驭这些数据以确保它们对官方数据予以补充，将是一大挑战。以可持续发展目标为核心的 2015 年后发展议程将需要对环境资本进行妥善估值并整合国民收入账户与环境账户。在这方面，联合国通过环境经济核算体系取得的初步进展将需要加速，而且这一进程的成果应得到所有会员国的落实。

千年发展目标期间在数据开发及报告方面取得的进展为国际社会应对这些挑战提供了一个良好基础。

发扬千年发展目标精神

世界已掌握了消除贫穷和走上可持续发展道路的必要技术和资源。最重要的千年发展目标经验教训是，社会政治障碍是有可能被克服的，所有国家和国内群体也都有可能联合起来致力于实现共同的发展目标。这一经验教训体现了千年发展目标的精神，而在今后岁月中，若要成功落实可持续发展目标乃至更广泛的 2015 年后发展议程，这种精神就必须得到发扬光大。