



经济及社会理事会

Distr.: General
22 May 2015
Chinese
Original: English

2015 年届会

2014 年 7 月 21 日至 2015 年 7 月 22 日

议程项目 5(c)

高级别部分：年度部长级审查

2015 年 4 月 10 日吉尔吉斯斯坦常驻联合国代表给经济及社会理事会主席的信

谨此转递吉尔吉斯共和国关于实现国际商定目标(包括千年发展目标)方面进展情况的国家报告，提交将于经济及社会理事会 2015 年届会高级别部分期间举行的年度部长级审查(见附件)。

请将本函及其附件作为经济及社会理事会议程项目 5(c)下的文件分发为荷。

吉尔吉斯共和国常驻联合国代表
塔莱贝克·克德若夫(签名)

15-05730 (C) 180615 180615



请回收 



2015 年 4 月 10 日吉尔吉斯斯坦常驻联合国代表给经济及社会理事会主席的信的附件

[原件：俄文]

吉尔吉斯共和国提交经济及社会理事会的国家报告

实现国际商定目标(包括千年发展目标)方面的进展情况

导言

1. 《联合国千年宣言》的时间框架正在接近尾声。早在 2013 年，吉尔吉斯斯坦就积极地着手制定 2015 年后发展议程。吉尔吉斯斯坦就 2015 年后发展优先事项举行了基础广泛的全国协商，确定了我国继续发展中最为紧迫的领域。2013 年 7 月，我国举办了高级的发展会议，与会者包括政府机构、民间社会组织、捐助国、国际金融机构和联合国系统的代表。这次会议就实现千年发展目标的进程，并就推进国际社会当下所积极讨论的、新的可持续发展目标和指标达成了协定。

2. 在 2014 年 7 月举行的全国协商之后，吉尔吉斯共和国就加强体制的潜力和效力举行了全国对话，包括举行一系列讨论会，以探讨制定各项机制事宜，目的是提高国家、地方政府和民间社会机构的潜力和效力。

3. 本国家报告是自愿性的，是推进新发展目标进程中的一个要素。本报告的关键目标在于评估吉尔吉斯共和国在争取实现千年发展目标方面的进展情况，评价朝向千年发展目标所取得的进展的机制组成部分，最重要的是，制定千年发展目标向可持续发展目标过渡的路线图。

4. 报告的第一章回顾了吉尔吉斯斯坦截至 2014 年初在实现千年发展目标方面的进展情况。它分析了实现千年发展目标进程的体制组成部分，叙述了对公共机构和政策文件进行分析所得出的各项主要结论。

5. 第二章审查了吉尔吉斯斯坦由千年发展目标向可持续发展目标过渡的情况，政策文件的目标和指标在什么程度上与可持续发展目标的目标和指标相吻合，以及各机制在推进发展议程方面的作用。

6. 结论列举了各项结论，以及为结合本国国情、采纳全球可持续发展目标而要采取的步骤。

第一章. 评估实现千年发展目标的进展情况

7. 2000 年 9 月，吉尔吉斯共和国总统对《联合国千年宣言》表示赞同。按照该宣言，吉尔吉斯共和国表示致力于承担千年发展目标八项关键的义务。为实现这些目标，我国必须降低贫困程度，实现可持续人的发展，为此，确保性别平等、

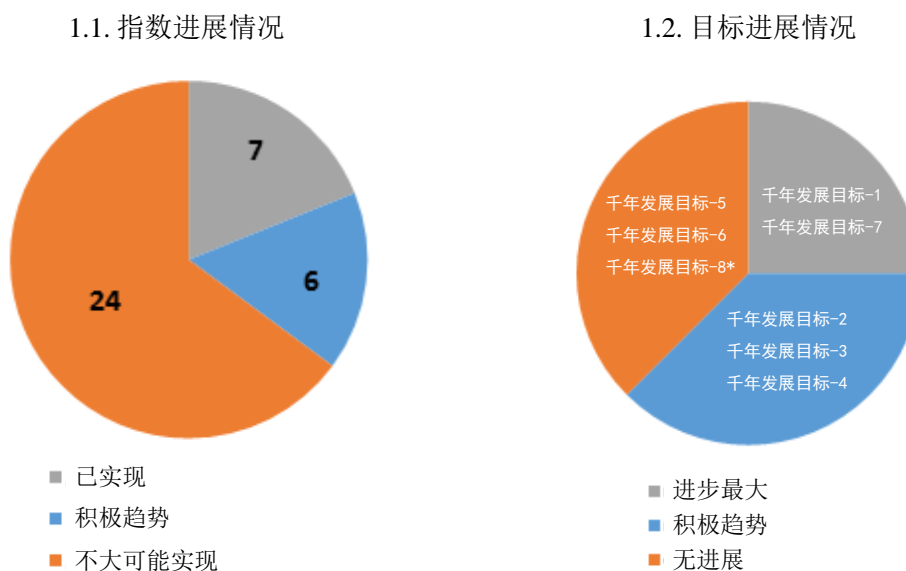
让所有公民都有受教育和接受医疗保健的机会，降低儿童死亡率，提高孕产妇保健程度，防治艾滋病毒/艾滋病和其他传染病并确保环境可持续性。

8. 为本报告目的，《宣言》通过后的时间可分为两个时段。第一个时段与根据国情采纳千年发展目标的进程相应。在结合我国发展情况的基础上，在各捐助组织积极支持下，我们采纳了各项目标和指标。我国制定了监测实现千年发展目标进展情况的指数，还发表了第一份千年发展目标进度报告。第二时段相当于千年发展目标一体化的进程，即把各项目标、指标和指数并入我国发展政策文件，并启动监测进展情况的统计系统。设立了千年发展目标协调委员会，作为机构框架。其主要职能在于增进努力实现千年发展目标的各机构间的协调。在此期间，编写了第二和第三份千年发展目标进度报告，同时对第二份报告作了修订，以反映全球金融危机的影响。

9. 吉尔吉斯共和国在好几项目标方面取得了令人可喜的进展。图 1 根据最新的千年发展目标报告中的数据，对实现千年发展目标的进度情况作了汇总分析。¹

图 1

评估吉尔吉斯共和国实现千年发展目标的进度情况



*注：就有些指数而言，没有最近的数据。

10. 八项目标中，只有两项取得长足的进展；对目标中的三项而言，出现积极的趋势，而就其余的三项来说，则没有任何进展。至于为 37 项官方制定的指数(虽然原先为 36 项，在 2012 年，在目标五下面，又制定了一项关于使用现代避孕手

¹ 吉尔吉斯共和国：第三次实现千年发展目标进度报告，2013 年，第 140 页。

段的指数)而确定的指标值而言, 其中的六项已经达到, 在七项指数方面, 也有进展。就剩余的指数而言, 没有取得任何长足的进展。

1.1. 2014年在实现千年发展目标方面的进展情况

11. 如上文所述, 目标1和7的进展最大; 这些目标下的大多数指标均已达到。

12. 2008年已经实现了减少极端贫穷的指标。赤贫率持续下降, 直到2010年。然而, 在此后几年间, 经济和政治挑战及各种问题对我国的社会经济状况产生有害影响。零售业、服务业、建筑业和旅游业被证明是最为脆弱的。这些部门(除了建筑业外)主要雇用妇女、低收入公民、个体企业家和小规模贸易者。2010年, 减少整体和极端贫穷方面的进展因为贫穷指数上升而出现逆转。2010年赤贫率由3.1%上升到5.3%。政府采取措施, 加强对人口之低收入阶层的社会支持, 增加退休金并提供财政援助。这有助于在2011和2012年把生活赤贫者比例分别减少至4.5%和4.4%。2013年, 赤贫人口占2.8%, 这比指标值低出四倍。

13. 虽然实现了减少赤贫的指标, 但目标以下其他两项指标进展情况依然不稳。2011年, 六岁以下儿童体重不足指数稍有进展(由2010年的7.4%降至2011年的6.9%)。然而, 2013年, 这一指数增至8.7%, 差不多比目标值高出了三倍。每天摄取热量不足2100卡路里的种群指数有了变动, 它同赤贫方面的趋势密切相连, 而目标值尚未实现。直到2009年, 情况有了显著改善, 营养不良的人口比例逐步减少, 由2001年的60.5%降至2009年的40.7%。从这一时刻起, 情况开始变糟。27.7%的目标值与实际值之间的差距开始加大。2013年, 每日摄取热量不足2100卡路里的种群占48.6%。根据吉尔吉斯斯坦第三次千年发展目标进度报告中的数据, 支出中划拨用于食品的百分比趋势在很大程度上取决于所购食品类型以及市场波动情况。79%的家庭报告称食品价位高。按照2012年的价格数据, 粮食安全程度低的家庭用于食品的开支份额为61%。

14. 总体而言, 我国环境情况相对较好。目标七下的许多指数已经达到。这包括关于温室气体排放、消费有损臭氧层物质以及二氧化碳排放的指数。2012年, 吉尔吉斯斯坦在环境业绩指数上排名第101位, 在其他中亚共和国前面。

15. 自2005年以来, 国家政策文件一直把环境问题作为重要的发展优先事项加以考虑。吉尔吉斯共和国2013-2017年国家可持续发展战略旨在保护环境并促进“绿色”技术。在吉尔吉斯共和国直到2017年期间可持续发展过渡方案中, 环境和气候变化属于跨部门的问题。国家方案和战略中体现了各种生态系统的发展, 包括木材业发展框架、国家森林方案、伊希克-库尔环境经济系统可持续发展方案, 吉尔吉斯共和国已指明的、直到2017年期间应对气候变化优先领域, 等等。

16. 尽管如此, 当地和国际的专家提醒各方面注意过去几年来, 确保以可持续方式利用和保护自然资源的努力效力不如以往。吉尔吉斯斯坦的国情是, 它具有极

端的自然条件和十分脆弱的山区生态系统。地表崎岖坎坷，形成了山脚下、平原和山谷地带独特的生活条件，在这些地方，人们集中定居，几乎所有的制造业和农业生产也都集中在那里。

17. 这就是为什么千年发展目标中最令人关注的指数，乃是关于多大比例的人口能够以可持续方式利用环卫设施和安全饮用水的指数。虽然用水的目标指数已经实现，但用水的质量依然不高。2013年，这些指数稍有下降(由2012年的93.2%下降至2013年的89.6%，而目标值为90%)。2013年，拥有环卫设施的人口比例为28%，这比40%的目标值低出了12个百分点。

18. 很难指出就哪些目标而言，所有领域都呈现出有力的趋势。只是在少数保健部门的指数中有所进展，其中包括五岁以下儿童死亡率、婴儿死亡率、疟疾发病率、² 与结核病有关的死亡率，以及一些性别平等方面的指数，如高等教育中妇女的比例以及妇女在国家议会中所占席位的比例。³

19. 在目标2下的一些指数方面，人们注意到出现了某种积极的转变。例如，15-24岁的人群中，识字率一直很高(超过99%)，而这一比例还呈上升趋势。儿童的初中入学率在不断上升。虽然关于此项目的情况稳定，但与人口由各地区向城市移民相联系的是，一直存在着性别和领土方面的不平等。

20. 特别令人关注的是目标5和6方面缺少重大进展。

21. 目前，就目标5而言，出现了不太有利的情况。吉尔吉斯共和国在所有东欧和中亚国家中，孕产妇死亡率最高(2009年，最高值为每100 000人中有63.5人)。在2013年之前，孕产妇死亡率基本上一直处于波动之中，几乎没有多少改善。孕产妇死亡率的问题因为内部和外部移民、妇女贫穷、基于性别的暴力和早婚等社会因素而变得复杂化了；后者是前者的主要原因。

22. 2013年，为了协同千年发展目标加速框架来解决这一问题，就保健状况进行了研究，并制定了2015年关于加快保健方面千年发展目标进展和降低孕产妇死亡率的国家行动计划。根据此文件，只规定由卫生部来承担各项义务。目前，正在按照新近通过的2020年保健方案，来制定一整套措施，其中将包括采取措施，以降低不是医疗原因造成的孕产妇死亡率。

² 由于采取了综合防治疟疾措施，疟疾在吉尔吉斯斯坦的传播在2011年得到遏制。2014年，我国正式请世界卫生组织认证吉尔吉斯斯坦为无疟疾国家，世卫组织于2014年进行了第一次评价访问。预期认证进程将于2015年完成。

³ 若干其他相互关联的性别指数显示不利的趋势。在国家 and 地方民政部门工作的妇女人数及妇女经济活动程度都在下降。关于所报称的暴力伤害妇女儿童事例、早婚和女生辍学率的指数也在上升。

23. 结果, 2013 年, 孕产妇死亡率为每 100 000 人中 36 人, 这比近年来的比率有了明显降低。然而, 从 2014 年开始, 这一指数上升, 达到了与以往期间相同的数值。

24. 就目标 6 而言, 有一些指数显示呈现积极趋势。最令人关注的是艾滋病毒/艾滋病、吸毒上瘾以及结核等具有社会意义的疾病。新感染艾滋病毒病例持续增多; 具有抗药性的结核病的传播, 以及注射药物使用者人数增多——这些特别令人不安。

25. 根据世卫组织和联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)的资料, 吉尔吉斯斯坦是世界上艾滋病毒感染率上升最快的 7 个国家之一。2011 年以来, 感染艾滋病毒的病例数增加了 37 倍, 过去五年间, 每年都继续增加 10%-19%。妇女和儿童中感染艾滋病毒的病例数在增多, 分别占所登记人员的 32.2% 和 9.5%。⁴ 2013 年, 政府启动了艾滋病毒/艾滋病方案, 规定采取措施, 加强机构间合作, 动员各社区, 把新的技术引入保健服务中并改革服务提供系统, 等等。结果, 有可能开始制止艾滋病毒感染的扩散。于是, 2013 年, 艾滋病毒感染率为每 100 000 人中 8.3 人, 艾滋病毒死亡率为每 100 000 人中 0.7 人。

26. 就制止结核病的传播而言, 我们得到了政治支持和承诺, 以采取措施, 降低结核病发病率和死亡率。通过了保护吉尔吉斯人口免受结核病危害的法律, 并制定了次级法规, 目前正在世界卫生组织终止结核病战略原则基础上, 实施一项国家防治结核病方案。尽管如此, 结核病发病率上升, 该疾病具有抗药力的形式增多, 令人不安。吉尔吉斯斯坦是世界上对多种药物产生抗药力的结核病发病率最高的 27 个国家之一, 是世卫组织欧洲地区 18 个高度优先国家之一。官方资料显示, 2013 年, 结核病发病率为每 100 000 人中 102.4 人, 相关死亡率为每 100 000 人中 10.7 人。⁵ 初步数据显示, 2014 年, 结核病死亡率为每 100 000 人中 7 人, 这相当于目标 6 该指标的目标值。一旦得到官方数据, 并观察到某种程度的稳定性, 到 2015 年底, 就能就实现这一目标的情况得出最终结论。

27. 过去几年间, 国际毒品集团加紧使用我国领土, 向欧洲联盟各国和俄罗斯贩运毒品, 导致依赖毒品的情形增多。2012 年, 依赖毒品的人数增多(每年平均增加 5.2%), 但 2013 年, 这一数字下降到 3.2%。2014 年, 注射毒品使用者达到 25 000 人, 其中, 12%(即约 3 000 人)为女性。据估计, 注射药物使用者人数一直保持稳定, 占我国成年人口的 0.6%。

⁴ 此外, 世卫组织和艾滋病署称, 感染艾滋病毒的实际人数要高出 1.5 倍, 达 8 021 人。

⁵ 世卫组织 2013 年全球结核病报告称, 吉尔吉斯斯坦所有形式的结核病发病率达到每 100 000 人中 141 人, 其整体感染率达每 100 000 人中 217 人。根据世卫组织关于整体感染率的最新官方数据, 罹患对多种药物具有抗药力的人口数占新结核病例的 26%, 占以往所治疗过的病例的 68%。

28. 总体而言，在《千年宣言》通过的 15 年间，对于实现千年发展目标的态度有了重大变化。千年发展目标已经按照国情、并入了我国的政策文件，政府机构和民间社会参与编写所发表的千年发展目标进度报告以及关于千年发展目标的各种其他出版物。尽管如此，在实现各项指标方面没有取得重大进展，其原因将在本报告以下的部分加以讨论。

1.2. 千年发展目标一体化进程

千年发展目标和发展政策文件

29. 鉴于《千年宣言》是促进全球发展的基础性文件之一，我们显然认为，其目标即成为国家发展的基础。因此，在多大程度上这些目标体现于政策文件，乃是实现各项指标的重要方面。我国收录千年发展目标的第一份文件是第一次千年发展目标进度报告，于 2003 年公布。该报告界定了国家目标、指标和指数系统，后来，这些成为国家发展文件的基础。第一次报告的编写与通过 2003 至 2005 年期间国家扶贫战略相吻合，这体现了实现千年发展目标进程中的一些要素。因此，该战略表明有必要减少贫穷、向可持续发展过渡、解决社会问题，等等。

30. 第一份把千年发展目标指数列为国家政策一部分的国家政策文件是 Manas Taalimi 2006-2010 年期间保健发展方案。它第一次规定按照目标 4 和 5 下的指数监测各种趋势，此外，把它们界定为“千年发展目标指数”而不是保健指数。有关方面宣布实现千年发展目标为保健部门的优先目标。

31. 2007 年，通过了 2007-2010 年期间国家发展战略。该战略宣布，人的发展和社会发展问题处于吉尔吉斯共和国政府政策的中心位置。其中包括减少贫穷并提供教育机会、保健和良好的生活条件，以及保护人口的弱势群体。所以这些目标都与千年发展目标相吻合。因此，千年发展目标构成吉尔吉斯共和国发展战略的框架。然而，在监测和评估该战略实施情况的汇总表中，只收列了 19 项千年发展目标指标。该战略的一个特点是，在其某些优先领域，如教育和保健，这些指数与千年发展目标指标充分吻合，而其他大多数领域基本上没有包含任何千年发展目标的指标。

32. 2009 年，通过了 2009-2011 年国家发展战略；该战略没有处理涉及千年发展目标的问题。鉴于 2010 年发生的政治事件，没有制定本战略的指数汇总表。

33. 吉尔吉斯共和国所提交的第三次千年发展目标进度报告指出，目前的文件在稍许更大的程度上，审议与实现千年发展目标有关的问题。2013-2017 年国家可持续发展战略支持千年宣言的八项关键目标，明确指出，该战略旨在促进吉尔吉斯共和国的可持续发展；实施该战略，还将促进千年发展目标的实现。因为千年发展目标充分体现了可持续发展的原则，由总统令颁布的国家可持续发展战略，以及国家可持续发展理事会的成立，可被视为有助于巩固所有利益攸关方争取到

2015 年实现千年发展目标的努力的及时步骤,为我国进一步的可持续发展奠定了基础。

34. 2013 年以来,吉尔吉斯共和国 2013-2017 年可持续发展过渡方案已经生效。这将成为今后五年间实施国家可持续发展战略的、真正具有治理性的文件。

35. 收录了两份附件,以评价可持续发展过渡方案的实施情况:监测和评估指数汇总表以及人类发展指数表(2013-2017 年)。

36. 在通过可持续发展过渡方案之时,存在着 31 项积极的千年发展目标指数。⁶ 其中,12 项等同于监测和评估汇总表中的指数或与之十分类似,14 项等同于人类发展指数表中的指数或与之十分近似。该表中有五、六项指数没有体现在汇总表中。此外,宏观经济预测中,也体现了一些指数。可以说,在 31 项千年发展目标指数中,可持续发展过渡方案大约包含了 20 项。这些指数的许多目标值(尤其是与保健目标有关者)与千年发展目标指数的目标值有偏差,而且也悲观得多。⁷ 在这方面,应当指出,确定目标值的方法方面存在着缺陷。

37. 从实施千年发展目标的角度来看,可持续发展过渡方案所载的一些指数更加具有切实可行性。这包括妇女参与政府机构指数,特别是妇女担任政府高级政治和行政职位的人数以及出任当地议会代表的人数。

38. 如上文所述,已经达到了使用安全饮用水的指数。然而,饮用水的质量依然不高。在这方面,我们必须强调,可持续发展过渡方案的宗旨包括提高饮用水质量,确保饮用水供水系统取样检测时、质量达标率至少为 90%。

公共机构在实现千年发展目标进程中的作用

39. 政府为进一步协调实现千年发展目标的各项努力而采取的重大步骤之一,就是于 2009 年 4 月 1 日成立千年发展目标协调委员会。授权该委员会协调员促进国家伙伴、各部、国家委员会、行政部门、其他执行当局以及地方公共行政机构全面和及时落实实现千年发展目标的各项措施,包括国家方案行动计划中所载的措施,并监测和评估所取得的成果。该委员会定期举行会议,在会上介绍关于落实与实现千年发展目标有关的方案和项目的核定计划实施工作的进展情况。该委员会由相关部门的代表、总理府和政府各部的代表以及捐助组织的代表组成。主

⁶ 原先有 37 项指数,但目标 7 下的三项指数的目标值已经达到,目标 8 下的三项指数难以监测,原因是缺少可靠的资料来源。

⁷ 例如,(每 100 000 人)目标值为婴儿死亡率 17 人(而千年发展目标为 8.5 人),儿童死亡率为 18.7 人(而千年发展目标为 10.4 人),孕产妇死亡率为 46.6 人(而千年发展目标为 15.7 人),结核病发病率为 92 人(而千年发展目标为 52 人),等等。

管社会事务的副总理担任该委员会主席。此外，与协调委员会同时成立的若干跨部门委员会表明了其在实现千年发展目标方面的效率。⁸

40. 吉尔吉斯共和国议会实施平行的千年发展目标监测进程。在议会议事期间，审议了实现千年发展目标方面的问题，包括在保健、教育、社会支持等领域的立法提案。

41. 主要负责收集数据、评估实现千年发展目标进展情况的机构是国家统计委员会。然而，并没有给该机构任何特别的支持，尤其是在方法领域。这就导致在提供数据资源方面出现问题。争取实现千年发展目标的多项进度指数基于人口统计和对家庭的取样调查。因为在报告结果方面存在着时间差，目前得不到关于实现千年发展目标进度情况的高质量数据。

对根据国情采纳及吸纳千年发展目标的情况进行分析，发现存在着下列主要的瓶颈问题：

1. 虽然在把千年发展目标归入我国发展政策文件主流方面取得一些成功，但总体而言，这些文件没有充分体现千年发展目标的目标和指标。千年发展目标的指数中，只有 50% 出现在可持续发展过渡方案中。例如，目标 5 下的第二项指标，直到 2011 年才为吉尔吉斯斯坦所采纳，而该指标 2007 年即已在国际一级公布。
2. 发展政策文件中，显然没有清楚标明千年发展目标的指数。这些文件中许多指数的措辞方式类似于，但不等同于，千年发展目标指数的说法。
3. 计算各项指数的方法方面的问题。其中特别包括：

- 基年方面的问题

在 1990 年代初期，并没有十分重视涉及千年发展目标的统计指数，因此，可以推定，这系统及并不十分可靠。例如，统计数字显示赤贫人数方面存在着较大的差距(1997 年为 58.6%，1999 年为 15%)。为 2015 年指标所计算的各项数据，因所采用的基年不同而有较大差距。

- 缺少指标

就一些目标而言，没有规定 2015 年的指标。例如，青年失业方面没有任何指标；现在的做法仅仅是监测情况的变化。

⁸ 例如，这些委员会包括具有社会意义和特别危险的人畜疾病问题跨部门委员会；国家艾滋病、结核病和疟疾问题协调委员会，向吉尔吉斯共和国政府报告；国家性别发展理事会，向副总理报告，等等。

- 计算方法方面缺少数据和变化

没有对若干指数进行监测，其中包括按性别分类和针对具体年龄段的指数。在某些情形下，虽然在国家一级计算了指数(如关于贫穷问题)，但在地方一级却没有加以监测(如在省级以下)。

有一些指数因为其计算方法而难以在地方一级单独提出。例如，计算赤贫的方法存在差异。同时，就在拟定社会政策中采用此项指数而言，将其与社会援助文书相统一的方法一直存在问题。换言之，难以订立一套具有垂直连贯性的指数；因此，难以在不同级别就战略达成一致。

在本报告所述期间，涉及一些指数的方法出现变化。关于儿童死亡率和孕产妇死亡率的指数，就属于此种情形。

4. 实现千年发展目标方面缺少跨部门的办法。实际上，涉及个别目标的问题已经得到某一具体机构的处理，而许多千年发展目标的指标则要求采取机构间办法。

5. 负责协调实现千年发展目标方面的行动的相关国家机构很晚才成立。

6. 各地区基本没有对千年发展目标问题进行一体化和地方化。

7. 国家预算文件中干脆就略去千年发展目标。

42. 总体而言，吉尔吉斯斯坦为实施千年宣言进行了大量工作。在实施各项新目标方面，必须考虑到有碍于全面实现千年发展目标的问题。必须作出更加连贯的努力，以实现这些目标，必须采取跨部门的办法，争取实现各项指标。

第二章. 吉尔吉斯斯坦由千年发展目标向可持续发展目标过渡

2.1 在全球和国家级别由千年发展目标向可持续发展目标过渡的进程

43. 有关向可持续发展过渡的第一批国际法律文书为：联合国人类环境会议宣言(1972年，斯德哥尔摩)；联合国人类环境会议联合国环境与发展会议所通过的《21世纪议程》(1992年，里约热内卢)；以及其他若干文书具体规定联合国会员国向可持续发展过渡的基本原则和行动领域。《联合国千年宣言》于2000年获得通过，其中着重指出，千年发展目标以可持续发展原则为基础，包括《21世纪议程》所阐述的原则。

44. 在新的千年所举行的关于可持续发展的首脑会议，如2012年6月在里约热内卢举行的联合国可持续发展会议(里约+20)，重新肯定了为在全球、区域和国家级别向可持续发展过渡奠定理论和实际基础方面的稳定趋势。

45. 在组织层次上，2012年开始筹备向可持续发展目标过渡，当时，大会第66/288号决议赞同联合国可持续发展会议题为《我们希望的未来》的成果文件。按照成

果文件第 248 段，在公平、公正和均衡的地域代表性的基础上，成立了开放工作组。在 2013 年 3 月至 2014 年 7 月期间，工作组举行了 13 届会议，并编写报告，指明了到 2030 年须实现的 17 个可持续发展目标；2014 年 8 月，该报告提交给大会第六十八届会议。

46. 2015 年，国际社会正在完成从千年发展目标向可持续发展目标的过渡。制定可持续发展目标的全过程均体现在秘书长题为《2030 年享有尊严之路消除贫穷，改变所有人的生活，保护地球》的综合报告中。报告指明了六个基本因素，⁹ 以确保传达会员国表达的雄心和愿景变成现实：

1. 尊严：消除贫穷和不平等；
2. 人：确保健康的生活、知识，并将妇女和儿童包含在内；
3. 繁荣：发展强有力、包容各方和有转型能力的经济；
4. 地球：为所有社会和我们的后代保护生态系统；
5. 公正：促进安全与和平的社会和强有力的机构；
6. 伙伴关系：为可持续发展促进全球团结。

47. 在未来的几个月，联合国会员国将协商 2015 年后可持续发展议程的最后参数。该议程应包括具体目标以及可衡量和可实现的具体目标。具有不同能力和较弱体制的国家不应因议程造成额外挑战而承受过重。该议程将要求对融资和其他实施手段的严肃承诺，包括将于 2015 年 7 月在亚的斯亚贝巴第三次发展筹资问题国际会议和 2015 年 12 月在巴黎联合国气候变化框架公约第二十一届缔约方会议作出的承诺。该议程应包括所有级别上强有力而具有包容性的公共机制，以提出报告、监测进展情况、汲取经验教训并确保相互问责。预期定于 2015 年 9 月在纽约举行的可持续发展首脑会议将通过 2015 年后发展议程的成果文件。

48. 可持续发展目标应当考虑到各国不同的国情、能力和发展水平，同时尊重国家政策和优先目标。这些目标将以千年发展目标为基础，争取完成千年目标尚未完成的工作，应对新的挑战。具体目标被界定为有抱负的全球目标，由各国政府以全球层面的远大志向为指导，考虑到本国国情，订立国家具体目标。可持续发展目标和具体目标综合了经济、社会 and 环境的各方面因素，认识到它们在所有层面实现可持续发展方面相互关联。

49. 每一项目标包括 5 至 19 项指标，其中包括付诸实现的基准和办法，并得到国际社会的支持。总体而言，有 169 项此类基准和办法，包括 126 项基准和 43 项办法(措施)。¹⁰ 许多基准也构成朝向各项目标取得进展的指标和数量指数。然

⁹ 此处及下文采用了大会此届会议的材料。

¹⁰ 附件一列出了所有各项目和指标。

而，其他基准需要一套指数系统，而国际社会尚未加以制定。许多可持续发展目标是从千年发展目标衍生而来。这些包括关于贫穷、保健、教育、环境保护、性别平等和国际合作机制的目标。然而，虽然可持续发展目标基本上由千年发展目标演变而来，但其规模更广。这包括经济发展、弱势群体权利、改善治理等领域以及其他问题。

50. 在吉尔吉斯斯坦，随着国家可持续发展战略的制定，可持续发展问题成为可持续发展议程的一部分。政府与捐助界就可持续发展目标具体方面进行的磋商已经开始。千年发展目标协调委员会与政府代表和发展伙伴进行了第一波讨论，第一批圆桌会议业已举行。¹¹

51. 作为更广泛的全球进程的一部分，2013年就2015年后发展议程进行了全国性协商，以便征求人口不同部门关于国家长期发展优先问题的意见。根据答复者的说法，国家将来发展方面最重大的问题在于经济增长和就业、治理、解决冲突和增加稳定。

52. 总体而言，答复者指明了吉尔吉斯斯坦2015年以后发展的下列领域(表1):

表 1

吉尔吉斯斯坦发展的关键优先领域(基于全国性协商)

经济增长和就业	能源
治理	环境可持续性
教育	人口活力与移徙
冲突与不稳定	不平等
粮食安全	水
保健	家庭作为体制
和平与稳定	价值观

53. 与会者包括公共部门、民间社会和小企业的代表。社会弱势群体(移徙者、儿童和青少年、少数民族、妇女、老年人、失业人士和非正规部门工作者)第一次参加了调查。

54. 如“2015年后：加强能力并建设有效机构，吉尔吉斯斯坦前景展望”报告所述，青少年积极参与了全国性协商的所有阶段。2014年7月14日至18日，来自五个省的优秀青少年代表出席了“我们就是我国2015年发展议程”的青年论坛。

¹¹ 例如，在2015年3月由联合国人口基金(人口基金)主持的、讨论国际人口与发展会议行动方案实施工作审查结果的圆桌会议上，审议了该领域的可持续发展目标。

他们讨论了国家的前途、发展议程，以及青少年在国家 and 地方两级决策过程中的作用。

2.2 把可持续发展目标并入现有的战略和方案

55. 一段时间以前，可持续发展问题在吉尔吉斯斯坦占据主要位置。千年发展目标系统已为可持续发展奠定基础，它把发展视为多层面问题。这体现在国家一级编制和通过了两份政策文件：国家可持续发展战略和可持续发展过渡方案。两份文件都把可持续发展置于其议程的核心位置。

56. 必须强调，我国从未把 2015 年规定为结束阶段，大多数政策文书都是针对其他时间框架而制定的。我国现在有 50 多项不同的部门方案，在某种程度上处理千年发展目标的不同问题；它们的时间范围不一，均超越 2015 年。

国家可持续发展战略和可持续发展过渡方案

57. 2013 年 1 月 21 日，根据国家可持续发展理事会第二次会议的结果，吉尔吉斯共和国总统颁布法令，核准了国家可持续发展战略。所核准的直到 2017 年期间战略文件本质上就是一个框架。在该文件中，吉尔吉斯共和国总统指明了新的可持续发展模式的战略方向和主要优先事项，并主动地启动了该期间 77 项大型投资项目。

58. 该文件中所阐述的长期战略前景为：独立强大的吉尔吉斯斯坦迈步进入发达国家行列，为其人民提供良好的生活水准，保护其权利、自由和安全，提供友好的多语文国家环境，遵守法制，教育程度高，环境健康，社会稳定，在国际上具有成功国家的形象，实现可持续经济增长并对投资者具有很大的吸引力。

59. 在直到 2017 年期间，吉尔吉斯斯坦所面临的任务是，成功地发展成为具有稳定政治制度、快速发展的经济和居民收入稳步增长的民主国家。

60. 鉴于必须为实施可持续发展战略制定有效的管理工具，政府决定制定向可持续发展过渡的方案。该方案规定，本五年期将成为向可持续发展模式过渡的第一个阶段。

61. 可持续发展过渡方案是以五项新的组成部分为基础的。该方案的三个部分，包括其相应的政策措施(关于经济、社会发展和环境)，与可持续发展模式的组成部分密切相连。该方案使用跨部门的决策原则，通过经济、社会和环境进程的相互联系，向可持续发展过渡。

62. 鉴于可持续发展首先包括整体和均衡的公共行政，该方案阐明了治理关键原则的具体需求：(一) 体制能力；(二) 立法；(三) 人力资源以及必须发展此种资源、推进可持续发展原则；以及(四) 必须拥有可靠的信息，作为健全的政治决策的基础。

63. 该方案在国家向可持续发展过渡的框架内的第三个新要素在于人类发展政策支柱，其中，政府制定具体的计划，改善人口每一部分的生活质量。

64. 第四个创新的要素在于跨部门的单位参与向公民提供公共服务；任何方案以前从未提及过这一点，一直是公共行政方面的弱项。

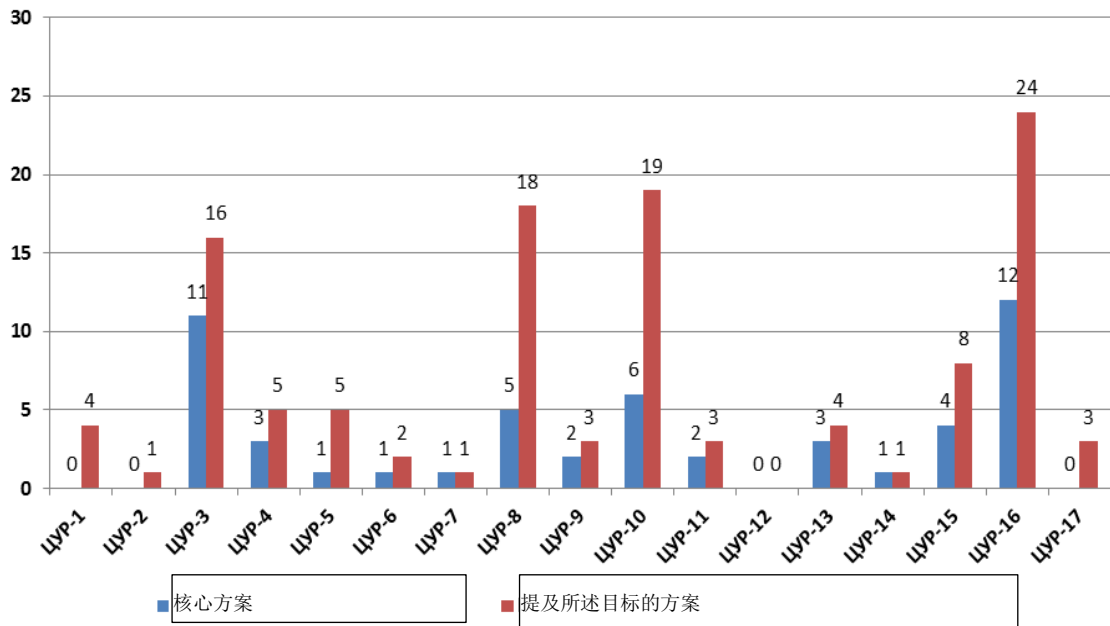
65. 该方案跨部门跨领域的章节在于各地区可持续发展政策一节，这是新办法的第五个要素，因为没有地区经济的贡献，全国性可持续发展就不可能实现。

部门政策文件

66. 在吉尔吉斯共和国，正在制定各种部门文书，如概念说明、战略和方案。这些文书就其时间框架和所涵盖的部门而言，存在差异。应当指出，这些文书不是为实施可持续发展目标而制定的；然而，政策文件，尤其是 2013 年后拟定的文件，已经加以调整，以实现国家可持续发展战略和可持续发展过渡方案的指标，因此包含了可持续发展组成部分。许多此类文件虽然具有多管齐下的性质，但总体上是围绕与一项可持续发展目标密切相连的某具体重点领域加以编制的，如图 2 所示。

图 2

提及可持续发展目标指标的方案数¹²

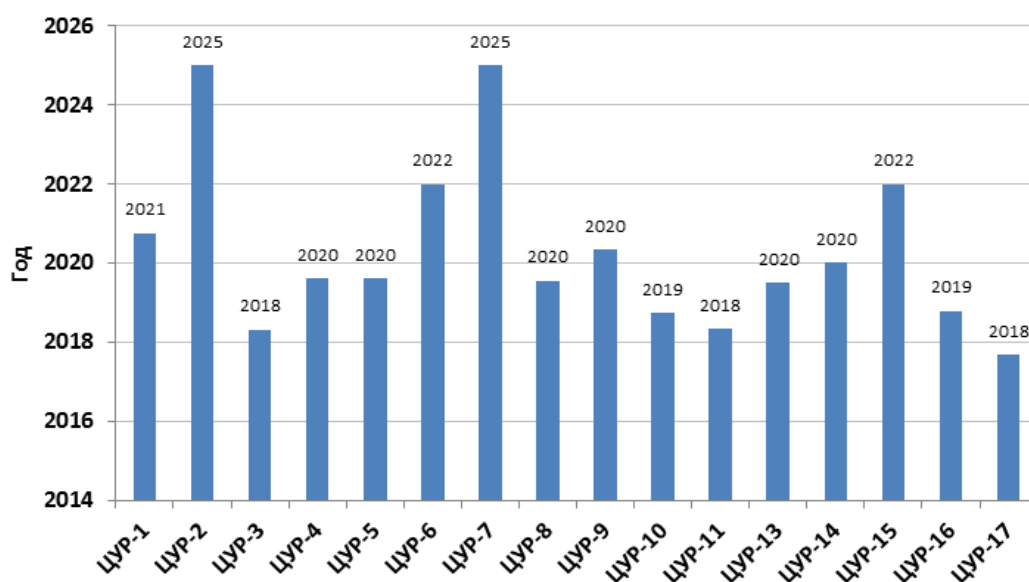


注：цуп 意为“可持续发展目标”。

¹² 这些方案是用 Toktom 法律文书和政策文书数据库来指明的。

67. 该图显示，有些部门性政策文件是直接为实现特定的可持续发展目标指标而编制的。然而，就目标 1、2 和 12 而言，并没有此种文件。其中大多数文书规定了影响其他可持续发展目标指标的目标；如具有跨部门性质。平均而言，每项部门文件涉及 2.6 个可持续发展目标指标。关于目标 1 和 2 的核心文件是关于为吉尔吉斯共和国人口提供社会保护的 2015-2017 年方案，该方案已经提交审批，但尚未得到审议。没有关于目标 12 的核心和非核心文书，这表明该目标“确保可持续消费和生产模式”的主题事项，对于我国而言相对较新。

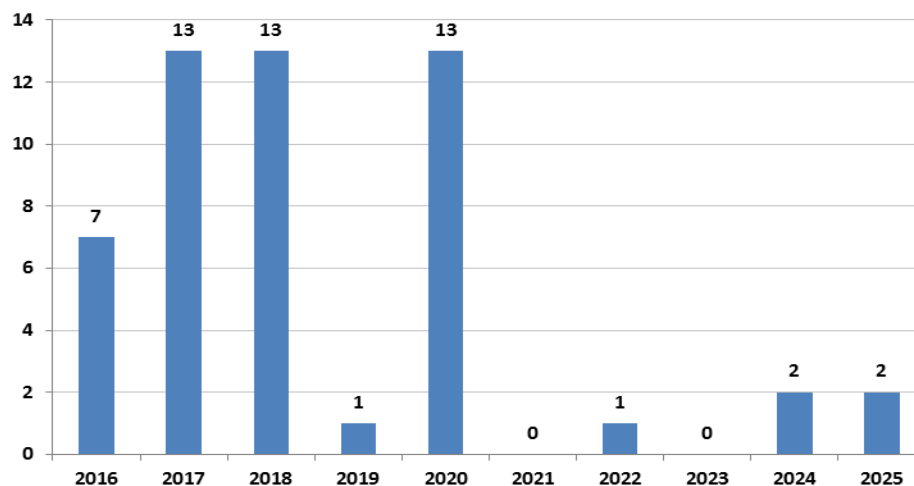
图 3
部门性文件的平均时间跨度



注：цyp 意为“可持续发展目标”。

68. 图 3 显示了与可持续发展目标有关的部门性文件的平均时间跨度。图 4 列明了各年部门性文件的分布情况。这些图表总体而言表明，长期性展望的要素在我国已经落实到位。这些文书中，至少有 18 项(即 30%)时间跨度到 2020 年及以后(图 4)，它们涉及几乎所有的可持续发展目标。

图 4
每年结束的部门性政策文件数



69. 表 2 列出了部门性政策文件细目。该表披露了若干有趣的情况：

1. 各方案和战略的时间框架之间存在着确定的平衡。各项战略的执行时间跨度往往大于方案，这是因为这些文书宗旨的关系，不过，肯定也有不少例外。
2. 概念说明和战略的时间跨度之间不平衡。这是因为大多数战略包括了所述专题领域的概念要素。

表 2
按类别(名称)列出的政策文件数量

年份	方案	战略	概念说明	优先事项	整套措施	政策	改进	共计
2016	6	1						7
2017	6	1	1	3	1	1		13
2018	3						1	4
2020	4	5	5	1				15
2022		1						1
2023		1						1
2024				1				1
2025	1	1						2
共计	20	10	6	5	1	1	1	44

2.3 国家政策文书与可持续发展目标指标之间的一致性分析

70. 大多数政策文书是在开始向千年发展目标过渡之前通过的。这包括国家可持续发展战略和可持续发展过渡方案。同时，它们是在关于 2015 年后发展问题的全球和国家级讨论的背景下制定的。因此，可以期望，这些政策文件已经体现了相当数量的可持续发展目标的指标。下文的分析显示所制定的各项指标在多大程度上列入了这些文书。

方框 1

构建一致性图表

可持续发展目标与政策文件之间的一致性领域是用简单的程序指明的。人们对政策文件与千年发展目标指标措辞上的重叠进行了分析，在此基础上构建了一致性图表(见图 5 和 6)。图表各列显示每项目标下的指标数量，而各行显示不同的可持续发展目标。深灰色阴影用于标明国家文书中关于指标的措辞与可持续发展目标指标的措辞完全一致或非常接近。浅灰色阴影部分表示部分一致。没有阴影，则表示国家文书中的指标没有与可持续发展目标指标相应的措辞。

这些图表排除可持续发展目标的目标 17，因为它涉及全球伙伴关系，而本报告只检查国家文书。

图 5
可持续发展目标指标与国家可持续发展战略指标的一致性

	可持续发展目标指标数量									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
可持续发展目标 1			■	■	■	无指标				
可持续发展目标 2			■	■		无指标				
可持续发展目标 3								■	■	
可持续发展目标 4	■	■	■	■	■					
可持续发展目标 5	■	■	■	■	■					
可持续发展目标 6	■	■		■	■	■	无指标			
可持续发展目标 7	■	■	■	无指标						
可持续发展目标 8	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
可持续发展目标 9	■	■	■	■	■	无指标				
可持续发展目标 10		■	■	■		■	■	无指标		
可持续发展目标 11	■	■		■	■	■				
可持续发展目标 12		■		■	■	■	■	■		
可持续发展目标 13	■	■		无指标						
可持续发展目标 14				■	■	■	■	无指标		
可持续发展目标 15	■	■	■	■	■			■	■	
可持续发展目标 16	■	■	■			■	■	■	■	■

■	- 十分一致
■	- 部分一致
■	- 不一致

71. 在一整套目标中的前半部分，在某种程度上汇聚了相协调的各项指标。这些目标基本上是由千年发展目标转变为可持续发展目标的；这体现了为把全球性目标并入国家政策文书而开展的相当数量的工作。

72. 如图所示，一些目标中有相当数量指标的措辞与国家可持续发展战略中的指标几乎完全相同，这些目标是：

- 目标 5. 实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能；
- 目标 8. 促进持久、包容性和可持续经济增长，促进实现充分和生产性就业及人人有体面工作；
- 目标 9. 建设有复原力的基础设施、促进具有包容性的可持续产业化，并推动创新；
- 目标 16. 促进有利于可持续发展的和平和包容性社会，为所有人提供诉诸司法的机会以及在各级建立有效、负责和包容性机构。

73. 但是，并没有与目标完全相符的情况。每个目标都有一些现有文书尚未涵盖的指标。同时，对另一些目标来说，与可持续发展目标相符的指标为数不多，具体包括：

- 目标 3. 确保健康的生活方式、促进各年龄段所有人的福祉；
- 目标 11. 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；
- 目标 14. 为促进可持续发展保护和可持续利用海洋和海洋资源；
- 目标 6. 确保人人享有饮用水和环境卫生，确保水资源的可持续管理。

74. 应就上述目标做出几点说明。首先，缺乏与目标 3 下指标相符的指标并不意味着吉尔吉斯斯坦没有采用这一目标。对可持续发展过渡方案的分析显示，与该目标下指标的一致程度显著提高。国家可持续发展战略与目标 3 下指标的一致程度较低，这反映了该战略重点关注保健改革的体制安排。Den Sooluk 方案则更全面地覆盖了目标 3 下的指标。

75. 目标 14 的情况较为有趣。该目标题为“为促进可持续发展养护和可持续利用海洋与海洋资源”，似乎与吉尔吉斯斯坦的情况并不相关。但是，该目标中有一个指标涉及沿海生态系统的养护问题，这完全适用于吉尔吉斯斯坦的湖泊，特别是伊塞克湖，因此是有一致性的。

76. 关于目标 11，国家可持续发展战略涉及各地区的发展，而目标 11 则涉及城市和人类住区生活条件这一更广泛的问题。可以以此为例，说明如何根据本国具体情况调整可持续发展目标。

77. 关于目标 6，应当强调指出，千年发展目标 7 下一项类似的指标并没有适当反映在此前的政策文书中，在这方面取得的进展甚微。对这一问题不够重视的部分原因是环境活动的资金不足，该领域负责机构的政治地位较低。

78. 在可持续发展过渡方案中，与下列目标相符的指标最多(图 6)：

- 目标 1. 在世界各地消除一切形式的贫穷；
- 目标 5 实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能；
- 目标 7. 确保人人获得负担得起、可靠、可持续的现代能源。

79. 关于可持续发展目标 1，在早期采用千年发展目标时，将极端贫穷视为次于普遍贫穷现象的问题。可持续发展过渡方案包括支持最弱势群体的指标，但措辞与可持续发展目标不同。这也可以作为调整可持续发展目标的例子。

80. 应当指出，如上文所述，可持续发展过渡方案比国家可持续发展战略包括更多与可持续发展目标 3 有关的指标。这是因为可持续发展过渡方案更详细地说明了有关领域的活动。

虽然可持续发展过渡方案包括更详细的指标，但有些目标并未得到充分涵盖。这些目标是：

- 目标 2. 消除饥饿、实现粮食安全、改善营养和促进可持续农业；
- 目标 11. 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；
- 目标 14. 为促进可持续发展保护和可持续利用海洋与海洋资源。

81. 关于目标 11 和 14，上文有关国家可持续发展战略的解释同样适用。关于目标 2，不一致情况由几个因素导致。在吉尔吉斯斯坦，饥饿从未被视为一个独立的现象，如上文第 1 章所述，这方面的趋势令人严重关切。关于粮食安全和对农业的支持，方案中的措词完全符合目标 2 的措辞，但具体指标的措辞却有明显区别。这一目标的情况也可作为国家调整的案例，但需要在所有利益攸关方的参与下对这一问题进行独立研究。

图 6
可持续发展目标指标与可持续发展过渡方案指标之间的一致情况

目标	可持续发展目标的指标序号									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
可持续发展目标 1						没有指标				
可持续发展目标 2						没有指标				
可持续发展目标 3										
可持续发展目标 4								没有指标		
可持续发展目标 5							没有指标			
可持续发展目标 6							没有指标			
可持续发展目标 7					没有指标					
可持续发展目标 8										
可持续发展目标 9						没有指标				
可持续发展目标 10								没有指标		
可持续发展目标 11								没有指标		
可持续发展目标 12									没有指标	
可持续发展目标 13					没有指标					
可持续发展目标 14								没有指标		
可持续发展目标 15										
可持续发展目标 16										
	- 十分一致									
	- 部分一致									
	- 不一致									

82. 图 7 显示了可持续发展战略和可持续发展过渡方案中与可持续发展目标所有目标和指标的匹配系数(见方框 2)。总体来说,可持续发展过渡方案与大部分目标的匹配系数更高,因为该方案含有更多的详细指标。

方框 2

匹配系数的计算

与可持续发展目标指标完全不一致的指标得值为 0；

部分一致的得值为 1；

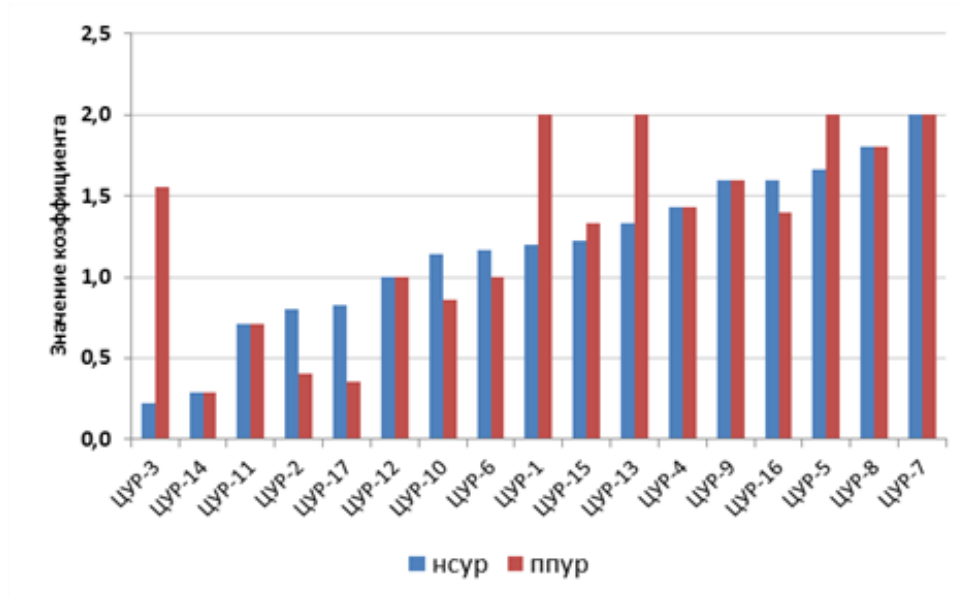
完全一致的得值为 2。

相应地，如果所有指标都完全一致，则该目标的平均值为 2；如果都不一致，则该目标的平均值为 0。

例如：目标 6 有 6 个指标。其中两个与战略中的指标完全一致(2 点)，1 个完全不一致(0 点)，3 个部分一致(1 点)。因此该目标的平均值是 7 除以 6，即 1.1。

图 7

可持续发展战略(蓝柱)和可持续发展过渡方案(红柱)与可持续发展目标指标的匹配系数



注：цур 意为“可持续发展目标”。

83. 对于一些目标来说，可持续发展过渡方案的匹配系数要低于可持续发展战略。这些目标是：

- 目标 6. 确保人人享有饮用水和环境卫生，确保水资源的可持续管理；
- 目标 10. 减少国家内部和国家之间的不平等；
- 目标 2. 消除饥饿、实现粮食安全、改善营养和促进可持续农业。

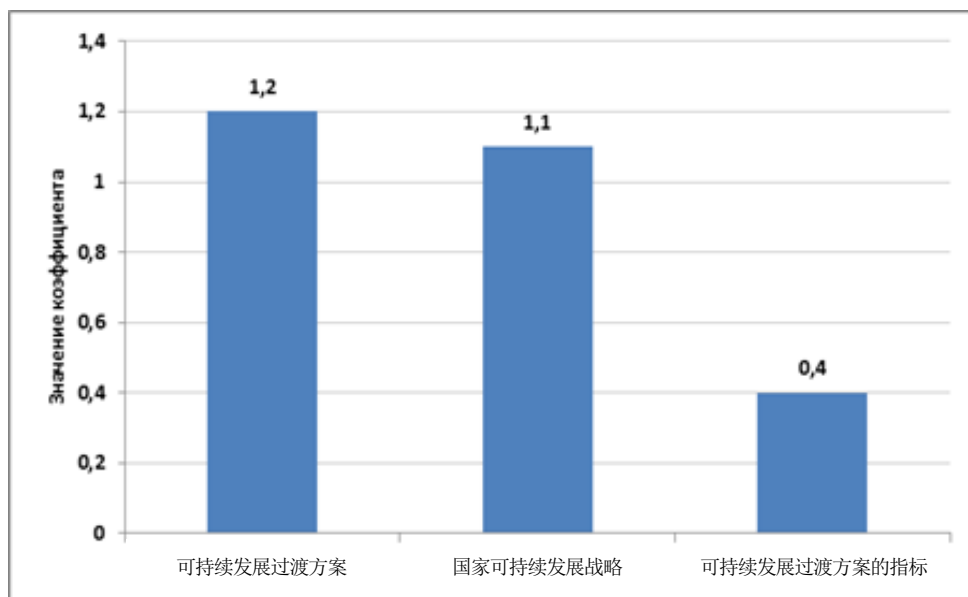
84. 如果查看匹配系数的累计值(即图 7 中所有目标的系数的平均值)，则会发现可持续发展过渡方案的累计系数略高于可持续发展战略的累计系数。两个匹配系数都高于 1，说明一致程度高于平均水平。由此可以推断，平均而言，这些文书中的各项目标和指标与可持续发展目标相当一致。考虑到这些文书是在 2012-2013 年间编写的，这样的结果并不差。

85. 在分析中，还对可持续发展过渡方案指标与可持续发展目标指标的匹配系数进行了类似评估。需要着重强调的是，国际社会尚未制定一套统一的指标，以此衡量实现可持续发展目标的进展情况。尽管如此，一些指标还是得到了量化的表述。例如，目标 3 下指标 3.1 “确保健康的生活方式、促进各年龄段所有人的福祉”的措词如下：“到 2030 年，将全球孕产妇死亡率减至每 10 万活产少于 70 人”。这一指标无疑将在国家层面得到采用。

86. 其他指标的措辞方式也是为了提出一系列标准。例如，指标 1.4 的措辞如下：“到 2030 年，确保所有人特别是穷人和弱势者，有平等权利获得经济资源，并有机会获得基本服务、拥有和控制土地以及其他形式的财产、遗产、自然资源、适当的新技术和金融服务，包括小额信贷”。

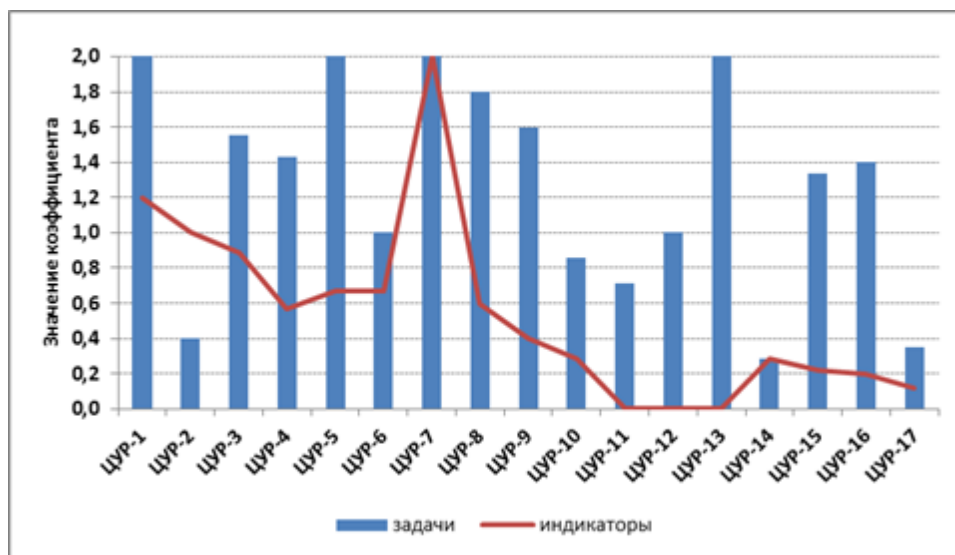
87. 可以通过国家指标体系来衡量可持续发展目标所有指标的总体进展。例如，可持续发展过渡方案是国家可持续发展战略的执行文件，其中包括可用作评估基础的一整套指标。指标的匹配系数为 0.4(见图 8)。

图 8
累计匹配系数



88. 如果分别考察每项可持续发展目标的匹配系数，则目标 7 和目标 1 的系数较为突出，要高于累计系数。其他大多数目标下指标的匹配系数非常低。

图 9
可持续发展过渡方案目标(蓝柱)和指标(红线)的匹配系数



注：цур 意为“可持续发展目标”。

89. 一般而言，延续了千年发展目标的指标(涉及健康、教育、性别平等和贫困问题)得到的系数较高，新目标得到的系数较低。这说明，为支持千年发展目标建立的体制制度在总体上是有效的，可以相对容易地将有关运作机制转移到新的可持续发展目标体系，包括监测和评价机制。虽然在制定指标方面仍有大量工作要做，但可持续发展目标指标的总体框架已经形成。

90. 对可持续发展过渡方案和国家可持续发展战略的分析显示了这两项文书在何种程度上与可持续发展目标的指标不符。现在则需要考虑两项文书之间的联系，将其视为一个整体。也就是说，如果一项文书没有充分涵盖某一目标下的指标，但另一项文书完全涵盖，那么，总体结果是完全涵盖了该目标下的指标。匹配系数因此提高到 1.44。

91. 对中长期部门发展战略文件的分析表明，此类文件与可持续发展目标指标的一致水平较低。这是因为，没有任何发展方案能全面到足以涵盖可持续发展目标的所有方面。因此，确定起草部门战略文件的原则和程序将是今后面临的一个挑战。

2.4 战略规划进程的特殊性与可持续发展目标

92. 将可持续发展目标纳入发展战略文件的问题与加强战略规划体系有着千丝万缕的联系。吉尔吉斯斯坦共和国政府在这方面采取了多项措施。政府的一项决定已经批准了关于国家战略规划体系的法律草案，正在受吉尔吉斯共和国议会审议。根据战略规划框架，通过了可持续发展战略规划方法、政府战略文件的评价和分类方法。这些文书与吉尔吉斯斯坦现行的预测体系相关，此类体系正在通过《吉尔吉斯斯坦共和国社会经济发展公共预测法》、经政府批准的《国家预测制度》和《吉尔吉斯斯坦共和国社会经济发展预测程序》得以落实。预测体系不包括战略规划体系的主要要素。

93. 从上述分析可以看出，多个与可持续发展目标有关的问题需要得到进一步阐述和完善。有些部门战略文件的时限和目标与国家政策文件不同，这说明战略文件的层级划分存在前后不一的情况。

94. 《吉尔吉斯斯坦共和国国家战略规划系统法律草案》已提交议会审议，目的是在所有层级精简与公共战略文件有关的一切事项，包括发起、制定、审查、核准、执行、监测、评价和调整。草案规定了战略规划的组织问题和基本原则、国家战略规划文件的体系，明确了参与战略规划进程的人员的责任。

95. 草案的一个重要裨益是确定了各种战略文件(概念说明、战略、方案和计划)的等级。草案还确定了三级政府战略文件的等级(国家文件、地区文件、机构特有的战略文件)以及不同类型文件的临时调和制度。

96. 按照战略规划框架通过了可持续发展战略规划方法、公共战略文件的评价和分类方法，这使人们能使用统一的方法来制订各类战略文件，盘点各种部门方案，以弥补上文提到的这方面的不足之处。

97. 这是向前迈出的重要一步。下一步是制定监管政策，建立“滚动”的规划制度，在其中规定更新有关文书的时间间隔，并具体说明在制定各类战略文件时应如何纳入可持续发展目标。

2.5 负责确定战略发展议程的机构

98. 多个层级的机构以不同的工作方式支持实现千年发展目标，对可持续发展目标也是如此，这些机构是：

- 可持续发展国家理事会；
- 千年发展目标协调委员会；
- 跨部门理事会、委员会和临时委员会；
- 部委和机关。

本报告介绍上述前三个层级的机构，因为此类机构具有跨部门性质，与千年发展目标 and 可持续发展目标的性质相符。

99. 国家理事会是一个咨询和协调机构。其目标是推动可持续发展战略文书的通过和执行，协调该领域各公共当局的工作。具体目标是制定、商洽并通过国家发展战略文书的综合实施提案，并监测和评估提案的执行情况。

100. 国家理事会由总统、议会议长、总理、最高法院院长、副总理、政党领袖、总统办公厅主任、国防委员会秘书、总检察长、国家银行行长、财政部长、经济事务部长、商业和投资发展理事会秘书及其他官员组成。总统办公厅、财务和经济分析与发展监测司担任国家理事会的秘书处。

101. 千年发展目标协调委员会也是一个咨询机构，负责协调国家单位、地方政府机关、地方当局、国际组织、学术组织和民间社会代表的活动。

102. 协调委员会由主管社会事务的副总理主持。委员会成员包括各部委和部门的代表，总理办公厅和捐助组织。

部门一级的跨部门协作

103. 跨部门协作得到了极大重视。表 3 显示了自 2000 年以来成立、与可持续发展目标内容有关的各种跨部门平台的数量。

表 3
跨部门理事会、委员会和临时委员会的数量

	理事会		委员会		临时委员会		共计	
	国家一级	区域一级	国家一级	区域一级	国家一级	区域一级	国家一级	区域一级
可持续发展目标 1	4				1		5	
可持续发展目标 2			1				1	
可持续发展目标 3	7	2	4	4	1	1	12	7
可持续发展目标 4	1						1	
可持续发展目标 5	1							
可持续发展目标 6	2				1		3	
可持续发展目标 7	1						1	
可持续发展目标 8	2		1		1		4	
可持续发展目标 9	3			1	1		4	1
可持续发展目标 10	2						2	
可持续发展目标 11	3	5			1		4	5
可持续发展目标 12			1		2		3	
可持续发展目标 13					1		1	
可持续发展目标 14								
可持续发展目标 15	1				1		2	
可持续发展目标 16	7	1	4		4		15	1
可持续发展目标 17	11		3		1		15	
共计	45	8	14	5	15	1	74	14

104. 在跨部门协作领域存在下列趋势：

1. 巩固跨部门平台。跨部门平台的形式受限于某个子部门特有目标的范围，如保健部门。成立公共保健协调理事会就是一个例子，可以覆盖更多的有关问题。理事会负责协调保健系统的工作，包括烟草管制协调理事会、国家紧急疫情和流行病控制紧急事务委员会、防治艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾国家协调机制、生殖健康跨部门协调理事会。

2. 提高各跨部门机构负责人的地位。在许多情况下，有关机构的主席由级别不低于副总理的公务人员担任。例如，社会事务副总理负责总体协调所有参与者和利益攸关方，确保协调一致地执行性别平等国家行动计划。千年发展目标协调委员会的主席也由同等级别的高级政府官员担任。在这两个例子中，有关部委担任跨部门平台的秘书处，前者由劳工、移民和青年部担任，后者由经济事务部担任。

气候变化协调委员会也是类似的情况，该机构由政府成立，是负责气候变化问题的跨部门机构。国家环境和森林局是该委员会的工作机构。

然而，上述跨部门平台还无法与可持续发展理事会和千年发展目标协调委员会充分配合。

3. 下列三个目标的跨部门平台最多：

- 目标 3. 确保健康的生活方式和促进各年龄段所有人的福祉；
- 目标 16. 促进有利于可持续发展的和平和包容性社会，为所有人提供诉诸司法的机会以及在各级建立有效、负责和包容性机构；
- 目标 17. 加强实施手段和重振有利于可持续发展的全球伙伴关系。

这说明，与千年发展目标相关的任务拥有很强的机构基础。为实现这些目标，必须学习保健部门的做法，建立整合跨部门平台的机制。还要明确如何将性别平等问题纳入相应的目标中。

4. 在区域一级开展的进程与国家级进程相似。然而，区域机构的能力远低于国家机构，因此需要得到知识和技术支持。

105. 在报告《2015 年后：加强能力、建立有效机构——吉尔吉斯斯坦的愿景》中，在中央和地方两级评估了可持续发展机构的状况。

上述分析表明，吉尔吉斯斯坦已经具备从千年发展目标过渡到可持续发展目标的基础。为确定发展战略，有关的跨部门机构已经建立和运行。现有的战略文件和法律文书在一定程度上纳入了可持续发展目标及有关指标。

某些限制可能会阻碍过渡到可持续发展目标的进程。其中最重要的限制因素包括：

- 国家、部门和机构层面的跨部门平台之间的沟通不足；
- 不够重视某些目标的部分指标；
- 要确定与战略规划的基本原则、要素和程序有关的立法问题；
- 负责战略问题的公共机构的能力不足，尤其是在部门和地方一级。

结语

主要结论

106. 在吉尔吉斯斯坦共和国，实现千年发展目标工作取得的初步成果喜忧参半。在 8 项目标中，仅有两项目标取得了重大进展，3 项目标呈积极趋势，另 3 项进

展不足。在正式通过的 37 个指标中，6 个已经实现，7 个呈积极趋势。其余目标没有重大的积极进展。

107. 千年发展目标 1 已经实现，极端贫穷现象减少了一半以上。千年发展目标 7 取得了重大进展。根据国际评估，已达到了婴儿死亡率指标的目标值。面临的问题包括孕产妇死亡率、肺结核发病率和死亡率、艾滋病毒感染率提高、性别平等、卫生设施和饮用水提供严重不足等。

108. 实现千年发展目标进展缓慢的原因复杂，除了部门特有的原因，还有体制框架形成缓慢的问题。在签署《千年宣言》3 年后才建立了目标 3 的指标系统，6 年后才将千年发展目标第一次直接纳入部门战略框架，8 年后才为实现千年发展目标建立了协调委员会。

109. 尽管在普及千年发展目标方面取得了一些成功，但并非所有目标和指标都得到了充分采用。只有约 50% 的指标出现在可持续发展过渡方案中。在发展战略文件中缺乏对千年发展目标指标的明确阐述。实现千年发展目标的跨部门办法没有得到充分落实。

110. 事实上，涉及实现具体目标的问题都由部门或机构单独处理，而许多千年发展目标指标需要以跨部门办法实现。在地区一级，由于缺乏有关机构和必要的统计数据，千年发展目标任务并没有被充分转移到地方。

111. 虽然对国家可持续发展战略和可持续发展过渡方案的分析显示，两个文件与可持续发展目标都缺乏一致性，但有必要将这两个文件作为一个整体考虑。平均而言，在这两个可以相互补充的文书中，可以达到 72% 的指标匹配率。

112. 此外，对中长期部门战略发展文件的分析显示，此类文件与可持续发展目标的一致性较差。因此，明确界定部门战略发展文件的起草工作将依据哪些原则和程序，将成为最重要的挑战之一。

113. 上述分析表明，吉尔吉斯斯坦已经具备了从千年发展目标过渡到可持续发展目标的基础。高级别跨部门机构已经建立并运行，以确定发展的战略议程；设定目标的现有战略文件充分纳入了可持续发展目标及具体指标；正在起草有关立法，在日常实践中落实战略规划问题。与此同时还存在一些限制因素，可能会使过渡到可持续发展目标的过程更加复杂，而可持续发展目标是比千年发展目标更具全球性的发展议程。

使可持续发展目标适应本国国情

114. 目前，负责制定可持续发展目标的国际社会正在等待若干重要活动的到来。这包括将在亚的斯亚贝巴举行的第三次发展筹资问题国际会议(2015 年 7 月)和将在巴黎举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十一届会议(2015 年 12

月)。此外，一项主要活动是将在纽约举行的 2015 年后发展议程联合国峰会(2015 年 9 月)。

115. 已经启动了从千年发展目标有效过渡到可持续发展目标的筹备工作。

1. 考虑到可持续发展目标的议程比千年发展目标的范围更广，¹³ 现计划确定不同方案文件的层级，并应在其中明确相关任务和指标。例如，一些任务包含在长期战略中，另一些则被转移到部门或行业方案中，国家可持续发展战略中的“Den Sooluk”方案就是如此。计划明确建立并使用参考规范，使可持续发展目标指标的精髓得到保留。要明确界定有关原则和程序，以此指导部门和产业战略文件的编写，并在编写过程中考虑到国家战略文件和可持续发展目标也极为重要。

2. 许多已经采用的目标和指标的措辞将得到调整。以可持续发展目标 14(为促进可持续发展保护和可持续利用海洋和海洋资源)为例。这其中两个指标与伊塞克湖有关，一个有关沿海生态系统，一个有关可持续渔业。因此，吉尔吉斯斯坦在采用这一目标时可将其调整为：“为可持续发展保护和可持续利用湖泊与湖泊资源”。

3. 还需要完善各指标的措辞，使其尽可能考虑到吉尔吉斯斯坦的具体发展情况。以移民问题为例，可持续发展目标以劳动权利的角度看待移民问题；但对吉尔吉斯斯坦共和国来说，扩大对该问题的解读范围，将这作为跨领域问题纳入其他指标十分重要。

4. 对各指标进行有关预测十分重要。这将使我们能够确定存在问题的领域，集中国家、捐助者和民间社会的注意力，为实现可持续发展目标确定融资机制，按照优先次序进行收入再分配，为支持吉尔吉斯斯坦发展的国际伙伴提供明确的指导方向。

5. 要确保制定千年发展目标过程中所发起行动的连续性。“新”的发展目标将得到额外重视。应该铭记，一些合作伙伴和政府组织先前没有做过千年发展目标的工作，因此并不熟悉实现可持续发展目标的工作机制。将为这些组织采取相应措施，包括举行有利益攸关方广泛参与的圆桌会议，与政府讨论工作机制，并为此建立具体路线图。

6. 为了提出调整具体指标的建议，目前计划在部委级别与专业团体进行广泛讨论。

116. 为了实施所有举措，将考虑拟定使可持续性发展目标适应国情的概念文件，全面说明调整可持续发展目标的问题，将其纳入国家发展的战略和方案文件。该

¹³ 国内专家在讨论中指出，为了集中资源，应当整合既有的全球目标，将目标数量减少到 8 到 10 个。

文件将包括新目标和任务、时限、指标和试点项目，以及上文提到的问题。该文件的通过将建立路线图，为将可持续发展目标纳入国家战略文件的机制提供指导。

完善为实现可持续发展目标建立的国家和区域机构

117. 实现千年发展目标的经验表明，机构支持和有效的战略规划为实现目标发挥了巨大作用。

1. 为了加强负责将可持续发展目标纳入国家发展战略议程的国家机构体系，正在研究各种方案，以扩大千年发展目标协调委员会的权力范围。具体办法包括将委员会主席的级别提高到第一副总理或总理，建立若干可持续发展目标跨部门问题专题小组，请小组的高级别管理人员在吉尔吉斯共和国可持续发展国家理事会任职。这是因为，如果没有司法和立法部门的参与，很多目标是无法实现的，如增加诉诸法律机会、确保弱势群体权利等目标。因此，实现可持续发展目标需要政府所有部门的协调配合。

2. 国家一级的机构必须与跨部门协调委员会互动。这需要捐助界和民间社会更多地参与所有层级的跨部门合作，包括在国家一级。协调委员会将包括跨领域问题的代表，如性别平等和青年问题专家。

3. 发展合作伙伴协调委员会的作用必须得到加强，并在可能的情况下对其进行重组，以更一致地反映基于可持续发展目标的发展议程。为筹备 2013 年 7 月 10 日至 11 日在吉尔吉斯斯坦举行的高级别发展会议，捐助者组成了 19 个针对各类发展问题的工作组。这些工作组的主题与可持续发展目标接近。在执行可持续发展目标框架时，可借鉴这一经验，建立这种长期活跃的捐助团体。

4. 加强战略规划体系。将做出有关决定，确定如何在拟订各种战略文件时纳入可持续发展目标。

5. 计划继续努力，加强部门政策的执行机制和手段，提高部委和政府机构的战略规划质量。这意味着负责规划管理机构的工作、监测与可持续发展目标相关的产业政策执行进展的各部委和机关下属单位的活动应得到加强。

6. 将以技术和知识支持的形式为政府机构和地方当局提供援助，特别是在战略规划方面。

7. 将着重加强基于可持续发展目标的指标体系，并建立监测和评价体系。可持续发展目标对统计数据的质量提出了新的要求，不仅在数据收集方面，还包括采用新的数据收集和分析方法。

8. 为实现目标，必须建立可适用于所有层级政府(国家、区/市、县、地方)的指标体系。监测工作必须与政府机构的问责机制和民间社会的公共监督紧密相联。

9. 为协助政府机构执行上述建议，还要确保专家和捐助界提供重要的知识支持。