

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

2015 年亚太可持续发展论坛

2015 年 5 月 21 日至 22 日，曼谷
临时议程* 项目 4**确定亚太可持续发展面临的挑战和机遇——“为亚洲及太平洋的可持续发展加强整合、实施和审评工作”****平衡可持续发展的三个方面：从整合到实施****秘书处的说明******内容提要**

本说明文件总结了《2015 年亚洲及太平洋经济社会概览》第二部分——“平衡可持续发展的三个方面：从整合到实施”的内容。

该专题研究报告概要介绍了用以整合可持续发展的经济、社会和环境三个方面的概念性框架。在此概念性框架的基础上，建议在政策上做出四项规范性转变，以便在可持续发展三个方面的关系中克服此长彼消，培育协同增效。专题研究报告强调，对包容性、综合性目标的高级别政治承诺至关重要。报告建议重塑体制框架并投资于能力建设，以支持落实综合统筹的做法。研究报告最后建议，可在四个领域采取区域一级的行动，为向可持续发展过渡提供规范性支持。

* E/ESCAP/FSD(2)/L.1/Rev.1。

** 本文件迟交，因为需要采纳方方面面的更多意见。

一. 导言

A. 背景

1. 通过载有联合国可持续发展大会题为“我们希望的未来”的大会第 66/288 号决议，会员国再次承诺实现可持续发展，并且除其他事项外，要求各区域委员会促进“均衡整合可持续发展三个层面”。其后，秘书长在向会员国介绍联合国秘书处关于 2015 年后发展议程的建议时，强调了可持续发展议程的“普遍、综合和变革性质”。¹

2. 联合国 2015 年后发展议程的核心是可持续发展，其将由一个目标、具体目标和指标框架提供补充和支持。虽然人们已达成共识，认为可持续发展要求将经济、社会和环境这三个方面整合在一起，但是，如何实现统筹兼顾的全局性做法，却缺乏同样清晰的界定，并且继续给区域、国家和地方各级的实施工作带来了挑战。

3. 有鉴于此，亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）成员国请秘书处在经社会第七十一届会议上提交一份专题研究报告，推动本区域就支持亚洲及太平洋区域各国采取必要步骤、均衡整合可持续发展的三个方面所需的概念性体制框架开展对话。

4. 可持续发展三个方面的均衡整合应当成为未来发展战略的基础，这样的战略必须有助于合理分配资源和投资，从而在我们力争为社会所有利益攸关方以及当代和未来实现的经济增长、包容性社会进步和环境保护这三大目标的关系中，尽可能扩大协同效应，克服此长彼消。

B. 千年发展目标——未完成的议程

5. 经过 25 年多的全球对话，可持续发展已成为不断变革的世界中有关发展问题论述的核心议题。

6. 亚洲及太平洋区域一直处在这些变革的核心。最近几十年的持续高速增长帮助成百上千万的人口摆脱了贫困，在实现千年发展目标的道路上取得了巨大的发展成就。但是，千年发展目标议程尚未完成。超过 14 亿人口每天的生活费用仍不足 2 美元，17 亿人口仍缺乏改良的卫生条件，20 亿人口无法获得充分的能源服务。健康和性别平等方面的目标尤其令人担忧。7500 万儿童体重不足，每年，有近 300 万儿童未满五岁便死亡，2000 多万妇女生育时得不到熟练助产士的帮助。²

7. 亚洲及太平洋区域的未来在很大程度上取决于其能否弥合上述发展鸿沟，能否克服若干相互关联的发展挑战，包括：持久的贫困、不断扩大的收

¹ A/69/700。

² 亚太经社会、联合国开发计划署和亚洲开发银行。“让梦想成真：亚洲及太平洋技术、金融和统计促进可持续发展：2014/2015 千年发展目标区域报告”（即将发表）。

入差距、性别和其他不平等、缺少体面的工作（尤其是对青年人而言）、脆弱的就业、缺乏就业机会的经济增长、饥饿、缺乏粮食安全、不断上涨且波动的粮食和自然资源价格、自然资源制约，以及气候变化。从政策制定的角度来看，成员国如何弥合这些鸿沟既构成严峻的挑战，又提供了重要的机遇。

C. 迫切需要实现向可持续发展的范式转变

8. 在亚洲及太平洋区域，最贫穷的 20%的人口只占国民收入的不到 10%，而且主要发展中经济体中，最贫穷家庭的收入正在减少。技术变革和全球化虽然被一些分析家视为本区域快速经济增长的主要推动力量，但却一直加剧各国国内和各国之间不断增加的不平等。不断扩大的收入和财富差距以及不平等的社会机会产生的复合效应，过度影响了妇女及社会最脆弱的成员，包括穷人、青年人、残疾人、移徙人口和老年人。

9. 本区域的人口预计到 2050 年将超过 50 亿，其中三分之二将居住在城市。收入不断上涨意味着亚太区域拥有历史上最庞大的新兴中产阶级，其总数预计到 2030 年将超过 30 亿。³ 面对有限的自然资源，找到新的方式来满足他们的需求并实现他们的愿望，将成为本区域的一项重要挑战。

10. 在气候变化面前，这样的挑战尤其艰巨。《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》⁴ 指出，气候变化是本区域承受的自然灾害风险的主要推手。与气候有关的极端天气事件频率之高、程度之严重继续使本区域容易遭受经济损失和人员伤亡，并导致发展受挫。⁵ 全球 85%以上受灾害影响的人口居住在亚洲或太平洋地区。⁶ 本区域遭受的经济损失也一直十分巨大。然而建设抵御自然灾害的能力也为平衡可持续发展的三个方面提供了机会。⁷

11. 本区域的经济和社会转型要求其发展战略既充分考虑资源制约因素，又能满足所有人的需求。虽然本区域的人均碳排放和能源消耗水平均低于世界平均水平，但本区域在提高自然资源的使用效率方面仍然具有相当大的潜力。例如，2008 年，本区域单位国内生产总值使用的资源是世界其他地方

³ Homi Kharas, 《发展中国家正在兴起的中产阶级》，工作文件第 25 号 (2010 年, 经合组织发展中心, 巴黎); 安永全球有限公司, 到 2030 年全球三分之二的中产阶级将在亚太 (2013 年 4 月 25 日)。可在 www.ey.com/SG/en/Newsroom/News-releases/Middle-class-growth-in-Asia-Pacific 查阅。

⁴ A/CONF. 224/CRP. 1。

⁵ 亚太经社会, 推动亚洲及太平洋的可持续发展 (2014 年 4 月 30 日) (E/ESCAP/FSD/1)。可在 www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/ESCAP/FSD/1 查阅。

⁶ 亚太经社会, 《1970-2014 年亚洲及太平洋自然灾害及其影响概览》, 亚太经社会技术文件, 曼谷 (2015 年 3 月)。可在 www.unescap.org/resources/overview-natural-disasters-and-their-impacts-asia-and-pacific-1970-2014 查阅。

⁷ 《建设抵御自然灾害和重大经济危机的能力: 亚太经社会第六十九届会议专题研究》(联合国出版物, 出售品编号: E. 13. II. F. 3)。可在 www.unescap.org/commission/69 查阅。

的三倍。⁸ 我们进入了一个资源稀缺而对人力资本和基础设施的需求不断增长的时代。资源密集型的增长战略不再是可持续的，也不再是没有代价的。

12. 这些未来的挑战揭示了在 2012 年联合国可持续发展大会期间商定的可持续发展议程的紧迫性。

13. 借用联合国秘书长潘基文的话来讲，⁹ 我们这一代人是能够终结贫困的第一代人，也是有能力做到这一点的最后一代人。如果我们不采取行动，我们的后代所继承的将是灾害、冲突、贫穷，以及在环境和生态系统退化后果面前的脆弱不堪。

14. 在各种挑战相互关联、应对挑战的解决办法相互依存的大环境下，一种继续被迫在社会进步、经济增长和环境保护这三大目标之间权衡取舍的发展轨道越来越不合时宜。亚洲及太平洋各国面临的一个重要挑战是要走上一条更加统筹兼顾的发展道路，一条“使人人过上有尊严的生活、一个也不被丢弃”¹⁰ 的发展道路，一条充分实现人权、平等、社会正义和保护自然环境的发展道路。

15. 亚洲及太平洋区域已走到一个重要的十字路口。高度经济增长已使大批人口摆脱贫困。但是，本区域若想保持实现其发展目标所需的生长，就必须走上一条不同的发展轨道，一条资源效率更高、能够在地球的极限内满足今代后世需要的以人为本的发展轨道。¹¹

二. 整合的概念性框架、战略和政策

A. 整合可持续发展三个方面的概念性框架

16. 本报告介绍的概念性框架用以指导为推动整合可持续发展三个方面而必须在政策姿态中做出的重大变化。建议的概念性框架包含四个组成部分，现阐述如下。

17. 概念性框架的第一个方面旨在确保满足所有人的需求，正如秘书长在联合国关于 2015 年后发展议程的综述报告中所提议的，“拟订一个普遍、全面和基于人权的可持续发展议程，处理经济增长、社会正义和环境管理”。¹² 这意味着必须解决以下三个当务之急：(a) 不超越地球的生物物理

⁸ 这是指四类材料：生物质、化石燃料、金属矿石以及工业和建筑矿物。见亚太经社会、亚洲开发银行和联合国环境规划署，《绿色增长、资源与韧性》（曼谷，联合国和亚行，2012 年）。

⁹ 见 A/68/202。

¹⁰ 见 A/69/700。

¹¹ 亚太经社会，人 - 地球 - 繁荣：亚洲及太平洋区域的可持续发展和 2015 年后发展议程 (E/ESCAP/69/21) (2013 年 2 月 15 日)。可在 www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/ESCAP/69/21 查阅。

¹² A/69/700。

承载能力；(b)为所有人提供适足的生活水平；以及(c)提供尊重所有人的基本需求、弘扬人们希望遵从的价值观念的治理制度。¹³

18. 概念性框架的第二个方面聚集于以人为本的发展，它呼吁采取行动支持良好的生活质量，让所有人能够追求有尊严、有选择和有机会的生活。良好生活质量的各个方面在一定程度上取决于经济是否能够“为最终消费者提供更好、更有价值的服务”，¹⁴但同时取决于各种形式的资本所提供的服务流。

19. 可以确定五种类型的资本，即：金融资本、自然资本、制造资本、人力资本和社会资本，其中每一种资本都有能力产生经济上可取的产出流并对社会财富做出贡献。¹⁵ 维护好所有形式的资本是实现福祉所不可或缺的；但由于我们真正关心的是人的福祉，因此可持续发展可以定义为“随着时间的推移，人均财富没有减少”。¹⁶ 所有五种形式的资本对于以人为本的增长战略而言都是至关重要的，因此需要投资和保护，需要通过市场干预并借助强化的体制和治理安排加以激励和促进。

20. 概念性框架的第三个方面是更高效、可持续地使用自然资源。它体现出我们所面临的根本性挑战，即在满足所有人需求的同时，确保经济和社会发展不超越生态系统的承载能力。亚太区域正处于一场工业转型的过程中，这场工业转型正在加剧自然资源的枯竭和退化，而且不断产生令生态难以继的废弃物和排放。这一转型的速度和规模都是人类历史上前所未有的。

21. 如此艰巨的挑战要求必须实施可持续的消费和生产战略。必须通过提高自然资源使用以及生产过程的效率和可持续性，让经济增长与环境退化脱钩。

22. 因此，公共政策必须在支撑经济增长和工业发展的同时，支持通过提高资源效率和开展系统创新实现向可持续性的转变。

23. 为了强化概念性框架的上述三个方面，概念性框架的第四个方面主张重新定义经济进步的概念。经济增长一直是亚太区域的标志，也是社会经济发展的主要推动力量。但是，各种诱使人们优先追求短期收益和私人利益、进而牺牲长期发展和共同繁荣的激励机制，通常培育出各种与可持续发展目标背道而驰的增长道路。

¹³ John Robinson, “化圆为方？关于可持续发展理念的若干想法”，《生态经济学》，第48卷，第4号（2004），第369-384页。

¹⁴ Robert U. Ayres, “转折点：增长范式的终结”，欧洲工商管理学院工作文件系列（法国枫丹白露，1996年）。可在https://flora.insead.edu/fichiersti_wp/inseadwp/1996/96-49.pdf 查阅。

¹⁵ 联合国欧洲经济委员会、经济合作与发展组织、欧洲共同体统计局，《衡量可持续发展》（纽约和日内瓦，2009年）。

¹⁶ 联合国、欧洲委员会、国际货币基金组织、经济合作与发展组织、世界银行，《国民经济核算手册：2003年综合环境与经济核算》，方法研究系列，F，第61号，Rev. 1（ST/ESA/STAT/SER.F/61/Rev.1，2003）。

24. 《我们希望的未來》尋求通過採取更廣泛的進步措施，克服傳統經濟進步措施中存在的缺陷，後者制約了政府通盤了解和評估本國經濟表現的能力。例如，按照國民經濟核算體系的标准，國內生產總值的計算排除了自然資源非市場活動、非正規市場和家庭貢獻的價值。

25. 近年來，新的官方統計方法標準趨向於採用同時涵蓋可持續發展三個方面的更具綜合性的數據編制方法。環境經濟核算體系的设计就是為了擴大國民經濟核算體系的範圍，以包括自然資源和其他形式自然資本的存量和流動數據，並對殘余物（自然廢棄物和其他排放）的流量進行核算。

26. 為了制定適當的政策目標並跟蹤可持續發展的進展情況，需要建立一種新的信息基礎。同時，監測和審查框架應當與聯合國 2015 年後發展議程設定的可持續發展目標保持一致，其中應包括超越國內生產總值的改良的進展衡量尺度。這樣的監測和審查框架應當在測量對象、進展的評估以及後續行動的確定等問題上聽取社會各界的意見。

B. 均衡、整合的可持續發展的制約因素

27. 上述概念性框架四個方面的廣泛應用受到三大制約因素的影響，它們分別是：(a) 不完全的成本核算；(b) 決策的短期視野；以及(c) 政策的不確定性。

28. 在社會、環境和人力資源的市場估值與這些資源為經濟和社會提供的實際價值之間存在重大差異。這導致了不完全的成本核算以及短期投資利潤率的人為放大，並且造成公共物品受到侵蝕。自然資本估值不足的後果還包括生物多樣性受損，自然資源枯竭。

29. 同樣，通過保持低工資、允許脆弱的就業長期存在以及不執行國際勞工標準來降低人力資源的估值，導致部分人的利潤增加；但是長遠來看，人力資源投資的不足損害了各國在新出現的知識型經濟中競爭和取勝的能力。

30. 政府由於必須採取行動滿足本國公民的迫切需求，因此有時會偏向於採取短期視野，而無視對子孫後代的影響。在努力保持經濟活力，同時重視本區域的社會和生態資源的過程中，亞洲及太平洋區域各國迫切需要將長期視野納入其國家發展規劃。

31. 在公共領域，有關短期和/或長期決策和投資的決定受到治理體制（政治局勢、競選周期、透明度、問責制）、在某一問題上取得社會共識的程度、領導層的素質以及成本和效益在市場中得到反映的程度等因素的影響。

32. 影響決策者對長期綜合解決辦法的投資意願的第三個制約因素是對不同政策選擇的後果缺乏了解，包括缺乏基本的統計和數據、可靠的專家研究與分析，以及普遍理解的综合分析和行動框架。其結果是，對當前實施的決定和政策的長期影響缺乏了解。

33. 在地球的極限、現有解決資源使用效率問題的各种技術方案和災害風險等方面，以及對可持續發展至关重要的其他科學與政策對接的領域，也存在嚴重的知識空白。數據可用性和統計能力方面的不足，也對減少政策不確定性構成了障礙。

34. 对政策后果、机遇和 risk 的了解还因某些利益攸关方受到排斥而出现偏差，从而使这些知识空白长久存在。在日益复杂的政策环境里，众多利益攸关方的视角可对有效决策以及确保获得政治支持做出重要贡献。

35. 因此，从体制上支持建设性的利益攸关方参与，包括消除政策上的不确定性，对达成政治共识至关重要。与此同时，也需要有勇敢的政治领导，在短期政治收获与长期可持续和公平的进步之间实现平衡。

C. 促进包容性可持续增长的战略

36. 对可持续发展三个方面的整合必须以加强包容性、公平和可持续的增长为关注焦点。这样的增长目的就是要提高经济竞争力，而支撑这种竞争力的基础是提高劳动生产率，增加附加值生产，提高经济活力，加强经济对外部冲击、包括自然灾害的抵御能力，是价值而不是成本，是共同的社会和经济利益以及就业机会。

37. 来自社会所有领域的人们应当拥有公平的机会获得体面的工作和社会保障，必须通过对人力和社会资本的投资帮助他们过上有所作为的生活。这样的经济和社会制度应当由日益坚实的环境基础、充分普及的生态系统服务、不断增加的自然资本投资以及可持续的消费和生产模式提供支撑。

1. 包容性增长

38. 包容性增长意在提高经济增长的质量，并要求对人力资本、社会正义和经济活力进行投资。与此同时，还必须加强社会保障，使社会各界均能享有更多的机会和更优质的服务。

39. 因此，包容性增长把人放在发展议程的核心地位，确保劳动人口有所作为并受到保护，同时要求大力投资人力资本和社会资本，建立充分的安全网，实施人口结构转型管理政策，并使经济有能力培育社会、技术和其他创新。为减少不平等而投资的好处显而易见。不平等程度的降低有助于扩展经济增长的好处。不平等程度低的国家往往家庭债务和国际收支逆差都不甚明显。因此，减少不平等可提高经济稳定性，改善增长前景，并为包容性增长战略提供支持。¹⁷

40. 许多工业化国家的经验¹⁸ 表明，投资普及社会保障可为社会和经济带来长期效益。这些国家的经验清楚地证明，从养老金制度、普及卫生保健和儿童福利到失业保险，系统化地对社会支助系统进行投资，可带来非常可观的经济和社会红利。

¹⁷ Anthony G. Berg 和 Jonathan D. Ostry, “不平等与不可持续增长：同一枚硬币的两面？”国际货币基金组织工作人员讨论文件（华盛顿特区，国际货币基金组织，2011年）。

¹⁸ 欧洲各国政府在十九世纪开始为政府雇员提供养老金计划，之后于二十世纪早期提供失业保险，稍后又推出了卫生保健和儿童保健计划。

41. 最近发表的《2015 年亚洲及太平洋经济社会概览——第一部分：为实现可持续发展让增长更具包容性》¹⁹ 提出了一个包容性综合指数，并建议了使经济增长更具包容性的若干政策考虑。除了加强在社会保障方面的开支以外，报告还主张采取多种措施，包括进行基础设施开发，吸引对农村部门的投资，并加强努力培育就业。

2. 绿色增长

42. “绿色增长”意在促进对自然资本的投资，以实现生态可持续性，提高经济的复原力。第五届亚洲及太平洋环境与发展部长级会议发表的《2005 年环境与发展部长级宣言》建议将绿色增长作为一项区域战略，用以在资源紧张和气候影响的背景下保持减轻贫困所需的经济增长。《我们希望的未 来》将“可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济”确定为实现可持续发展的一项必要战略。²⁰

43. 绿色经济支持通过经济制度的转型，实现经济增长与环境保护的协同效应。为节约资源进行投资以及可持续地管理自然资本可以成为增长的驱动因素，而不是给经济发展带来额外的负担。

44. 本区域多个国家，包括柬埔寨、哈萨克斯坦、大韩民国和越南，已经通过了绿色发展战略。其他许多国家也在通过各自的国家发展规划来采纳绿色增长策略。

45. 包容性增长策略与绿色增长策略可以也应当同时采纳；包容性增长策略可为绿色增长目标提供支持。在社会凝聚力程度相当高的社会（例如对社会保障进行投资的社会）中，公民往往会共同努力保护全球公共物品，包括环境，而不是追求个人利益。在这样的社会中，旨在保护环境和“管理公共资源”的政策也会得到强有力的公众支持。^{21, 22}

46. 对于支持包容性和绿色增长而言，消除融资差距、确保有利于科学技术创新的环境至关重要。动员充分的资金是实现可持续发展的最重要手段之一。据亚太经社会估计，为了填补基础设施空白，提供社会保障（包括卫生保健和教育），满足减缓和适应气候变化的需要，每年需要投资 2.1 万亿至 2.5 万亿美元。²³ 必须将这些视为对未来发展的投资，而不是成本。

47. 2015 年 4 月在雅加达举行的亚太发展筹资问题高级别协商会议核可了关于充分利用本区域的大量资金促进包容性可持续增长的优先框架和建议。会议讨论的筹资方式包括提高税收占国内生产总值的比例；为国内资本市场

¹⁹ 亚太经社会，《2015 年亚洲及太平洋经济社会概览——第一部分：为实现可持续发展让增长更具包容性》（联合国出版物，出售品编号 E.15.II.F7）。

²⁰ 见 A/66/288。

²¹ Joseph Stiglitz, “不平等与环境政策”，资源 2020 讲座（华盛顿特区，2012 年 10 月 5 日）。

²² Elinor Ostrom, 《管理公共资源：集体行动制度的演变》（纽约，剑桥大学出版社，1990 年）。

²³ 亚太经社会，《可持续发展筹资：2015 年亚洲及太平洋视角》。

实施统一的监管和制度，为建立区域资本市场奠定基础；以及增加具有社会影响的投资和公益创投，为教育、卫生和环保提供资金，特别是在社区一级。²⁴

48. 改革市场激励机制可以引导投资流向可持续消费和生产，为官方发展援助、项目融资和其他资金来源提供补充，从而调动额外的资源。同时，这样的改革可以解决不完全成本核算、短期视野和普遍存在的不确定性等问题。

49. 补贴改革是重塑激励机制框架的一个组成部分。

50. 举例而言，化石燃料补贴不仅昂贵，而且诱发化石燃料的过度消费，减少替代燃料创新的积极性，从而加剧全球碳排放。解决这些和其他对自然资源的使用有影响的补贴不仅可以减轻财政负担，而且还可以使环境受益。当补贴转向社会保障开支时，不仅人民从中受益，而且在人力投资和自然资本投资之间创造了协同效应。在实施上述改革的同时，如果能够配套提供长期项目可行性担保或者提供补充融资，则可以最大限度地发挥潜力，扩大和加深在可持续发展方面取得的进展。

51. 社会需要利用已经掌握的最好的科学知识来更好地了解社会、经济和生态系统之间的复杂互动，以及遵循某种行动路线可能导致的后果和影响。

52. 对于任何成功的战略而言，创新都具有核心的重要性。社会能否将科学技术创新应用于可持续发展，在很大程度上取决于是否存在一个有利的环境，取决于政策、监管框架和基础设施投资以及市场在多大程度上可以培育和支持创新。加强科学与政策的对接是可持续发展体制安排的一项至关重要的要求。科学技术创新对可持续性和竞争力而言都不可或缺。

D. 亚洲及太平洋包容性可持续发展的优先事项

53. 包容性可持续增长首先应在可能具有高度变革性的政策领域中加以推动，这些领域直接涉及人类的基本需求，可影响到众多人口、自然资源基础以及资源的使用率。本节阐述了在农业、工业和贸易以及基础设施领域整合可持续发展的三个方面以便为人、地球和经济带来更好成果的各项战略。在专题研究报告中，对这些部门分别进行了讨论，但为了在它们之间（以及它们与其他部门之间）实现协同增效，必须制定一个综合的政策框架。

1. 可持续的农业发展

54. 农业是迫切需要向可持续发展转型的一个部门。农业是每一个人实际生存和经济生存的根本，但这个部门面临着多重挑战。亚洲及太平洋区域持续不断的人口和消费增长有可能在渔业的过度发展之外，导致对土地、水和能源日益激烈的竞争，这将影响本区域各国的粮食生产能力。

²⁴ 见《区域行动计划》，2015年4月29日至30日雅加达亚太发展筹资问题高级别协商会议的会议文件和其他文件，可在www.unescap.org/events/hlcfdd2015 查阅。

55. 实现粮食安全不仅需要重视提高生产率，而且也需要关注提升环境的可持续性。这就要求大力推行支持可持续农业的政策，包括支持以环境可持续的方式提高生产率的政策；推行减少对资源密集型粮食的需求以及减少粮食浪费的政策；并建立可提高粮食系统效率和复原力、使人人能够获得且负担得起粮食的治理体系。

56. 因此，必须将农业政策纳入可持续发展议程，以找到能够加强农村社区的农业实践方法，消除歧视性做法，改善小农户的生计和就业，并避免不良的社会和经济影响，包括土地权缺乏保障以及强迫迁移等问题。

2. 促进可持续发展的产业政策和贸易政策

57. 产业政策是指在政府的领导下，为鼓励领先部门、活动或集群的发展和增长所做的战略努力。传统的产业政策一直专注于促进制造业或重工业的发展；但是当代产业政策也越来越多地将目标放在非传统农业和服务上。产业政策战略通常涉及一整套旨在提高国内企业竞争力和能力并推动结构转型的措施。

58. 渐进和透明的产业政策和贸易政策可以推动一场“冲顶赛跑”，并由此推动可持续的工业化进程，而在这场赛跑中，竞争力的基础是增强对社会发展和环境保护做出贡献的能力。这样的政策可以鼓励实现向更高附加值、创新、更好的就业机会以及更高的资源效率的结构性转变。可持续的工业化要求有各种配套措施和政策，包括为资源适当定价，推动技术和专门知识的贸易，鼓励创造就业的税收政策，以及对技能和知识投资以支持体面的工作和绿色就业。

3. 可持续的基础设施开发

59. 人们普遍承认，基础设施在农村和城市地区的发展中发挥着至关重要的作用，而且亚洲及太平洋区域的大部分地区面临着严重的基础设施短缺，发展因此而受到阻碍。城市为本区域的发展历程以及前景做出了积极的贡献，但是重大的基础设施短缺正在妨碍本区域充分发挥潜力，并且导致让人口中的脆弱群体过度承受了不公平的负担。

60. 在城镇地区以外，农村发展需要基础设施投资，包括扩大农村互联互通以及城乡联系。填补基础设施空白可以为本区域培育发展机会。基础设施资产具有较长的生命期，因此可以“锁定”人口使用能源和获取能源的方式。本区域拥有巨大的机会，可以通过可持续、低碳和公平形式的基础设施满足自身的基础设施需要，而这样的基础设施为提升互联互通水平以及满足人民、特别是穷人的需要提供了机会。

三. 整合可持续发展三个方面的体制框架

61. 在可持续发展的经济、社会和环境三个方面的关系中克服此长彼消并培育协同增效要求加强并整合它们的治理制度。

62. 为了成功地将可持续发展的三个方面整合到政府的政策和实践中，必须具备：(a) 以包容性方式制定并具有长期指导意义的国家愿景；(b) 长期战略规划和部门战略；(c) 有明确的高级别战略和政策协调权限以及最高政治领导力的协调机构；(d) 具体的战略和体制干预；(e) 增强的利益攸关方参与能力；以及(f) 用以监测及创建政策“反馈”闭环的制度机制。

A. 制定愿景并落实高层政治承诺

63. 包容性的综合愿景与高层政治和政策承诺并行，对实现可持续发展而言至关重要。上述愿景和承诺必须支持社会、经济和环境三方面的整合，而且在整合的过程中必须充分尊重和妥善应对各种社会发展的当务之急以及地球的极限。

64. 一些政府已经制定了长期发展战略，为旨在整合经济、社会 and 环境保护目标的国家发展规划和工作提供支持。

65. 例如，斐济于 2014 年启动了国家绿色增长框架，以推动平衡其可持续发展的三个方面。印度制定了“更快、更包容的可持续增长”国家战略，其目标是不仅追求高速的经济增长，而且要实现包容性可持续的增长。同样，在印度尼西亚，政府雄心勃勃的长期发展计划旨在实现社会发展目标并同时为持续的经济增长构建基础。

66. 哈萨克斯坦于 2010 年启动了“绿色桥梁倡议”，通过绿色增长将欧洲与亚洲及太平洋连接起来，并于 2012 年制定了向绿色发展道路过渡的发展战略。2014 年，蒙古通过了一项绿色发展计划，将其作为本国的可持续发展战略。

67. 在已经做出高层政策承诺、致力于整合可持续发展三个方面的政府中，一些政府采纳了更广泛的原则作为其战略的基础，例如不丹的“全民幸福总值”、中国的“和谐社会”，以及泰国的“适足经济”理念。

68. 可持续发展要求为实现平等和社会公正进行体制转型。在全球一级已经建立了关于社会发展目标的共识，例如在教育、健康、体面的工作、社会保障、生产性资产所有权以及政治代表权等方面。在国际公认的各种权利中，社会保障已成为对成员国而言越来越重要的一项政策目标。

69. 在本区域，各种“社会保障最低标准”举措包括斯里兰卡的免费普遍义务教育计划，乌兹别克斯坦的社会保险制度，萨摩亚的老年人社会保障，以及日本、大韩民国和泰国的全民健康覆盖。通过减少不平等，社会保障可以促进可持续发展。它支持包容性增长，促进社会融合，并为积极的环保成果做出贡献。

70. 除了社会当务之急，环保优先事项以及对地球极限的认识也有力地促使人们就资源的使用以及影响环境的经济活动做出更加明智的决定。将环境关切纳入主流有助于人们“明智地将有关的环境关切纳入驱动国家和部门发展

政策、规则、计划、投资和行动的各项体制决策”。²⁵ 像《多边环境协定》这样的规范性框架为成员国提供了重要的支持。

B. 为整合进行跨部门协调

71. 整合可持续发展的三个方面要求采取有长期规划及决策者承诺的“政府一体”的做法，同时还要有公私营部门行动者以及民间社会利益攸关方协调一致的参与。

72. 需要有多部门、多层面的政策协调职能，用以管理各专业部委之间的部门性利益冲突，平衡短期和长期发展目标，并以战略性和综合统筹的方式使融资和发展规划战略与可持续发展目标保持一致。各种国家机制，包括国家计划委员会和二十世纪九十年代继联合国可持续发展大会后设立的国家可持续发展理事会，以及可能由国家元首主持的其他高级别协调机构可以确保有力的政治承诺和领导，并同时提供跨部委、多利益攸关方的协调。

73. 随着时间的推移，国家可持续发展机制发生了演变并得到加强。孟加拉国可持续发展监督理事会就是这类机制的一个良好范例，其最初只有有限的监督职能，后来则承担了高级别协调职能。在越南，国家可持续发展和提高竞争力理事会由副总理担任主席，其正在推动采取系统化的方式，将可持续发展纳入整个政府的主流，包括将内部资源与国际融资相结合。

74. 其他一些经验显示，国家可持续发展理事会经常处于主要的经济和社会发展规划进程之外，因此缺乏影响力，而且在一些情况下没有有效吸引民间社会组织、学术界、私营部门和其他利益攸关方的参与。

C. 推动参与及利益攸关方互动

75. 有必要加强动员利益攸关方参与的能力，在此方面，以权利为基础的参与式做法可以提高民间社会和利益攸关方的归属感、参与程度和问责水平创造有利的条件。还需要开展具体的体制改革和能力建设，支持并动员公民的参与，加强在发展战略方面达成的社会共识。这也要求建立强有力的科学与政策的对接，并加强利用适当的分析和决策支持工具开展综合政策分析的能力。

76. 本区域各国有效调动了各利益攸关方参与政府职能不同方面的工作。例如，《2015年可持续新加坡蓝图》吸引了10万多名利益攸关方的参与；在阿富汗，国家发展战略的起草工作吸引了广泛利益攸关方的参与。此外，亚美尼亚可持续发展全国理事会代表了不同的有关部委、民间社会组织、学术界和私营部门，它们定期举行会议，讨论在该国可持续发展的实施工作中遇到的各种挑战。

²⁵ Jessica Ayers 等人，“孟加拉国将气候变化适应纳入发展主流”，《气候与发展》，第6卷，第4号（2014年11月），第293-305页。可在<http://dx.doi.org/10.1080/17565529.2014.977761> 查阅。

D. 通过监督和调整确保问责

77. 推动可持续发展三个方面整合的体制框架要求加强监督职能，并从体制上建立政策反馈闭环，同时听取众多利益攸关方的见解，从而加强适应能力，提高复原力。

E. 公共部门和私营部门的作用

78. 整合可持续发展的三个方面不仅为政府提供了政策制定机会，而且也为提高企业可持续性和竞争力提供了一项重要的长期战略。私营部门需要增加在人力资本和自然资本方面的长期投资。公共部门和私营部门需要在其投资和业务过程中纳入灾害和气候风险的考虑，以寻求新的商业机会，并积极支持向可持续发展的转型。

79. 各国政府正在通过各种政策举措推广更好的商业惯例，这些政策举措要求或鼓励披露可持续性信息，并将可持续性披露作为在股票交易所上市的一个条件。监管得到加强，企业组织的补充性自愿披露和强制披露获得更大的重视。在中国、印度、印度尼西亚、大韩民国、马来西亚以及其他一些国家，已出台了重要的可持续性报告规定。

80. 一些国际公认的关于可持续性报告的指南为这些国家提供了帮助，这些指南的出处包括：(a) “全球汇报倡议”的《可持续性报告框架》；(b) 《联合国全球契约》的十项原则；(c) 《联合国企业与人权指导原则》；(d) 经合组织的《跨国企业准则》；(e) ISO 26000 社会责任问题指南；(f) 国际劳工组织《关于跨国企业和社会政策的三方原则宣言》；以及(g) 欧洲联盟的《生态管理和审计计划》。

四. 结论：整合及向可持续发展转型的区域前进之路

81. 对可持续发展议程而言，2015 年将是决定性的一年。成员国将商定 2015 年后发展议程，并为支持和执行新的全球议程确立治理机制、筹资安排和体制框架。

82. 综合统筹的实施方法应当照顾到各国的实际情况，但是为了最大限度把握机会在经济、社会和发展这三方面之间建立协同效应，区域的合作也至关重要。

83. 有必要通过区域一级的行动为单个国家的行动提供补充，以实现必需的规模。在以下几个方面，区域合作同样具有重要意义：(a) 减少“先发风险”，(b) 讨论和商定可以加强经济社会联系的规范性做法，(c) 交流经验和最佳实践，以及(d) 制定具体的可持续发展举措。因此，本专题研究报告在结论部分提出建议，可在四个领域采取区域一级和次区域一级的后续行动。

A. 支持执行 2015 年后发展议程的区域路线图

84. 在全球就 2015 年后发展议程达成一致后，应当制定一份实现可持续发展的区域路线图。这份路线图应当设定里程碑，划分角色，并确立领导权，从而建立归属感，确保协调一致。

85. 这样的路线图可以强调向有特殊需要的国家提供支持。路线图应包括一项研究议程，并建立具体的监测和审查机制，例如根据全球商定的联合国 2015 年后发展议程制定一个指标框架和支持进程。亚太可持续发展论坛和亚太经社会届会可以作为可能的区域平台，用以通过这一路线图并为路线图的实施提供支持。

B. 区域一体化为可持续发展提供机会

86. 亚太国家签署的贸易协定数量一直迅速增加。在 2015 年 4 月现行有效的总共 262 项优惠协定中，²⁶ 大约 60%是在亚太区域。²⁷ 市场的区域一体化可以增加环境商品、服务和技术的流动，推动可持续生产，并培育区域绿色价值链，由此推动可持续发展。因此，扩大和深化区域和次区域经济一体化的举措为成员国整合可持续发展三个方面的努力提供了重要的机会和渠道。

87. 在亚太经社会关于实施《亚洲及太平洋区域经济合作和一体化曼谷宣言》的第 70/1 号决议中所反映的区域共识为上述后续行动提供了一个重要平台，特别是在即将召开的第二届区域经济合作和一体化部长级会议的背景之下。在区域一体化的努力中，已经取得了大量进展，为在可持续发展的环境方面与经济方面之间实现协同增效提供了基础。环保是与贸易有关的多边环境协定的关注焦点，这些协定规定成员国有义务提供具体的环境保障。此外，在次区域框架内，在环境问题上的合作也在得到加强。但是，在经济一体化的努力中，可持续发展的社会方面需要特别引起关注。不少问题，包括移徙工人的权利问题，仍未得到令人满意的解决。

C. 整合可持续发展三个方面的区域平台

88. 亚太可持续发展论坛可以作为政策对话的首要平台；除了其他功能外，这一平台可用于交流信息和经验，推动相互学习，并支持对进展情况进行同侪审评。成员国可就区域平台可为其可持续发展努力提供哪些类型的支持提出具体建议。亚太经社会和联合国各区域平台必须在涉及具体部门的讨论中采取进一步的步骤，以实现可持续发展三个方面的整合。

²⁶ 世界贸易组织，“区域贸易协定”。可在 www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm 查阅（2015 年 5 月 6 日访问）。

²⁷ 亚太经社会，亚太贸易和投资协定数据库。可在 www.unescap.org/resources/asia-pacific-trade-and-investment-agreement-database-aptiad 查阅（2015 年 4 月 30 日访问）。

D. 联合国系统的改革

89. 联合国系统必须在区域一级展现出高度的连贯性和协调一致，并加强其提供的支持，这一点至关重要。强化对可持续发展三个方面整合的支持也意味着必须重新思考联合国规划其分析、政策和业务工作的方法。²⁸ 联合国系统在区域一级做出更全面的响应，包括加强亚太区域协调机制的作用，以及加强与联合国发展集团亚太专题工作组的协调，可视为向成员国提供支持的后续行动。

90. 为了兑现可持续发展的承诺，需要有政治承诺、利益攸关方的参与和支持，提升的能力和共同的愿景，除此以外，还要有具体的战略和政策干预，以及体制的加强。只有这样，才能彻底消除贫困，改变生活，并使地球得到保护。

²⁸ A/68/79 - E/2013/69。