



经济及社会理事会

Distr.: General
8 April 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 1 日菲律宾常驻联合国代表团临时代办给经济及社会理事会主席的信

谨转递菲律宾实现国际商定目标，包括千年发展目标进展的国家报告，报告为经济及社会理事会 2015 年届会高级别部分年度部长级审查而编写(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。


菲律宾常驻联合国代表团

临时代办

胡里奥·德利(签名)

15-05577 (C) 060515 220515



请回收 



2015 年 4 月 1 日菲律宾常驻联合国代表团临时代办给经济及社会理事会主席的信的附件

菲律宾实现国际商定目标，包括千年发展目标进展的国家报告

摘要

本次国家报告阐述菲律宾实现千年发展目标取得的成绩、遇到的挑战、所得经验教训和最佳做法，并就实现目标情况提出了建议。本报告与政府部委、学术界、研究机构、民间社会组织和联合国国家工作队协商编写。

报告显示，菲律宾已经实现把缺乏基本卫生人口比例减少一半的目标，并正在如期实现千年发展目标中的下列具体目标：(a) 普及初等教育；(b) 为女童提供教育机会；(c) 降低婴儿和五岁以下幼儿的死亡率；(d) 遏制疟疾；(e) 提高结核病检测率和治愈率；(f) 提高有安全用水家庭的比例。

另一方面，菲律宾在以下领域依然落后：(a) 贫穷；(b) 初等教育完成率；(c) 妇女参与政治和男童初等教育机会方面的性别平等；(d) 孕产妇死亡率；(e) 生殖健康服务；(f) 艾滋病毒/艾滋病。

较有可能实现到 2015 年把收入贫穷减少一半的目标。由于增加了对教育部门的拨款以解决教室、教师和书本不足问题，普及初等教育目标也有望实现。

在性别平等方面，男童在接受初等和中等教育(如上所述)、组群续学率和完成率方面处于劣势。报告并显示，接受高等教育的女子多于男子，男子和妇女在实用识字方面存在很大差异，妇女处于领先地位。

在保健方面，婴儿和五岁以下幼儿死亡率大大降低，到 2015 年将能实现目标。但是，孕产妇死亡率上升显示，实现 52/10 万活产婴儿死亡率目标的可能性不大。疟疾发病率和死亡率有所下降，宣布无疟疾省份从 2004 年的 13 个增加到 2012 年的 27 个。结核病的发病率、流行率和死亡率也大幅下降，但仍然是菲律宾发病率和死亡率的主要原因之一。另一方面，新增艾滋病毒病例呈上升趋势，但流行率保持在 1% 以下。

实现千年发展目标取得的成绩归功于明确的体制安排；为发展计划、投资规划、地方化、筹资和监督机制制定的扶持性政策；有助于实现千年发展目标的方案和项目(如有条件现金转移方案、KALAHI-CIDSS 计划、全民保健计划和幼儿园至 12 年级教育计划)；以及利益攸关方的积极参与。

但是，在实现目标方面存在以下问题：政策冲突和重复；地方执行和监测不力；包容性增长速度缓慢；城乡差距；数据不足；人为灾害和自然灾害。

在国际社会着手从千年发展目标向可持续发展目标过渡之际，菲律宾提出了

国家可持续发展总体愿景，即“人人享有繁荣、和平、正义和尊严”。拟议可持续发展框架立足于源自经济增长、社会发展和环境稳定三个相辅相成支柱的国家发展三大目标。框架要求在规划和执行的各个阶段综合考虑环境、社会和经济关切，满足基本需要，提高生活标准，保护环境和自然资源，以确保全国人民享有平等、繁荣和安全的未来。

一. 国家发展战略和政策执行情况

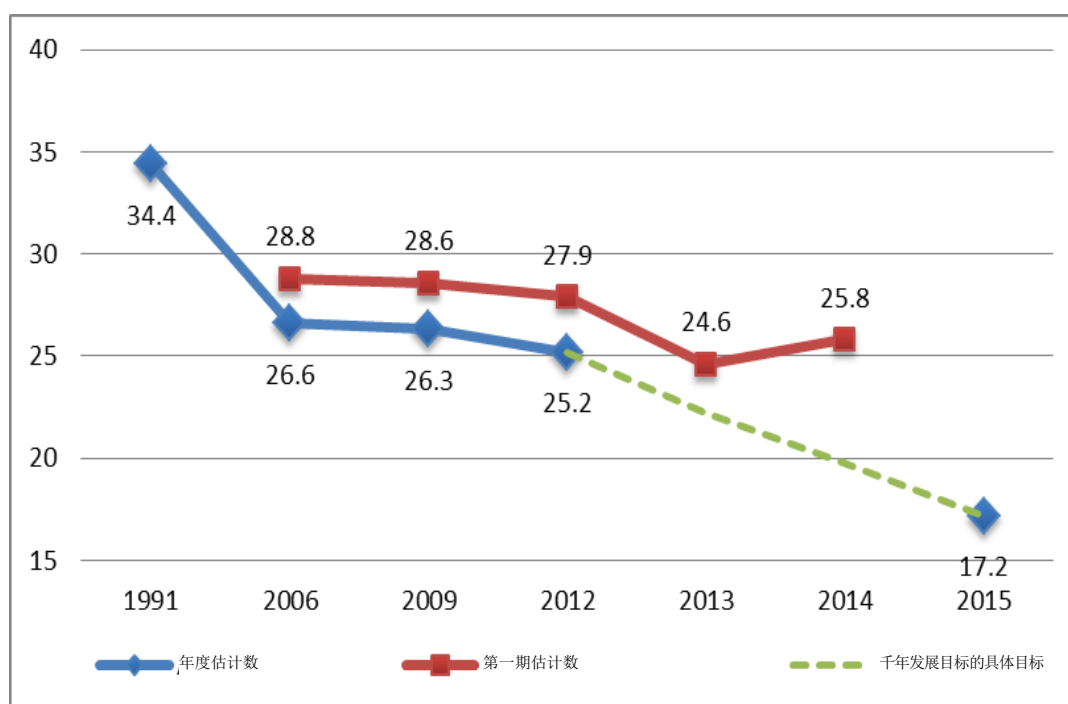
A. 执行进展

1. 目标 1：消除极端贫穷和饥饿

1. 千年发展目标的具体目标之一是，把贫困人口比例降至 17.2%。如图一所示，2009 年至 2012 年，年度贫穷发生率略有下降。第一期估计数(红线)显示，2006 年至 2014 年贫穷发生率逐年下降，但由于上年消费者物价上涨和超强台风“海燕”的影响，2013 年至 2014 年又反弹 1.2 个百分点。

图一

1991-2014 年人口贫穷发生率(%)



资料来源：菲律宾统计局。

2. 最新的 2009 年度估计数显示，渔民的贫穷发生率为 41.4%，与 2006 年持平，在九个基本部门中位居第一，其后为农民和儿童(分别为 36.7%和 35.1%)。2006 年至 2009 年，四个基本部门的贫穷发生率有所增加：青年和移民及正规部门工人上升 1.0 个百分点；儿童和城市居民上升 0.3 个百分点。

3. 1990年至2014年,就业相对于人口的比率保持稳定,介于59%至60%之间,原因是技能差距继续存在,高质量就业低下,就业机会缺乏。

4. 五岁以下体重不足儿童流行率从2011年的20.2%下降至2013年的19.9%。但是,以下五个大区的儿童营养不良比例超过四分之一:棉兰老伊斯兰自治区(26.2%)、东米沙鄢(25.7%)、比科尔(25.3%)、三宝颜半岛(25.2%)和南北哥苏库萨将(25.1%)。

2. 目标 2: 实现普及初等教育

5. 初等教育入学率近年有所提高,2012-2013 学年入学儿童共计 1 450 万。91% 的学校为公立学校,国家实行免费、义务制初等教育政策。2001 年至 2006 年,作为普及初等教育重要指标的初等教育入学率出现骤降,2006-2007 学年开始稳步回升,从该学年的 83.2% 上升至 2012-2013 学年的 95.2%。

6. 虽然取得了成绩,但组群续学率和完成率显示,提高初等教育内部效率依然存在挑战。然而,1991-1992 学年以来续学率和完成率在波动中提高。菲律宾最近的发展和基础教育改革,将在长时间内加快实现千年发展目标中的教育目标。

3. 目标 3: 促进性别平等和增强妇女权能

7. 1999 年至 2011 年初等教育和 1996 年至 2012 年中等教育的女童入学率一直高于男童。1996 年至 2012 年的数据显示,女童的组群续学率和完成率都高于男童,表明女童更有可能在校学习并完成学业。2000-2001 学年至 2011-2012 学年的数据显示,高等教育的女子入学率也一直高于男童。

8. 基本识字方面男女差距较小,2008 年女童比男童高出 1 个百分点,但功能识字男女孩童差距较大,男童落后于女童。

9. 妇女参与政治可见度提高,当选议员和地方政府任职的妇女稳步增加。尽管出现了积极的发展,数据显示议会仍由男子占主导地位。部分女议员是作为男子妻子、女儿和母亲的延伸。

4. 目标 4: 降低婴儿死亡率

10. 到 2015 年,仍有可能实现降低婴儿和五岁以下幼儿死亡率的目标。2006 年至 2013 年,婴儿和五岁以下幼儿的死亡人数逐年减少。活产婴儿的死亡率从 2006 年的 24/1 000,减少到 2013 年的 23/1 000,五岁以下幼儿的死亡率从 2006 年 32/1 000 减少到 2013 年的 31/1 000。

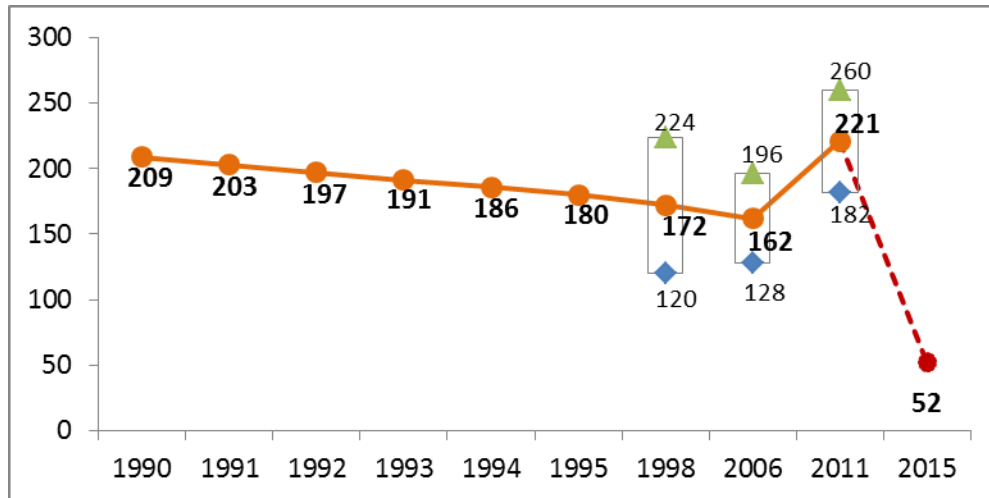
11. 2001 年至 2011 年,男婴和农村婴儿的死亡人数多于女婴和城市婴儿。设施欠缺和服务不足仍然是实现目标的障碍,偏远地区儿童得到适当的保健十分困难。

5. 目标 5：改善孕产妇保健

12. 活产婴儿的孕产妇死亡率，从 1990 年的 209/10 万下降到 2006 年的 162/10 万，2011 年又上升至 221/10 万。虽然 2006 年至 2011 年的人数差异在统计上意义不大(见图二)，但是过去关于菲律宾无法实现千年发展目标 5 的看法仍然成立。

图二

1990-2015 年孕产妇死亡率比率



资料来源：国家统计协调委员会(1990-1995)以及全国人口普查、国家人口和卫生调查、计划生育调查、家庭卫生调查和菲律宾统计局国家统计局办公室(1998-2011)。

13. 已婚妇女(15-49岁)的避孕普及率从2011年的48.9%提高到2013年的55.1%，由此看来普及生殖健康的目标也可能无法实现。这一数字与千年发展目标的63%相去甚远，因此实现这一具体目标的可能性不大。加快执行《负责任的生育和生殖健康法》，对更好地实现千年发展目标的具体目标5和增强妇女作出知情选择的能力都十分重要。

6. 目标 6：防治艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病

14. 艾滋病毒/艾滋病。新感染艾滋病毒病例迅速增加。仅2014年12月就报告了509个新感染艾滋病毒Ab血清阳性病例，比2013年同期增加42%。1984年至2014年，报告了2049个艾滋病例，其中1744例(85%)为男性。97%(1967例)为性接触感染，其中890例为同性性接触，657例为异性性接触，420例为双性性接触。艾滋病毒感染者年龄最小为1岁，最大为81岁(中间年龄为32岁)。

15. 疟疾。疟疾发病率从1990年的每10万人123例减少到2013年的7.9例，疟疾死亡率也从1990年的1.5人下降到2013年的0.01人。2004年有13个省宣布已经消除疟疾，2012年增加到了27个。

16. 结核病。结核病仍然是菲律宾发病和死亡人数最多的疾病之一。结核病流行率从 1990 年的每 10 万人 393 例，减少到 2013 年的 438 例。另一方面，结核病死亡率从 1990 年每 10 万人的 58 人，下降到 2013 年的 27 人。

7. 目标 7：确保环境的可持续性

17. 森林覆盖率。森林覆盖率从 2003 年占国土面积的 23.9%(7 162 560 公顷)，下降到 2010 年的 22.8%(6 839 718 公顷)。其原因是，2003 年至 2010 年期间的植树率大大低于森林产品的消耗率(刀耕火种式农业、烧炭和伐木等)。

18. 空气质量。菲律宾于 1991 年批准《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》，承诺逐步取消各部门含氢氯氟烃的进口和消耗。菲律宾不生产、也不出口含氢氯氟烃及其他臭氧消耗物质，因此以逐步减少进口的方式遵守条约。由于制定了大批改善空气质量的规定和政策，并通过了 1999 年《清洁空气法》，臭氧消耗物质大幅减少。

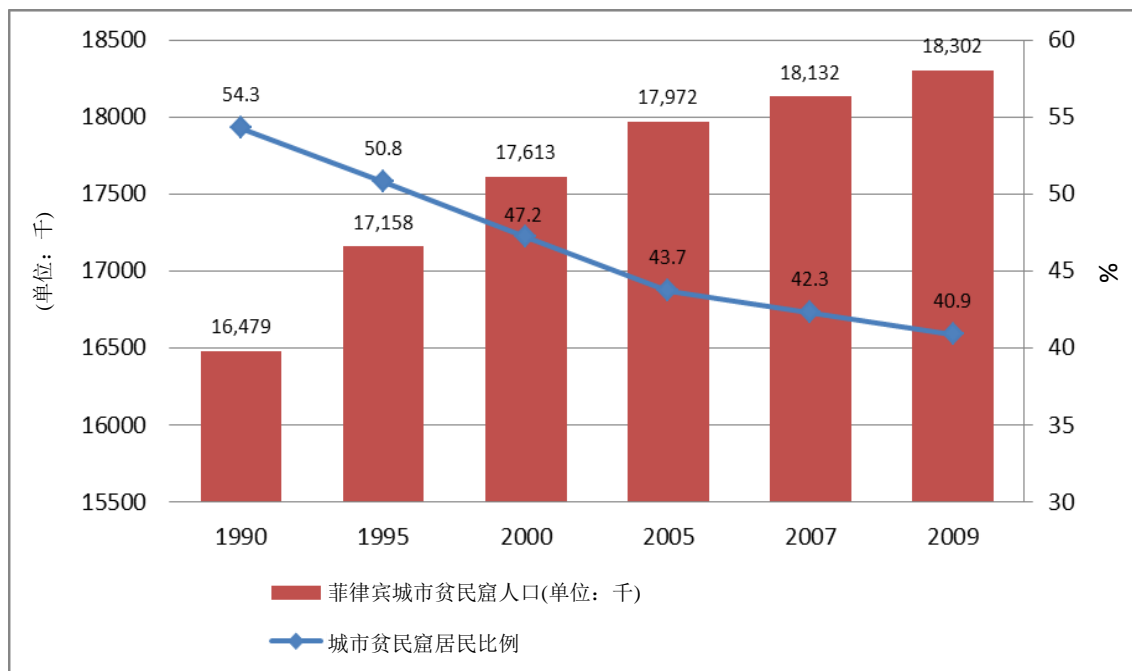
19. 生物多样性。自然公园、保护景观/海景、天然遗迹/地标、资源保留地、野生动物保护地、自然生物区和海洋保护区等保护区持续增加，从 1990 年的 143 个(249 万公顷，占国土面积 8.5%)增加到 2014 年的 170 个(407 万公顷，13.6%)。

20. 安全饮水和卫生。有安全饮水家庭的比例持续提高，从 1990 年的 73% 上升至 2013 年的 83.8%，显示很有可能达到 2015 年千年发展目标 86.5% 的具体目标。同时，有卫生厕所¹ 的家庭大幅增加，从 1990 年的 67.6% 增加到 2013 年的 92.2%，已经超过千年发展目标 83.8% 的具体目标。

21. 贫民窟居民。菲律宾城市贫民窟人口的估计比例，从 1990 年的 54.3%，下降到 2009 年的 40.9% 左右(见图三)。虽然比例有所降低，但是贫民窟居民人数却从 1991 年的 1 647 万增加到 2009 年的 1 830 万。

¹ 相对于开放坑、下沉/悬挂、桶式系统和没有厕所，自有厕所、公共厕所和封闭坑为卫生厕所。

图三
1990-2009 年城市贫民窟居民人数和比例



资料来源：联合国人类住区规划署(人居署)《2012/2013 年世界城市状况：城市的繁荣》(New York, Routledge, 2013)。

8. 目标 8：建立全球发展伙伴关系

22. 在进一步发展开放、有章可循、可预测、非歧视性的贸易和金融体制方面，菲律宾继续改善商业环境，提高行业的竞争力。在《2014-2015 年度全球竞争力报告》(日内瓦，全球经济论坛，2014 年)中，菲律宾在 144 个经济体中排名第 52 位，比上一年度的第 59 名上升 7 位。菲律宾的全球竞争力指数不断攀升，2010 年以来排名上升 23 位，位于各国之首。这一结果显示，过去四年的改革夯实了菲律宾的经济基本面。

B. 重大措施

23. 2000 年《联合国千年宣言》通过以来，菲律宾各级政府作出承诺，通过制定大量制定政策和执行方案支持千年发展目标。企业、民间社会、社区/民众和国际发展伙伴等利益攸关方齐心协力，加强了菲律宾实现千年发展目标的力量。

1. 有效措施

(a) 明确的体制安排

24. 实现千年发展目标得到了国家最高级别的政治支持，菲律宾前任和现任总统都曾率团出席会议，特别是参加联合国大会，报告菲律宾实现千年发展目标的进展。

25. 千年发展目标也是内阁定期会议政策讨论的中心议题，如总统参加的内阁会议和内阁小组会议，特别是人类发展和减少贫穷小组会议及国家经济和发展局董事会的社会发展委员会会议。议会也给予积极支持，成立了众院千年发展目标问题特别委员会，作为千年发展目标进展的监督机构。

26. 在方案和项目协调方面，经济和发展局董事会社会发展委员会的小组委员会，成立了国际发展承诺跨部门委员会，监测国家进展以及利益攸关方推动千年发展目标的努力，并监测、报告、审查和评价菲律宾在人类/社会发展国际会议上所作承诺的履行情况。社会发展委员会第 1 号决议(2003 年系列)² 责成经济和发展局作为千年发展目标协调监测的牵头机构，并为每个千年发展目标落实了具体的牵头机构(见表 1)。

表 1

千年发展目标具体领域的国家牵头机构

机构	千年发展目标具体领域
国家扶贫委员会	减少贫穷
住房和城市发展协调委员会	住房和住区
卫生部	卫生问题，包括水和卫生
国家营养委员会	饥饿和营养
教育部	初等教育
菲律宾妇女委员会	性别平等和增强妇女权能
环境和自然资源部	环境可持续性
内政和地方政府部	千年发展目标在地方的落实
菲律宾统计局(前国家统计办公室、国家统计协调委员会)	指标/统计数据
预算和管理部	筹资/预算
贸易和工业部；财政部	全球发展伙伴关系

² 题为“扩大国际人类发展委员会跨部门委员会的组成”，对社会发展委员会第 1 号决议(1996 年系列)作出修正。

27. 为确保为进展提供监测数据，国家统计协调委员会第 10 号决议(2004 年系列)³ 指定国家统计协调委员会作为菲律宾千年发展目标指数的储存单位，以及制作和改进千年发展目标统计数据的协调单位。决议并责成数据制作有关机构和地方政府部门制作并按时提供及时和准确的统计数据，用以监测千年发展目标的各项指标。国家统计协调委员会在千年发展目标观察网站上，随时发布显示国家进展情况的数据和估计数字。国家统计协调委员会的区域办公室维持区域千年发展目标数据库，提供区域一级的统计数字，在制定政策、确定优先领域和措施、编写千年发展目标进展报告中加以采用。

28. 政府通过经济和发展局并与政府部门、学术界和研究机构、联合国国家工作队和民间社会组织进行协商，编写了 2003、2005、2007、2010 和 2014 年度五份千年发展目标进展报告。报告介绍了千年发展目标的具体进展，遇到的挑战，以及按时实现千年发展目标所需采取的行动。

(b) 支持千年发展目标的政策

29. 发展计划。菲律宾把千年发展目标作为中期政策和战略的指导，制定了 2004-2010 年度中期发展计划和 2011-2016 年度菲律宾发展计划。千年发展目标纳入了部门计划和预算，并在需要执行的方案和项目中明确列为优先。

30. 菲律宾发展计划 2011-2016 年度中期更新，结合菲律宾千年发展目标第五次进度报告的建议，强调必须提高人的能力，降低脆弱程度，以实现发展机会均等，实现快速和持久的经济增长。中期更新并确认地理区域对人类生活品质的影响，并按以下三类省份的需求制定了政府措施：贫穷人口最多省份；贫穷人口比例最高省份；容易遭受多种灾害，特别是自然灾害省份。

31. 投资规划。支持千年发展目标的方案和项目已分别纳入 2004-2010 年度菲律宾中期投资方案和 2011-2016 年度公共投资方案，以及菲律宾中期发展计划和菲律宾发展计划。经济和发展局通过监测官方发展援助资金流动情况，把支持千年发展目标的外援项目列入了官方发展援助小组年度审查报告，提交国家议会审议。

32. 千年发展目标在地方的落实。作为千年发展目标地方落实的牵头机构，内政和地方政府部 2004 年 11 月发布 2004-152 号备忘录，⁴ 鼓励地方政府部门加紧执行方案、活动和项目，增加对基本社会服务的预算拨款，支持实现千年发展目标。备忘录还为以减贫为重点的计划和预算以及地方贫穷诊断和监测提出了指导方针，鼓励推广有利于实现千年发展目标的良好做法。为进一步协助地方政府部门，制作并提供了以下有利于实现千年发展目标的工具、文书和设施：

³ 题为“采用并提供数据支持千年发展目标各项指标”。

⁴ 标题为“地方政府部门在地方一级实现千年发展目标中作用的指南”。

- 地方政府部门实现千年发展目标方案清单, 建议地方政府部门为实现千年发展目标的具体目标可以执行的具体项目和活动;
- 千年发展目标地方化费用计算模板, 帮助地方政府部门对执行千年发展目标方案、活动和项目所需投资进行估算;
- 地方治理良好做法: 适应和推广机制, 推动可持续的地方治理良好做法的分享和推广并使之制度化, 促使地方政府部门更好地提供基本服务;
- 地方政府部门实现千年发展目标努力监测和评价跟踪系统, 对地方政府部门的贡献以及地方实现千年发展目标的进展和地方政府部门的相关举措进行监测;

33. 千年发展目标筹资。为提供到 2015 年实现千年发展目标所需财政资源的信息, 国家经济和发展局和联合国开发计划署(开发署)2006 年委托进行了一次研究,⁵ 对国家和地方政府对减贫、普及初等教育、千年发展目标中的卫生目标和改善供水和卫生的拨款情况进行审查。研究产生了执行 2007-2015 年度相关方案和项目所需资源、现有资源及资金缺口的估计数, 并就填补资金缺口提出了政策建议。菲律宾发展研究所 2011 年对研究进行了更新,⁶ 提出政府应考虑采取新的税收措施, 以实行财政紧缩, 又不影响千年发展目标和包容性增长的资金。

34. 2006 年以来, 财政和预算部出台了国家和地方预算编制导则和程序, 强调应为千年发展目标的方案、活动和项目提供资金。有关机构在编制支出计划和方案时, 高度重视千年发展目标:

- 卫生部卫生支出框架, 实现预算与中期政策优先挂钩, 确保为今后数年的各项优先卫生方案提供资金;
- 教育部 2012-2017 年度中期支出计划, 详细列出了弥补投入不足、促进普及优质教育的所需投资;
- 社会福利和发展部预算战略, 把有条件现金转移方案作为优先, 并针对各个家庭;
- 财政部千年发展目标基金,⁷ 划拨 5 亿菲律宾比索, 为地方支持实现千年发展目标的措施提供资金, 专门用于 4 类至 6 类城镇执行千年发展目标项目。基金帮助地方政府扩大和更新社会基础建设, 为民众提供有利于实现千年发展目标的优质服务;

⁵ 题为“千年发展目标筹资: 菲律宾”。

⁶ 题为“在财政紧缩期间为千年发展目标和包容性增长筹资”。

⁷ 千年发展基金办公室通过发布 04-12-22-2005 号决议成立。根据 2007 年 8 月 6 日签署的协议备忘录, 内政和地方政府部及财政部同意联合执行千年发展目标 F。

- 内政和地方政府部地方治理业绩管理方案，通过业绩挑战基金财政补贴机制执行。有助于刺激地方政府利用财政支持启动和维持地方经济发展措施，在地方一级开展减贫活动。

35. 作为上述努力的结果，国家政府社会服务支出呈上升趋势，从2008年的2 783亿菲律宾比索增加到了2012年的5 043亿菲律宾比索。

表 2

2008-2012 年度国家政府社会服务支出

(单位：10 亿菲律宾比索)

年度	2008	2009	2010	2011	2012
支出	278.3	310.0	306.0	408.1	504.3

资料来源：预算和管理部 2008-2012 年度支出预算和资金来源。

36. 监测千年发展目标。鉴于建立基准和地方进展监测的重要性，开发了地方贫穷核心指标监测系统，用以产生地方贫穷诊断和规划信息。监测系统建议采用 14 个地方贫穷核心指标进行地方规划和地方千年发展目标进展监测。内政和地方政府部和国家扶贫委员会也开发了社区监测系统，用以收集地方数据、询证规划、预算、地方发展方案执行及监测和评价，并对镇级住户进行了普查。社区监测系统核心指标包括卫生、营养、住房、水和卫生、基本教育、收入和就业，因此迅速作为产生千年发展目标指标的工具得到采用。截至 2015 年 1 月 15 日，该系统已在 75 个省份、69 个城市和 867 个城镇和 23 410 个投入使用。

(c) 执行支持千年发展目标的主要方案和项目

37. 菲律宾现金转移方案。2008 年出台的减贫方案利用有条件的现金转移机制，是政府除贫和实现千年发展目标战略的基础。方案有两个目标，即为有急需的家庭提供社会援助和实现社会发展，通过人力资本投资打破代际贫穷。通过国家住户减贫定向调查系统选择了受益家庭，社会福利和发展部采用国家统计局的家庭收入和支出调查及小地区估算对该系统进行管理。截至 2014 年 12 月 31 日，执行现金转移方案的有 80 个省份的 144 个城市和 1 483 个城镇，登记住户达到 4 455 116 个。其中，4 236 739 个住户由现金转移经常方案支付，218 377 个住户由经过修订的有条件现金转移方案支付。后一方案覆盖的受益住户不享受前一方案，如无家可归家庭和街头家庭。这些家庭分布在吕宋(1 821 649 个，40.89%)；棉兰老(1 725 190 个，38.72%)和米沙鄢群岛(908 277 个，20.39%)。

38. 全方位综合性社会服务 (KC)。这项方案采取社区发展办法，旨在消除贫穷和改善地方治理，加强公民的能力，落实和执行地方减贫方案。方案的实质是，把权力交还给人民，使人民能够就地方确定的发展方案作出知情决定。

39. 目前, KC 已在全国范围内执行国家社区发展方案, 并由社会和发展部负责执行这项国家政府减贫方案。在该方案下执行的项目还有: KC-补充资金、KC-千年挑战基金、澳大利亚赠款、日本社会发展基金的城市贫穷社区生计方案、KC-冲突区和平与发展方案、自下而上预算制和日本减贫基金。

40. 2003 年以来, 方案覆盖了 12 个大区 49 个省的 8 435 个镇和 364 个城镇。截至 2014 年 12 月, KC 共为 10 008 个分项目提供资金, 其中 6 611 个已经完成, 大约有 150 万个家庭直接受益。表 3 显示各个项目的实际完成情况:

表 3
项目的实际完成情况

项目	供资分项目	已完成分项目	已完成分项目的受益家庭
国家社区发展方案		正在进行的社会援助活动	
补充资金	2 330	2 328(99.9%)	595 334
千年挑战基金	2 966	1 786(60%)	388 933
澳大利亚赠款	230	0(0%)	0
日本社会发展基金城市贫穷社区生计方案	95	84(88.42%)	不适用
冲突地区和平与发展方案	3 351	2 287(66.25%)	577 359
自下而上预算制	921	125(13.57%)	不适用
日本减贫基金	115	1 (0%)	不适用
共计	10 008	6 611	1 550 281

41. KC 方案显示, 社区能力得到加强就能够调动资源, 用自己讨论、定位、执行、维持和拥有的方案解决紧急问题。2011 年 9 月, 世界银行编写了《KC 方案影响评估: 综合报告》, 介绍了方案取得的结果:

- 目标城镇的家庭和民选官员认为, KALAHI-CIDSS 方案颇有价值, 现有数据显示项目活动参与率相对较高;
- KC 方案充分减少了“精英把持”的风险;
- 方案对家庭消费具有积极影响;
- 方案导致基本服务得到改善;
- 方案按照项目的发展目标提高了镇议会的参与率, 增加了对镇收入和支出的了解;
- 项目对一些社会资本结果具有积极影响, 是家庭福祉更重要的决定因素。

42. 全民保健。2010年至2016年，国家保健计划推出全民保健方案，把实现千年发展目标作为其主要战略驱动之一。全民保健方案旨在促进保健平等，提供全面财政支持，更好地提供重点公共卫生方案和优质医疗，特别是为穷人。为实现千年发展目标中的卫生目标，采购了公共卫生商品在有条件现金转移地区的农村卫生所进行分配；组建和培训了社区卫生队；根据注册护士提高卫生水平和加强地方服务方案部署了1万名护士；12个千年发展目标问题集中地区制定了执行计划。⁸

43. 幼儿园至12年级基本教育方案。采用12年基本教育正式周期，是菲律宾全民教育国家行动计划提出的最为紧迫和重要的工作之一。根据基本教育方案，政府的目标是普及五岁儿童的幼儿园教育。初等教育保持六年不变，中等教育将从目前的四年延长至六年。制定这项方案的原因是，根据预测菲律宾需要提高能力赶上邻国，应对更高层次的能力需求。普及义务幼儿园教育始于2011-2012学年，2012-2013学年开始执行幼儿园至12年级一年级⁹和七年级(初中一年级)课程。¹⁰ 教育部正在准备高中教育所需要的基础设施(教室和其他安排等)。2016-2017学年和2017-2018学年将分别推出11年级(高中五年级)和12年级(高中六年级)。将保证幼儿园至12年级的连续性，强化课程以使学生在整个基本教育阶段掌握学习。

(d) 利益攸关方的积极参与

44. 踊跃争先：地方主要领导。千年发展目标的成败取决于地方政府部门的介入及其政治意愿，因为权力下放政策后，地方政府对选民的福利与发展负有首要责任(内政和地方政府部，2010年)。对菲律宾来说，通过编写国家以下各级千年发展目标报告的办法将这些目标地方化是一个创举。17个省级和3个市级政府通过编写千年发展目标报告，对报告增强了主人翁感，对千年发展目标增强了责任感(Reyes, 2014年)。很显然，他们对千年发展目标的政治参与已转化为致力于实现千年发展目标及具体目标的决心。带着这种决心，他们就能：(a) 为千年发展目标方案和项目编制预算并具体执行；(b) 有意识地解决实现目标方面的薄弱环节，对已有的成绩努力加以保持；(c) 将千年发展目标纳入地方发展计划的主流。

45. 国际发展伙伴。由菲律宾发展论坛负责开展宣传活动，吸引捐助者的支持。该论坛是政府促进利益攸关方就国家发展议程进行实质性政策对话的主要机制。该机制设有千年发展目标与社会进步技术工作组，帮助开展政策对话，支持千年发展目标。若干多边和双边机构都已按照千年发展目标调整了国家援助框架。政

⁸ 称为卫生部千年发展目标12个省区：马尼拉大区、西内格罗、奎松、宿雾、班诗兰、伊洛伊洛、甲米地、马京达瑙、南三宝颜、莱特岛、南达沃和邦板牙。

⁹ 第一批全面参加K至12年级方案。

¹⁰ 第一批参加中等教育强化方案。

府为了开展有条件现金转移方案，与世界银行等捐助机构结成伙伴关系，为方案的执行提供资金支持。在调集财政资源方面，利用了国际发展机构的援助。2000-2010 年间为改善基础教育部门而接受的外国援助(贷款和赠款)共计约 459 亿菲律宾比索。

46. 公私伙伴关系。政府认识到私营部门作为国家发展主要推动者所发挥的重要作用，把落实公私伙伴关系作为一项加速国家基础设施发展、保持经济增长的根本战略。为加强公私伙伴关系，2010 年菲律宾成立了公私伙伴关系中心，对发展公私伙伴关系的工作进行协调。目前，公私伙伴关系框架已经扩大，纳入了卫生、教育等非传统性基础设施部门以及其他社会基础设施和发展项目。

47. 企业部门。“菲律宾企业为社会发展服务”组织通过与公司基金会业务主管和领导、公司官员、政府伙伴及捐助界进行一系列磋商，牵头制定了菲律宾千年发展目标企业行动框架。2004 年，“菲律宾企业为社会发展服务”发表《应对千年发展目标的挑战：菲律宾企业路线图》和《2010 年企业与千年发展目标投资报告》，表示 2005-2010 年间企业界将投资约 25 亿菲律宾比索，用于执行减贫、卫生、教育及环境方面的千年发展目标举措(见表 4)。

表 4

私营部门千年发展目标方向的投资

减贫项目	为穷人创造生计和就业机会	17.6 亿菲律宾比索
	为儿童提供包括食物和营养品在内的基本服务	
教育项目	直接改善学校设备	4.35 亿菲律宾比索
	支持改善系统	
	建设家长和教师的能力	
	为学生提供助学金和资助	
卫生	公司主办的医疗队	1.45 亿菲律宾比索
	在工作单位为雇员及其家属开展的艾滋病毒/艾滋病、结核病及其他疾病的防治方案	
环境	参加调查的大多数公司都支持可持续利用水资源举措	1.43 亿菲律宾比索
	在资助方面，促进生物多样性方案获得的投资最多	

48. 民间社会。民间社会积极进行参与，比如 Gawad Kalinga/人类栖息地及其他非政府组织参与执行了为卡加延德奥罗、伊利甘和杜马格特市台风“天鹰”灾民实施了一项全面永久住房方案。

49. 在医疗服务人员中间建立了转诊系统，为艾滋病毒携带者及受影响的家属和密友更系统地提供治疗、护理和支持服务。在棉兰老开展的“抗击艾滋病联盟”举措就是例证。

50. 菲律宾壳牌基金会的“抗击疟疾运动”在巴拉望、阿巴尧、基里诺、苏禄和塔威塔威等 5 个疟疾流行省份分发长效驱虫蚊帐和室内滞留喷剂，降低了疟疾发病率和死亡率。

51. “菲律宾社会观察”是促进以人为本的可持续发展的公民组织网络，编写了关于千年发展目标的公民报告，从民间社会组织的角度评估了政府的努力，并就如何改进千年发展目标执行工作提出了建议。

52. 还应当强调媒体在加深民众(尤其是偏远地区居民)对千年发展目标的接纳和理解方面所发挥的作用。“菲律宾媒体倡导发展和赋权”是媒体倡导者联盟，它帮助创造了一个对性别、人口及生殖健康等方案(尤其是边缘化和贫困群体实现千年发展目标)更加有利的政策环境。

53. 社区/民众的参与。亚洲开发银行 2012 年发布研究报告《菲律宾的 KC 项目：分享关于社区驱动的发展的知识》，称 KC 项目的参与性规划进程使所有社区成员(特别是穷人)都有机会参加村庄发展规划所需的情况分析。这些规划又进一步成为城市发展规划的重要依据。该方案的市内村庄间论坛加强了地方规划和预算系统对穷人需求的顺应。该论坛是选择次级项目和分配发展资源的有效机制。

2. 无效措施

(a) 政策的冲突和重叠

54. 若干冲突重叠政策造成了一些项目的延期或搁置，其中包括：

- 与农业和渔业现代化法相对的森林保护法律；
- 与渔业法相对的国家保护区综合系统法，特别是保护区内城市的供水收入方面，森林保护法并与保护区内地方政府部门管辖权方面与地方政府法相对立；
- 采矿法、国家保护区综合系统法、土著人民权利法与地方政府法。

55. 关于为穷人提供体面住房问题，各项法律规定，“社会化经济住房”是指房价在中等收入和低收入者的负担能力范围(即家庭总收入的 30%)以内的住房。因此，社会化住房的目标受益者是收入最低三个十分位的居民。然而，考虑到现行价格，只有收入在第 6 十分位及以上的家庭才买得起社会化住房。

(b) 地方一级执行和监测不力

56. 实现千年发展目标在很大程度上取决于为民众有效提供基本社会服务，而大部分民众由地方政府机构负责管理。但是，由于以下一些原因，地方一级的执行和监测工作一直软弱无力：

57. 缺乏能力。因上述保健工作下放基层，必须加强地方能力，保证其掌握经培训的人力资源，否则，卫生设施的改善就变得毫无意义。加速实现千年发展目标 5 全国议程建议，卫生部确定如何组织产科急救服务，并评估卫生设施和医院的需要(功能与分布)，作为增强能力、降低孕产妇死亡率工作的依据。在环境方面，菲律宾 2011-2016 年发展计划强调指出，必须发展地方政府部门的能力，以便开展本职工作，并适当承担环境与自然资源方面的职能。这是因为执行环境和自然资源法规需要使用复杂的新技术(例如地理信息系统、信息系统、全球定位系统、估值、数据库和信息系统网络连接)。

58. 资源限制。需要改进地方政府部门为民众提供服务的体制能力和财政能力，这样才能有效促进千年发展目标工作。菲律宾发展研究所与联合国儿童基金会(儿基会)共同编写了《为在亚洲实现千年发展目标而改进地方服务的提供：菲律宾案例》研究报告，其中指出 1991 年颁布地方政府法后要求立即移交执行下放服务的权力、职能和责任，造成“地方政府单位的权力与其机构及财政能力脱节”。报告认为，资源限制和机构赤字影响到所提供服务的质量和数量，特别是在多数五级和六级市以及低收入省份。上述担忧突出表明，必须加紧努力，加强地方政府单位的承担能力，改进为民众提供的服务。

59. 未普遍实施内政和地方政府部的监测与评估系统。尽管有关政府机构就地方一级建立进展监测机制问题发布了通告，但许多地方政府部门依然缺乏适当的监测系统，以跟踪进展并及时提供分类数据和统计结果，进而明确实现千年发展目标所需要的干预措施。建立监测系统(例如基于社区的监测系统)需要经费，因此如何促动地方政府部门为这类系统投资仍然是个难题。地方政府部门实施内政和地方政府部监测与评估系统的比例较低，妨碍了建立提供地方进展情况的系统的工作，而这项工作本是地方政府部门决心实施、并已获得投资、为支持实现千年发展目标而采取的举措。内政和地方政府部认为，未普遍实施监测与评估系统的原因如下：

- 缺乏资金，无法在全国范围进行介绍并提供技术援助；
- 跟踪地方一级千年发展目标进展情况的多种数据收集工具造成混淆；
- 工作重点发生冲突；
- 对表格的填写和编码理解不一；
- 因记录管理不当，难以跟踪三年的数据。

60. 未普遍报告千年发展目标的预算分配和支出。预算和管理部-国家经济和发展局第 01-2011 号联合通告¹¹ 要求有关政府机构报告千年发展目标方案、活动和项目的拨款、支出及结果，全国经济和发展局将这些资料汇总，就能确定政府对千年发展目标的财政投入。由于跟踪工具是独立的监测工具，在规划过程中没有有意识地加以考虑，因此对每种千年发展目标的干预工作的分类可能没有反映出地方政府单位为实现千年发展目标而制定和执行各种方案、活动和项目时做出的有意识的努力。所以，仍希望地方一级为实现千年发展目标做出有意识的规划(内政和地方政府部，2010 年)。

61. 地方一级对千年发展目标重视程度不一。在政策方面，地方政府对千年发展目标 4 和 5 的支持依然不足。在各大区各省份都能看到，地方政府部门对这两个目标的政策支持程度最低。这也在某种程度上说明了这两个目标在国家层面滞后的原因所在。保障孕产妇健康(包括提高避孕药具普及率和提供生殖健康服务)依然没有得到地方政府单位的重视。因此，如何让地方政府部门通过颁布地方政策来支持这些目标仍然是一个重大关切。

(c) 增长的包容性没有体现

62. 十年的经济增长并未给最贫穷和最弱势群体带来惠益。虽然开展了种种减贫方案，但某些群体依然没有摆脱贫困。渔民、农民、儿童、自谋职业者及无报酬家庭工作者的贫穷率高于全国平均水平，这种情况在过去十年中始终没有得到改善。土著居民仍然是最弱势的群体。此外，不稳定工作在所有工作中仍然占比很大，说明许多人的就业相对并不稳定。

(d) 城乡差别

63. 各大区学校儿童的净入学率、续学率和毕业率依然差别很大。家庭年均收入较高的地区情况较好。此外，初级和中级教育中的男女生比例趋势都表明，实现教育方面性别平等的工作重点在于男生。男生失学的原因包括需要工作、交不上学费、缺乏学习动力等。

64. 在孕产妇健康方面，大区之间差别很大，原因可能是得不到足够的孕产妇保健服务(偏远地区尤其如此)，以及妨碍孕产妇利用保健服务的其他社会经济因素。此外，相当多的孕妇依然在家分娩，负责接生的不是懂技术的职业卫生工作者，而是传统或民间月嫂(hilot)，在缺乏懂技术职业工作者的地方，情况尤为严重。加速实现千年发展目标 5 全国议程显示，妇女倾向在家中分娩有以下几个理由：

- 家庭以外分娩曾受到无礼待遇；
- 提供产前护理、助产和产后护理缺乏连续性；

¹¹ 题为“千年发展目标预算分配和支出，包括实体目标和成绩上报工作制度化准则”。

- 距离远；
- 费用大。

65. 另外，妇女没有得到全面的产前服务，因此错过了改善妇女全面健康、改进孕产效果的机会。其他问题包括：转诊系统不完善；因缺乏意识而没有使用卫生设施；计划生育服务需要得不到满足情况日益严重；少年怀孕增加。

(e) 数据限制

66. 有些指标缺乏及时或最新数据也妨碍了政策和方案的有效落实。问题主要在于收集数据间隔时间长，数据收集、处理和传播之间又有时滞。例如，婴儿、五岁以下幼儿及孕产妇死亡率三至五年才估算一次。此外，有些指标缺乏明确目标，例如目标 1 下的就业、目标 7(确保环境可持续性)下的安居权、目标 8 下的具体目标。如能更明确地确定具体目标，则这些指标进展的监测工作会更有意义。

67. 性别和地域数据分类对制订适当的干预措施也很重要。目前，千年发展目标部分指标有按性别分类的数据。关于地域分类，大多数指标都有全国和大区数据。菲律宾统计局仅就有限的一些指标编制了地区级和省级数据，并通过千年发展目标地区监测及千年发展目标省市监测报告这些数据。不过，指标有限是因为缺乏省级分类数据及省市两级的数据。只有为监测地方一级千年发展目标进展情况而投资建立地方数据收集系统的地方政府部门才有可能提供数据。因财政拮据，不是所有地方政府部门都有社区监测系统。有些部门已开始进行第二轮调查，但由于上述原因，许多部门无法就第一轮调查的结果采取行动。

(f) 人为灾害和自然灾害

68. 菲律宾是世界上最易遭受灾害的国家之一，人为灾害和自然灾害也影响到菲律宾实现千年发展目标。《菲律宾第五次千年发展目标进展报告》介绍了这些灾害使非贫穷家庭陷入贫穷，并使贫穷家庭愈加贫穷。

C. 经验教训

69. 千年发展目标干预工作中获得的一些经验教训总结如下：

- 确定像国际发展承诺问题跨部门委员会这样一个组织机构来牵头，领导千年发展目标的全国监测和报告工作，为将千年发展目标纳入政府常规职能铺平了道路。
- 在千年发展目标各领域都落实一个牵头机构，有助于将这些目标纳入有关政府机构的主要职能，使这些机构认识到其对千年发展目标负有主人翁责任，并使千年发展目标成为国家预算的重点。不过，还需要对若干冲突和重叠政策进行审查和协调，确保执行工作的效力。

- 衔接良好的伙伴关系。高效兑现成果的系统要求所有参与方都至少能随时了解其他伙伴正在从事的工作。需要在两个层面上加强协调工作：
 - 国家政府机构之间：应当就千年发展目标地方化的举措进行相互评价以避免重叠，并对各个项目加以协调，更好地实现预定目标。这方面，内政和地方政府部首先开始行动。
 - 地方政府部门之间：彼此更加密切地合作，就更有可能将发展目标和指标充分地方化。取得优异成果的地方政府部门可以向落后部门介绍良好做法。地方政府部门联盟会议是交流经验的好机会。
- 制定政策为千年发展目标地方化创造环境，使地方政府部门能在提供服务方面发挥先锋作用，支持千年发展目标的实现。不过，为了有效地开展干预工作，地方政府部门需要加强体制和财政能力。
- 在有官方数据可供利用的基础上建立了一个国家和国家以下各级进展情况跟踪系统。不过，若有按性别和地域分类、适当而及时的统计和数据，这个监测系统就会更加完善。
- 让地方获得数据对其采取适当干预措施十分重要。比如，有些地方政府部门因种种需要利用了社区监测系统所采集的数据。不过，许多地方政府部门还需要得到进一步促动，才能投资建立数据监测系统。还应当提高运用数据确定工作重点的能力，从而制定有效的方案和项目，支持千年发展目标。
- 必须建立一个数据库系统，用以了解地方一级进展情况、地方政府部门的措施、地方政府部门为千年发展目标投资的情况。因此，更加需要加强内政和地方政府部监测和评估系统的实施工作。
- 应对支持千年发展目标的举措进行监测，以评估对实现千年发展目标所做的贡献。需要改进全国经济和发展局与预算和管理部共同设立的监测政府工作和财政成就的报告机制。设立一个监测民间社会组织及企业部门所做努力的机制也很有意义。
- 必须加强宣传活动，用新的和创新方式让地方政府部门了解千年发展目标以及地方政府部门在实现千年发展目标方面的重要作用。必须进一步传播将千年发展目标地方化的工具和方案，鼓励地方政府部门加以利用。
- 千年发展目标地方化的经验教训表明，2015年后议程的地方化工作应当在所有地方政府部门同时展开。应向较为贫穷和能力较为薄弱的地方政府部门提供支持，帮助其建设能力。

- 地方治理的透明度。应从地方主管的政治参与着手进行。地方治理的透明度使民众在发展议程方面更好地对地方官员进行问责。
- 必须促进包容性增长，确保最贫穷和最弱势群体获得必要援助，改善生活条件。因此，必须把资源用到服务不足的地区，帮助渔民、农民、儿童和土著人等最弱势群体。必须为最弱势群体提供能赚钱的就业机会，因此创造就业机会应当成为减贫战略的核心环节。
- 2011-2016 年菲律宾发展计划阐述了下列实现包容性增长的重大战略：(a) 大规模发展基础设施；(b) 提高治理水准；(c) 人的发展和创造人力资本；(d) 缓解贫穷的直接措施；(e) 创造就业机会。应当推动各利益攸关方为实现这些战略而通力合作。实现地域之间、不同收入之间、不同社会阶层之间发展机会的平等，其他不平等现象就会缓解。
- 必须尽量减少人为和自然灾害的影响，因为这些灾害会妨碍国家的减贫工作。必须提供充分的安全网，尽可能防止人民陷入贫穷。

二. 专题重点

制订菲律宾可持续发展框架

70. 菲律宾可持续发展的总体愿景是“人人享有繁荣、和平、公正与尊严”。这既是一个宏伟的愿景，又是一个承诺：菲律宾民众将从经济增长中平等获益；都能享有人权；在一个公正、和平和有凝聚力的社会中充分实现个人潜能；并与自然和谐相处。这是一个以人为中心、体现社会集体梦想的愿景：珍视家庭和人与人的关系；保持多样性；捍卫人权；尊重自然；珍视合作。

71. 要实现这个愿景，就要根据菲律宾社会认为最重要的下列七项指导原则来规范人们的选择、程序和决定：

1. 生态完整性和承受力。可持续发展应当承认自然是有限、脆弱的资源，是一项共同遗产，在追求经济发展和人的发展时应当尊重自然的完整性和承受力，使自然成为后世后代用之不竭的资源。
2. 强大的宏观经济基础。可持续发展应当保护强大的经济基础，即坚实的财政、资金和金融环境以及强健的国际收支状况。健全的财政管理能创造必要的公共税收，从而为人的发展提供基本社会服务，提供高质量基础设施，这两者又能促进为资本形成投资。
3. 尊重人权和社会公平。可持续发展应立足于尊重每个人不可剥夺的基本权利、追求基本需要的满足、全面参与社区生活、平等享有生计和资源。

4. 和平、秩序和安全。可持续发展应通过国内社会政治稳定和邻国之间领土完整促进和谐相处，保证所有人在和平与安全中生活的权利。

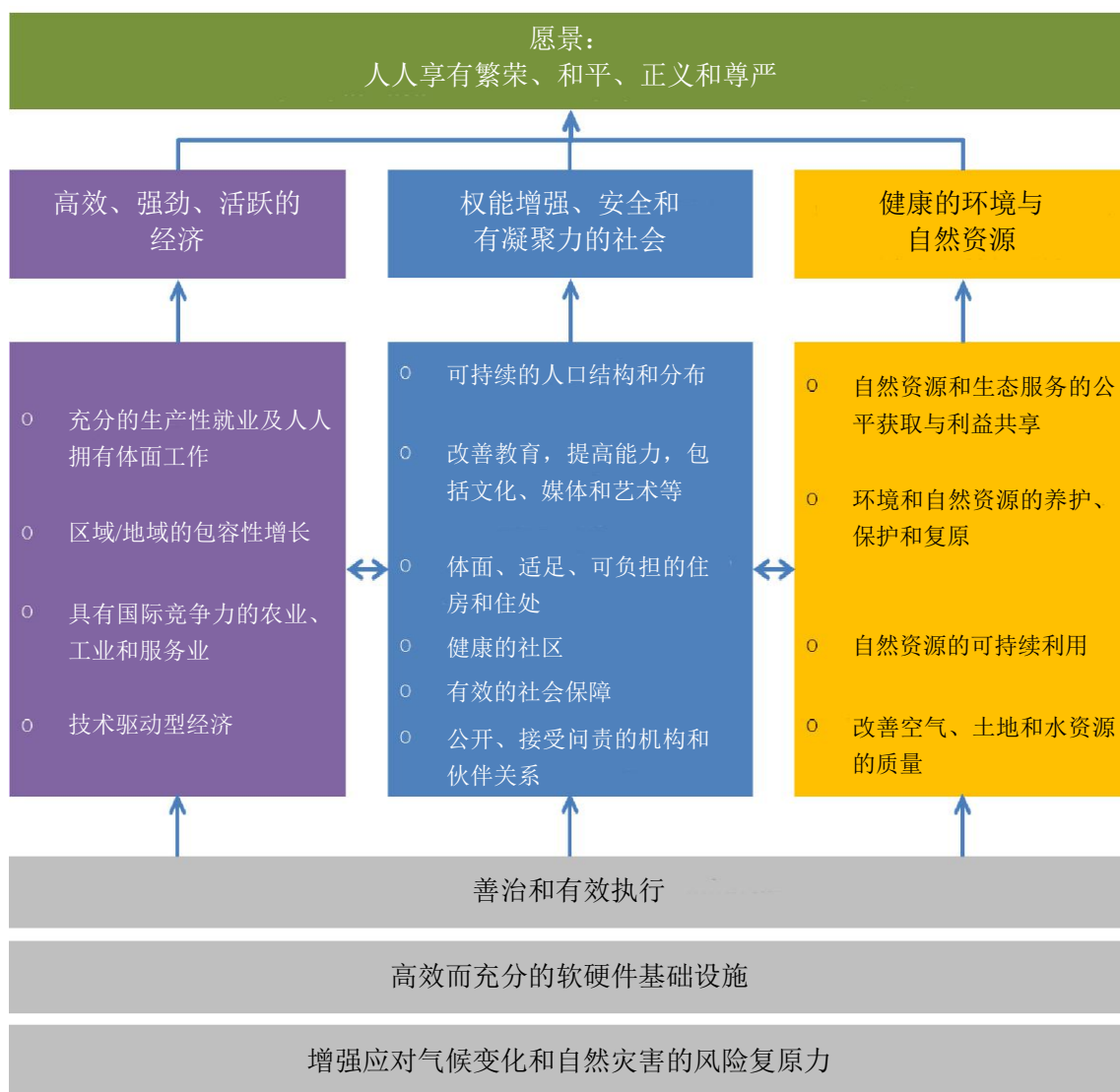
5. 分担责任。可持续发展应当是一项共同分担、不可分割的责任。应当本着主要发展行为体(政府、企业、民间社会组织 and 国际发展组织)之间团结一致、伙伴互助的精神建立体制架构与程序。

6. 文化和宗教的敏感性。可持续发展应当尊重文化多样性，尊重不同族群的道德规范和精神内涵，立足人权建设一个和平、公正、有凝聚力的社会。对菲律宾而言，这一点尤为重要，因为菲律宾具有族裔、文化、宗教众多的特质，整个群岛上有 100 多个族裔语言群体。

7. 稳定的人口。制订可持续发展政策和行动规划应以对人口、资源、环境与发展之间动态关系的认识为基础。稳定的人口将能确保经济、政府和环境满足人的基本需要，确保在变革的道路上向着繁荣、健康和可持续的未来不断前进。

72. 在上述七个原则的指导下，所拟议的可持续发展框架立足于国家三大发展目标，而这些目标又源自经济发展、社会发展和环境稳定这相辅相成的可持续发展三大支柱。该框架将环境、社会和经济问题纳入各级的规划和落实工作，以满足基本需要，提高生活水准，保护环境和自然资源，使全国人民都拥有一个平等、富足和安全的未来。

图四
拟议可持续发展框架



73. 为实现上述总体愿景，正在努力实现下列主要目标：

1. 高效、强劲和活跃的经济，主要目标有 4 个：
 - (a) 充分的生产性就业及人人拥有体面工作；¹²
 - (b) 区域/地域的包容性增长；
 - (c) 有国际竞争力的农业、工业和服务业；

¹² 国际劳工组织将其定义为所有可工作、能工作、积极找工作的人都能找到工作的就业水平。

(d) 技术驱动型经济。

2. 权能增强、安全和有凝聚力的社会，有 6 个目标：

(a) 可持续的人口结构和分布；

(b) 改善教育，提高能力，包括文化、媒体和艺术等；

(c) 体面、适足、可负担的住房和住处；

(d) 健康的社区；

(e) 有效的社会保障；

(f) 公开、接受问责的机构和伙伴关系。

3. 健康的环境和自然资源，有 4 个目标：

(a) 平等获得并受益于自然资源和生态系统服务；

(b) 环境和自然资源的保存、保护和恢复；

(c) 自然资源的可持续利用；

(d) 改善空气、土地和水资源的质量。

74. 为夯实实现上述三大目标的基础，存在以下一些重大的交叉问题：(a) 善治和有效执行，(b) 高效、充分的软硬件基础设施，(c) 增强应对气候变化和自然灾害风险的复原力。

75. 一个有效的监测和评估系统将是支撑各方面工作的基础，而菲律宾 21 世纪议程却忽略了这一重要的基础。可持续发展框架在认识到以往弱点的同时，将制定中长期战略推进可持续发展。

76. 为落实可持续发展框架，拟定了一个三阶段落实计划，时间跨度 30 年(2016 年至 2046 年)，包括实现愿景的短期、中期和长期战略与目标。

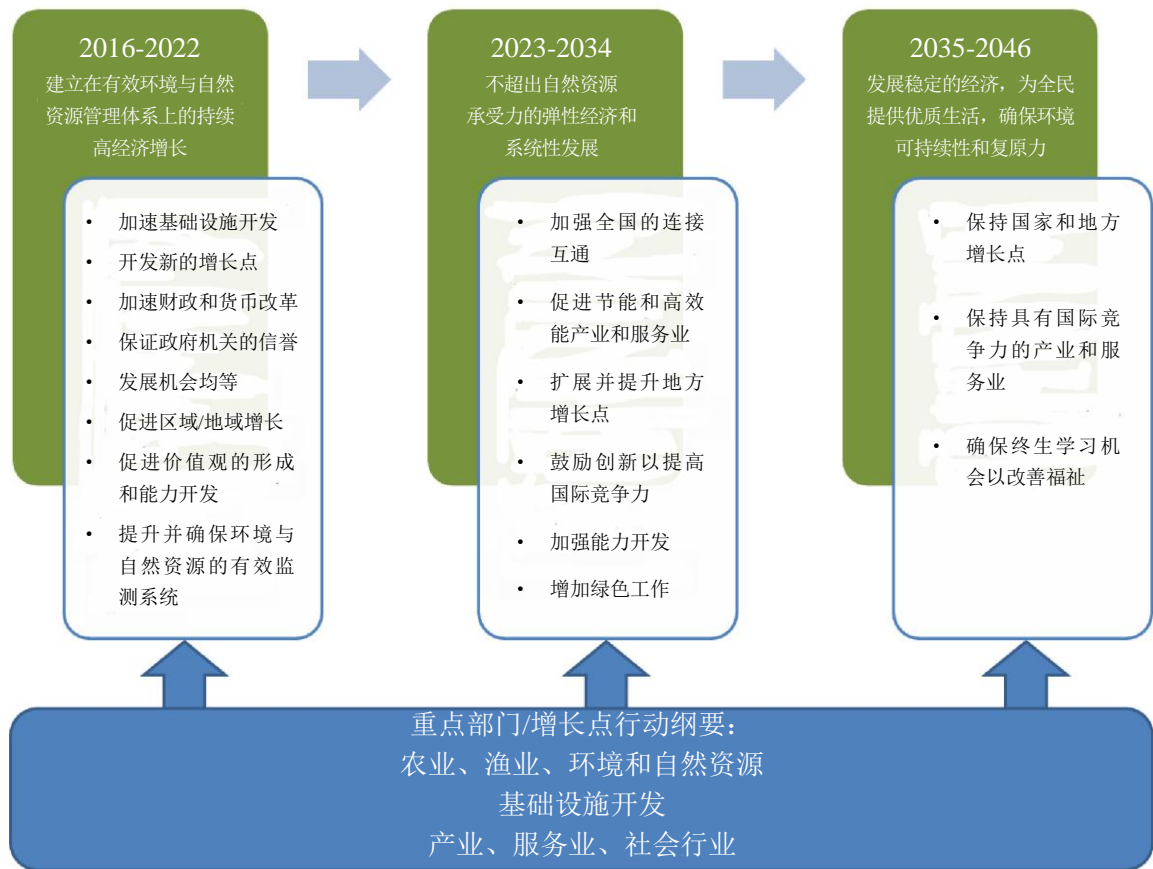
77. 第一阶段(2016-2022 年)战略将指导下届政府中期发展计划，目的是在有效的环境与自然资源管理系统到位的基础上保持本届政府的成果。如图五所示，已经确定了八个战略方向。

78. 第二阶段(2023-2034 年)将进入不超出自然资源系统承受力的弹性经济和系统性发展阶段。这一阶段至少有 6 个战略方向提供支持，将扩展或强化第一阶段的战略。

79. 第三阶段(2035-2046 年)将预期在前两阶段的基础上，实现稳定的经济，为全体人民带来高质量的生活，同时确保环境可持续性和复原力。

80. 应该指出，上述三个阶段的战略是指示性战略，还需确定每一阶段的发展蓝图，同时考虑到现有政策、方案、活动、项目和资源。还要在发展蓝图的指引下，结合现有专题和地域规划、政策、方案和项目，制定各部门的行动纲领。

图五
拟议的执行阶段和战略



81. 通过各阶段与主要利益攸关方的协商，进一步充实可持续发展框架及其组成部分。框架将与时俱进，吸纳新的知识、新的现实和不断变化的挑战。目标和战略重点都将进一步放大或改进，因为可持续发展框架需要全国各行各业的认可，这也是今后监测与评价工作的要求。

82. 在可持续发展框架获得批准后，要制定详细的、基础广泛的行动计划，体现多利益攸关方参与、建立共识的可持续发展原则。可持续发展框架的发展目标、重点目标和战略举措，将成为行动规划阶段确定具体目标和指标的基础。具体目标将提出明确的时限、可衡量的指标和确保成果的问责制。由于时间跨度大，将在具体阶段设定主要进展标志，以表明在实现可持续发展愿景方面取得的进展。