联合国 A/66/126

大会

Distr.: General
11 July 2011
Chinese
Original: English

第六十六届会议

暂定项目表* 项目 119

千年首脑会议成果的后续行动

加快实现千年发展目标：持续和包容性增长的可选办法以及在 2015 年后推进联合国发展议程的问题

秘书长的年度报告

摘要

本报告探讨了在到 2015 年实现千年发展目标道路上最近取得的进展和仍然面临的挑战。报告应成员国的要求，探索了促进持续和包容性经济增长方面的成功经验，以此作为实现千年发展目标战略的一部分。报告进一步强调必须加紧努力，履行加强全球发展伙伴关系(目标 8)的承诺，妥善落实在 2010 年大会关于千年发展目标的高级别全体会议上达成的协议。随着 2015 年最后期限的日益临近，现在还应当展望国际发展议程的未来；本报告就关于一项新议程和适当的协商进程的关键因素提出了建议。

* A/66/50。

11-41039 (C) 290711 020811

请回收

一. 导言

1. 自世界各国领导人确立了大幅度减少极端贫穷、饥饿、文盲和疾病的目标和具体目标十余年来，《千年宣言》[1] 和源于该宣言的千年发展目标的问责制框架激发了发展努力，并帮助确定了优先事项和重点干预措施。在大会关于千年发展目标的高级别全体会议题为“履行诺言：团结一致实现千年发展目标”的成果文件[2] 中，会员国请秘书长就落实千年发展目标的进展情况提交报告，并就如何在2015年后进一步推进联合国的发展议程提出建议。此外，大会第65/10号决议请秘书长在其提交的关于落实千年发展目标方面进展情况的年度报告中列入关于促进持续、包容性和公平经济增长以加速消除贫穷和实现千年发展目标方面的分析和政策建议，并将此工作继续到2015年。

2. 本报告对这些请求做出回应，随后还将有一系列关于千年发展目标的成就的年度分析报告，包括在2015年以后推进联合国发展议程的建议。

二. 实现千年发展目标方面的进展[3]

A. 取得的进展

3. 若干领域取得了重大进展，原因是一些发展中国家的人均收入持续增长以及关键领域中开展了有针对性的政策努力，包括扩大直接向最有需要的人提供服务和其他资源的方案。

4. 全世界仍然朝着减贫目标迈进，尽管在2008-2009年期间经济不景气造成挫折，并因此出现粮食和能源价格危机。预计到2015年，全球贫穷率将下降到15%以下，远远低于23%的既定目标。然而，这一全球趋势主要反映了东亚、特别是中国的快速增长和加速减贫。以目前的进展速度来看，撒哈拉以南非洲、西亚及高加索和中亚地区，不太可能到2015年把其每天的生活费低于1.25美元的人口比例减半。此外，世界许多地方生活在贫困中的人数实际上在增加。

5. 自1990年以来，接受初等教育的情况已大为改善。净入学率从1991年的80%增至2005年的88%。东南亚、北非、拉丁美洲和东亚已接近实现普及初等教育。然而，发展中国家作为一个整体，最近在提高初等教育的入学率和完成率方面的进展令人失望。净入学率自1999年以来只增加了7%，达到2009年的89%。

---

[1] 大会第55/2号决议。

[2] 大会第65/1号决议。

[3] 除非另有说明，本节均取材自《2011年千年发展目标报告》所建立的信息库，见http://unstats.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Products/ProgressReports.htm。

6. 降低儿童死亡率的全球目标亦可望达到。实现这一目标将需要在若干区域，特别是南亚、撒哈拉以南非洲和大洋洲加紧努力。全世界 5 岁以下儿童的死亡人数从 1990 年的 1 240 万下降至 2009 年的 810 万。这意味着每天少死亡近 12 000 名儿童。2000 年至 2008 年，提高免疫覆盖率及增加第二剂免疫接种机会，使全球麻疹死亡人数下降了 78%。这些得以避免的死亡人数占由各种原因导致的 5 岁以下儿童死亡人数下降总量的四分之一，但发展中世界各区域最贫穷家庭的儿童的弱势地位仍然超出比例。

7. 在过去十年中，疟疾患病率和由该疾病引起的死亡人数大幅下降，原因是对控制疟疾增加了资金并予政策关注。仅在 2008 年和 2010 年间，在撒哈拉以南非洲地区就分发了 2.9 亿顶蚊帐，足以惠及 7.65 亿处于危险之中人口的 76%。

8. 艾滋病毒新感染病例及其他传染病的负担正在稳步下降，撒哈拉以南非洲占降幅的大部分。得益于各种方案的大幅扩大及资金的增加，接受艾滋病毒和艾滋病抗逆转录病毒疗法的人数从 2004 年至 2009 年增加了 13 倍。因此，同期与艾滋病有关的死亡人数下降了 19%。自 1995 年以来，由于实施了有关结核病治疗的有效国际协议，有多达 600 万条生命获得挽救。

9. 全世界正朝着实现让更多的人获得改善的饮用水的全球目标迈进。然而，这方面的进展在各国和区域间很不平均。另外，在世界许多地区，由于污染及地表水和地下水的污染，各种与水质有关的问题仍然存在。在世界所有地区，农村人口往往滞后于城镇人口；例如，在撒哈拉以南非洲地区，城市居民获得改善的饮用水源的机会几乎是农村居民的两倍。

B. 大多数弱势民众在很多方面被遗漏

10. 在减轻特别是在南亚较贫穷家庭中营养不良情况方面几乎没有取得任何进展。在取得几十年的进展之后，世界上营养不良人数在近几年内急剧上升，部分原因是全球经济危机所造成的食物价格上涨，就业和收入减少。联合国粮食及农业组织(粮农组织)估计，2009 年超过 10 亿人遭受饥饿。2010 年这一数字下降到 9.25 亿，但仍远高于关于减少饥饿的千年发展目标。微营养素缺乏症，或曰“隐性饥饿”，影响到全球约 20 亿人。在南亚，优质食物的短缺和不良的喂食习惯，以及环境卫生不足和广泛存在的贫穷，使儿童体重不足的比例居世界最高。生活在发展中地区农村的儿童出现体重不足的可能性是城市儿童的两倍。儿童到两岁时营养不足，致使其身材更矮小，入学延后，学习能力差，成年后收入更低，而对于女童，则难产和孕产妇死亡的风险更大。

11. 小学入学率和完成率依然严重欠缺。在撒哈拉以南非洲地区，小学入学率从 1991 年的 54%上升到 2009 年的 76%，但该地区仍有 24%的儿童失学。更普遍的情况是，发展中国家最贫穷家庭的儿童，特别是那些生活在农村地区的儿童和残疾儿童，不太可能入读小学，而更可能在完成小学教育前辍学。在发展中地区，最

贫穷的 20%家庭中的女孩的失学率高于最富有家庭女孩 3.5 倍，高于最富有家庭男孩 4 倍。此外，最近的证据表明，教育质量落后于入学率的提高。[4]

12. 获得孕产妇保健方面的差距最令人关注。绝大多数孕产妇死亡都是可以避免的。然而，在世界许多地区，尤其是贫穷、土著妇女[4] 和那些生活在农村地区的妇女当中，怀孕仍然是一个主要的健康风险。例如，在墨西哥和巴拿马，土著妇女死于分娩的风险，比其他女性高出三倍。在南亚，最富有的 20%家庭的妇女有 94%获得产前保健，而最穷的 20%家庭的妇女只有 48%获得这种护理。在撒哈拉以南非洲和南亚，孕产妇死亡率之高仍然令人难以接受。这是在提高效率和扩大孕产妇医疗保健系统方面政策关注不足的结果，又因资源有限而加剧。用于生殖健康的官方发展援助，最终能够降低孕产妇和新生儿的医疗保健费用，这种援助近几年有所下降。

13. 超过 26 亿人仍然缺乏适当的环境卫生。撒哈拉以南非洲地区不到三分之一的人口享有安全的环境卫生。农村地区的这一覆盖率严重偏低，只有四分之一的人口使用经改善的环境卫生设施。即使达到千年发展目标，仍将有 17 亿人得不到基本的环境卫生设施。依目前的趋势看，还会有 10 亿人被遗漏，而到 2015 年，将有 27 亿人没有基本的环境卫生设施。在南亚，富人从环境卫生设施改善方面得到的好处超出比例，而最贫穷的 40%家庭的环境卫生没有什么改善。会员国在大会关于“可持续的环境卫生：2015 年前的五年奋斗”的第 65/153 号决议中同意加紧努力，形成政治意愿，促成更大的公众意识，并确保扩大当地行动的规模，以改善环境卫生。

14. 贫民窟居民的人数持续增长，不久的将来会继续上升。这个千年发展目标的具体目标方面取得的进展，不足以抵消非正规住区的增长。居住在贫民窟的城市居民人数目前估计为 8.28 亿。加快扩大基本服务是改善日益增长的城市人口的生活水平的关键，同时也要采取政策以创造城市和农村地区更多就业机会。

15. 许多人没有机会获得体面的工作。缺乏生产性和体面的工作，一直是世界许多地区减贫不足和在业穷人的人数仍在不断上升的主要原因。即使在 2007 年的危机之前，特别是在农村地区，大约 6.24 亿工人(占世界上所有工人的 24%)与家人生活在赤贫之中。2007 至 2009 年之间，这个数字估计增加了 1.22 亿，其中 5 700 万在南亚，2 400 万在撒哈拉以南非洲。贫穷和就业情况不足的青年比以往任何时候都多：大约有 1.52 亿年轻人在工作，但生活在收入低于每天 1.25 美元的家庭中。数以百万计的年轻人被困在临时和非自愿性非全时或零散工作的境地，福利很少，改善生活的前景有限。年轻女性往往面临更多的障碍。

16. 缺乏就业机会一直是许多国家的内部和武装冲突的根源，破坏了实现千年发展目标方面所取得的进展。迄今为止，没有一个易发生冲突的低收入国家实现了

[4] 世界银行《2011 年全球监测报告：扩大实现千年发展目标的几率》(2011 年，华盛顿特区)。

一个千年发展目标。较之其他国家的儿童，在受冲突影响的国家出生的儿童营养不良的可能性要高出两倍，在5岁之前死亡的可能性也高出两倍。[5] 全世界所有未就读小学的儿童中超过 40%即 2 800 万人，生活在受冲突影响的贫穷国家。1981-2005年期间经历严重暴力的国家的贫穷率平均高出没有这种暴力的国家21个百分点。内战的平均费用相当于一个中等发展中国家 30 多年的国内生产总值(国内总产值)的增长值，在严重内部暴力后一般需要20年才能恢复贸易水平。

17. 人道主义危机和冲突继续使世界各地的千百万人背井离乡。这种危机也阻碍了难民和境内流离失所者的返回。到 2010 年底，全球近 4 300 万人由于冲突和迫害而流离失所，为1990年代中期以来的最高数字，比前一年多出约50万人。另有 1 500万人因自然灾害而流离失所。

18. 与犯罪有关的武装暴力事件高发生率。是一些国家的增长和发展的另一障碍。贫穷、不平等和经济危机会引发犯罪的恶性循环，使经济和社会状况进一步恶化。其他形式的犯罪，如腐败、勒索和盗窃经济资产，会剥夺经济行为体的重要资源，并进一步削弱法治。

性别差距依然存在，限制在其他千年发展目标方面取得进展

19. 实现千年发展目标的关键取决于妇女的教育。为女孩提供更大的机会完成初等和中等教育，至关重要。女性接受更高水平的教育，已证明是改善健康状况以及通过为妇女提供更好的就业机会而提高家庭收入的关键。尽管取得了明显的进展，但在撒哈拉以南非洲地区、北非、西亚和南亚及大洋洲，到 2015 年达到初等和中等教育中性别平等这一目标仍远不可及。贫穷则使女孩处于不利地位，因为来自贫穷家庭的女孩与来自同一家庭组的男孩相比，更不太可能就学。

20. 增加农业部门以外有收入工作妇女的比例方面的进展一直缓慢。在世界范围内，妇女在非农业部门有收入就业的比例仅从1990年的35%略增至2009年的40%。在西亚和北非，这一比例更低，进展更少。这一进展由于全球经济危机而进一步放慢，而在恢复期间，妇女的就业机会方面落后于男性。此外，在大多数发展中国家，女性更有可能在非正规部门从事收入微薄、无保障的工作。

21. 妇女参与政治决策的人数正缓慢增加。在世界范围内，妇女在议会中所占席位的百分比从1995年的11.6%增加到2011年的19.3%，要实现到2015年妇女和男子参政平等的目标仍然路途遥远。在世界各地，贫穷妇女和农村妇女通常在决策机构中被边缘化。

C. 转向更可持续的发展途径

22. 全球砍伐森林的速度继续减缓但仍然令人震惊。在全球范围内，森林砍伐从1990年代每年约1 600万公顷减少到上一个十年的每年约1 300万公顷。同时，

[5] 世界银行《2011年全球监测报告：冲突、安全与发展》(2011年，华盛顿特区)。

一些国家的植树造林和森林的自然扩张，已经减少了森林面积的净损失。尽管如此，在 2000 年至 2010 年期间，全世界继续每年减少约 520 万公顷森林。尽管地球上近 12%的面积和近 1%的海洋目前受到保护，然而对地球生物多样性至关重要的其他地区却仍然保护不足。2009 年，全世界 821 个陆地生态区域中只有一半使其 10%以上的面积得到保护。大部分森林砍伐仍然发生在热带地区，而森林面积增长主要出现在温带和寒带地区。

23. 森林在全球碳循环过程中发挥着重要作用。仅林业部门就占所有人类活动引起的温室气体排放的六分之一，这主要是由于森林砍伐造成。2010 年末，各国同意在联合国气候变化框架公约下建立一个机制，以通过联合国关于降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放的合作方案(降排加)机制，来奖励发展中国家降低因森林砍伐和退化所产生的碳排放。如果降排加举措获得成功，将可减轻气候变化并降低森林和生物多样性的丧失速度，为靠森林为生的社区提供其他收入来源。

24. 世界上枯竭和过度捕捞的野生鱼类种群的比例快速增长，非常令人担忧；世界上 15%的野生鱼类种群(最低纪录)捕捞不多。过度捕捞或枯竭的野生鱼类种群的比例已从 1974 年的 10%增至 2008 年的 32%。

25. 2010 年全世界生物多样性养护的目标没有达到。虽然在减缓生物多样性枯竭方面取得一些成功，但生物多样性的丧失仍在继续。尽管通过了作为促进可持续发展的一个主要工具的《遗传资源获取以及利用遗传资源所产生惠益公平公正分享问题名古屋议定书》，但已知近 17 000 个植物和动物物种恐将灭绝。从目前的趋势看，物种的丧失将在本世纪继续，对生态系统造成严重威胁的风险不断增加。生物多样性不可逆转的丧失，包括农业方面的这种丧失，会妨碍实现其他千年发展目标，特别是与贫穷、饥饿和健康有关的目标的努力。

26. 二氧化碳的排放量继续增多。2008 年的排放量比 1990 年高出约 40%。在 2008 年，即已掌握数据的最近一年，全球二氧化碳排放量达到 294 亿公吨，比上一年增加 1.5%。据世界气象组织报告，2001-2010 年十年间创全球平均气温最热的记录。

27. 发展中国家将承受因不断变化的气候模式、水资源短缺和海平面不断上升的负面影响造成的大量成本，但承受这些成本的能力最低。近几十年中，与气候相关的灾害风险大幅加剧。[6] 荒漠化、土地退化和干旱仍然是我们这个时代最紧迫的全球环境挑战。土地退化影响到全球 15 亿人，其生计直接依赖于对这种退化土地的利用。特别是在收入低、饥饿和贫穷更严重、更易受气候变化影响的国家，农业和食物生产很可能会受到气候更加多变的不利影响。气候变化还会因资源短

[6] 见《2011 年世界经济和社会概览：巨大的绿色技术变革。(联合国出版物，出售品编号：E.11.II.C.1)，第四章。

缺而增加暴力的风险。例如，在撒哈拉以南非洲地区，在多年降雨不足之后更可能出现国内冲突。[7] 灾害消耗发展投资，例如：学校和保健设施遭到破坏和损害，而最容易受到地震、飓风、洪水和干旱的人口中有 85%生活在发展中国家。较贫穷的国家还面对着比例过高的死亡率和经济损失的风险。

D. 全球经济危机致使进展放慢

28. 经济衰退对所有千年发展目标都具有深远影响。发展中国家的经济增长大幅放慢，这影响到危机期间投资于千年发展目标可用的财政资源。在许多情况下，许多经济体借助金融刺激措施，包括社会保护和支持千年发展目标的其他措施，已经迅速复苏。强大的产出恢复还有助于提高就业水平，但在许多情况下，产生的多数工作是保障程度不高的就业。全球粮价和油价的飞涨也对多数人特别是对穷人造成影响，尤其是在财政资源有限和社会保护不足的国家。由于 2010 年中到 2011 年初的粮价上涨，[8] 据信又约有 4 400 万人陷入贫困，而此后粮价和能源价格继续上涨。预计今后十年的粮价将继续上涨，同时商品价格将继续波动，[9] 尤其会伤害低收入的粮食进口国。这可能导致更多用较廉价的淀粉类主食来取代较昂贵的微营养素丰富的食品，以及减少餐数和食品消费，这将造成微营养素的摄入减少。

29. 由于这一危机，实现千年发展目标的成本可能增加，增幅可占每年国内总产值的 1.5%。[10] 为了到 2015 年实现千年发展目标，尼加拉瓜、多民族玻利维亚国和吉尔吉斯斯坦等国需要在 2010 年至 2015 年增拨 9.5%的国内总产值用于教育、卫生和基本服务。社会支出的增加本身并不足以恢复增长，还需要补充政策来支持创造就业机会、增加经济多样性和提高生产率。还需要大幅增加对农业的投资，以确保充足的粮食供应。

三. 实现千年发展目标需要稳定、公平和包容性增长

A. 来自成功增长的经验

30. 许多发展中国家已经在实现千年发展目标的某些具体目标方面取得进展，但要想按时实现所有目标，还需要大大加快进展。如前所述，进展一直不均衡，最贫困和弱势者受益不大。经济增长有助于发展中国家在许多领域取得进步，但往

---

[7] 见 Henk-Jan Brinkman and Cullen S.Hendrix，(forthcoming)Food Insecurity and Violent Conflict：Causes，Consequences，and Addressing the Challenges，不定期刊物，世界粮食计划署。

[8] 见 www.worldbank.org/foodcrisis/foodpricewatch/april_2011.html。

[9] 经济合作与发展组织-粮农组织：《2011-2020 年农业展望》(经合组织，2011 年，巴黎)。

[10] 见《2011 年世界经济状况和前景》(联合国出版物，出售品编号：E.11.II.C.2)，方框 1.3 中报告的基于模型的统计数字。

往也扩大了不平等现象。政策和干预措施没有促进在同时为全体人口实现所有千年发展目标方面取得进展。

31. 若想在千年发展目标方面取得进展，就需要有持续、包容、平等和就业密集型增长，为包括妇女、青年和弱势群体在内的所有人提供机会。中国和东亚其他国家近几十年在减少贫穷方面尤为成功。长期以来，它们设法维持了强大的经济增长，而且确保这一增长的基础广泛。支撑这一增长的是促进结构变革的政策，尤其是提高农业生产率，大规模投资于农村基础设施和服务，农村穷人获得土地权，支持工业化和参与全球贸易。中国在 1978 年土地改革后的几十年里，经济以接近 10%的增长速度发展。强大的产业政策和对技术开发、创新和传播的支持进一步促进了增长。自 1980 年代以来，越南和其他几个东亚经济体也以类似的模式大幅减少了贫穷。此前，日本和大韩民国利用基础广泛的发展战略，实现了快速和可持续增长及减少贫穷。持续增长还使得有可能积累实现其他千年发展目标所需的投资。

32. 持续的经济增长需要建立在公平分配机会的基础上。在东亚的经验中，公平分配物质和人力资本，为更广泛地分享经济增长提供了基础。在该区域许多国家的经济起飞之初，土地改革对实现更公平地分配土地和农业生产机会至关重要。普及教育和保健系统有助于扩大人的发展方面的改善。

33. 更公平的增长促进在实现与教育和卫生有关的千年发展目标方面取得更快进展。贫困家庭如果付不起各种连带性费用，或者年幼的子女需要干活来补充家庭的收入，或者需要做打水劈柴等无报酬的家务劳动，这些家庭可能就不能送孩子去上学。同样，儿童和母亲的健康不仅取决于保健的平等，而且取决于营养。生活质量往往取决于家庭收入。在某些国家，政府通过社会保护政策来减少不平等，例如现金转让方案和有补贴的养老金办法。这些政策在经济衰退期间提供了某些收入保护，并鼓励父母让孩子留在学校和采取保健措施，但在纠正不平等方面只有微小作用。

34. 持续增长不等于可持续增长。目前的城市化速度以及农业和工业中使用的技术，正在迅速耗竭支撑地球生命的自然资源。与气候有关的灾害风险在最近几十年大大升高。气候变化和自然资源的耗竭影响了低收入国家的增长：全球平均气温每增长一摄氏度，就会损失 2%至 3%的产量。气候变化已经使世界不同地区的农业减产。由于不断变化的天气模式、荒漠化、水缺乏以及海平面升高，许多低收入国家将承受巨大的代价，推迟受影响地区千年发展目标的实现。

B. 如何确保持续、公平和包容性增长[11]

35. 各国的国情和初始条件各异，过去的经验表明，有多条道路可克服阻碍持续增长和发展的障碍。比较成功的国家不仅遵循克服具体主要限制的战略，还在经

[11] 见联合国，《2010 年世界经济和社会概览：重探全球发展之路》(联合国出版物，出售品编号：E.10.II.C.1)，第二章(2010 年)。

济、社会以及有时环境政策之间确保适当程度的协调。国家发展战略需要使政策协调符合国情。因此，可持续和包容性增长与发展战略的某些关键因素包括：

注重发展的宏观经济框架

36. 宏观经济政策必须支助增长和生产性就业机会的创造。最近的全球经济危机和世界商品市场和金融市场的摇摆，在宏观经济政策方面对发展中国家提出了严峻的挑战。它们还突出了制订一致的反周期宏观经济政策框架的重要性，以尽量缩小动荡的外部经济环境的有害影响。商品稳定基金有助于商品出口国抵御世界市场价格波动的影响。在有开放资本账户的国家，制订反周期金融政策变得日益困难，但通过更好监管资本流动和国内金融部门的措施，可以重新获得某些控制。通过这种框架确保稳定增长是必要的，但不足以实现包容性发展。为此，需要做出资源分配决定来对反周期政策加以补充，确保为基本建设、教育、卫生和其他基础服务投资提供长期支持，还要辅之以各种政策促进动态的结构变化和创造就业机会，包括通过农业和工业发展政策。在自然灾害频发的国家，相关的支出决定和政策应与灾害风险管理战略相一致，以尽量减少自然威胁对发展的阻碍。

37. 在受冲突影响的国家和冲突后国家，国际支助应优先考虑发展有利于国家发展与和解的经济管理能力。就建设和平而言，对国家政策一定要有强烈的自主精神。政府核心职能得到适当管理，有了基本安全和安保，提供了基本服务，在经济增长的同时创造了就业机会，并对自然资源加以管理，在这种情况下，国家建设和公共支持将得到加强。包容性和就业机会丰富的增长将有助于缓解否则可能威胁政治稳定的社会紧张状况。联合国冲突后创造就业机会、创收和重返社会以改善短期稳定的政策框架，为创造可持续和平的条件提供了有益的指导。[12]

38. 特别是在低收入和中低收入国家，必须优先强调有利于实现包容性增长的农业和农村发展。提高发展中国家约 5 亿小农的生产率、可持续性和复原力，将大大加强粮食安全和包容性经济增长。为消除限制农业和农村加速发展的因素，需要协调的政策选项，包括确保获得土地、水权、扩大推广和金融服务，改善基础设施(运输、储存、灌溉和水系统，以及能源供应)和农业市场。还需要引进减少风险机制(如作物和天气保险)，并加强小农管理风险的能力。特别注重改善农业女工的生产条件可以增加经济和社会收益。[13] 将农业和环境政策融入更广泛的农村发展政策，可确保森林和其他生态系统继续维持农耕系统(见下文)。在发展中

---

[12] 见公约和建议执行问题专家委员会关于就业政策公约的个人意见，1964 年(第 22 号)苏丹(批准：1970 年)，世界劳工组织，2010 年，和《就业促进和平、稳定与发展：草稿：2011-2015 年非洲之角区域战略》，可查阅 http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/pdf/regionalstrategymar2011.pdf。

[13] 最近的估计数字表明，妇女若获得与男子同样的生产性资源，则可将农场产量提高 20-30%，将农业总产量提高 2.5-4.0%，这反过来又可以将世界饥饿人口减少 12%至 17%。见联合国粮食及农业组织，《粮食和农业状况：妇女与农业，缩小发展的性别差距》(2011 年，罗马)。

国家，侧重农产品转化、保存和加工用于中间或最后消费的收获后活动，是制造业就业和收入的主要来源。在这方面，政策还应促进开发和转让相关的技术、职业培训和企业家精神。

绿色技术的采用和传播以及可持续的国家资源管理战略

39. 为确保可持续的环境管理、经济增长和社会进步，发展中国家需要寻求新的途径。能够通过以下办法使经济增长与环境退化脱节：提高资源利用和生产过程中的效率和可持续性，减少资源利用、污染和浪费。相对简单的措施，例如回收利用和再利用、节能灯泡、将废物转化为肥料、生物多样性和生态系统保护以及节水灌溉法等许多举措，将在保护环境的同时促进增长。最大限度地缩小土地退化、恢复退化的地区、优化土地的使用，对可持续土地管理至关重要。在开展国际合作，向更绿色和可持续的经济生产过程转化时，必须坚持“共同但有区别的责任”的原则。

40. 提高小农的生产能力需要纳入环境上可持续和能抵御气候变化的技术以及改进自然资源的管理。存在巨大的双赢机会，提高农民的生产率和收入，减少营养不良，恢复脆弱的环境，并帮助减轻气候变化的影响。各国政府和国际知识分享网络需要促进技术和创新的广泛传播、改造和采用，以提高农村生产系统的生产率、利润率、复原力和减轻气候变化的潜力。可以利用成功地方化了的提高生产率的创新。这种创新已经改善了对病虫害和杂草的管理、提高了水的利用率和生物多样性。在政策方面的挑战，是查明和支持对这种地方农业创新的改造和推广，包括在贫困和粮食没有保障的国家和区域。各区域的农业生态条件差异很大，意味着对农业技术和实践需要因地制宜。有广泛的一系列技术和可持续的农业实践，为彻底转向可持续的粮食安全提供了选择。这些包括传统的知识和农耕做法，如浅耕、轮作、套作、绿肥利用、集雨和节水耕作。此外，已经或正在开发新的高产、抗病虫害粮食作物品种，它们用水少，只需使用少量或无需使用化肥或杀虫剂。[14]

协调和包容的社会政策

41. 全面的社会政策对实现千年发展目标必不可少，对于可持续、公平和包容性增长也是必要的。[15] 成功国家的经验表明，根据可主张的应享权利(来自权利或缴款)普遍提供基本服务，需要政府积极参与直接提供、供资或对私人资金的监管。公共政策应特别重视确保为农村和其他弱势地区提供充足的服务，并采取措施促进对边缘群体和贫困群体提供服务。针对具体部门的社会方案，例如校餐、

[14] 联合国粮食及农业组织，《利用气候的农业：粮食安全、适应和减轻的政策、做法和供资》(2010年，罗马)。

[15] 见社会发展研究所，《抗击贫困和不平等：结构改革、社会政策和政治》，第5章(2010年，德国)。本报告第40和41段进一步讨论了这些问题。

免费教科书和提供补贴的药品，可帮助改善教育和健康成果。同样，现金转让方案促进提供基本需求，如果以持续、可预测的方式提供，则尤为如此。

42. 基于团结的社会保障方案帮助促进社会和谐和建立联盟。扩大正规的社会保障方案的覆盖面，可有助于以许多方式实现若干项千年发展目标。正规部门和与收入有关的社会保障制度可能使劳动力市场的不平等永续下去。可以采取措施，扩大覆盖面，统一规则和计划(以便由更大和更多样的公民群体来分担风险)，并加强保险计划的团结/再分配因素(例如，向每个公民提供有保障的最低养老金)。因此，各国不仅在扩大覆盖面方面，而且在协调统一各种分散的制度、降低成本和促进平等和社会融合方面取得成功。主要的政策挑战包括确保社会保险政策保护移徙工人和艾滋病毒/艾滋病感染者。

保护人权和确保善政

43. 实施人权框架有助于确保为全体公民实现千年发展目标。在大会关于千年发展目标的高级别全体会议的成果文件中，会员国重申“尊重、促进和保护人权是实现千年发展目标的有效工作中必不可少的一部分”(第 53 段)，[2] 并承认“两性平等和增强妇女权能具有重要意义”(第 54 段)。[2] 人权框架丰富政策的执行，使所有利益攸关方有效参与决策，并改进问责和善政。如果将人权体制化，以便公民组织起来，参与公共政策的决策并对成果加以监测，则可以加强在实现千年发展目标方面取得的进展。

44. 国家和国际各级的善政和法治也必不可少。大会第 65/1 号决议还确认透明和问责的重要性。会员国承诺在各级限制非法资金的流动，加强披露，提高金融信息的透明度。还敦促会员国考虑批准并执行《联合国反腐败公约》[16] 加强各国和多国的反腐败工作至关重要，包括为加强发展中国家的能力提供技术援助和其他支助。以逃税为目的的资金流动往往利用与毒品收入和资助恐怖主义相同的渠道，后两者均已受到合作监测和阻截。各国必须合作互助，收取应缴纳税金，这将有助于调集所需资源，为包容性的发展战略提供资金。

四. 全球发展伙伴关系的执行情况

45. 千年发展目标议程承诺建立更强有力的全球发展伙伴关系(目标 8)。在 2010 年举行的大会关于千年发展目标的高级别全体会议上，各国国家元首和政府首脑审查了进展情况，尤其是由于 2008-2009 年全球经济危机以及相关食品和能源价格暴涨使许多国家遭受挫折之后的有关情况，并审查了随后所作各项承诺，包括增加官方发展援助，确保更公平的全球贸易体系，为最贫穷的国家提供债务减免，并确保能获得负担得起的基本药物和新技术，以实现其他千年发展目标。

[16] 可在 http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html 查阅《联合国反腐败公约》的批准情况。

46. 官方发展援助已增加至创纪录的 1 290 亿美元，但仍低于承诺的数额。比对 8 国集团 2005 年格伦伊格尔首脑会议上的认捐，2010 年交付援助比应交付额少了 210 亿美元。此一差额中只有小部分可归因于全球经济危机引起国民收入低于预期的情况。秘书长设立的千年发展目标差距问题工作组提出了更有效地提供官方发展援助的办法，其中包括以完全符合国家包容性增长的发展战略的方式，提供多年期承付款用于可列入方案的援助。

47. 未能完成面向发展的多哈回合谈判，是履行建立更公平的贸易体系承诺的最大差距。让谈判走出目前僵局至关重要。尽管多哈回合谈判尚未结束，全球经济危机期间也凸显出多边贸易体系的重要性，当时，各国政府被限制诉诸保护主义措施，因为这样做违反商定的规则。经济危机后推出的保护主义措施，特别影响到最不发达国家的出口，[17] 但其中许多情况被迅速扭转。人们认识到并已阐明，不尽快结束多哈回合谈判，风险严重，包括可能对实现千年发展目标产生影响。从世界贸易组织最近的讨论看，显然成员们仍致力于按照任务规定结束多哈回合谈判。成员们也商定，需要采取一种新的方法，超越“按部就班”的框框；一个正在为人所接受的理念是，“尽早解决”某些问题，在 2011 年 12 月世贸组织第八届部长级会议上重点关注最不发达国家的特殊需要。该项一揽子方案必须包括在向最不发达国家提供完全免税、免配额的市场准入方面取得进展。但为了让发展中国家从扩大的市场准入获益，贸易援助计划必须进一步支持这些国家发展生产和贸易能力，实现包容性增长。面对经常性的粮食价格上涨和粮食不安全状况，必须优先重视支持提高发展中国家农民的生产力、收入和稳定的市场准入，包括尽快减少对发达国家农民的出口和农业补贴。

48. 扩大的债务重组和减免方式，对于支持受债务困扰国家的发展努力至关重要。2010 年，由于全球经济复苏，发展中国家作为一个群体的外债负担，从上一年占国内生产总值的 24%，降至 22%。根据重债穷国倡议和多边减债倡议，大量减免了低收入国家的债务，有助于大幅减少其债务负担。然而，不少低收入和中低收入国家仍处在债务困扰的高风险中，有 18 个低中收入国家仍处在债务困扰的高风险中或已深陷债务困境，而更多国家具有较高的公共负债比率。国家一级需要有适当的债务管理战略。但全球市场动荡不定，可能会很快改变债务可持续能力的前景。为避免债务困扰成为发展努力的障碍，必须加强债务减免和重组的框架。重债穷国倡议和多边减债倡议等现有的、有利于穷国的框架已正式结束，但鉴于债务困扰仍在持续，应立即审议框架的延期问题，并提供给所有存在债务问题的低收入国家，与此同时，应为重债国制定更全面的框架，以便更广泛地、有序解决主权债务问题。这是 2010 年千年发展目标首脑会议的建议，但现在仍需采取后续行动。

[17] 联合国，“全球发展伙伴关系：该是行动的时候了”千年发展目标差距问题工作组 2011 年报告(纽约)(即将印发)。

49. 有必要作出更大努力，促进使用有质量保证的、低成本的通用名药，以低费用、甚至免费提供给穷人。目前，获得负担得起的基本药物的机会仍无保障，公共卫生设施只有 42%的可用药品。由于公共部门基本药物的供应有限，迫使患者从私人医疗机构购买，而后者的供应情况也往往有限(64%)，即使有货，价格也很高。尽管国际社会采取了各种举措以提供较低价格的药品，发展中国家公共部门的平均价格，比国际参考价高出 2.7 倍，而私营部门的售价则高出 6.1 倍。因此，在许多低收入和中等收入国家，很多人由于高价购买药品，特别是由于使用了高价原装产品而陷入贫困。有必要通过全球机制，加大力度促进穷人以低价获得药品的机会。例如，通过技术转让和南南合作，扶植发展中国家当地制药行业，提高人们对涉及公共健康、并与贸易有关的知识产权灵活性的认识和利用，改善获得医药专利信息的情况，便利其使用，采取诸如“药品专利池”等举措，推动创新措施，增加可负担得起的药品的生产。

50. 有必要扩大千年发展目标框架，以便以可负担得起的方式获得可持续发展的技术。要实现长期发展，在发展中国家研发有关技术以及从发达国家转让先进技术是必不可少的。在全球分享信息和通信技术(信通技术)以及应对气候变化及其影响的技术(包括减少灾害风险技术)方面，取得了重大进展。在全球范围，获得信通技术的范围持续扩大。在发展中国家，移动电话用户的增长仍呈特别迅猛状态，2009 年和 2010 年间增长 17%，达到人口的 68%。使用互联网的用户也继续增长，但最不发达国家仍严重落后，部分原因是因为这些国家信通技术服务对于本国大部分人口而言仍极为昂贵。千年发展目标框架主要集中在信通技术。迫切需要应对气候变化和不断增长的粮食不安全状况，这也引起人们关注加速技术转让的状况，包括减缓和适应气候变化的技术，并关注提高农业生产率和改善农村小生产者市场准入等问题。新的气候技术机制将在 2012 年投入使用，为急需和扩大了的国际合作提供一个起点。人们一般认为筹资是开发和改造绿色技术的主要障碍。[18] 因此，为了使气候技术机制行之有效，同样重要的是要确保国际社会及时履行气候融资承诺。

五. 2015 年后的联合国发展议程

51. 千年发展目标首脑会议请秘书长在其年度报告中酌情就采取进一步措施，推动 2015 年后的联合国发展议程提出建议。因此，本节探讨了前进道路可能遵循的方向。

A. 千年发展目标框架的现实意义

52. 2015 年之后，千年发展目标仍具有现实意义。2015 年是国际社会为实现与千年发展目标相关的具体目标设定的最后期限，但即使这些具体目标得以实现，

[18] 见《2011 年世界经济和社会概览：伟大的绿色技术转变》(联合国出版物，出售品编号.E.11.II.C.1)。

仍需要取得更多进展，以实现各项目标。2015 年的具体目标是将极端贫穷减半，而目标 1 则是旨在消除极端贫穷和饥饿。其他几个千年发展目标也有类似的区别。

53. 正如本报告所示，自 2000 年发表《千年宣言》以来，在实现人类发展目标方面已取得很大进展。大多数观察家一致认为，千年发展目标框架有助于提高全球对贫穷的认识，成为决策者和公众关注的焦点。框架能够吸引政界的关注，并推动采取行动，这些都是框架成功的基石。千年发展目标较为简单易懂，激发了政府、民间团体、工会、基金和学术界前所未有的支持，成功地将发展界聚在一系列共同目标下。如今，千年发展目标是许多发展中国家国家战略的核心，并为捐助方支助提供了框架。千年发展目标构架内制定了监督框架，目标与具体目标以及明确的指标相联系，有助于建立问责和改善治理。

54. 然而，这些优势都不能保证在所有各条战线都取得充分进展，而国家之间和国家内部的不平衡现象仍然存在。虽然框架也许有助于加强全球发展伙伴关系(目标 8)，但在履行国际承诺以支持实现千年发展目标方面，仍存在巨大差距。因此，如要制定 2015 年后的新发展议程，首先有必要深入、广泛和包容性地审查目前议程及其内在办法，评估哪些行之有效，哪些行不通。这一审查必须结合未来全球发展挑战来进行。

55. 世界各国领导人在《千年宣言》中认可的价值观和原则继续具有现实意义。《千年宣言》确认世界各国和人民更加相互依存，有必要根据以下六项根本价值观制定一个框架来支撑 21 世纪包容和公平的全球化进程：㈠ 个人拥有民主和参与治理的自由；㈡ 各国之间以及人与人之间平等；㈢ 以公平和社会正义为基础，团结一致应对全球性挑战；㈣ 容忍信仰、文化和语言的多样性；㈤ 尊重自然，促进可持续发展；㈥ 共同承担管理全球经济和社会发展的责任。为将这些价值观转变成具体行动，《千年宣言》确定了六大目标：和平、安全与裁军；发展和消除贫穷；保护环境；人权、民主和善政；保护弱势群体；考虑到非洲的特殊需要以及有必要加强联合国。虽然千年发展目标源自《千年宣言》，但两者显然并不完全相同。在审议 2015 年后发展议程的元素时，国际社会应回顾《千年宣言》的价值观和原则，以此作为出发点结合当今挑战重新拟定全球发展愿景。

B. 新的发展议程应主要关注的挑战

56. 可持续发展目标仍需是重中之重。预计到 2015 年，并非所有千年发展目标都能实现。即使能够实现，在 2015 年之后，为实现更高水平的可持续发展，仍须取得更进一步的进展(例如消除贫穷，不是如千年发展目标议程所要求的，将贫穷减半)。讨论可着重关注是否有必要以及在何种意义上扩大或加快实现目标(例如更多关注质量和绝对数字，而不是百分比；也关注下文提出的各种问题)，是否应改革制度，以监测进展和履行承诺情况。

57. 自 2000 年以来，世界已经改变。最近的金融和经济危机暴露出全球经济的相互依赖性，也暴露出全球经济治理的缺陷，即无法确保有利的发展环境，无法维护全球金融和经济的稳定。即使是管理良好的国家也受到超出其控制能力的事件和决策的负面影响。各国政府已形成正式和特设的全球和区域集团，以开展进一步合作。发展中国家中新的经济强国已获得更加突出的地位，不仅驱动从全球经济衰退中的复苏，而且还在全球经济治理和发展合作中充当角色。最近的粮食和能源危机已暴露在供需双方结构性变化，以及商品市场日益“金融化”的趋势。世界越来越意识到在以协调一致的方式实现经济和社会发展目标方面，环境制约日趋严重。

58. 可通过更全面地落实《千年宣言》六大核心价值观(见下文)，应对这些挑战。在千年发展目标议程中，《千年宣言》中的几个核心价值观未得到足够重视：解决不平等的问题(“平等”)；谋求环境的可持续性，粮食和营养安全以及获得可持续能源(“尊重自然”)；解决人口压力(“团结”)；人权和良好治理(“自由”和“容忍”)；确保和平、安全与可持续全球发展(“分担责任”)。

平等

59. 减少性别、地点、族裔和收入群体的不平等，必须成为包容性发展议程的核心。2015 年后的发展框架有必要考虑建立有效机制，减少青年人失业、收入和机会的不平等以及人类发展所有层面的成就不平衡的问题，包括制定有针对性的政策，直接解决造成这些差距的起因。促进更快和更平衡的经济增长仍至关重要，尤其是在低收入国家，但仅此尚不足以应对快速增长、但拥有大量贫穷人口(包括许多在业穷人)的国家所面临的各种挑战。

确保粮食和能源安全的同时尊重自然

60. 应对气候变化、土地退化和荒漠化是确保减少贫穷和改善人类发展能够长期持续的唯一途径。用更环保和更公平的全球化应对这些环境挑战，这应是新的发展议程的首要考虑因素。新议程必须确保以全面、平衡和协调的方式，解决可持续发展的经济、社会和环境层面。各国已执行了减缓和适应气候变化的战略，包括运用更好的机制，最大限度地减少自然灾害的影响，扭转土地退化的趋势。但这些战略并不总是与人类发展完全一致。此外，已规划的行动似乎无助于那些为避免超出一定的环境限制后可能带来的灾难性风险而务必实现的全球目标。[18] 气候变化方面的适应和缓解行动，可以而且应该旨在创造多重效益，包括粮食安全、减贫和环境可持续性。

61. 获得可持续能源。无法获得清洁、廉价和可靠的能源阻碍了人类、社会和经济的发展，是实现千年发展目标的一个主要障碍。能源服务对生产力、卫生、教育、气候变化、粮食和水安全、通信服务等方面有着深远的影响。仍有 14 亿人无法获得现代能源，30 亿人依赖“传统的生物物质能源”和煤炭作为其主要燃料

来源。“人人享有可持续能源”新举措的目的是，到 2030 年，实现 3 个主要目标：㈠ 确保普及现代能源服务；㈡ 将全球能源密集程度减少 40%；㈢ 在全球范围将可再生能源的使用提高 30%。联合国大会已将 2012 年指定为“人人获得可持续能源国际年”。[19]

62. 粮食和营养安全。近年来，严重忽视了农业和农村发展，造成全球粮食供应跟不上需求的增长，与此同时，粮食供应已越来越受到环境和气候冲击所造成的破坏性影响。为了养活日益增长的世界人口，到 2050 年，粮食生产必须比目前水平增加 70%。发展中国家的粮食生产则需要增加一倍。改善获得土地、农业基础设施、投入和风险管理工具，对于增加粮食生产、增强特别是小农户的应变能力和生产能力至关重要。这也将有助于加速减贫，创造更体面的工作。还有必要特别努力鼓励开发和引进适当的、用于可持续农业的技术，以避免粮食增产把世界自然环境的使用推向极限。

团结

63. 人口压力将继续从各个方面对发展形成挑战。在人口增长率高的国家，儿童和青少年人数迅速增加，对公共服务的需求往往多到无法持续，并对劳动力市场造成压力。另一些国家由于生育率下降和寿命的延长，出现了人口老龄化问题，影响到可持续增长、可行的养老金制度以及保障老年人具有体面的生活条件。由于自然灾害和政治冲突，使国际移徙人口和流离失所者不断增加，需要制订新的机制，以保护这些人的人权和发展需要。持续快速的城市化其本身就造成各种挑战，也影响到其他各种问题。失业、就业不足以及在非正规经济就业，都对经济和人类发展构成新的重大挑战。

自由与容忍

64. 保护和促进人权的问题贯穿所有层面，因此成为《千年宣言》核心原则和价值观的中心。在讨论 2015 年后的议程时，应适当考虑进一步实现人权以发展的问题，例如，通过劳工政策和法例，采取保护少数群体和弱势人口群体的措施。应强调平等、不歧视、参与和有效治理问责制以及更可持续和公平的发展成果等项原则的重要价值。

分担责任

65. 可持续的、有利的全球环境是发展的必要条件。稳定的气候、生物多样性、稳定的国际金融体系、公平的多边贸易体系、公平获得知识和技术以应对发展挑战以及获得社会保障等等，均可视为“全球公益物”，是全球环境的组成部分。因此，应视为审议 2015 年后新的发展议程以及为全球发展伙伴关系(目标 8)重新定义所必不可少的。

---

[19] 见大会第 65/151 号决议。

66. 和平与安全同样重要。不安全已成为我们时代的主要发展挑战；有 15 亿人生活的地区受到脆弱性、冲突或大规模有组织犯罪暴力的影响。跨国有组织犯罪和全球贩运网络对法治与发展、商业和金融以及人类安全产生重大影响。日益加剧的不平等、对自然资源的争议和青年们的愿望无法实现，凡此种种正成为许多国家冲突的主要来源。至关重要的是要制订一项强调安全、治理和发展之间内在联系的综合议程，以便有效地解决 2015 年后发展框架中相互关联的各种问题。

C. 为 2015 年后联合国发展议程进行协商

67. 在未来几年里，联合国各不同论坛将使会员国和其他相关的利益攸关者有机会进行分阶段讨论，自己评估如何审查和反思千年发展目标。

68. 2015 年后的发展框架如产生于多方利益攸关方参与的包容、开放和透明的进程，则有可能产生最佳的发展影响。利用全球、区域和国家现有机制和程序的方式，可确保这种审议得益于广泛的教训以及不同利益攸关方的经验。

69. 2015 年之前，计划召开几次正式和非正式会议。除了盘点千年发展目标进展情况外，这些会议还可以讨论 2015 年后框架的各种元素。这尤其适用于大会发展问题年度会议。[20] 今后的会议可效仿 2011 年 6 月 14 日举行的大会第六十五届会议第 98 次全体会议的模式，那次会议专门讨论了 2015 年后的发展框架。

70. 经济及社会理事会及其附属机构在联合国几次重要会议和首脑会议的后续行动方面，一直发挥主导作用。因此，这些机构具有十分有利的条件，可以成为政府间讨论 2015 年后框架的重要论坛。在这方面，双年度发展合作论坛为多方利益攸关方讨论发展合作的趋势提供了论坛。即将举行的三场部长级年度审查也将阐明联合国发展议程重要的贯穿各领域的新问题。在部长级年度审查国家自愿情况介绍时，各会员国将有机会分享经验和教训。

71. 联合国能协助培育发展与主要利益攸关方的关系。联合国通过巩固基础良好的外联机制，例如千年运动和千年发展目标倡导小组，可以做到这一点。《全球契约》的工作，包括全球契约领导人峰会，为鼓励私营部门的参与提供了另一个机会。

72. 从现在到 2015 年之间，计划举行一系列重要的国际活动，这些活动可以为 2015 年后的框架作出贡献。即将召开的联合国可持续发展大会(“里约加 20”)和国际营养会议(国际营养会议加 20)提供了重要机会，可以借此通盘考虑经济、社会和环境领域的方方面面，对可持续发展进行重新思考。会员国还要求大会主

[20] 见大会第 60/265 号决议，第 56 段。

席在 2013 年大会第六十八届会议期间，就为实现千年发展目标所采取的后续努力举行一场特别活动。在那次活动中，也可讨论推动 2015 年后联合国发展议程的问题。