



大会

Distr.: General
28 July 2014
Chinese
Original: English

第六十九届会议

临时议程* 项目 116

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

秘书长的报告

摘要

在实现千年发展目标，特别是减贫、改良饮用水源、初级教育和保健相关目标方面取得显著进展。其他几个目标到 2015 年也能实现。但是，减少饥饿、降低儿童和孕产妇死亡率、性别平等、环境可持续性和落实全球伙伴关系承诺的相关目标仍存在严重不足。各国之间以及国家不同人口组别和地区之间的进展也不均衡。尤其是，世界上最贫穷国家的进展往往未能跟上人口的快速变化。

国家、区域和全球各级采取了许多加快实现千年发展目标的倡议和行动，大量不同利益攸关方参与其中。虽然这些举措取得了令人鼓舞的成果，但需要加倍努力。

在持续、包容和公平增长的同时进行环境管理是实现千年发展目标的关键。本报告讨论了支持这类增长的若干政策选择方案，其中包括推动金融监管改革，以减少金融和经济危机风险；加强反周期政策的空间；激励促进可持续发展的长期投资；加强国际政策协调与合作；促进有体面工资的就业，特别是妇女和青年人的就业；通过社会保护和其他再分配措施减少不平等；以更包容的方式分享自然资源所得惠益。

* A/69/150。



正在继续开展推动 2015 年后发展议程的政府间进程。大会可持续发展目标开放工作组和可持续发展筹资问题政府间专家委员会都编写了重要报告。2014 年底将发布一份评估目前有关 2015 年后发展议程工作的综合报告。

导言

1. 在 2010 年举行的大会关于千年发展目标的高级别全体会议成果文件中(见大会第 65/1 号决议), 国家元首和政府首脑请秘书长就落实千年发展目标的进展情况提交年度报告, 直至 2015 年, 并就如何在 2015 年后进一步推出联合国发展议程提出建议。大会第 65/10 号决议请秘书长在其提交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。

2. 为回应上述要求, 本报告提供了以下方面的最新资料: 实现千年发展目标的进展; 国家、区域和全球各级加速进展工作审查; 促进持续、包容和公平经济增长以及加强其对实现千年发展目标影响的政策备选方案分析; 对 2015 年后期间有重要参考作用的千年发展目标努力经验教训; 制订 2015 年后发展议程的路线图。

一. 实现千年发展目标¹

A. 所取得的进展

3. 在国际社会的支持下, 通过各国政府协调一致的努力, 实现千年发展目标已取得重大进展。全世界提前五年实现全球减贫目标, 发展中区域每日生活费低于 1.25 美元的人口比例从 1990 年的 47% 下降至 2010 年的 22%。有关安全饮用水的千年发展目标也提前五年实现。1990 年以来, 超过 23 亿人获得改良饮用水源; 到 2012 年, 89% 的世界人口获得改良水源。初等教育领域也显示出重大进展, 男童和女童之间的入学率差距在缩小。全球失学儿童人数(小学年龄)显著减少, 2000 年至 2012 年期间从 1.02 亿降至 5 800 万, 大约一半的失学儿童生活在受冲突影响国家。

4. 在防治疟疾和肺结核方面取得引人瞩目的成果, 所有保健指标也有明显改善。2000 年至 2012 年, 大幅扩大疟疾干预措施之后全球死亡率下降 42%, 表明国际社会的持续政治和财政努力正在取得成果。2012 年, 5 岁以下儿童死亡率几乎达到 1990 年水平的一半, 从每 1 000 例活产死亡 90 例下降至 48 例。

5. 到 2015 年, 千年发展目标中几项重要的具体目标可以实现, 前提是各国政府、国际社会、民间社会和私营部门继续努力。例如, 发展中区域营养不良的流行率从 1990-1992 年期间的 24% 下降至 2011-2013 年期间的 14%。如果为最近进展减缓的国家立即提供更多援助, 长期挨饿的人口比例可减半。最近几年, 获得救命的艾滋病毒抗逆转录病毒疗法的机会也大幅增加。

¹ 《2014 年千年发展目标报告》(2014 年, 联合国, 纽约)以及《千年发展目标差距工作队 2014 年报告: 全球发展伙伴关系状况》(待印发)载有所取得进展的更详细资料。

B. 进展不足和不均衡状况

6. 显然，除非立即采取更大胆、以人为本和有重点的干预措施，有些目标将无法实现。例如，为实现减少饥饿和营养不良的目标，需要作出更大努力，国家以下各级和遭受冲突及治理薄弱的国家尤其如此。粮食及农业组织(粮农组织)2011-2013年数据显示，8.42亿人长期营养不良，即每8人之中有1人。撒哈拉以南非洲和南亚的营养不良流行率仍分别高达24.8%和16.8%。

7. 尽管儿童生存方面取得极大改善，为了实现儿童死亡率降低三分之二的宏伟目标，需要取得更快的进展。现有最新数据显示，全球孕产妇死亡率从1990年每100 000例活产孕产妇死亡380人降至2013年死亡210人。虽然这一进展令人印象深刻，但未达到将孕产妇死亡率降低四分之三和实现普遍享有生殖保健的千年发展目标。同样，尽管发展中国家在扩大获得初等教育机会方面已取得显著进展，2012年的净入学率达到90%，但是实现普及初等教育的进展最近大幅减缓，以至于按现有速度，全世界不可能实现到2015年普及初等教育的目标。到2010年向所有需要者普遍提供艾滋病毒/艾滋病治疗的千年发展目标未能实现，减少艾滋病毒新发感染的速度仍然太慢；不过，如果目前的势头得以保持，预计到2015年，全球将有1 500万人获得艾滋病毒治疗。

8. 性别差距依然很大。许多国家的女性入学率低于男性入学率，决策机构中的妇女人数依然偏低。截至2014年1月，全世界国家议会中妇女的平均比例为21.8%。在每个发展中区域，妇女与男子相比就业缺乏保障，社会福利较少。妇女获得有偿就业的机会仍然较少，北非、南亚和西亚尤其如此。在受艾滋病这种流行病影响最严重的撒哈拉以南非洲，在有关艾滋病毒及其预防的基本知识方面仍存在很大的性别差距。

9. 环境可持续性领域的一些目标很有可能无法实现。全球二氧化碳的排放量继续增加。2011年，二氧化碳排放量比1990年水平高大约50%；但是根据《京都议定书》，2012年的排放应低于1990年水平。尽管1990年至2012年，近20亿人获得了改良环卫设施，25亿人仍缺乏改良环卫设施。其中大约10亿人仍在露天排便，造成重大健康和环境危害。全世界的自然资源基础严重下降，森林、鱼群和鱼种继续损失，并且因气候变化而加剧。

10. 各国和各区域之间实现千年发展目标的进展不均衡。例如，稳定的经济增长有助于非洲最近几年取得重大进展，但营养不良仍然是撒哈拉以南非洲的一个严重问题。国家各人口组别和各区域之间实现千年发展目标的进展也不均衡。农村地区的教育成就通常低于城市地区。同样，相对于国家一级而言，千年发展目标的成就在国家最脆弱和最边缘化人群中往往不大明显。在受冲突、暴力影响以及治理薄弱和机构无效的地区，进展尤其滞后。

C. 全球发展伙伴关系和其他全球举措²

11. 2013 年，官方发展援助净额增加 6.1%，达到有记录以来的最高水平。2013 年，按现值美元计算的官方发展援助总净额为 1 348 亿美元，超过了 2012 年的 1 269 亿美元。初步估计表明，大部分增加额来自多边官方发展援助以及人道主义援助增加的 25%。在经济合作与发展组织发展援助委员会的 28 个成员国中，丹麦、卢森堡、挪威、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国达到了联合国的目标，即将国民总收入的 0.7% 用于官方发展援助。

12. 2013 年 12 月，在印度尼西亚巴厘举行了世界贸易组织第九届部长级会议，此次会议有助于恢复对加强全球发展伙伴关系所必需的多边进程的一些信任。会议的主要成果之一是新的《贸易便利化协定》，该协定很可能降低发展中国家的贸易交易成本。成员们还商定建立有关发展中国家特殊和差别待遇规定的监测机制，并在免税和免配额的市场准入、特惠原产地规则、落实服务产品豁免以及棉花贸易改革方面作出了具体涉及最不发达国家的决定。为了完成《多哈发展议程》，还需要在这些领域和其他领域进一步开展工作。

13. 除了千年发展目标 8 确定的正式的全球发展伙伴关系，为数不少的多利益攸关方伙伴关系正为实现各项具体目标进行辅助工作。秘书长推动了若干倡议，以使公共决策者和私营部门关注调动额外资源，就选定的千年发展目标采取行动。这些倡议包括“每个妇女每个儿童”、人人享有可持续能源、全球教育第一倡议、零饥饿挑战、增强营养运动以及环境卫生行动呼吁。上述倡议需要各国政府、多边和区域机构、基金会、民间社会组织和私营企业等各种发展合作行为体之间建立自愿伙伴关系。联合国和其他地方的高级别会议宣布了与千年发展目标有关的其他承诺。从整体看，这些倡议表明，发展合作伙伴和行为体的数目日益增加，人们越来越认可私营部门在发展努力中的参与。

D. 加快实现千年发展目标的努力

14. 发展中国家在加快实现千年发展目标方面作出极大努力，其中包括，教育、保健和与千年发展目标有关的其他优先领域的政府开支占国内生产总值比例大幅增加。有时，国家倡议得到包括联合国系统各机构在内的区域和全球机构的支持。

15. 关于减少贫穷和不平等的大规模举措案例包括巴西的家庭补助倡议以及拉丁美洲、亚洲和非洲国家的其他现金转移方案。³ 同样，印度 2005 年的《圣雄

² 千年发展目标工作队年度报告提供了有关千年发展目标 8 确定的全球发展伙伴关系中五个领域的系统资料：官方发展援助、市场准入(贸易)、债务可持续性、获得基本药物和新技术。报告可查阅：www.un.org/en/development/desa/policy/mdg_gap/index.shtml。

³ 例如，见 Giovanni Andrea Cornia, ed., *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons*, 联合国大学世界发展经济学研究所(联合国大学发展经济学所)编写的研究报告(2014 年，牛津，牛津大学出版社)；Ariel Fiszbein and Norbert Schady, “Conditional cash transfers: reducing present and future poverty”，世界银行政策研究报告，(2009 年，哥伦比亚特区华盛顿)。

甘地国家农村就业保障法》为贫困农村家庭提供了更多就业和收入。中国政府已采取政策措施，为越来越多的人提供最低标准社会保护和其他公共服务，以缩小城乡差距，提高最低工资。在厄瓜多尔和玻利维亚多民族国等几个拉丁美洲国家，作为平衡人类社会需求和自然承载力的一种新方式，*buen vivir*(美好生活)构想扩大了其影响力。世界各地发展中国家采取了许多有助于加速千年发展目标的其他举措。下文介绍了联合国系统为各国加快实现千年发展目标努力提供的支持。

16. 2010 年，联合国发展集团通过了千年发展目标加速框架，以支持各国制定有重大影响力的解决办法，克服阻碍国家一级或国家以下各级进展的瓶颈问题。58 个国家采用了该框架。除国家政府外，该框架动员了当地民间社会组织、非政府组织、学术界、私营部门以及双边和多边机构等国家一级的其他行为体。

17. 开发署-西班牙实现千年发展目标基金是通过西班牙政府和联合国系统之间的协议设立的，旨在加速实现千年发展目标。该基金资助了 50 个国家 8 个方案领域的 130 个联合方案。基金还支持了几项全球伙伴关系和专题知识管理举措。

18. 关于千年发展目标 1，促进生产性就业和体面工作已被证明是减少贫穷的有效战略。鉴于青年失业率较高，一些非洲国家侧重于提高青年技能，增加青年就业机会。在坦桑尼亚联合共和国，8 个地区的创业精神教育试点方案影响到近 28 000 名青年，其中 13 600 人是女童。国际劳工组织(劳工组织)一直积极支持千年发展目标有关全体人民实现充分的生产性就业并享有体面工作的承诺。开发署-西班牙实现千年发展目标基金支持的倡议还重点关注扩大就业，并帮助了玻利维亚多民族国、哥斯达黎加、多米尼加共和国、埃及、萨尔瓦多、塞尔维亚和越南的 61 358 名企业家、15 131 名农民和 2 862 个小企业。在该基金支持下采取的一些举措还侧重于加强文化遗产以及文化和创意产业在减贫方面的作用。

19. 在粮农组织支持下，许多发展中国家采取举措，加快在减少饥饿和营养不良方面的进展。其中一些举措的重点是扩大农村就业以及在农村地区适用国际劳工标准。几个非洲国家与世界银行、一些联合国机构和双边捐助者合作，扩大了其解决粮食安全无保障问题的社会保护方案。

20. 增加农村家庭生产的农产品价值是增加收入和减少贫穷的另一重要途径。在地方政府、私营部门和相关利益攸关方的参与下，许多国家重点关注农业加工品的增加值，以及收获后的处理、供应链管理和贸易促进。例如在尼日利亚，由于发展中小型棕榈油加工模式，生产了约 4 000 吨棕榈油，在农村地区创造了 1 800 份工作。目前，这些模式正作为尼日利亚国家产业发展战略的一部分进行推广。联合国工业发展组织致力于促进中小型企业，积极支持上述倡议。

21. 在教育领域(千年发展目标 2)，2012 年启动的为期 5 年的秘书长全球教育第一倡议展示了此方面的加速努力。教育部长和财政部长共同努力，解决最有需要国家的教育机会瓶颈问题。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)是该倡议

的秘书处，在执行该倡议的各项方案中发挥重要作用。例如，利用灵活教学战略，一项为亚洲和太平洋地区各国政府和非政府组织举办的能力发展方案给 2 000 万失学儿童提供了基础教育。截至 2013 年 3 月，2012 年底启动的旨在推动撒哈拉以南非洲全民教育的“大力推动”倡议已吸引了 21 个国家参与。根据非洲基础教育方案倡议，10 个非洲国家实施了为期一年的强制学前教育，其中刚果民主共和国实施前三年免费基础教育。拉丁美洲教育质量评估实验室是教育评估主任组成的网络，由 15 个国家和墨西哥新莱昂州的教育部长主持；该网络推动了有效政策行动，以便改进到 2015 年实现全民教育目标方面的学习和业绩评估。

22. 目前正加快努力，减少教育中的性别不平等(千年发展目标 3)。2011 年 5 月，教科文组织推出了女童和妇女教育全球伙伴关系，以便在私营部门参与下建立若干新伙伴关系，在国家一级采取具体行动，增加少女和妇女的学习机会。在塞内加尔，识字和生活技能服务所影响的女童和青年妇女数目一直在有计划地增加。2012 年以来，对性别问题有敏感认识的行为为埃塞俄比亚和非洲其他几个国家创建了女孩在校学习的更有利环境。目前，巴基斯坦以及南亚和西亚其他国家实施了类似举措。区域一级的努力也正展现成果：例如，世界银行一项应对中东和北非教育挑战的举措在埃及和摩洛哥建设了基础教育学校，扩大了女童入学率。

23. 事实表明，粮食和营养不足往往阻碍千年发展目标教育目标的实现，包括减少教育中性别差距的目标。已采取若干举措应对这一制约因素。例如，2013 年，世界粮食计划署(粮食署)协助了 63 个国家的 1 980 万名学校就餐人。大约一半的方案受益人(48%)是女童。为了减少让儿童，特别是女童辍学在家帮忙的情况，粮食署于 2013 年为坚持送女童上学的家庭提供了 120 万份家用口粮。

24. 增强妇女权能对加速实现千年发展目标的其他具体目标至关重要。在国家一级，截至 2013 年，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)支持了 96 个国家的方案。这些努力旨在通过改善妇女在小型农耕中的工作条件来增强妇女权能；改变对暴力侵害妇女和女童行为的态度并制止这种行为；增强妇女在决策中的发言权；确保获得生殖健康和妇幼保健的机会；增强感染艾滋病毒妇女的权能。因此，在埃及，妇女参与农业协会大幅增加，孟加拉国和印度地方政府机构中的女性成员获得了更好的培训，哥伦比亚提高了对性别暴力的认识。同样，根据千年发展目标加速框架拟订的行动计划与私营部门合作，为柬埔寨妇女改善了经济成果。开发署-西班牙实现千年发展目标基金支持的各项方案使许多国家的法律、计划 and 政策将性别平等制度化。

25. 在降低儿童死亡率、改善孕产妇保健和防治主要疾病(千年发展目标 4、5 和 6)方面，在联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会、妇女署、世界卫生组织和世界银行的支持下，19 个国家实施了性与生殖健康和儿童保健国家综合保健计划，这是保健 4+ 组织倡议的一部分。同时，与保健 4+ 组织倡议一致的、关于孕产妇、新生儿和五岁以下儿童

健康的穆斯科卡倡议已在西非法语国家实施。2007 年以来，人口基金加强生殖健康商品保障全球方案与 46 个国家的政府密切合作，以确保稳定供应避孕药具、计划生育药品和设备，预防艾滋病毒和性传播感染以及提供孕产妇保健服务。同时，到 2013 年，已在 43 个国家落实的孕产妇保健专题基金正在加快世界上一些最贫穷国家改善孕产妇保健领域的进展。其助产方案增强了 30 多个国家的助产能力。它还支持了 32 个国家的国家以下各级急诊妇产科和新生儿护理服务的能力建设。

26. 关于千年发展目标 7，作为支持环境卫生行动呼吁的部分工作，世界银行基于产出的援助全球伙伴关系侧重于那些穷人获得基本卫生服务仍是一项挑战的国家。这些倡议正在中非共和国、印度、肯尼亚、巴勒斯坦国(西岸)以及几个脆弱和受冲突影响的国家执行。据估计，通过开发署-西班牙的实现千年发展目标基金支持的联合方案，337 个社区(其中 80%位于农村地区)的 440 000 人获得了安全和负担得起的饮水及水相关服务。

27. 应对和管理灾害和气候风险对实现千年发展目标和其他发展目标至关重要，在低收入和中等收入国家尤其如此。例如，在印度奥迪沙邦，漫滩的恢复给当地农业和下游渔业带来巨大效益，同时对洪水变化和水流进行了可持续管理。在埃塞俄比亚，可持续土地管理和雨水集水方案极大增加了粮食生产，减轻了干旱和洪水的影响。同时，通过改善生态系统管理，把以生态系统为基础的减少灾害风险办法纳入发展战略和适应气候变化战略，联合国环境规划署正在努力防止和减少灾害对脆弱社区和国家的影响。

28. 通过结合社区参与、成果框架和外联方案，世界银行采用了完善办法来处理得不到充分服务地区的特殊问题。例如，在也门，该方案与其他捐助方合作，创造了 870 万个工作日，使 300 多万人直接受益，其中 183 万人是妇女。世界银行还与联合国和双边捐助者密切协调，扩大粮食安全无保障方面的国家社会保护方案，尤其是在非洲的方案。

29. 所有五个区域委员会正在开展加速千年发展目标方面的重要工作。鉴于各区域委员会熟悉各地区各国的具体需求，它们能有效地采取定制举措，特别是在提供技术支持、收集数据以及分析和制定政策方面。

30. 若干国际机构正在开展工作，确保和平、维持稳定以及改善治理和机构，为推动实现千年发展目标作出有价值的贡献。

31. 联合国秘书处新闻部有关实现千年发展目标信息的宣传也是加速实现目标工作的一部分。传播一个国家在实现千年发展目标方面的最佳做法信息往往推动邻国和相邻区域效仿其成功经验。

32. 联合国系统行政首长协调理事会(首协会)继续在最高一级参与，促进加速千年发展目标。2013 年以来，在世界银行行长和开发署署长领导下，首协会审查了

国家一级的千年发展目标实施工作，从而确定了实现目标的瓶颈，并拟订了联合国系统各组织帮助各国实现重大进展的具体步骤。该举措加强了联合国全系统对国家拥有自主权的加速实现千年发展目标行动计划的支持，确保以协调方式发挥联合国系统的技术和业务专长。首协会成员强调了实现发展目标的迫切性，并重申致力于利用 2015 年前的首协会各次会议来审查进展情况和挑战，以此作为联合国系统的问责手段。

二. 促进实现千年发展目标的持续、包容和公平增长政策

33. 人们普遍认识到，持续、包容和公平增长是实现千年发展目标及其他发展目标的必要条件。国际和国家两级的政策对加速进展和 2015 年后可持续发展的三个相互关联的层面：经济、社会和环境具有极其重要的意义。

A. 促进持续增长的政策

34. 最近的全球金融和经济危机的经验再次证明，稳定的国际经济环境和充足的反周期政策空间是各国，特别是发展中国家实现持续增长的最重要条件。

35. 2009 年的大衰退以来，世界经济的复苏之路缓慢且崎岖不平。目前，世界经济尚未恢复到全力运作状态。⁴

36. 一些发达国家，特别是欧洲国家的人均收入仍远远低于危机前的水平，同时失业率居高不下。发展中国家在全球金融危机中受到重大影响：贸易流减少，商品价格下降，资本流动急剧逆转，外部融资成本激增，汇率大幅波动。如上所述，几年来，流向发展中国家，特别是最不发达国家的官方发展援助下降。此后，虽然发展中国家的经济复苏好于发达国家，发展中国家的平均增长率仍然比危机前水平低 2 个百分点。

37. 此外，主要发达国家采用的宏观经济政策的溢出效应也给发展中国家带来了日益重要的影响。积极的一面是，2009 年，由 20 国集团牵头的、国际协调的政策刺激使全世界增长反弹，许多发展中国家受益；但是刺激措施截止之后，该势头很快消退。消极一面是，主要发达国家在金融危机后采取的量化宽松措施以及最近采取的调整措施，造成发展中国家的宏观经济极不稳定；2013 年中和 2014 年初，许多发展中国家经历的金融动荡就是证明。

38. 因此，在目前情况下，需要作出更多努力，推动金融监管改革，以便降低金融危机风险。全球金融危机之后，全世界启动了一系列金融改革，其中包括：改革银行制度；加强监管影子银行、金融衍生品、大型金融机构和信用评级机构；改革国际金融机构，包括国际货币基金组织(基金组织)和世界银行的配额和治理改革。但是，迄今为止，这些改革进展缓慢。

⁴ 更详细的分析可见《2014 年中期世界经济形势与展望》(E/2014/70)。

39. 还需要作出更大的努力，以加强反周期政策的空间，在发展中国家尤其如此。这需要改善宏观经济管理框架；该框架在经济繁荣时提供政策缓冲空间，在经济面临下滑时执行扩张措施。1990 年代，发展中国家和转型经济体时常爆发金融危机；与当时相比，大多数发展中国家现在能更好地抵御外部冲击。部分原因是，这些国家通过以下办法扩大了政策空间：加强金融部门监管和监督；采取更灵活的汇率制度；加强宏观审慎监督；必要时采取措施管理资本流动；增加外汇储备；实施审慎的货币和财政政策。但是，许多发展中国家的反周期政策空间需要进一步加强，以减少这些国家在内外冲击面前的脆弱性。

40. 作为反周期措施的重要组成部分，资本账户管理，包括采取宏观审慎措施和直接管理资本流动，再次受到关注。巴西、中国、印度、印度尼西亚、马来西亚、秘鲁、菲律宾、大韩民国、中国台湾省和泰国实施了各种举措管理资本账户，包括对短期资本流动征税和(或)强制规定资本流动持有期，以阻止投机性资本流动。应考虑鼓励长期和更稳定的、促进投资的资本流动。

41. 除了减少金融危机风险和加强经济周期宏观经济管理的政策，还需要促进以下关键领域长期投资的政策：基础设施(特别是农村地区)、营养、保健、教育、卫生服务、中小企业和应对气候变化所需技术以及自然资源的可持续管理。面临的挑战是，促进一种鼓励为长期可持续投资进行融资的全球金融系统，该系统有助于调动发展中国家的国内财政资源，有助于改善宏观经济、部门和微观经济政策之间的协调。

42. 所有国家的持续增长还需要加强国际政策协调与合作。全球金融危机爆发后，20 国集团的政策协调框架取得一些进展，但还需要更协调一致的努力，以推动产出和就业方面的全球复苏。更重要的是，应该在广大具有代表性的国际平台，尤其是联合国，加强国际政策协调。还需要开展国际政策协调与合作，以处理国际避税和逃税、非法资本流动和汇款成本高等问题。此外，必须开展国际政策合作，以确保向发展中国家，特别是最不发达国家提供充足资源，满足其持续增长、千年发展目标加速和长远的可持续发展需求。

B. 促进包容性和公平增长的政策

43. 持续、包容性和公平增长对于减贫和实现千年发展目标至关重要。⁵ 2012 年关于加快实现千年发展目标的报告(A/67/257)指出，创造体面和生产性就业机会，特别是对青年人而言，是一项促进包容和公平增长的最重要的政策；本报告重点介绍了其他重要的政策可选办法。

44. 实证研究表明，不具包容性或不公平的经济增长无法持续。高度不平等限制国内需求，扭曲经济结构。日益扩大的不平等限制效率和经济增长。此外，如果

⁵ 例如，见 Timothy Besley and Louise J. Cord, eds., *Delivering on the Promise of Pro-Poor Growth: Insights and Lessons from Country Experiences*(2007 年，哥伦比亚特区华盛顿，Palgrave Macmillan 和世界银行)。

许多人无法在生活和工作中发挥潜力，国家的征税基础受到影响，导致对基础设施、教育和技术的投资不足，从而限制了持续增长的动力。⁶ 不平等破坏了在卫生和教育方面的进展，从而损害人权。

45. 通常，再分配政策可影响收入在劳动力和资本之间的分配，但也可通过税收、补贴和收入转移影响净收入分配。促进教育、就业、生产性资产和信贷机会平等的政策也对收入分配产生影响。

46. 发展中国家在增长的包容性和公平性方面相差很大，对千年发展目标产生重要影响。根据最近的数据样本，1985 年至 2006 年期间，工资停滞不前和高失业率造成 71 个国家中 53 个国家的工资占总收入比例下降。

47. 自然资源丰富的发展中国家在实现包容性和公平增长中面临一系列特定挑战。因为采掘业是资本密集型行业，国内生产总值的增长不一定转变为就业的相应增加。自然资源丰富的国家必须找到确保包容性和公平增长的额外措施。有一些可用的政策备选办法，例如在出口自然资源之前增加其附加值有助于扩大就业。国家还可确保将采掘业收入用于实现经济多样化，建设基础设施，扩大就业和投资于人类发展。此外，通过利用部分出口收入来积累长期资金，以便随着时间的推移平稳消费和投资，并在全球经济状况恶化时采取反周期措施，这样即可确保持续增长。许多石油出口国实际上已设立此类基金，其中包括主权财富基金。一些发展中国家与外国公司重新谈判了合同，增加国家在采掘业中的收入份额，并利用这些额外资金进行经济投资或设立长期基金。采掘业透明度倡议为应对该行业的人权和治理挑战提供了有益的国际论坛。

48. 在大多数发达国家，净收入的分配比经营收入的分配更公平，原因是大规模重新分配主要是通过累进税以及覆盖面广的社会保护制度开展的。发展中国家也可以采用更多的再分配措施，包括基本的社会保护最低标准。

49. 实际经验显示，提高最低工资和促进再分配政策，例如累进收入税和转移，可减少不平等，同时促进持续增长。⁷ 问题在于，根据国家具体情况来确定促进持续又具有包容性增长的适当政策组合。

50. 过去二十年，发展中国家通过采用有条件转移(30 多个国家)和无条件转移形式的再分配政策积累了丰富经验。经验表明，此种转移必须是更广泛的社会保护

⁶ 见 Raghuram G. Rajan, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy* (2010 年，普林斯顿，普林斯顿大学出版社); Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (2013 年，纽约，诺顿出版公司); A. Berg, J. D. Ostry and J. Zettelmeyer, "What makes growth sustained?", 基金组织第 WP/08/59 号工作文件(2008 年 3 月，哥伦比亚特区华盛顿)。

⁷ 见 Jonathan D. Ostry, Andrew Berg and Charalambos G. Tsangarides, "Redistribution, inequality and growth", 基金组织工作人员讨论纪要 SDN/14/02 (2014 年 2 月，哥伦比亚特区华盛顿)。

制度的一部分，以便最大限度地发挥其在实现人民权利方面的潜在影响。尽管支出的备选办法取决于具体国情，有证据表明，对公共提供粮食安全、营养、保健和教育等社会服务的持续投资可促进经济增长，减少脆弱性。

51. 劳工组织提出了社会保护最低标准的概念，保障在退休时获得最起码的基本社会服务和最低收入；此概念部分源于目标干预中获得的经验教训，但同时也反映出向促进团结、社会包容和社会成员凝聚力的普遍性原则的转移。劳工组织的计算表明，对发展中国家而言，普遍再分配政策在财政上是可行的(所用资金往往不到国内生产总值的 2%)，因此根据普遍性的人权原则，可建议普遍推广。

52. 即使是在以普遍性为基础的政策框架中，部分群体比其他人面临着更大挑战，仍然需要定向方案才能从社会服务中受益。在这方面，可能需要有针对性的努力，以便使普遍措施更有效。

53. 总之，需要作出更多努力，以协调促进持续、包容和公平增长的各种政策备选方案，使其能够加强经济效率、社会平等和环境可持续性之间的协同作用。

三. 从千年发展目标向 2015 年后期间过渡

A. 供 2015 年后期间参考的千年发展目标经验教训

54. 千年发展目标经验最重要的教训之一是，各国对发展目标的自主权以及采取以人为本的方针对目标的顺利实现至关重要。经证明，实现千年发展目标的努力在某些国家更有效，即那些将千年发展目标纳入国家发展战略和计划，并以强有力的政治领导、连贯的政策来予以落实，同时人民广泛参与的国家。

55. 千年发展目标的经验表明，金融或其他冲击，特别是全球范围的冲击，可能使发展中国家经过多年艰苦努力取得的经济和社会成果付之东流，给家庭、社区、地区和国家造成长期、有时是不可逆转的损失。因此，有利的国际环境、高效的机构和健全的政策对于减轻此类影响非常重要。

56. 经验表明，经济多样化的国家能更好地抵御冲击，维持人类发展。虽然参与国际劳动分工是重要的，但是应该以更广泛的结构转型为基础来开展此项工作，以便提高整个经济体的生产率，而不是依赖某个特定部门的片面增长。除其他外，这就要求支持大规模创新、创业精神和中小企业的政策。此外，应更加重视参与全球价值链，以及可持续发展大背景中贸易政策的协调。

57. 千年发展目标经验的另一个重要教训是，实现发展目标不应被视为一个线性进程。有时，在取得一定成就后，进一步取得进展可能更困难，原因是解决更深层结构性瓶颈的成本增加。另外，实现某些目标可能要牺牲其他目标，原因是社会、经济和环境等发展层面缺乏一体化。需要作出更多努力，研究上述各种情况，并确定有效政策。

58. 千年发展目标的经验还表明，为在实现目标方面取得进一步进展，可能需要开展不同类型的努力。例如，在通过提供易于获得和优质的性健康和生殖健康服务，部分减少孕产妇死亡率之后，要取得更大进展可能需要努力解决运输欠佳和自付费用高的问题。

59. 在许多情况下，还有必要同时解决供应方和需求方的问题。在制定千年发展目标时，消除供应方的瓶颈，例如提供卫生和教育设施是当务之急；但人们很快就清楚地认识到，需求方的问题也应予以考虑。例如，社会、文化、经济和地域的复杂性可能侵害妇女和女童获得保健服务的机会。同样，社会污名化与歧视可能妨碍儿童就近入学。最重要的是要更多关注边缘化群体的特殊需要，加强其伸张自身权利的能力。

60. 千年发展目标的经验还表明，必须同时处理数量和质量问题。例如，学习不仅取决于现有学校数目和教师人数，也取决于教育质量。保健也是如此，建造必要基础设施不能自动保证高质量的保健。后者可能是更复杂的任务，但也更有可能实现可持续的成果。

61. 千年发展目标经验的一个关键教训是，环境可持续性必须作为与经济和社会发展目标同一级别的目标来予以整合，这是联合国可持续发展大会传递的关键信息。如果不能负责地管理地球上的自然资源，减缓气候变化，人类发展可能更难以实现。同样，如果人类发展破坏了作为人类福祉和繁荣基础的生态系统，并进一步加剧气候变化，这样的人类发展从长远来看没有意义。目前，人们认识到，把可持续发展三个层面的目标纳入一个综合框架的2015年后议程必须是普遍的。

62. 易发生灾害的国家在实现千年发展目标方面遇到特殊困难。气候变化的一个后果是极端气候事件的频率、范围和严重程度增加。因此，灾难造成的经济、社会和个人损失日益增加。许多小岛屿发展中国家特别容易受到气候和环境风险的影响。正如《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》强调，不相应减少灾害和气候风险，就不能实现可持续发展。

63. 千年发展目标的经验还表明，取得发展和发展成果的前提是在法治和透明机构的基础上实现和平与稳定、人权和有效治理。没有和平就没有发展，没有发展也不可能和平。不尊重人权和法治，就不能充分实现持久和平与可持续发展。免遭暴力侵害、社会正义和言论自由是重要的发展成果。人权标准是发展的终极目标的指导原则。自由、平等、参与和问责制等人权原则为如何以最佳方式实现发展目标提供了指导。例如，只有在广泛协商基础上拟订的、有问责机制的政策措施才能发挥有效作用。

64. 千年发展目标的经验已证实，文化需要给人民和社区带来强有力的认同意识和社会融合，从而促进各级更有效和更可持续的发展政策与措施。此外，文化遗产、旅游、文化和创意产业可成为富有生命力的强大经济部门，创造收入和许多体面的就业机会。

65. 千年发展目标的经验表明，需要一种新的全球伙伴关系。近几年的重大变化之一是，在全球、区域、国家和国家以下各级，参与发展努力的行为体的范围扩大。非政府组织、民间社会组织、基金会、基金、信托机构、公司和个人与各国政府和多边组织一起参与发展工作。虽然多方参与令人欣喜，但也必须协调不同行为体，以便实现明确规定的发展目标，确保所有利益攸关方都承担问责。

66. 千年发展目标的经验还表明，移民可增加收入，改善保健机会和提高入学率；散居国外者群体和跨国社区在促进贸易、投资、技能和技术转让以及建设国家之间的文化联系方面发挥重要作用。⁸ 接受移民的国家也可大大受益。但是，许多障碍仍限制移民所发挥积极影响力。在移民过程中的不同阶段，歧视十分普遍，移民的人权往往遭剥夺。必须制止人口贩运的祸害，这是移民过程中绝对不可接受的。

67. 千年发展目标的经验还显示，按性别、年龄和其他类别分列的数据很重要。以严谨的科学方式有效收集、分析和传播数据对以下工作至关重要：全球、区域、国家和国家以下各级的目标制定和执行、监测和评价进展以及就问责采取后续行动。

B. 启动政府间 2015 年后进程的新阶段⁹

68. 千年发展目标的参照期将于 2015 年结束，目前国际社会致力于拟订 2015 年后发展议程，确保千年发展目标向 2015 年后发展议程顺利过渡。如果要牢固建立 2015 年后发展议程，四个组成部分必须到位：令人信服地阐明一个意义深远的愿景；一套简明的目标和具体目标；用于调动执行资源的全球发展伙伴关系；参与式的审查、监测和问责制框架(A/68/202 和 Corr.1，第 75 段)。

69. 为就 2015 年后发展议程达成共识，联合国各会员正在发挥带头作用，广大利益攸关方和人民被空前动员起来，对该议程的审议作出了重大贡献，并参与了联合国发展集团组织的与世界各地人民的协商。¹⁰ 各区域委员会也举行了磋商，以阐明有关 2015 年后议程的区域视角。广泛参与和所有合作伙伴的意愿对确保议程的顺利实施至关重要。

70. 在概念阶段的讨论中，已在若干领域达成一致意见。现在人们普遍认为，2015 年后发展议程应以普遍接受的价值观和原则为牢固根基，包括《联合国宪章》、《世界人权宣言》和《联合国千年宣言》阐述的价值观和原则(A/68/202 和 Corr.1，第 75 段)。人们还普遍赞同，该议程必须完成千年发展目标未完成任务，并继续发挥其优势。所有利益攸关方认为，新目标应该是普遍适用的，同时反映国家优

⁸ 见国际移民组织《新的全球发展伙伴关系：考虑到移民的贡献》，移民问题研究系列，第 50 号 (2014 年，日内瓦)。可查阅：http://publications.iom.int/bookstore/free/MRS50_20May2014.pdf。

⁹ 由于该进程正在进行，本节仅描述了近期的发展情况。

¹⁰ 联合国发展集团，《100 万个声音：我们想要的世界》，2013 年 9 月。可查阅：www.worldwewant2015.org。

先目标并考虑到能力差异。虽然消除贫穷仍将是今后议程的首要任务，人们商定将可持续发展放在 2015 年后发展议程的核心，从而平衡其经济、社会和环境各层面。

71. 联合国可持续发展大会启动了大会可持续发展目标开放工作组，该工作组加快了有关一套普遍、简明的目标和具体目标的工作；预计工作组将向大会第六十八届会议提交建议，供进一步审议。

72. 2015 年后的融资框架必须与 2015 年后发展议程中雄心勃勃的转型行动相匹配。加强全球发展伙伴关系对于应对世界所面临的挑战至关重要。在争取实现各项目标和具体目标的过程中，应该以其他方面的伙伴关系补充这一伙伴。这些伙伴关系不仅必须要体现政府的贡献和权利，还必须体现所有相关利益攸关方的贡献和权利，并应遵循透明度和问责制原则。

73. 作为联合国可持续发展大会后续行动而设立的可持续发展筹资问题政府间专家委员会，正在提出制订有效和可持续的发展筹资战略的备选办法。一项雄心勃勃的建议将有助于推动有关在 2015 年后调动并有效利用财政资源的讨论。2015 年 7 月 13 日至 16 日，将在亚的斯亚贝巴举行第三次发展筹资问题国际会议；委员会报告将为会议筹备进程作出重要贡献。预计，此次会议将是就以综合、全面的筹资框架为基础的新全球发展伙伴关系达成协商一致意见的里程碑。

74. 经济及社会理事会的讨论，特别是 2014 年 7 月举行的两年一次的高级别发展合作论坛及其相关筹备工作，也有助于阐明新的全球发展伙伴关系如何发挥作用，以及发展合作需要如何调整才能有效支持 2015 年后发展议程的实施。

75. 有关气候融资的讨论仍主要在《联合国气候变化框架公约》框架内单独进行。确保此项工作与有关 2015 年后发展议程的更广泛工作保持协调一致和发挥协同作用依然是一项挑战。更紧迫的挑战是，确保有关执行资源和发展筹资综合框架讨论之间的一致性。各方面的工作必须结合起来，以确保顺利过渡到 2015 年后发展议程。秘书长将于 2014 年 9 月 23 日召集气候峰会，其目的是提出更宏伟目标，促进采取行动，为在 2015 年达成普遍、合法的气候协议营造政治势头。

76. 在题为《我们希望的未来》的联合国可持续发展大会成果文件中，各国国家元首和政府首脑及高级别代表呼吁就一种能通过评估发展中国家的技术需求等方式促进清洁、无害环境技术的开发、转让和推广，帮助发现满足这些需求的办法并加强能力建设的推动机制提出备选方案(大会第 66/288 号决议，附件，第 273 段)。秘书长已根据会员国和联合国系统各组织的投入就一系列备选方案提出了建议(见 A/67/348 和 A/68/310)。大会主席于 2013 年召开了一系列研讨会，并于 2014 年举办了一些结构式对话。上述进程有助于会员国和利益攸关方汇聚一堂，更好地了解彼此观点。为推动促进可持续发展的技术解决方案，联合国系统内外开展了大规模的现有活动和新活动，这些活动得到人们的认可，同时人们也认识到上

述努力需要形成合力。经过四次对话，有关以下方面的观点明显趋同：联合国可立即采取哪些行动，以便促进获得有关清洁和无害环境技术的信息，进一步澄清需求和差距，加强此方面协作努力的一致性和协同效力。这些进程也证实，大家普遍有决心根据大会第 68/210 号决议继续就该主题展开讨论。大会主席将提交有关下一步行动的建议，作为对秘书长 2014 年 10 月的综合报告的一项投入。

77. 一个衡量 2015 年后发展议程进展和跟踪所有利益攸关方行动的、参与式的审查、监测、评价和问责制框架对于顺利执行政程至关重要。大会主席召集了有关 2015 年后发展议程监测和问责制框架要素的互动对话，这是讨论监测、评价和问责制框架关键要素的一次重要机会。2014 年 7 月举行了经济及社会理事会发展合作论坛，该论坛及其筹备进程为有效和包容的 2015 年后发展合作监测和问责制框架的可能要素提供了指导意见。2014 年 7 月在经济及社会理事会主持下召开了可持续发展问题高级别政治论坛；同样，该论坛探讨了在 2015 年后发展议程背景下对所有发展行为体执行工作的审查。论坛讨论了在 2015 年后发展议程通过后，如何在该议程背景下以最佳方式定期审查可持续发展承诺及目标的后续行动和执行情况。会议成果，包括 2015 年后议程执行情况的审查仍将是大会、经济及社会理事会及其附属机构以及可持续发展问题高级别政治论坛的职能。

78. 还需要进一步开展工作，以便更清楚地了解多层次的 2015 年后问责制框架如何加强地方、国家、区域和全球的问责制，确保对 2015 年后议程的执行情况开展有效审查、监测和评估。要过渡到普遍、综合的发展议程并执行该议程，就需要地方、国家、区域和全球各级改变机构运作方式。各机构必须从目前各自为政的“筒仓式”做法转向以综合方式制订并执行政策。

79. 因此，联合国系统也需要做出调整以切合目的。联合国正在开展内部反思，目的是促进一致、协调和综合的全系统办法和协作文化。其中还将审查 2015 年后发展议程对体制、金融和治理安排的具体影响。这是联合国系统面临的一个新挑战。

80. 2014 年底，将发布有关正在开展的 2015 年后发展议程工作评估的上述综合报告。除其他投入之外，该报告将借鉴大会可持续发展目标开放工作组、可持续发展筹资问题政府间专家委员会、可持续发展问题高级别政治论坛、经济及社会理事会的工作以及大会主席为 2015 年后阶段做准备而组织的互动专题辩论和高级别活动。该综合报告将为会员国有关 2015 年后发展议程的政府间谈判提供投入。