



可持续发展问题高级别政治论坛

由经济及社会理事会主持召开

2016年7月11至20日

《2016年全球可持续发展报告》：决策者摘要

秘书处的说明

秘书处谨向可持续发展问题高级别政治论坛转递为决策者编写的《2016年全球可持续发展报告》摘要。



《2016 年全球可持续发展报告》：决策者摘要

1. 本文件是《2016 年全球可持续发展报告》的执行摘要。¹ 联合国可持续发展大会授权的任务是在可持续发展问题高级别政治论坛框架内协助加强科学与政策的衔接，以促进可持续发展。这份最新报告是在 2014 年和 2015 年报告的基础上针对这一任务提出的。

2. 在编写本报告的过程中，利用联合国内外的科学和技术专长，开展了包容性的多利益攸关方进程。共有 27 个国家(包括 13 个发展中国家)的 245 名科学家和专家为本报告提供了意见，为响应公开呼吁提交了 62 份政策简报，联合国系统内的 20 个机构、部门和方案为本报告提供了意见、评论、建议或修改意见。

3. 2015 年关于发展筹资、可持续发展和气候变化的主要国际会议和首脑会议为今后 15 年确定了一个新的可持续发展议程。从全球到地方的所有各级，注意力正转向执行这一雄心勃勃的议程。《2016 年全球可持续发展报告》正是在这一背景下发布的。

4. 考虑到已通过《2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标，该报告把可持续发展目标作为其范围。该报告不辱使命，旨在评估各项评估。该报告力求提出一系列科学观点，力求与政策相关而不是用于规范政策。正如前几份报告，该报告在可持续发展目标、各部门和各种问题之间的整合和相互联系的基础上，继续探索审查科学与政策衔接情况的可能方法和有利角度，以及可为决策提供依据的科学方法。

5. 本报告是为 2016 年可持续发展问题高级别政治论坛的讨论提供依据而特别编写的。2016 年为论坛选定的主题是“确保不落下任何人”。这一主题是报告中反复出现的主线。第一章询问“确保不落下任何人”对《2030 年议程》来讲意味着什么，并为报告其他章节提供了一个框架。这些章节通过审查基础设施、不平等和复原力之间的关系(第二章)，并通过技术(第三章)和机构(第四章)的跨领域层面，具体举例说明包容性这一必备条件如何可能对实现《议程》造成影响。作为科学与政策衔接的一个关键层面，报告还探讨了如何为了论坛及其就可持续发展提供高级别指导的任务筛查和分析通过科学确定的新问题和新出现的问题。

“不落下任何人”和《2030 年议程》

6. 确保不落下任何人是指导《2030 年议程》执行工作的一项基本原则。在执行该《议程》的过程中，各国和各利益攸关方将必须选择何时何地以及如何采取行动。在这一过程中，他们承诺首先尽力帮助落在最后面的群体。15 年后，当这一

¹ 见 <http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>。

代人和下一代人共同评估《议程》的执行情况时，衡量成功与否的一个关键标准将是《议程》在多大程度上已为改善最贫穷和最弱势群体生活提供余地，而不分性别、种族、年龄、宗教、居住地或任何其他因素。很多组织已经开始探讨不落下任何人这一呼吁对实现《议程》及这些组织的任务的影响。

7. 鉴于这一概念在《2030年议程》中的重要性，至关重要的是要明确它对执行《议程》有哪些影响。在概念层面上，有三个主要问题需要解决。首先，哪些人已经落在后面或者有可能落在后面？其次，战略和政策如何能够在实践中帮助他们？第三，为了不落下任何人，哪些类型的战略和政策是适当的？科学可为有关这三大问题的决策提供依据。通过这一点，科学还可揭示在不同的可持续发展目标领域采用的战略和政策在多大程度上与不落下任何人的目标协调一致，以及在实现这一目标方面取得了怎样的成功，从而提供要素，以评估要实现这一承诺将是多么雄心勃勃，多么富有挑战性。

8. 首先帮助落在最后面的人这一宏伟目标是《2030年议程》的一个变革性方面。这是否意味着实施战略不同于过去常用的战略？它对机构等重要的跨领域层面以及对管理技术的方法来讲可能意味着什么？在这方面，科学证据同样可为辩论提供依据。

9. 报告第一章从科学政策的角度探讨了不落下任何人对落实可持续发展目标的影响。该章审查了“确保不落下任何人”对《2030年可持续发展议程》中引人注目有关概念(比如不平等和包容性)来讲意味着什么。该章审查了为确定哪些人落在后面以及为在实践中帮助他们而采用的一些概念和方法。最后，该章强调了在可持续发展不同领域采取的发展战略实例，以及证据所表明的这些战略在不落下任何人方面取得的成效。

10. 很多可持续发展目标和具体目标直接关系到不落下任何人，并提及具体目标和行动，以及在这方面应得到持续关注的国家组或人群。千年发展目标范围内的各项目标，包括那些与贫穷、性别平等、教育、保健和执行手段有关的目标，尤其是这种情况。在这些领域，对广义上的包容性的考虑长期以来一直是主要发展对话和做法的一部分，涉及这一层面的行动和政策已成为标准发展机制的一部分。

11. 可采用很多标准来确定落后者，不管是整个国家，还是国家内的人民。在实践中，在《2030年议程》某一特定方面落在后面的可能是不同社会的不同群体。除了提及包括妇女、土著人民、残疾人和青年在内的具体群体，以及侧重于单一领域或部门的贫穷指标，还存在很多多重匮乏指数，其中包括社会、经济和环境指标。例如，联合国开发计划署发布的多维贫穷指数包括10个衡量教育、保健和生活水平的加权指标。人们对贫穷的多层面问题日益关切，这一指标和类似的综合指标是为应对这种关切而制定的。贫困往往具有空间上的集中性，因此，与

不落下任何人有关的政策必须考虑到地理因素。在这方面，在发达国家和发展中国家，已经把基于综合指标的多重匮乏地图用作从国家到国家以下和地方各级的规划和管理工具。²

12. 在很多领域，包容性的发展战略是普遍获得接受的模式。这方面的例子包括水、电力和其他基本服务领域，确保普及往往是这些领域的首要目标，这一点现已反映在可持续发展目标中。不过，这些战略是否成功地帮助落在后面的人，取决于从具体国情到战略的制定、选定目标的方法和实际执行等诸多因素。已经采用各种选定目标的方法来帮助落在后面的人。所有方法都需要各机构采用基本数据系统和具备行政能力。不同目标领域的现有评价均表明，在切实有效地帮助落在后面的人方面存在重大的实际挑战。例如，旨在确定粮食补贴受惠人的自我定为目标战略可能对受援者造成费用，比如有关运输费用，或可能造成社会污名。³

13. 为报告审查的旨在首先帮助落在最后面的人的干预措施的例子包括：营养，在发展中国家采取的这方面干预措施的核心对象是发育严重迟缓的人；针对最贫穷地点的基于地区的干预措施；为无家可归者提供住所的战略。

14. 第一至第四章尽管议题非常不同，参与其中的科学界也各自有别，但这些章节发出了一个强有力的信息：如果要在 2030 年不落下任何人，包容性的概念不能被当做一种事后想法对待，甚至也不能纳入其他领域的主流。相反，它应当是机构设计和运作、研究与开发以及基础设施规划和发展的一个组成部分。

15. 根据报告中审查的有限证据，在今后 15 年，在《2030 年议程》所涵盖的很多领域中，在可持续发展干预过程中不落下任何人的目标可能都不会构成难以克服的困难。首先尽力系统地帮助落在最后面的人可能是一个更大的挑战，在某些情况下，可能意味着更严重地偏离目前的战略。这一努力可能需要在三个层面上加以关注。首先，要更好地考虑到落在后面的人的利益，就必须评估制订战略和政策的方式。这反过来可能需要强化对具体国家和具体地点的贫穷、边缘化和脆弱性动态的了解。这也可能涉及如何在政策讨论和决策进程中赋予贫穷或边缘群体更多发言权。如报告第四章所述，体制问题在这方面显然至关重要。其次，将需要审查执行战略的方式，并在可能的情况下对其进行更新，特别是要努力帮助落在最后面的人，消除行政能力和数据方面的差距，使方案更有针对性。第三，在政府的最高决策级别上，如果把《2030 年议程》所述内容当真，就必须考虑如

² 关于在南非省一级的适用情况，见 www.statssa.gov.za/?page_id=3895。关于在大不列颠及北爱尔兰联合王国市一级的适用情况，见 <http://gov.wales/docs/statistics/2015/150812-wimd-2014-revised-en.pdf> 和 www.sheffield.gov.uk/your-city-council/sheffield-profile/deprivation-statistics.htm。

³ David Coady, Margaret Grosh and John Hoddinott, *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience* (Washington, D.C., World Bank, 2004)。

何使社会目标与短期经济效率等其他目标相互平衡。归根结底，对落在最后面的人的优先考虑将反映在公共和私营部门所提供资源的分配上。

16. 在向前迈进时，必须系统地收集更多科学证据，以说明现有发展战略如何确实帮助到落在最后面的人。第一步可总结现有元研究，这些元研究试图审查可持续发展目标所涵盖领域的发展干预措施是否切实有效地帮助到落在后面的人。虽然确实存在对具体目标领域的评价，但这些评价采用不同的标准来确定和衡量落在后面或落在最后面的人，并评估干预措施是否切实有效地帮助到他们。可能有用的办法是，评估投资于更具可比性的不同目标领域发展干预措施评价框架的成本效益。就方法和费用而言，这可能是一项艰巨的任务。

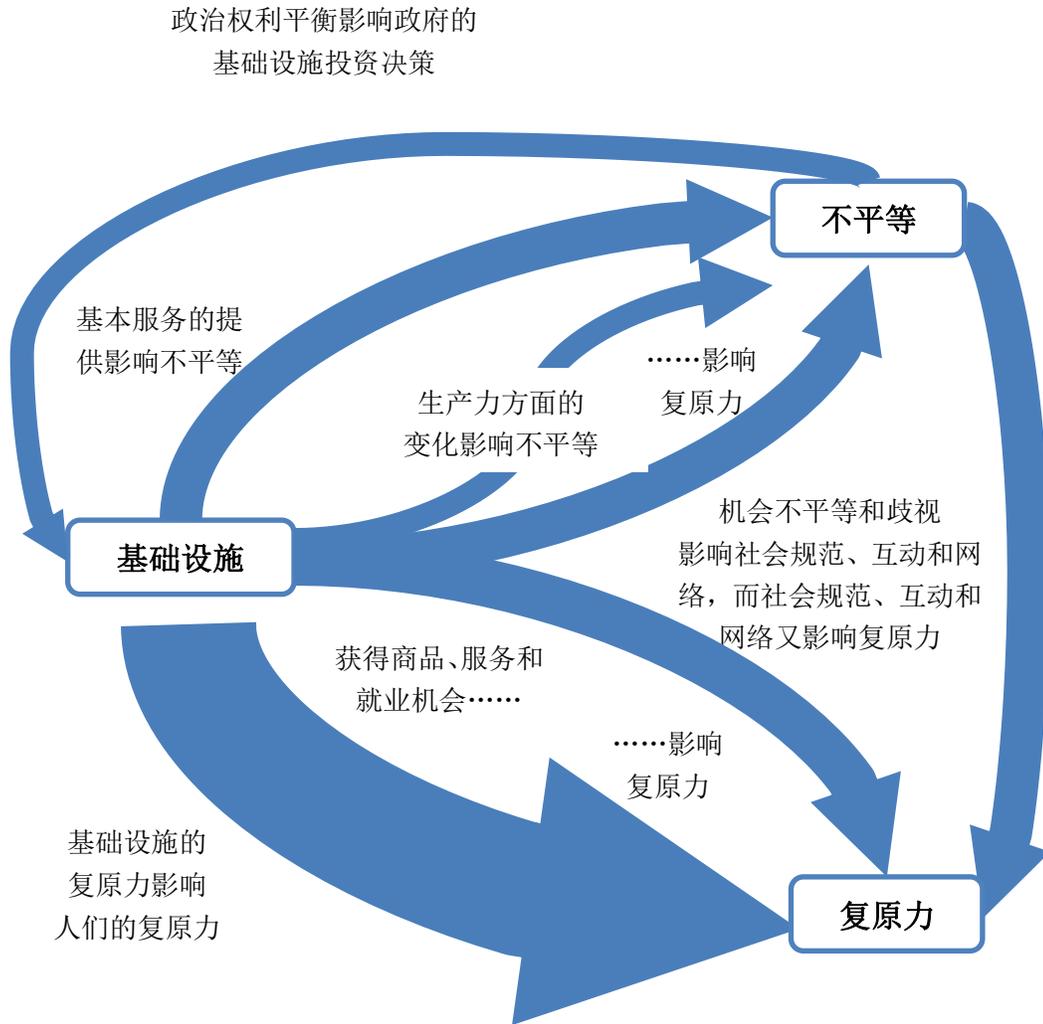
关系办法：基础设施-不平等-复原力之间的关系

17. 关系办法从整体上审查成组问题，并注重它们之间的联系，是本报告处理可持续发展目标的一个角度。关系办法旨在加强科学与政策的衔接，向决策者说明科学界如何分析关键的相互联系，同时向科学界提供关键的政策问题，并强调应在哪些领域开展与政策相关的研究。

18. 2016 年报告审查基础设施、不平等和复原力之间的相互联系。这些领域涉及若干可持续发展目标，并与包容性和不落下任何人有很强的联系。第二章重点阐述了 24 名不同学科的科学家和联合国专家提出的这些领域之间相互关联的主要渠道，此外还审查了数百份出版物的研究结论。有广泛的文献侧重于每个领域。例如，基础设施领域在发展界得到了极大的关注，原因是人们认为它在刺激经济增长和发展方面发挥关键作用。然而，重点研究每一个领域的科学家通常来自不同社区，因此，对这三个领域之间的关联的研究没有对这三个领域中任何一个领域的孤立研究多。

19. 科学家对这一关系中的某些相互联系的关注多于其他相互联系。图一说明了这一点，其中以简化的办法概述了经分析发现的关键相互联系。科学研究所涵盖的领域包括基础设施和不平等之间的联系，以及人们的复原力如何分别受不平等和基础设施抵御自然灾害的能力的影响。尽管报告收到广泛学科领域专家的投入，但相比之下却仅略为处理或根本没有涵盖因果关系从复原力到不平等和从复原力到基础设施的联系。可能需要在这两个领域开展进一步研究，以记录重要的联系、协同增效作用和利弊权衡情况。

图一
基础设施-不平等-复原力之间的关系证据图



资料来源：作者根据专家投入和文献评述作出的详细阐述。

20. 图一所述由专家确定的相互联系可概述如下。基础设施通过三个主要渠道对不平等造成影响：提供基本服务，比如水、卫生和电力；灌溉、电力、信息和通信技术以及道路等基础设施的存在导致生产力广泛(宏观)提高；基础设施对人们获得商品、服务和就业机会的(微观)影响。总体上讲，有文献认为，提供基础设施和减少不平等现象之间存在一种积极关系。⁴ 不过，产生这种积极关系的具体

⁴ 文献的例子包括：César Calderón and Alberto Chong, “Volume and quality of infrastructure and the distribution of income: an empirical investigation”, *Review of Income and Wealth*, vol. 50, No. 1, (March 2004), pp. 87-105; Dulani Seneviratne 和 Yan Sun, “东盟五国的基础设施和收入分配：

渠道或各种渠道组合很复杂，针对这些渠道开展的大量计量经济学、微观经济和其他经验性研究说明了这一点。⁵ 不平等受基础设施的质量、设计、覆盖面、可获取性和分布影响。这方面的关键要素是基础设施位于何处，旨在让何人受益。

21. 不平等对政治权力平衡造成影响，从而影响到基础设施，而政府权力平衡反过来又影响到政府在提供基础设施方面做出的决策。这可能导致对惠及最弱势群体基础设施的投资所占比例过低，从而加剧和助长社会和空间不平等现象。⁶ 打破这一恶性循环对执行《2030 年议程》而言至关重要。

22. 基础设施对复原力的影响是这一关系中已得到科学界大量关注的一个方面。特别是，有文献重点阐述基础设施的质量、设计、分布、相互关系和运作如何影响到其抵御自然灾害的能力，这反过来又影响到人们抵御冲击的能力。有相当多的资料说明抵御更可预测和强度更低的事件的能力，但说明如何使基础设施能够抵御更严重灾害的资料却很少。⁷ 另外也对关键基础设施作了大量研究，比如运输网络和电力基础设施，在危机期间，这类基础设施特别容易受连锁反应影响。⁸

23. 社会规范、互动和网络可影响人们适应冲击的能力，而机会不平等和歧视通过对社会规范、互动和网络造成影响，进而影响到复原力。在这种情况下，弱势群体通常是受影响最严重的群体。大部分研究把重点放在社会资本在建设复原力方面发挥的作用上。⁹ 不过，总的来讲，科学界对这种相互联系的关注似乎没有对这一关系中的其他相互联系的关注多。

24. 在任何一种关系中，发挥协同增效作用和权衡利弊都对决策至关重要。在这方面，提供意见的专家指出，减少任何层面上的不平等现象都会有助于更好地提

存在哪些联系?”，国际货币基金组织 WP/13/41 号工作文件(国际货币基金组织, 2013 年 2 月)，可查阅 www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1341.pdf。

⁵ 例如，见 Sumedha Bajar and Meenakshi Rajeev, “The impact of infrastructure provisioning on inequality: evidence from India”, Global Labour University Working Paper, No. 35。

⁶ 例如，见 Daniel Albalade, Germà Bel and Xavier Fageda, “Beyond the efficiency-equity dilemma: centralization as a determinant of government investment in infrastructure”, *Papers in Regional Science*, vol. 91, No. 3, (August 2012), pp. 599-615。

⁷ 例如，见 Miguel Esteban, Hiroshi Takagi and Tomoya Shibayama, *Handbook of Coastal Disaster Mitigation for Engineers and Planners* (Oxford, Elsevier, 2015)。

⁸ 例如，见 Ana Laugé, Josune Hernantes and Jose Sarriegi, “Critical infrastructure dependencies: a holistic, dynamic and quantitative approach”, *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, vol. 8 (January 2015), pp. 16-23。

⁹ 见 Daniel P. Aldrich, *Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery* (Chicago, University of Chicago Press, 2012)。

供基础设施和加强复原力，例如，使基础设施投资更有可能造福于弱势群体。¹⁰ 关于基础设施政策，必须既注重效率，又注重公平，才能在这一关系中发挥协同增效作用。一个重要的政策组成部分是提供基本服务基础设施方面的地域公平性。为了增强基础设施和复原力之间的协同增效作用，必须建立监管和激励机制，以便将减少灾害风险措施纳入基础设施生命周期的所有阶段，确保关键基础设施有抵御自然灾害的能力。有人指出，让地方社区及其各部分参与的参与性进程可能是有用的方法，可确保在制定基础设施投资计划时考虑到与经济、社会和环境方面有关的考虑因素。

25. 提供意见的专家指出，必须进一步对农村和城市环境进行分类分析，这样才能够提供更具体的政策建议。在农村地区，基础设施投资对于连接个人与生计和机会至关重要。城市地区提供更方便的连通性，但往往会带来挑战，例如分散的治理结构、拥挤和获得服务方面的极大差距，特别是在非正规住区和城市近郊。¹¹ 报告举例说明已发现有哪些政策促进这一关系内部的协同增效作用。例如，基于劳动力的基础设施项目方案可扩大就业机会，减少不平等现象，同时增强抵御自然灾害的能力。¹²

26. 研究人员、从业人员、决策者和其他利益攸关方之间的进一步跨学科合作和互动协作可能是实现相互学习和转让信息的方式，可使科学知识转化为实用战略，以便在这一关系的三个领域之间发挥协同增效作用和权衡利弊。

科学家对技术和可持续发展目标的看法

27. 报告第三章介绍了科学家对技术推动实现可持续发展目标的作用的各种看法。认识到这一作用至关重要，因为技术在很大程度上影响了社会、经济和环境，反之亦然。实际上，技术、社会和机构共同演进。因此，技术进步需要机构调整，可能受社会问题制约。实现可持续发展目标和确保不落下任何人的政策行动必须考虑到这些相互联系。

28. 技术对于实现可持续发展目标和从各目标间的协同增效作用中获益至关重要，也对最大限度地减少各目标间的权衡取舍至关重要。各项目标和具体目标大力强调技术的重要性，这反映出技术的重要性得到了广泛的肯定。实际上，目标

¹⁰ 见 C. Venter, V. Vokolkova and J. Michalek, “Gender, residential location and household travel: empirical findings from low-income urban settlements in Durban, South Africa”, *Transport Reviews*, vol. 27, No. 6 (October 2007), pp. 653-677.

¹¹ 例如，见 Roy W. Bahl and Johannes F. Linn, *Governing and Financing Cities in the Developing World*, Policy Focus Report, (Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2014); 联合国人类住区规划署，《可持续城市交通的规划与设计：2013 年全球人类住区报告》(2013 年，内罗毕)。

¹² 见国际劳工组织，《建设农村道路》(国际劳工组织亚洲及太平洋区域办事处，2008 年)。

17 把技术作为一种关键的执行手段加以阐述，不仅如此，在 169 个具体目标中，14 项明确提及技术，很多其他具体目标涉及往往主要从技术角度讨论的问题。总体上讲，与技术最密切相关的具体目标分为三类：涉及总体技术表现重大改进的具体目标；普及具体技术的具体目标；描述促进可持续发展的全球有效创新制度各项要素的具体目标。与技术有关的具体目标从数量上看比科学文献中提出的相应具体目标少得多。

29. 技术虽然为克服很多可持续发展挑战提供了解决办法，但也不断增添新的挑战。特别是，技术变革可能是冲突的根源，或者是社会包容和更多合作的手段。此外，所有技术都消耗资源，可能利用土地，污染空气、水和大气层，尽管程度各不相同。报告中审议了一些说明技术变革的这两个方面的较新技术的例子，包括数字自动化、纳米技术、生物技术和基因组学以及合成生物学。这些技术正成为科学和研究的驱动力，也日益成为经济活动的驱动力。所有技术都很有可能改善福祉和解决发展挑战，但也可能带来挑战。

30. 例如，所有部门都存在技术差距，其性质和制约发展的严重程度大不相同。新差距往往伴随新技术出现，例如利用大数据、物联网、三维打印、大规模网上开放课程和数字自动化。所有差距都可能产生广泛的影响，增加而不是减少现有不平等问题。尽管此类技术正处在萌芽阶段，但各国必须了解它们，确定它们的潜在影响，利用前瞻活动指导政策规划工作。

31. 第三章概述了科学家对技术和可持续发展目标的看法。该章综述了 57 名科学家和专家提供的资料，他们隶属于 20 个国家的研究机构，代表 40 多个可持续性科学学科。向他们提出的问题是，要想最佳利用技术实现可持续发展目标和不落下任何人，最有希望的行动或政策要素是什么，在 2030 年之前，哪些技术以及何种技术表现和部署水平是最关键的。

32. 许多科学家为报告提交的资料指出，必须同时在公平问题(特别是在获得技术的机会方面)、技术系统的总体表现和支持机构变革方面取得进展。仅侧重于其中一个构成部分的战略从长远来看已证明无效。政策行动必须既支持研究和开发，以促进技术前沿的技术表现，又推动在发展中国家和各国边缘群体中传播和改造现有技术。这两个方面相辅相成。

33. 各国的有效技术政策各不相同，取决于国家的多样化程度和技术能力。技术方面的政策行动如果以科学知识为坚实的基础，并考虑到技术变革及技术转让和传播的复杂性以及有关国家的特殊情况，则是最有效的。如果仅支持这两个要素中的一个，创新系统(即公共和私营部门的机构网络，它们开展创造、进口、改造和传播新技术的活动和互动)就不会有最佳表现。政策行动必须既支持逐步和渐进的技术和体制进步，又支持舒姆佩特所说的“创造性破坏”这一激烈“风暴”。

这两方面都是必要的——彼此相互需要。在这方面，教育和基础设施是技术变革的必要先决条件。

34. 为报告提供意见的科学家提出了利用技术协助实现可持续发展目标的政策和行动建议，通常涵盖以下领域中的不止一个领域，而是几个领域：研究、开发和演示；技术转让和传播；为具体技术或技术系统制订目标、具体目标和任务(包括规定可再生能源发电的最低份额)；政策环境和市场奖励办法；知识共享和能力建设；利益攸关方的参与和治理。科学家往往强调远远超出自己的学科专长的政策和行动，这表明在《2030 年议程》背景下应对技术问题时考虑到综合系统的重要意义。

35. 科学家强调有必要制订国家和国际行动计划和技术路线图。每个国家可确定有前景的技术轨迹和新产业。科学家指出，必须同时在以下方面进行投资：新旧技术；提高先进技术的表现，为得不到充分服务的社区进行技术改造；大规模基础设施项目和小规模颗粒技术。他们还建议，科学路线图应当包括涉及可负担性和包容性的措施，这些措施应当从一开始就纳入研究和发展进程。科学家所建议的其他值得注意的关键行动或政策要素包括：国家科学与政策的有效衔接；前瞻和情景规划；促进跨社区学习，包括得不到充分服务的社区；群组分析。后者分析相互关联(无论是通过利用有关买方、供应商、基础设施和劳动力的在地域上集中的生产链还是类似性质的生产链相互关联)的公司网络，以期解决创新系统的系统性缺陷。

36. 展望 2030 年，科学家确定了对实现可持续发展目标至关重要的新技术，这些技术分为生物技术、数字技术、纳米技术、神经技术和绿色技术类别。然而，似乎很少有资料说明这些技术必须在 2030 年之前达到何种表现和部署水平。虽然在这方面存在一些的数量资料，但至关重要，要在明确包括技术的可持续发展目标方案和路线图方面开展进一步合作。长期技术路线图可支持企业发展和政策规划。

包容性的机构：国家可持续发展委员会和议会的例子

37. 人们显然意识到，要实现不落下任何人这一必要目标，就必须对机构有一定的认识。机构是包容性必不可少的推进手段，但不是唯一手段。《2030 年议程》没有规定国家一级的机构模式，但概述了机构应力争执行的治理原则，比如成效、包容性和问责制(见可持续发展目标 16)，各级的决策顺应民意、包容各方、有公众参与并代表民意(见具体目标 16.7)，以及政策一致性(见具体目标 17.14)。

38. 机构可触发对发展成果产生积极或消极影响的行为和趋势，特别是在包容性方面。具有包容性的机构赋予平等权利和应享待遇，赋予人们平等的机会、发言权以及获得资源和服务的机会。此类机构可建立在普遍性(比如普遍获得司法公正或服务)、不歧视(比如保护寡妇土地权的继承法)或有针对性的行动(比如增加

女性政治代表比例的平权行动)原则的基础上。另一方面,掌权者可以为某些社会群体而不是所有社会群体的利益决定机构的发展。没有包容性的机构可能拒绝赋予权利和应享待遇,损害平等机会、发言权以及获得资源和服务的机会,并使经济劣势长期存在。它们也可能对贫困问题的非经济层面产生消极影响,包括无法获得服务,在决策中缺乏发言权,易受暴力和腐败影响。

39. 从科学和政策的角度来看,理所当然要问的一个问题是,什么类型的机构对实现具有包容性的目标是必要的。实现任何特定的具体目标都将需要一系列因素,包括法律和监管构成部分;多个机构在各级进行干预;有可能进行更广泛的社会变革,比如本身可能由机构变革推动的社会规范。例如,要推动性别平等,就必须在所有这些级别采取一系列行动,有不同任务和目的各种机构必须采取干预措施。反之,个别机构,特别是那些承担广泛任务的机构,可在许多不同领域和全社会促进包容性。重要的是要评估机构有多大包容性,以及它们是否及如何通过其行动促进包容性。在这方面,该报告探讨了两个具体类型的机构:国家可持续发展委员会和国家议会。需要对其他类型的机构和它们如何在《2030年议程》背景下促进包容性进行更深入的研究评估,这应该成为今后报告的重要构成部分。

40. 国家可持续发展委员会于1992年在《21世纪议程》中首次被确定为重要的机构组成部分。过去二十年来,很多国家尝试着设立了各种形式的此类委员会,取得了不同程度的成功。¹³ 从这一阶段吸取的经验教训可能对执行《2030年议程》有益。为报告审查的研究工作表明,如果提供足够的资源,此类委员会可成为利益攸关方参与和介入整个政策周期的有效机制,其目的包括:(a)就与可持续发展有关的专题对广大公众进行宣传教育;(b)鼓励知情的公开辩论;(c)让关键利益攸关方参与拟订政策建议;(d)让各利益攸关方参与执行情况和进度审查的不同部分。在实践中,政府对利益攸关方参与的态度影响委员会的运作及其获得的资源。此类委员会的组成通常反映其所处的政治制度和文化。一般而言,委员会受政府支配越多,就越会发挥向不同利益攸关方传达政府政策的主要作用。委员会越独立,往往就会在决策进程中发挥越大的作用。

41. 作为立法机构,议会对执行《2030年议程》和落实可持续发展目标非常重要。议会的参与遵循每个国家的体制和主权决定。议会负责批准法律,并监督政府执行法律。议会还负责监督国家政策和战略计划,并核准预算。反过来,各国政府应向议会汇报工作,议会掌握着各机构(比如审计机构)提交的评价和评估报告。虽然各国的议会制度各不相同,但所有国家都需要议会批准与可持续发展目标相关的立法。

¹³ 世界各地的国家可持续发展委员会和类似机构的数目现已超过100个,它们有各种各样的形式和职能。例如,见Derek Osborn, Jack Cornforth and Farooq Ullah, “National councils for sustainable development: lessons from the past and present” (Stakeholder Forum, 2014), available from www.iisd.org/sites/default/files/publications/sdplannet_lessons_from_the_past.pdf.

42. 报告第四章对机构的包容性和通过机构促进包容性作了区分。前者是指机构本身的设计是否有利于为社会各界(或所有国家)提供具有包容性的代表权和发言权。后者是指机构是否通过自己的行动直接支持或促进更具包容性的成果。对议会来讲,这意味着既要审查议会本身在代表包括边缘群体在内的社会各界方面有多大包容性,又要审查议会在通过立法时如何考虑到这些群体的需要。例如,议会处于一种独特的地位,可颁布法律,促进消除基于性别的歧视性规范和做法,促进妇女参与决策进程,确保平等获得资源、基本服务、教育、经济资源、土地和新技术的机会,所有这些都可在可持续发展目标的具体目标中得到了特别强调。

43. 在这方面,第四章具体探讨了妇女、土著人民、残疾人、儿童和青年问题。为报告审查的研究工作表明,虽然已经在这些群体在国家议会中的代表权方面取得进展,但仍然存在差距。同样,虽然已经在将边缘群体的权利编撰成法律方面取得进展,但在这方面仍有很长的路要走,议会将发挥关键作用,确保不落下任何人。

为可持续发展问题高级别政治论坛确定新出现的问题

44. 确定值得决策者关注的新问题和新出现的问题是科学与政策衔接的一个关键作用。在2014年和2015年报告的基础上,2016年报告概述了确定在可持续发展方面新出现的问题的现有方法。

45. 决策者收到一系列涉及新出现问题的分析结果、排名情况和咨询意见。因此,从可持续发展的角度对现有材料进行分类可能有助于改善决策。在对各种来源的问题进行“筛查”的阶段,可遵循有关标准确定新出现的问题。标准有助于明确哪些问题算作新出现的问题。影响和概率标准是这方面常见的出发点。此外,也可以考虑持久性、不可逆转性、普遍性、新颖和调动潜力等标准。优先程度这一标准旨在从社会和文化规范角度或从对已经处于弱势和边缘的群体的影响角度体现一个问题的重要性,可包括“确保不落下任何人”等原则。

46. 报告介绍了联合国全球倡议和各国科学院等各种资料来源确定的新出现问题的样本。后者负责协调和确定具体国家关心和重视的所有科学领域的研究优先事项。主要学术期刊也是确定新出现问题的一个重要资料来源,因为它们载有经同侪审查的学术贡献。

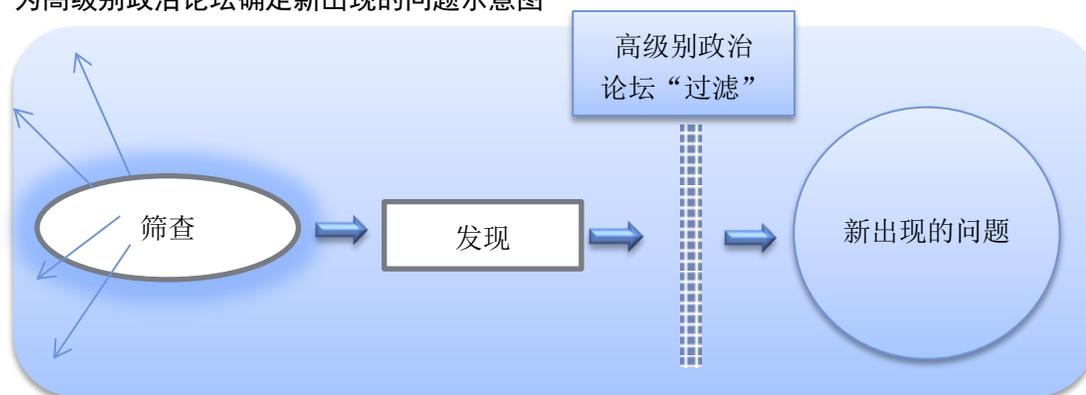
47. 此外,一个众包倡议从世界各地的科学家和研究人员手中收集简短的科学与政策简报,这些简报重点阐述一个对可持续发展政策有影响的具体问题、结论或部分研究。在为2016年报告发出公开呼吁后,收到了各区域提交的62份简报,而2014年和2015年则收到202份简报。自2014年以来收到的简报涵盖所有目标,涉及各目标之间的很多联系。

48. 即便是在有指导的情况下筛查新出现的问题,也可能导致制定很长的应关注问题清单。为便于分析,有必要对问题进行某种形式的分组或分类。为该报告

审议了几个常用的框架。在对广泛的可持续发展问题清单进行初步分类方面，STEEP(社会、技术、经济、环境和政治)框架证明比其他框架更合适，主要原因是它比较简单。然而，专家意见强调，有用的做法是采取额外步骤，区分与价值观、威胁、机会、因果机制或对策有关的问题。

49. 虽然一套问题可能满足若干标准，但科学与政策衔接的一个作用包括第二步：确定一个较小的政策相关问题分组。在可持续发展问题高级别政治论坛的背景下，这要把主要对地方或国家具有重要意义的问题过滤掉，从而确定对全球一级决策者适当的新出现问题。当然，没有清楚、明确的分界线。今天的地方问题明天可能升级，跨越边界。高级别政治论坛为在两个方面加强科学家和决策者之间的对话提供了空间。一方面是对大量问题进行过滤的工作，目的是制订一个较短的清单供论坛审议。另一方面是论坛可能审议的问题的实质性概要。

图二
为高级别政治论坛确定新出现的问题示意图



50. 为报告所做的工作包括实际按照制定高级别政治论坛可能审议的问题简短清单的步骤，尝试将过滤流程投入试验性的运作。这是通过与专家进行的多学科协商进行的，这些专家了解与确定新出现的问题有关的不同进程并具备有关经验。这项工作涉及根据在线调查拟定的初步问题清单，专家在一次面对面的会议上讨论了这个清单。科学家共同排定了这些问题的优先次序，排在前 20 的问题涵盖以下广泛领域：

- (a) 建立从全球(联合国)一级到区域、国家和地方各级促进可持续发展目标的治理机制；
- (b) 应对气候变化日益增加的影响；
- (c) 收入和财富不平等加剧造成的政治不稳定和社会动乱；
- (d) 确保为所有人提供负担得起、可持续和可靠的现代能源服务；

- (e) 加快采用无害环境的可再生能源；
- (f) 需要制定替代经济模式，使经济增长与资源使用脱钩，并最大限度地减少环境退化；
- (g) 需要保护和恢复生态系统；
- (h) 全球贫穷持续存在，包括富国中的贫困；
- (i) 加强和增强执行手段和全球可持续发展伙伴关系；
- (j) 国家之间和国家内部极度不平等的家庭财富分配；
- (k) 加强发展中国的社会保护和环境保护，以此减少不平等现象，抵御环境退化和气候变化；
- (l) 对可持续发展途径开展综合评估；
- (m) 提高城市和人类住区的可持续性、包容性、安全和复原力；
- (n) 海洋鱼类种群的枯竭和开采海洋资源；
- (o) 政策行动滞后于科学结论几十年；
- (p) 由于人口、天气模式和其他因素变化导致的移徙和所有形式的人口跨界流动；
- (q) 促进可持续的工业化；
- (r) 由于气候变化，今后的农业产量减少，尤其是在非洲；
- (s) 保健系统资金不足，特别是在发展中国家；
- (t) 建立实现《2030年议程》所需的混合治理形式和方法。

51. 报告显示，在确定可持续发展背景下新出现的问题时，可有效利用广泛的资料来源，包括文件分析、众包和专家会议。专家的参与不仅在制定新出现的问题清单方面，而且在结合背景确定问题方面，都为讨论作出了宝贵的贡献。

52. 报告再次确认了可持续发展问题的复杂性和跨学科性质，这些问题涉及经济、社会和环境层面之间的复杂关系。科学专门知识可以使人们对新出现问题的复杂性和相互关联有新的认识，从而加强科学与政策的衔接，并可能有助于更及时地应对新出现的威胁或利用新的机会。

评估三期全球可持续发展报告

53. 在联合国可持续发展大会上，会员国预计全球可持续发展报告将加强科学与政策的衔接，促进可持续发展。自那时以来，该报告系列已成为科学家和专家参

与联合国审议可持续发展问题的工作的平台和进程。所有感兴趣的联合国实体、有组织的科学机构和方案以及科学家个人都可为报告提供资料，唯一的条件是提供的资料必须立足于科学。迄今为止，35 个联合国实体和 1 000 多名科学家已提出意见。单是关于提交科学与政策简报的公开呼吁就促使世界各地 589 名科学家提交 264 份简报。国际科学理事会在鼓励提供科学资料方面发挥了关键作用。

54. 总体来看，三期报告通过两个主要方式促进了科学与政策的衔接。首先，这些报告提供了具体建议，说明可持续发展问题高级别政治论坛如何在今后几年使科学与政策的衔接发挥作用。2015 年报告第一章为论坛提出了一系列方法，以在联合国推动科学与决策之间的建设性互动。论坛不妨考虑采取的行动跨越科学与政策之间的空间，从提供与政策相关的数据、分析和信息，到论坛可采取的旨在协助加强科学界与决策者间对话的行动，到科学与政策对话成果转化为决策。所有这三期报告都专门讨论了如何确定新问题和新出现的问题，包括各科学领域如何确定这些问题，以及如何可能将现有筛查工作合并起来，为论坛提供将要讨论的专题的可用清单。

55. 其次，这三期报告探讨了对作为一整套综合和不可分割的目标的可持续发展目标的不同看法，并将这些看法纳入具有不同重点和采纳不同方法的章节。2014 年报告提供了模板，可用于审查长期在可持续发展方面取得的进展，综合各方对主要机构所思考的涵盖广泛专题领域的可持续发展情景的见解。这也包括审查各种问题之间的四个关系(气候、土地、能源和水；海洋和生计；工业化与可持续消费和生产；基础设施、不平等和复原力)和跨领域的问题(减少灾害风险；创新的数据和计量方法；技术)。这些资料是说明如何能从科学评估中得出与政策相关结论的例证。

56. 随着报告进程在 2016 年可持续发展问题高级别政治论坛的活动结束后进入崭新的阶段，这些具体资料以及与 1 000 多名科学家建立的合作，再加上其他科学与政策衔接方面的经验，可提供有趣的依据，可据此为论坛编写一份虽然雄心勃勃、但可执行的多年期报告。