



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
10 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 9 日蒙古国常驻联合国代表给经济及社会理事会主席的信

谨随函转递蒙古国关于实现国际商定目标，包括千年发展目标进展情况的国家报告，供经济及社会理事会 2015 年届会高级别部分期间将举行的年度部长级审查时审议(见附件)。

谨请将本函及其附件作为理事会议程项目 5(c)下的文件分发为荷。

蒙古国常驻联合国代表

临时代办

欧德·欧奇(签名)

15-05719 (C) 240415 130515



请回收 



## 2015 年 4 月 9 日蒙古国常驻联合国代表给经济及社会理事会主席的信的附件

### 执行摘要

1. 根据 1992 年在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展会议上核准的《可持续发展方案》，蒙古国制定了《蒙古国二十一世纪可持续发展行动纲领》(MAP 21)。自 2000 年以来，据此《纲领》编写了一些发展战略文件，在以下方面取得了相当大的进展：根据发展优先事项分配经济资源；制定经济、人力和区域发展政策；就发展规划的重要性达成共识；加强相关领域内的方法和人的能力。
2. 然而，在 1990 年代向市场经济过渡的第一个十年中，蒙古国不得不采取宏观经济稳定政策和结构调整改革；在这些年里，缺乏发展政策规划和执行的必要资源、体制安排和法律环境。随着该国于 1997 年加入世界贸易组织，政府的政策主要侧重于进一步实行市场经济原则、经济开放及稳定财政失衡现象，故制定和执行发展战略及实现人的发展和可持续发展政策的余地不多。
3. 1999 年后，蒙古国经历了暴风雪等严重自然灾害，严冬造成大批牲畜死亡，导致普遍的贫穷和失业。显然，仅靠宏观经济稳定和经济增长不能解决新出现的社会问题。189 个会员国的领导人在 2000 年核准的《千年宣言》和到 2015 年实现的 8 项千年发展目标，在蒙古国制定和执行长期和中期国家发展政策和战略、建立经济发展规划和发展政策机制及制定监测和评价系统方面发挥了决定性作用。2005 年，蒙古国国家大呼拉尔(议会)核准了蒙古国千年发展目标，并增加了关于“加强人权和促进民主治理”的第 9 项目标。2008 年，国家大呼拉尔第 13 号法令修订和批准了这些目标的具体目标和指标。
4. 根据这些政策，蒙古国于 2003 年首次将千年发展目标纳入《经济增长和减贫战略》，编制了第一份《关于 2004 年千年发展目标的成就国家进度报告》，加紧努力制定与联合国许多其他会员国相同的长期国家政策，并经国家大呼拉尔在 2008 年通过其第 12 号决议，开始执行其题为“基于千年发展目标的 2008-2021 年国家综合发展战略”的第一项长期发展政策。
5. 蒙古国在执行《国家综合发展战略》和千年发展目标方面已取得重大进展。蒙古国的经济在过去 14 年中稳步增长。2000-2005 年期间年平均国内生产总值增长为 5.6%，2005-2010 年期间增加到 6.7%，2010-2014 年期间又加快增长到 10.7%。因此，据世界银行估计，2013 年人均国民总收入达到 3 770 美元，蒙古国已不再被列为低收入国家。蒙古国于 2008 年进入中低收入国家行列，这是该国向前迈出的重大一步。
6. 蒙古国已成功地实现了降低儿童死亡率、改善孕产妇保健、防治艾滋病毒和艾滋病并开发新的信息和通信技术及建立信息社会等千年发展目标。在促进性别平等和增强妇女参与政治和决策方面取得了重大进展。

7. 由于确立“加强人权和促进民主治理”的第9项目标的努力，蒙古国在治理透明度和公民参与领域及打击和减少腐败方面取得显著进展。根据“透明国际”这一国际组织提供的资料，2011年蒙古国在清廉方面排名第120位，但2014年提前至174个国家中的第80位。

8. 尽管蒙古国不能将贫穷减半，却成功地将其减少了三分之一：2012年贫困率已降至27.4%，与1995年的36.3%相比，下降了11个百分点。贫穷的大幅下降，可被视为蒙古国政府采取的政策的结果。2013年，该国的人类发展指数为0.698，将其归类为中等发展国家，使其在108个国家中位列第103。尽管亚太国家的平均人类发展指数为0.614，但蒙古国的指数高于该区域处于类似发展阶段的其他国家。

9. 然而，尽管蒙古国为改善发展规划并将全球发展议程纳入国家政策而取得了相当大的进展，但一些重要问题被忽略，各种不足之处和制约因素继续存在。关键问题是缺乏发展规划所需的适当法律环境。必须依据现代发展规划方法和发展趋势来确定可实现的发展目标，而不会陷入一个选举周期；提高负责监测和评价战略规划官员的人数和能力；制定和适用拟订长期目标、部门政策和制定一项中期战略所需的适当程序、准则和手册；将各种政治力量和各方的理念和原则与发展政策框架相结合。

10. 蒙古国可通过加强负责制订议程的中央政府机构而为全球可持续发展做出贡献，从而使各政党的战略和发展政策选项与发展政策目标挂钩；建立一个适当的发展政策规划系统，提出立足于研究的长期国家发展愿景、立足于长期发展愿景和短期政策和预算的中期政府行动计划，其目的是实现长期战略目标；对社会、环境和经济政策领域的三大国家发展支柱成功地实施全球可持续发展原则。

11. 发展合作将在支持实施2015年后发展议程方面发挥重要而独特的作用。蒙古国支持建立着眼于未来发展合作的新的全球伙伴关系。国际支助领域的目标将是加快能力建设以加强可持续政策道路的政策统一和协调一致，并有效解决可持续发展三个层面的非常复杂的均衡。监测和评价系统需要进一步加强，以衡量政府在追求可持续发展目标方面的政策、方案和项目的执行情况，此举可能会有助于注重成果的良好治理。

12. 本国家报告查明了在实施国家发展目标和议程中取得的进展和成就以及遇到的问题与挑战。国家报告还谈及影响到国家发展战略成功实施的因素和吸取的经验教训。它还简要地谈到了在其他国家的政策、项目和方案中反映该国的成功经验的可能性。

## 蒙古国的可持续发展政策和战略：现状

### 过渡时期的发展政策

13. 蒙古国自从向市场经济转型以来，一贯争取将其发展目标与市场经济原则接轨。自那时以来，制订出概述该国发展目标的主要政策文件。例如，通过和实施了《蒙古国发展概念》(1996)、《蒙古国人口安置和发展总计划》(1996)、《蒙古国二十一世纪可持续发展行动纲领》(MAP 21)(1998)、《蒙古国区域发展概念》(2001)、《极地城市促进区域发展》(2003)、《经济增长和减贫战略》(2003)和其他政策文件。在以下方面取得了一些进展和成功：按照市场经济原则为优先领域分配资源、达成共识并为人的发展及区域和经济发展制订政策、加强相关方法和人的能力。但是，这些政策文件在实施中遇到许多挑战，未能成为政府行动方案的基础或得到充分落实，原因有如下几个：

14. 蒙古国在长期、中期和短期内不断努力追求发展规划和经济资源的最佳分配，而 1992 年在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展会议成为主要推动力，将其置于过渡期间政策注意力的中心。在里约热内卢会议上核准的可持续发展方案有 59 个目标，包括 17 个社会发展目标、13 个环境目标、15 个经济目标和 14 实施目标。依据这一方案，蒙古国在国家政策中采用了这些目标并制订了 MAP 21 计划。

15. MAP 21 计划是一份有影响力的文件，奠定了发展规划的基础。MAP 21 计划首次依照环境保护和依靠本国资源的原则制定了国家发展政策。然而，可持续发展概念不太适合这一时期的经济状况和经济政策的优先领域。在 MAP 21 计划通过时，蒙古国的经济仍处于一个过渡危机之中；此外，由于 1997-1998 年的亚洲金融危机及蒙古国在国际市场上的主要出口商品铜的价格下跌，预算收入大幅下降。

16. 因为向市场经济的过渡尚未完成，该国的经济政策更加注重进一步引入市场原则，而不是发展优先事项。由于需要取得财政稳定，造成严重的资源制约和缺乏用于发展优先事项的投资。随着该国正好在 1997 年亚洲金融危机之前加入世界贸易组织，基于市场经济的贸易自由化和价格开放政策在发展议程中位列前茅。执行 1998 年通过的可持续发展政策由于以下原因而变得旷日持久：过渡、亚洲经济危机及过渡目标与总体宏观经济政策协调的冲突。

17. 然而，这一时期的社会问题证明发展政策和规划至关重要。在向市场经济过渡的第一个五年(1990-1995 年)中，蒙古国面临着贫穷这一全新的社会和经济现象。国家统计局 1995 年对家庭进行的社会和经济调查发现，36.3%的人口为穷人。就在贫穷和失业普遍存在的时候，又遇到了自然灾害的袭击。由于 1999 年和 2000 年的暴风雪，占国内生产总值(国内总产值)33%的农业部门的产出下降了 16.8%，使贫困进一步加剧。整个经济经历了严重的困难；全国平均每月家庭收入在城市

地区为 82 000 图格里克，在农村地区为 72 000 图格里克，相当于 60 美元或 50 美元。各种社会问题浮出水面，人们开始从农村地区向城市地区移民；生态问题恶化，但不如社会问题那样严重。

18. 2000 年之前，开始了发展政策的制定工作。然而，处于议程之首的项目是解决缺乏综合国家发展政策及战略的实施、监测和评价系统问题。下一步是与国际金融机构一道制定结构性方案，以恢复宏观经济稳定和减少财政赤字，而不是拨出预算资源用于发展优先事项。由于缺乏用于减贫和社会基础设施的资源，使对社会部门和环境问题的重视严重受限。尽管充分发展规划的机会因目前的经济过渡、亚洲金融危机、宏观经济不稳定和结构性缺陷而有限，但社会状况本身也需要改进，以展开经济发展规划。

#### 将千年发展目标作为发展政策基础的指导

19. 2000 年 9 月，189 个联合国会员国领导人批准了《千年宣言》并通过了旨在到 2015 年实现的 8 项千年发展目标，国家大呼拉尔于 2005 年批准了蒙古国千年发展目标。蒙古国还有自己的第 9 个关于“加强人权和促进民主治理”的目标，即该国特有的致力于民主治理和人权的目标。2008 年，国家大呼拉尔第 13 号法令修订和批准了千年发展目标的具体目标和指标。

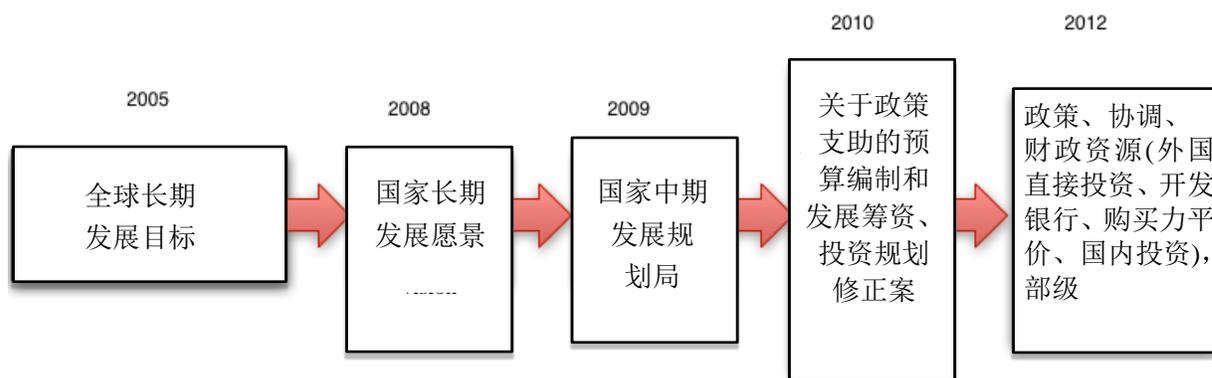
20. 千年发展目标的通过对当时正经历过渡的蒙古国来说，是制定长期和中期国家发展政策和战略方面的一个重要步骤，成为建立适当的执行机制以及监测和评价系统的强有力的推动因素。蒙古国坚定地致力于化解其经济问题，特别注意人的发展并应对经济和社会规划不足，首次将千年发展目标作为 2003 年《经济增长和减贫战略》的发展目标，于 2004 年提出第一份千年目标执行情况进度报告。之后，蒙古国加紧其类似于联合国其他会员国的长期国家发展政策的制定，到 2021 年的《基于千年发展目标的国家综合发展战略》经 2008 年国家大呼拉尔第 12 号法令而通过，随后得到实施。

21. 《基于千年发展目标的国家综合发展战略》成为后来政府行动计划的基础，而政府于 2010 年发布了第一份执行情况监测报告，国家发展研究所于 2014 年对该《战略》的进展情况进行了独立评价。随着千年发展目标和《基于千年发展目标的国家综合发展战略》的通过，蒙古国特别注重建立战略规划、经济政策协调和政策实施的法律和体制框架，该国在通过这些目标之前缺少这些框架。千年发展目标和《基于千年发展目标的国家综合发展战略》在发展战略中发挥了决定性作用，成为政府行动计划和年度财政政策的基础。蒙古国政府设立了发展规划机构并改革了财政规划，使其与发展政策相结合。此外，它加强了伙伴关系框架，通过特许合同使私营部门与发展政策接轨并成立了专门化的蒙古国开发银行以在预算资源之外调集新的发展筹资来源。

22. 蒙古国政府在通过《国家综合发展战略》之后立即设立了相关负责机构，并于 2011 年成立蒙古国开发银行，用以长期为重大发展项目筹资，作为公私伙伴关系而推出一个新的发展筹资机制(2011 年批准了《特许权法》)，通过了一项中期公共投资方案文件，修订了预算法以订立综合预算法律，从而反映战略发展优先事项，并采用了一项用于改善政府间分配的地方发展指数。此外，通过了一部使经济多样化的关于创新的法律，以此作为发展规划的重要目标，该法帮助将经济资源分配与技能和技术发展联系起来。政府审议了一项关于发展政策和规划的法律草案以成为在全国恢复发展政策和规划的主要法律，并已将其提交给议会。目前，正在编制关于千年发展目标在蒙古国的执行情况的第五次国家报告，并计划结合 2015 年后发展议程制定一个新的愿景文件。蒙古国执行千年发展目标的主要成就和成果之一，就是建立发展政策框架并将发展规划置于经济政策的中心。

23. 在执行基于千年发展目标的战略过程中，蒙古国政府制定了“新的中期发展方案”，于 2010 年 6 月得到国家大呼拉尔批准。蒙古国将一整套国家发展目标纳入全球发展目标。为了管理千年发展目标和基于千年发展目标的战略的执行，蒙古国政府重新把重点放在改进战略规划、协调经济政策和发展政策规划上，这在核准千年发展目标之前是非常有限的(见图 1)。

图 1  
发展政策和规划系统的演变



资料来源：蒙古国政府，2005-2014 年。

24. 千年发展目标成为重要的奖励措施，推动了经济和社会政策的制定及其执行和筹资、政策成果监测和评价系统的建立以及加强能力活动的扩大。

25. 因此，蒙古国政府在实施《国家综合发展战略》的同时，相当重视发展战略规划等职能，把它与财政补助、规划和监测成果以及系统收集发展统计数据和信息相结合，这些方面在通过千年发展目标之前被忽略了。公众认识到这些职能的

重要性，决策者集中精力进一步加强这一框架。进展和成就可以归类为政府结构改革、改进财政制度、扩大框架、加强监测和评价系统及改进统计系统。

### 调整政府结构以促进发展规划

26. 蒙古国政府建立了负责发展规划的独立政府机构，创建了面向发展的金融机构并修订了预算编制的方案拟订以优先考虑为发展目标筹资。几个政府组织负责1990-2014年期间的发展规划。

27. 2008年之前，发展政策的制定和战略规划属于财政部的职能和职责；后来，这项任务转给一个新的机构，即成立于2009年的直属总理领导的国家发展和创新委员会。政府于2012年成立了一个机构负责经济政策、规划和发展筹资，着手开展重大改革，以在国家预算和公共筹资框架内体现发展目标，并负责经济多样化和为政策制定提供指导。在人力资源规划和能力发展方面加快采取措施，加强了政策制定及注重成果的监测和评价。

28. 由于进行了这些改革，中期发展战略的内容得到改进。1992年以来确立的政府年度计划或经济和社会发展指导方针，被认为是短期规划文件。2005年，千年发展目标作为具体目标纳入总体的《卫生部门政策千年宣言》中，并在2006年纳入减贫目标的指导方针。自2007年以来，通常将千年发展目标纳入年度指导方针。

29. 关于中期规划，政府行动计划成为一项中期政策文件。2008-2012年《政府行动计划》是按照《基于千年发展目标的国家综合发展战略》制定的，政府于2012年制定和审议了2012-2016年中期优先问题草案，2012年于政府一级通过了中期公共投资方案。在2012年议会选举后，对政策制定和规划系统作了改动，政府政策和战略规划和执行机构和体制安排与蒙古国千年发展目标挂钩，并确立了可持续发展目标，成立了负责经济、环境与绿色发展的中央政府机构。劳动部负责促进就业和减少贫穷。为了促进基础设施发展，还相应成立了能源部、道路和运输部、建筑和城市发展部。

### 千年发展目标对财政制度和促进发展财政合作的影响

30. 在将预算规划纳入发展政策方面取得了显著的改进。主要改进即预算规划和发展目标之间挂钩。2012年《蒙古国综合预算法》规定了作为发展政策主要组成部分之一的公共投资方案的条款和定义。2006年议会在决议中表示“确保执行2007年蒙古国经济和社会发展行动，即根据《预算法》框架提供资金来源”，这一句话在2013年改为：“按照《2013年经济及社会发展行动计划》编制预算草案并将其提交”给国家大呼拉尔。后一提法清楚地表明，国家预算已开始以关于发展政策和计划的《行动计划》为依据。该决议指出，执行2013年《行动计划》应与《基于千年发展目标的综合国家发展战略》和其他政策文件密切联系在一起，融入新出现的将短、中、长期发展政策、融资和机构综合起来的原则方法。此外，

国家大呼拉尔在其春季会议上通过了中期财政框架和年度准则，并在其基础上编制了年度总体和中央政府预算。

31. 政府成立了蒙古国开发银行，作为支持经济发展的重要金融机构。开发银行在 2013 年的投资超过了中央政府预算公共投资，表明该开发银行是发展方案的主要资金来源。

32. 此外，2010 年通过了《特许权法》，为调集私人投资落实发展目标创造了机会。目前，蒙古国的主要项目，如发电站、地方铺面公路和铁路项目，计划按照特许经营合同供资。

33. 可以看出，蒙古国确立了一个新的筹资安排，大大增加了发展筹资。教育和社会福利方面的预算支出与通过千年发展目标后紧接的 6 年相比，在 2006 年至 2012 年期间分别增加了 18.1% 和 22.8%。教育、卫生和社会福利方面的预算支出占中央政府总预算支出的 49.6%。

34. 此外，蒙古国政府扩大了财政系统中的发展筹资框架，并确立新的国际合作框架和安排。主要的成就是调动外国投资并投资于大型发展项目，包括国家私人投资、援助和外国直接投资，因此大幅增加了资金。1999-2005 年期间，本国和外国投资年均增长约为 20%，在通过发展目标后，2006-2012 年外国直接投资和援助的年均增长率上升至 54.1%。在同一时期，国家投资增加了 7.6 倍，而外国投资则增长了 10.2 倍。

35. 2006-2012 年期间，蒙古国与国际组织和捐助国密切合作，大量投资于发展并获得 9.106 亿美元的优惠贷款。贷款用于执行千年发展目标和《国家综合发展战略》。蒙古国还与许多国家加强经济合作，并在许多发展方案上收到和使用了来自捐助国的 8.489 亿美元的赠款。

36. 蒙古国按照 2006-2012 年总援助方案实施了 429 个项目，外国援助方案下的项目和方案的数目增加了 2.4 倍，其执行加快。这一期间教育、卫生、社会福利、减轻贫困、性别平等、基础设施、治理和环境方面的新项目和方案数目与前 6 年相比增加了 2 至 6 倍。开发银行成立后，蒙古国按商业条件从国际金融市场筹集了 24 亿美元，仅奥尤陶勒盖项目就吸引了 64 亿美元的外国直接投资。蒙古国成功地大幅扩大了发展筹资和伙伴关系，而国际合作发挥了重要作用。

37. 由国家审计局对发展政策、筹资、执行和成果的审计结果已提交国家大呼拉尔并经其批准，这是一项重大进展的标志。例如，2012 年审计报告指出，审计工作是在国家审计局任务授权内展开的，经《审计法》确定，并以国家大呼拉尔 2011 年第 34 号决议和 2013 年蒙古国国家审计局提交审计长的采购计划为依据。审计的目的是就 2012 年蒙古国经济和社会发展指导方针的执行情况进行审查、得出结论和提出建议，以提交给有关当局和官员，并向公众公布。

38. 另一个主要成就是评价《国家综合发展战略》在 2010 年和 2014 年的实施情况并提出有关报告，此外还监测和评价短期政策执行情况。可以得出的结论是，规划的机构安排已成功确立，资金来源已有保证，监测和评价系统及相关的法律环境已经建立。

#### 千年发展目标对发展目标的监测和统计系统的影响

39. 自 2010 年以来，政府已采取重大步骤改进其监测和评价系统，方法是转到一个基于成果的制度，此举可视为实施基于千年发展目标的监测和评价系统的间接效果。应当指出，这一转移还处于非常早期的开发阶段。基于成果的监测和评价系统需要持续不断地适用所有阶段的监测和评价系统，首先是“筹备评价”。成功的最重要标准是持续适用所有步骤和相关程序。该系统需要可持续性，这是调整所面临的主要挑战。

40. 为进一步支持引进注重成果的监测和评价系统，内阁秘书处起草了一部关于政府监测和评价的法律，但现已并入关于发展和规划的法律草案。最近政府的干预措施是政府 2013 年关于“监测和评价政府机构的总条例”的第 322 号决议。该决议指定的各部委和机构在中央和地方各级制定和调整适用于各自部门、行业或地点的监测和评价系统及方法。千年发展目标在设立全国基于成果的监测和评价系统以及加强能力方面发挥了重要作用。

41. 千年发展目标在建立一个社会经济指标数据库和开发数据服务方面发挥了关键作用。改进数据收集和方法不仅有助于评价千年发展目标，而且还有助于决策者监测和评价国家和部门政策和战略成果。

42. 2008 年，在国家统计部门发展的领域核准了一项规定进行有关人口住房的全国人口普查的新法律。计算人类发展指数的方法已获得核准，因而以统一的方法使有关经济机构始终使用人类发展指标提出报告。

43. 国家统计局按照国际目标制定国家的千年发展目标并纳入 48 项指标，在 2006 年的统计年鉴中发表，并提供给公众。2008 年，国家统计局将目标扩大到包括 24 项具体目标和 67 个监测指标。

44. 蒙古国政府和联合国开发计划署实施了一个试点项目，以支持国家减贫和千年发展目标监测和评估系统：设立了全国千年发展目标的监测和评价制度，并建立了由统计机构和部门例行收集的统计数据的相关数据库。千年发展目标数据库中包括 64 项监测指标，20 项指标是通过统计调查和普查收集的，其余 44 项指标是根据部委和机构提供的行政数据记录编纂的。网络数据系统的基础是 2009 年根据国家统计局局长的命令建立的(发展信息数据系统第 5 版)，其中界定了有关各方关于数据库汇编、更新和使用的作用和责任。国家统计局任命一人负责千年发展目标数据库，这在推动监测和评价系统方面发挥了重大作用。

## 蒙古国发展政策的执行及其成就、挑战和制约因素

### 发展政策的执行情况

45. 尽管在制定发展政策、筹资及监测和评价方面取得了重大进展，该国却由于法律环境不够和缺乏经验而面临挑战。至关重要的是需要确定影响到《国家综合发展战略》成功实施的因素和该国在着手实施全球目标之际遇到的挑战。

46. 本报告审查了蒙古国的这两项主要发展政策文件，即千年发展目标和《基于千年发展目标的国家综合发展战略》的执行情况。蒙古国政府在报告中向国家大呼拉尔说明了该战略的年度执行情况。2014 年关于该战略实施情况的评价报告的结论是，没有几个目标充分实现，2008 年至 2014 年期间遇到了许多挑战。由于它是蒙古国第一个长期发展政策，必须考虑到以下经验教训：

- 该战略包括“愿望清单”项目或目标；
- 政府行动计划、年度社会经济发展指导方针及部门和跨部门发展政策文件等中期和短期发展政策文件，尚未充分协调和与该战略取得一致；
- 各部委之间的战略执行协调不够，一些跨部门目标未落实或遭忽视，给其执行造成不利影响；
- 各政党的选举政纲没有与战略目标挂钩。

47. 尽管出现这些挫折，但整个蒙古国在该战略和千年发展目标实施期间已取得相当大的进展。蒙古国的经济在过去 14 年中迅速增长。2000-2005 年期间年均国内生产总值增长为 5.6%，2005-2010 年期间增加到 6.4%，2010-2014 年期间又加快增长到 12.2%。因此，据世界银行估计，人均国民总收入达到 3 770 美元，该国按其人均国内总产值计算不再归类为低收入国家(数据见 <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>)。世界银行估计，蒙古国在 2008 年脱离低收入国家行列而加入中低收入国家行列，向前迈出重要的一步。

48. 尽管经济增长势头强劲且经济规模扩大，但贫穷没有减少，持续不变的失业率的负面结果、不断扩大的收入不平等和其他不利后果依然存在。它们表明，经济增长的包容性不够。1995 年最富有的 20% 和最贫穷的 20% 人口之间的消费比例是 5.5 倍，2012 年增至 6.2 倍。目前，增加经济增长的包括面是最紧迫的问题，并表明有必要给予关注和采取行动，改善总体社会发展并增加经济增长特别是对目标群体的包括面。

49. 蒙古国已经实现降低儿童死亡率、改善孕产妇保健、防治艾滋病毒/艾滋病及开发新的信息和通信技术并建立信息社会的目标。在促进性别平等和增强妇女参与政治和决策方面取得了重大进展。

50. 为改善孕产妇健康而采取的行动取得良好成果。例如，制定和颁布了关于为妇女提供的医疗服务和产科医生的法律文件、战略、指导方针和手册，建立了孕产妇死亡

率的登记和信息系统，而一个提供医疗和将高风险和多种疾病孕妇转移到三级诊所的系统已经到位。降低孕产妇死亡率已经成为一项国家优先目标，而包括省一级(行政区划)省长办公室和政府组织的业绩以及在国家和地方各级提高对妇女健康问题的意识的监测这一目标的指标，已得到增加以取得成果。此外，世界卫生组织、联合国各组织和其他国际组织的援助和支助已得到良好利用并送达目标群体，带来重大效果。

51. 蒙古国通过了“加强人权和促进民主治理”的第 9 项目标，在确保治理透明度和公民参与及打击和减少腐败领域取得显著进展。2011 年透明国际的清廉指数将蒙古国排在第 120 位；2014 年它在 174 个国家中排第 80 位，进展显著。

52. 尽管蒙古国不能使其贫穷率减半，但却成功地将其减少了三分之一。1995 年蒙古国的贫穷率为 36.3%，2010 年增至 38.7%，但 2012 年降至 27.4%。减少的原因是国家大呼拉尔和蒙古国政府成功实施了有针对性的社会政策。

53. 2013 年，蒙古国的人类发展指数为 0.698，将其归类为中等发展国家，使其在 187 个国家中位列第 103。亚太国家的平均人类发展指数为 0.614，但蒙古国的指数高于处于类似发展阶段的其他国家。<sup>1</sup>

54. 尽管取得了进展，但一些发展目标仍然落后。贫穷率减半、降低青年失业率、减少结核病的流行和保护环境、特别是减少如乌兰巴托等城市住区的空气污染的目标，没有实现。

55. 没有明确的具体目标就很难评价一些目标的执行情况。此外，评价和审查一些目标受到不完整数据和方法问题的妨碍；这一教训有益于将来的执行。

56. 政府编写了关于 2013 年实现千年发展目标进展情况的第五次国家报告。议会负责社会政策、教育、文化和科学问题的常设委员会的千年发展目标和减贫问题小组委员会的一次会议讨论了报告草稿。该小组委员会请政府加强千年发展目标的执行工作。第五次报告极为详细地叙述了所取得的进展以及所面临的挑战。

#### 问题、挑战和经验教训

57. 1990-2000 年这十年是最艰巨的过渡时期，高失业率、贫穷和恶性通货膨胀给人民的生计带来恶果，影响到减少贫困的千年发展目标的实现。此外，该国薄弱的经济结构、经济体中高比例的依赖环境和气候的畜牧部门及欠发达的加工工业和基础设施，一直是生产性就业的障碍。例如，2000-2001 年和 2009-2010 年发生的干旱和暴风雪使畜牧部门经受巨大损失，导致牲畜死亡和数以千计的牧民生计受损并提高了贫穷率。2000-2001 年灾害中损失了 1 000 多万头牲畜，畜牧业生产下降了 20% 以上。

<sup>1</sup> 2013 年蒙古国人类发展指数为 0.698。但是，在对该数值作不平等因素调整后，这一指数下降到 0.618，因规模指数分布的不平等情况而损失了 11.5%。性别不平等指数反映了以下三个方面基于性别的不平等现象：生殖健康、增强权能和经济活动。2013 年的指数显示，蒙古国的性别不平等指数值为 0.320，使其在 149 个国家中排名第 54 位。

此外，2007-2009 年全球经济和金融危机严重冲击了蒙古国，国内总产值在 2009 年下降 1.3%。由于采矿部门近年来快速发展，蒙古国变得更加依赖采矿，因此易受全球矿物价格波动的影响。

58. 我们过去的经验证明，经济转型中的发展中国家实现减少贫困的目标，不是一项轻而易举的任务。参加公众协商者强调，蒙古国除了过去 20 年在落实千年发展目标过程中面临困难和挑战外，负责任的善政尚未建立，执法情况不能令人满意，现有机构薄弱，经常出现危机及执行了不一致和不连贯的发展政策。财政资源短缺及私营实体和民间社会组织参与实现千年发展目标的程度有限，是许多影响到国家的成就和失败的因素。

59. 总体而言，蒙古国在加强发展政策规划和协调全球发展趋势以将其纳入政策方面取得了重大进展，但一些关键政策问题被忽视，困难依然存在。

60. 关键问题是缺乏发展规划所需的适当法律环境。下列问题值得认真注意：

- 应依据现代发展规划方法确定 2015 年后发展优先事项，发展目标应是可以实现的，并应制定和颁布蒙古国发展政策规划所需的法律环境。
- 负责监测和评价战略规划的数量和能力应得到提高；
- 应编制准则和手册，用于制定长期目标和部门政策，并应将这些目标纳入中期战略；
- 应将各种政治力量和政党的理念和原则纳入发展政策框架；
- 国家大呼拉尔和政府应当特别重视实施长期的政策；
- 政府行动计划的制订应基于长期政策。

61. 应特别重视将战略目标纳入中期和短期的经济政策。尽管自 2008 年以来极大地关注了基于千年目标的长期的《国家综合发展战略》，但政府的行动计划目标并没有与该战略充分协调，只是短期政策纳入了长期战略。由于当选进入议会的政党在根据其竞选宣言确定中期规划方面具有决定性和主导作用，至关重要的是这些宣言反映全球伙伴关系框架确立的发展目标和蒙古国的国家长期发展政策。弱点和差距给长期发展政策的后继实施者造成不一致问题。

62. 负责发展议程的机构应得到加强。在建立负责发展规划的机构方面已经取得了显著进展。财政部自 2014 年底以来一直负责发展规划工作。这一结构变化使该国更接近将发展规划与筹资机制接轨。具体的发展目标规定了非常广泛的全球可持续发展目标，因此协调发展合作及与筹资机制建立伙伴关系，将是实现这些目标的必要条件。

## 从千年发展目标向可持续发展目标过渡期间的国家政策

### 当前更新长期发展政策的进程

63. 在为发展政策和规划建立适当的法律环境后，它将成为开展政策文件审查的法律依据。一项关于发展政策和规划的法律草案已提交给议会。

64. 为遵照蒙古国议会议长的法令到 2016 年 4 月制定蒙古国长期发展政策成立了一个工作组。国家大呼拉尔的政党党团主席领导该工作组，技术分组由各部委和政府机构组成。2008 年颁布的《国家综合发展战略》之所以有必要重新提出，与从千年发展目标向可持续发展目标过渡有关。蒙古国 2015 年后可持续发展目标将是继续开展始于千年发展目标框架的活动，与全球伙伴关系确定的 17 项可持续发展目标保持一致，反映出国家发展的紧迫问题和挑战。驻地特派团在 2012-2014 年就 2015 年后发展议程举行的多个利益攸关方参与的一系列国家磋商的结果，构成了确定蒙古国发展目标的基础。

65. 科学研究得到推动，以为改善政策协调、连贯性、一致性和一体化管理以实现可持续发展目标做出贡献。蒙古国国家发展研究所正在开展研究，以就可持续发展的概念和原则的适用提出基于科学的政策建议和专门知识。该研究所最近完成了一项旨在制定一项长期国家发展政策的全面研究。该项研究采用了跨学科的数据收集和分析方法。讨论结果和结论的过程以及将最新研究进展情况通知其他方面的程序，得到了有系统的安排，以经过调整而收集反馈和来自多方利益攸关方磋商和讨论的答复。

66. 国家发展研究所拟定的长期国家发展政策草案涵盖 2016-2040 年期间，确定了 5 个优先领域：

- 实现经济多样化，进入国际市场和有效利用资源；
- 开发该国人力资本，培养高技能劳动力及提高生产率和生产能力；
- 加强政府机构的质量、政策和条例；
- 在所有部门应用现代技术和创新并建立适应能力以应对气候变化；
- 扩大成为发展推动力的中产阶级并改善公众健康和条件。

### 长期发展政策的主要优先事项

67. 社会发展、环境保护和经济发展等可持续发展三大支柱的长期发展优先事项的定义如下并正予协商。

#### 社会发展

68. 社会发展的长期目标目前确定为加强中产阶级和改善广大公众的卫生和安全条件。尽管该国的经济在过去 14 年中持续呈现正增长，但贫穷状况没有迅速下降。人

口中的收入不平等有所扩大。旨在逐步增加中产阶级及缩小人口中收入不平等和收入差距的政策，应视为是可持续社会发展的基础。

69. 列入 2012-2016 年政府《行动计划》的《基于千年发展目标的国家综合发展战略》和政府的优先任务，是要建立一个大多数人成为中等收入公民的社会。这一目标将进一步落实。减少贫困将是增加中产阶级的先决条件。因此，在联合国提出的可持续发展目标框架内，有必要将“促进可持续的工业化”这一目标与减少失业的目标结合起来，为此重新界定可持续发展目标为在地方范围内“在所有地方消除一切形式贫穷”。

70. 减少收入不平等、收入差距和消费模式区别，将需要消除农村地区的基础设施差距，如获得住房、教育和保健服务方面的差距及生活条件的差异。该具体目标与“减少一国内部和各国之间的不平等现象”的第十项可持续发展目标有关。

71. 在关于健康人口的可持续发展目标框架内，第三个目标拟为“确保健康的生活方式，促进各年龄段所有人的福祉”。在我国的背景下，加强对人口的保护、改进获得保健服务的机会和提高医疗服务质量被拟定为千年发展目标，并将进一步执行。增加平均预期寿命(因为可将具体的年龄界定为具体目标)包括缩小男女在平均预期寿命方面差距的具体目标。蒙古国将提出一个减少一些在人口中很普遍的严重疾病的具体目标。例如，该国将提出一个减少结核病(已纳入千年发展目标)、与心脏病和癌症有关的疾病的具体目标。就减少结核病而言，蒙古国希望继续得到国际组织的支持，因为在我国，耐药结核病已很普遍，这一疾病的昂贵治疗费用在今后几年可能成为国家预算的沉重负担。

72. 在社会发展框架内，目前正在讨论一项政策，以设定加强蒙古国公民的能力并建立蒙古国极具技能的劳动大军的优先目标。在关于教育的可持续发展目标框架内，“确保包容性和公平的优质教育，促进全民享有终身学习机会”的第四项具体目标应得到充分落实。蒙古国应特别注重提高教育质量。例如，在大学教育一级，据认为专业准则和学术专业应与市场需求挂钩，并为青年人提供必要的知识和技能，这是一个优先具体目标。在全国协商期间强调了使有针对性的社会保护系统对穷人、少数民族、残疾人和弱势群体具灵活性的必要。

73. 在促进性别平等的框架内，对已在蒙古国引起更大关注的家庭暴力和人口贩运行为应予正视，并需要进一步强调以保护女童和妇女的权利，她们是暴力的主要受害者。

74. 有必要消除目前使公务员制度政治化的趋势，在公共机构中雇用有技能的专业工作人员而不论其政治派别并在各级减少腐败。蒙古国特有的紧迫的社会发展问题，是如何提高政府机构的能力及政策和条例的质量。

75. 当务之急是按照综合的发展政策基于成果的方案管理加强部门协调和一致性。因此，需要战略规划系统、平等和包容的公共部门及强有力的问责制。基于千年发展目标的《国家综合发展战略》的评价报告和关于蒙古国千年发展目标的第五次国家进

展报告指出，在执行国家发展政策中面临的主要挑战，是体制能力薄弱、政策协调不足、公共政策缺乏一致性、部门和跨部门战略和计划的协调不够以及国家长期发展战略没有足够的协同增效和一致性。

### 可持续的环境

76. 环境政策的统一应成为执行可持续发展的主要行动原则。在 MAP 21 议程后通过的大多数关键发展政策，如基于千年发展目标的《国家综合发展战略》、《区域发展政策》、《蒙古国国家安全概念》和《经济增长与减贫战略》，未能提供一项将环境问题和政策目标纳入部门政策和争取将环境政策一体化作为实现可持续发展基石的明确目标。

77. 目前，该国在落实广泛的可持续发展概念方面面临一些挑战，因为对这些概念的认识过于模糊，而且不同部门或是在不同决策级别对可持续发展概念没有共同的理解。这些挑战包括：如何协调不同的部门政策以实现可持续发展以及将环境问题纳入现有各套部门政策程序、组织安排和权力结构。为了消除这些差距，政府作出了巨大努力，在 2012 年 7 月设立了环境与绿色发展部。

78. 《国家绿色发展政策》是按照正在环境部门实施的如下其他国家方案制定的：国家气候变化、水、可再生能源和防治荒漠化等方案。《国家绿色发展政策》也可被视为一项重要的全国性倡议，用以将环境问题和政策目标纳入能源、工业和农业等其他部门的政策。《国家绿色发展政策》表明了实现环境政策统一的政治承诺和领导能力，但连续的高级别承诺是过渡到可持续发展目标的一个先决条件。与国际组织的绿色经济发展合作一直是强有力的，并打算进一步扩大这种合作。例如，蒙古国在 2013 年加入了绿色经济伙伴关系行动，并与联合国如下专门机构合作：联合国环境规划署、联合国训练研究所、国际劳工组织、联合国工业发展组织和联合国开发计划署。它打算加入全球绿色增长研究所并采用“绿色”21 世纪伊始经济模式进行决策研究。

79. 在 2012 年之前，自然和环境组合部门被视为一个职能部委，它无权影响其他部委的决策和政策制订。因此，为了促进实现可持续发展三大支柱的均衡整合政策，必须提高环境与绿色发展部的地位，发展其应对数量不断增加的决定的能力，并与其他部委分级接触，接受外部行为体对执行绿色发展政策提供的支助。此外，它要求改进协调和沟通进程、预算编制奖励措施并提高分析和科学能力以促进可持续发展。

### 经济发展

80. 经济发展目标包括经济多样化、进一步融入国际市场和提高资源利用效率。过去十年中，蒙古国采矿部门一直稳步增长，经济已变得更加依赖铜和焦化煤的出口，更容易受国际市场价格波动及形成主要出口市场的少数几个国家需求的影响。经济多样化已经成为发展政策的基础。在这种情况下，2013 年采矿部门占国内生产总值的百分比为 20.2%，比 1995 年的 12.0% 有所增加。采矿部门占了 2014 年出口总额的 81.3%，比 2000 年的 35.2% 有所增加。蒙古国有许多机会通过利用其相对优势而使经

济多样化。例如，它有机会通过保护宝贵的人迹未到的大自然而出口优质有机食品和发展旅游部门。它也有机会通过建造太阳能和风力发电站将能源出口到亚洲市场。亚洲的复兴，包括进一步整合邻国的经济和基础设施开发，正为蒙古国进一步的经济创造有利的外部条件。

81. 下一个经济挑战是如何执行 2012-2016 年《政府行动计划》规定的一项工业化政策。一项关于工业化的国家政策草案已经拟定，供国家大呼拉尔在其 2015 年春季会议上审议。在工业化政策范围内，已计划实施主要的重建工程，如建造 Sainshand 工业园区、开发一个冶金工厂和其他的项目。在过去几年中，已经采取了工业化的最初步骤。例如，在两个地区建造了总产能 200 万吨的水泥厂。达尔汗的冶金厂得到扩大，2014 年建成了铁矿石加工厂。目前正在实施重工业发展政策，包括扩大电力和供热厂。在乌兰巴托建造电站 5 的施工已经启动。Baganuur 和 Tavantolgoi 发电站的项目已举行了投标，并已签署了特许合同。

## 结论

82. 蒙古国已经实现一些千年发展目标，并有可能到 2015 年底实现千年发展目标的一些剩下的具体目标。这一成功可以归功于诸多因素，但有效的政策和方案措施，包括《基于千年发展目标的国家综合发展战略》和《全民医保战略》，是实现这些成就的关键。随着到 2015 年实现千年发展目标的目标日期接近，蒙古国决心实现剩余的目标，同时也展望未来，继续参与制订 2015 年后发展议程。

83. 发展合作将在支持执行 2015 年后发展议程方面发挥重要而独特的作用。蒙古国支持建立新的全球伙伴关系并着眼于未来发展合作。国际支助领域的目标将是加快能力建设以加强可持续政策道路的政策统一和协调一致，并有效解决可持续发展三个层面的非常复杂的均衡问题。监测和评价系统需要进一步加强，以衡量政府在追求可持续发展目标方面的政策、方案和项目的执行情况，此举很可能会有助于注重成果的良好治理。