



经济及社会理事会

Distr.: General
15 January 2020
Chinese
Original: English

亚洲及太平洋经济社会委员会

第七届亚太可持续发展论坛

2020 年 5 月 20 日，曼谷

临时议程* 项目 2

关于加速《2030 年可持续发展议程》 进展的区域观点

沿着转型之路加速实现可持续发展

秘书处的说明

摘要

随着实现可持续发展目标只剩下 10 年时间，下一个十年至关重要。虽然亚太区域在一些领域取得了进展，但本区域没有一个国家在所有领域都取得了足够的进展。2020 年可持续发展高级别政治论坛将重点关注加快转型的必要性。本文件以对成功的区域努力的审查为基础，旨在为启动和维持有利于实现可持续发展目标的转型指明方向。

加速转型迫切需要方向感和紧迫感、消除系统性障碍的大胆承诺、机构和社会不同群体做好创新和维持转型的准备，以及升级和更新政策制定的做法。

一. 引言

1. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)没有一个成员国有望在未来十年实现可持续发展目标。尽管与 15 年前相比，人们更加富裕，营养更好，受教育程度更高，但本区域仍未找到一条可持续之路。气候变化、塑料垃圾、水短缺和资源安全越来越多地被提上政治议程。例如，亚洲及太平洋的人民和经济都受到空气污染的严重影响，世界上 100 个污染最严重的城市中

* ESCAP/RFSD/2020/L. 1/Rev. 1。

有 99 个位于亚太区域。¹ 不断上升的海平面和日益严重的野火正在使人们流离失所，并夺走生命。在富足之余，匮乏依然持续存在。迫切需要转型。

2. 推动和有效管理转型的机构能力日益重要，特别是在社会公正、资源使用模式、投资流动和经济结构方面。² 各政府面临着颠覆性的技术进步、相互联系但日益分裂的公众、对体制的信任下降、经济活动放缓和人口结构变化等挑战。

3. 这些挑战为未来十年奠定了基调，这是实现可持续发展和不让任何人掉队的愿望的关键时期。在大会主持召开的 2019 年可持续发展高级别政治论坛的政治宣言中，³ 世界各国领导人注意到了《2019 年全球可持续发展报告》，其中确定了以下六个有利于加速实现可持续发展目标的转型切入点或领域：人类福祉和能力、转向可持续和公正的经济、建立可持续的粮食系统和健康的营养模式、实现能源脱碳和全面普及能源、促进城市及周边的可持续发展，以及保护全球环境公域(见方框)。⁴ 这些领域在许多可持续发展目标之间有很强的联系。ESCAP/RFSD/2020/INF/2 号文件逐一探讨了这些切入点。

¹ IQAir AirVisual, “2018 world air quality report: region and city PM 2.5 ranking” 可查阅：www.airvisual.com/world-most-polluted-cities/world-air-quality-report-2018-en.pdf (2019 年 12 月 10 日读取)。

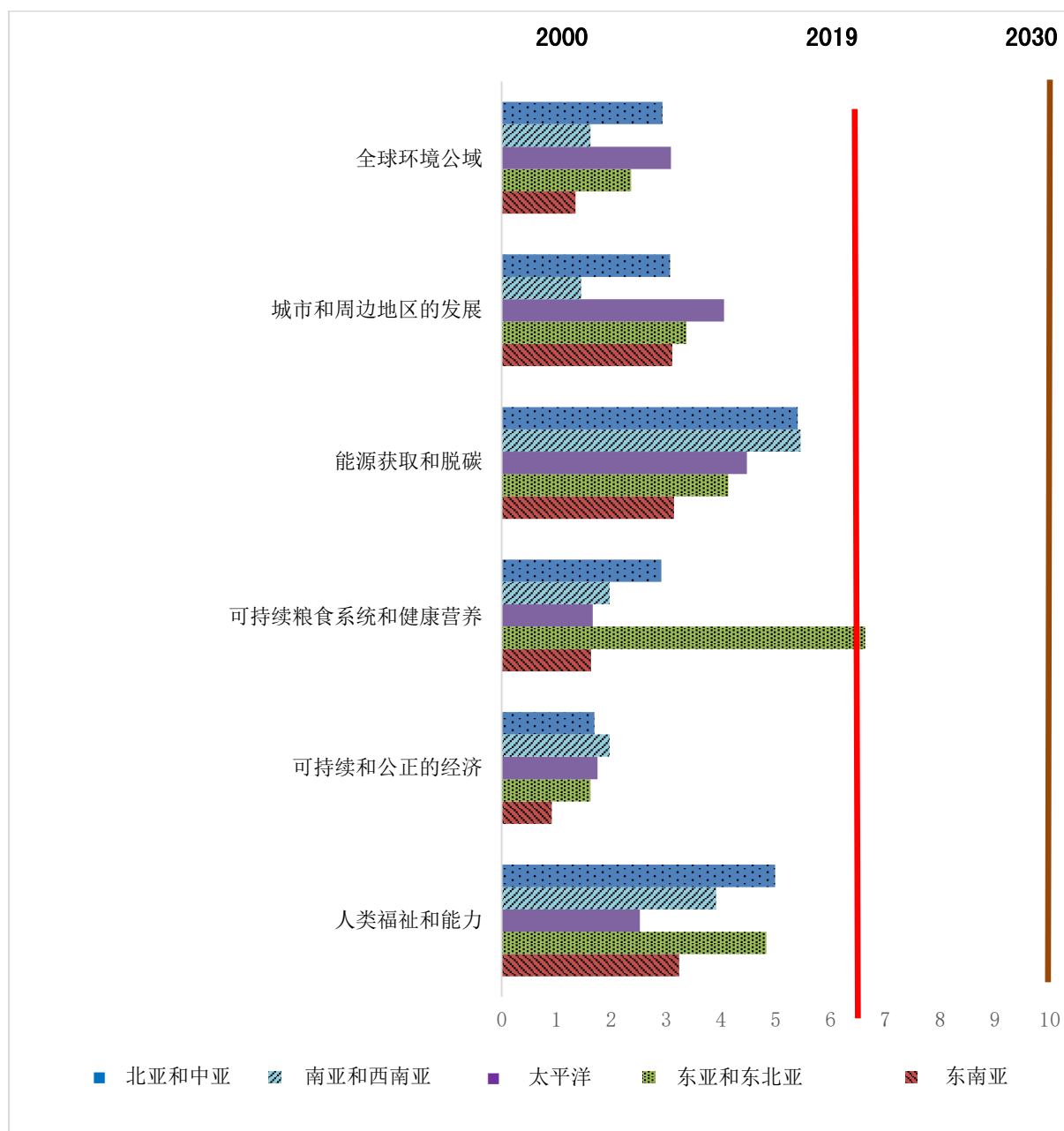
² 见：《转型促进可持续发展：促进亚洲及太平洋环境可持续性》(联合国出版物，出售品编号：E.16.II.F.5)。

³ 大会第 74/4 号决议，附件。

⁴ 秘书长任命的独立科学家小组，《2019 年全球可持续发展报告：现在就是未来——科学实现可持续发展》(联合国，纽约，2019 年)。

4. 考虑到这些转型切入点的情况，显然需要一种集体的、整体的做法来处理。仔细观察每一个切入点就会发现，对于一些相关的可持续发展目标具体目标和指标，迄今其进展中存在重大不足。图中跟踪了自 2000 年以来六个转型领域的平均区域进展情况。⁵ 这进一步着重指出了考虑采取有利于加速转型的战略的必要性。

区域进展情况一瞥



资料来源：亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)根据《2020 年亚洲及太平洋可持续发展目标进展报告》(即将发布)的方法和亚太经社会统计在线数据库的数据计算得出。可查阅：http://data.unescap.org/escap_stat/(2019 年 12 月 10 日读取)。

⁵ 关于这六个转型领域的进展水平的进一步详细情况，见：ESCAP/RFSD/2020/INF/2。

实现可持续发展目标的六个转型切入点

人类福祉和能力是《2030 年议程》设想的转型的核心。健康、教育和没有贫困等匮乏的生活在决定人们作出和实现生活选择的能力方面发挥着至关重要的作用。同样重要的是能促成和平社会的社会体制和法治。由于全球 60%以上的人口居住在本区域，这一转型领域对于发挥本区域丰富的人员潜力至关重要。

从根本上讲，转向可持续和公正的经济就是要促进平等；确保不断增长的人口享有各种经济机会，特别是就业机会；使经济系统与有害的环境后果脱钩。本区域生产每一美元经济产出所使用的物质资源量仍然是全球平均水平的两倍。^a 在本区域部分地区，不工作不读书不受培训的青年人比例超过 40%，而仅有约 58%的应计养恤金人口享受养恤金制度。^b 迫切需要确保经济制度为所有弱势群体服务。

用有限的资源养活不断增长的人口是当今时代的一个持久挑战。建立可持续的粮食系统和健康的营养模式对于一个近 4.89 亿人仍然营养不良^c 但肥胖率继续上升的本区域尤为重要，相关损失高达区域国内生产总值的 0.78%，即每年 1 660 亿美元。^d

实现能源脱碳和全面普及能源是数字时代经济发展和社会福祉的关键，但能源部门仍然是本区域温室气体排放的主要贡献者。在本区域许多地区，可再生能源已经成为最低廉的发电来源，^e 为快速过渡到更清洁的能源系统奠定了基础。

鉴于 2019 年本区域在历史上首次实现了城市居民超过半数，拥有 23 亿城市居民，促进城市及周边地区的可持续发展至关重要。确保大多数人口享有人类住区可持续性为本区域进一步的可持续发展提供了潜力。

保护全球环境公域就是尊重地球疆界，保护地球共享的资源和全球生态系统。本区域是生物多样性的热点区域，拥有世界上超过一半的现存红树林面积，而且海洋生物多样性和海草多样性程度也是世界上最高的。^f 本区域还极易受到气候变化的影响，其很大比例的人口暴露在不健康的空气和水污染中。保护环境公域是事关本区域生死存亡的问题。

^a 亚太经社会统计在线数据库。可查阅：http://data.unescap.org/escap_stat/ (2019 年 12 月 10 日读取)。

^b 同上。

^c 同上。

^d Matthias Helble 和 Kris Francisco, “亚洲和太平洋迫在眉睫的肥胖危机：第一批损失估算”，亚洲开发银行工作论文系列，第 743 期(亚洲开发银行研究所，东京，2017 年)。

^e See Anadolu Agency, “India leads with lowest renewable cost in Asia Pacific”, 29 July 2019。

^f 见 ESCAP/CED/2018/1。

5. 本文件确定了有利于促进快速、转型变革的行动类型，并根据对本区域六个转型领域中每一个领域的变化率和成就水平的分析，提出了建议。这些

结论源自亚太经社会、亚洲开发银行(亚行)和联合国开发计划署(开发署)联合编写的即将发布的《可持续发展目标伙伴关系报告》。

6. 第二部分重点指出了分析中显示的在本区域遥遥领先的国家的经验。第三部分讨论了有利于加速进展的因素。展望未来,第四部分提出了有利于加快转型的建议,这些建议可用于应对关于《2030 年可持续发展议程》的复杂挑战。

二. 加快进展: 经验教训

7. 关于六个转型领域中每一个领域进展情况的国家一级数据揭示了一些关于加速进展的有趣见解。在这里,加速被理解为任一国家对世界其他国家在任一特定指标上绘制的平均历史进展轨迹发起挑战的能力。在来自亚太可持续发展目标伙伴关系的数据分析的基础上,将本区域国家分为四大类(分析中使用的方法摘要见附件):

(a) 不甘落后的国家: 成就水平较低的国家,进展相对缓慢,迫切需要加快进展速度;

(b) 快速追赶的国家: 成就水平较低的国家,相对于其他成就水平相同的国家,进展较快,但还有一段路要走,但如果能保持势头,可能会取得长期成功;

(c) 快速奔跑的国家: 成绩相对较好的国家,与本区域其他国家相比进展较快,在转型切入点方面的成就速度非常快;

(d) 处于最后一公里的国家: 成就水平相对较高的国家,由于要实现难以达到的政策具体目标并成为受益者而面临最后一公里的挑战,进展缓慢。

8. 尽管受到现有数据和指标的限制,但这一分析有助于各国确定自己相对于邻国的进展位置,并指出相对强项或需要改进的领域。本部分总结了新提出的深刻见解。

A. 各转型领域间存在强大的协同效应

9. 虽然没有一个快速奔跑的国家能处理好所有六个切入点,但这一分析表明,平均而言,在一个切入点上进展良好的快速追赶的国家和快速奔跑的国家很可能在其他切入点上表现良好;同样,在一个领域不甘落后的国家很可能在其他领域也不甘落后。各国在各转型切入点的表现之间存在着高度的相关性。这暗示着,就其性质而言,国家进行的那些经证明能在一个转型领域加速和维持进展的政策干预和投资往往会转化为其他领域的快速和持续进展。

B. 没有在所有六个转型领域一概快速奔跑的国家

10. 尽管各切入点的表现之间存在相关性,但没有哪个国家在所有六个转型切入点上一概都在向前快速奔跑。只有 11 个国家,即亚美尼亚、澳大利亚、

印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、马来西亚、大韩民国、俄罗斯联邦、新加坡、斯里兰卡和土耳其，正在三个或三个以上领域在向前快速奔跑。人们发现只有印度尼西亚和马来西亚这两个国家是在四个领域向前快速奔跑。

11. 这可能是由于国家一级设定的优先事项不同，有时优先事项之间甚至是相互竞争的。也可能是一些落后的转型领域尚未得到足够的国家关注。另一个原因可能是，在各个转型领域采取的方法产生了内在的权衡取舍，阻碍了同步加速。也可能是与其他领域相比，一些转型领域有能力从有效的政策、干预、资源和伙伴关系组合中获得更多效益。无论如何，重要的是，各国政府必须进行更深入的国家表现分析，以了解什么在某些领域有效，而在其他领域无效，以及为什么。

C. 收入不是灵丹妙药

12. 提高收入(反映为增加国内生产总值)并不是应对可持续发展目标挑战和实现加速的灵丹妙药。数据分析显示，即使是低收入国家⁶ 和中低收入国家⁷ 也频繁出现在快速奔跑的国家或快速赶上的国家行列(见表 1)。一系列协调一致的解决方案，包括有效利用数据和技术以及创新的伙伴关系，很可能有助于它们取得成功。下一部分将更详细地讨论可能的成功因素。

⁶ 亚太经社会低收入国家清单：阿富汗、孟加拉国、不丹、柬埔寨、朝鲜民主主义人民共和国、印度、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、所罗门群岛、塔吉克斯坦、东帝汶、乌兹别克斯坦、瓦努阿图和越南。

⁷ 亚太经社会中低收入国家名单：亚美尼亚、阿塞拜疆、斐济、格鲁吉亚、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、基里巴斯、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、蒙古、菲律宾、萨摩亚、斯里兰卡、泰国、汤加、土库曼斯坦和图瓦卢。

表 1
实现显著提速的低收入和中低收入国家

转型领域	国家
增强人类福祉和能力	• 亚美尼亚 • 格鲁吉亚 • 伊朗伊斯兰共和国
转向可持续和公正的经济	• 孟加拉国 • 印度 • 印度尼西亚 • 菲律宾 • 斯里兰卡 • 泰国
建立可持续的粮食系统和健康的营养模式	• 朝鲜民主主义人民共和国 • 印度尼西亚 • 伊朗伊斯兰共和国 • 老挝人民民主共和国 • 巴布亚新几内亚 • 斯里兰卡 • 乌兹别克斯坦 • 越南
实现能源脱碳和全面普及能源	• 不丹 • 斐济 • 印度尼西亚 • 伊朗伊斯兰共和国 • 吉尔吉斯斯坦 • 塔吉克斯坦 • 越南
促进城市及周边地区的可持续发展	• 斯里兰卡 • 土库曼斯坦
保护全球环境公域	• 亚美尼亚 • 孟加拉国 • 格鲁吉亚 • 印度尼西亚 • 马绍尔群岛 • 缅甸 • 尼泊尔 • 塔吉克斯坦 • 土库曼斯坦 • 图瓦卢 • 乌兹别克斯坦

D. 尽管是特需国家，但仍在向前快速奔跑

13. 一些特需国家⁸ 也在几个转型领域作为快速奔跑者脱颖而出(见表 2)。例如，马尔代夫、马绍尔群岛和图瓦卢在保护全球环境公域方面作为快速奔跑的国家脱颖而出。不丹是一个内陆发展中国家，与小岛屿发展中国家斐济一样，在能源获取和脱碳这一转型领域表现出色。这些成功表明，有多种途径可以克服特需国家面临的限制因素和独特国情从而加快可持续发展，下一部分将对此进行讨论。

表 2

尽管身为特需国家，但仍快速奔跑

转型领域	国家
增强人类福祉和能力	• 亚美尼亚 • 哈萨克斯坦
转向可持续和公正的经济	• 孟加拉国 • 哈萨克斯坦
建立可持续的粮食系统和健康的营养模式	• 老挝人民民主共和国 • 新喀里多尼亚 • 巴布亚新几内亚
实现能源脱碳和全面普及能源	• 亚美尼亚 • 不丹 • 斐济 • 哈萨克斯坦 • 吉尔吉斯斯坦 • 瑙鲁 • 新加坡 • 塔吉克斯坦
促进城市及周边地区的可持续发展	• 土库曼斯坦
保护全球环境公域	• 亚美尼亚 • 孟加拉国 • 马尔代夫 • 马绍尔群岛 • 缅甸 • 尼泊尔 • 塔吉克斯坦 • 土库曼斯坦 • 图瓦卢 • 乌兹别克斯坦

⁸ 最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家。

E. 人类的福祉和能力起着根本性的作用

14. 对转型领域之间相互联系的分析还表明，在人类福祉和能力切入点上取得快速进展的国家（快速奔跑的国家或快速追赶的国家）比其他国家更有可能在其他转型领域快速奔跑或快速赶上。各国在这一转型领域的成就水平与其他领域的成就密切相关，值得注意的是，人类福祉和能力领域的快速进步尤其可有力地预示着可持续和公正经济领域的快速进展。投资于人力资本，特别是教育和卫生，以便为可持续和公正的经济增长铺平道路，是本区域一些最成功的经济体经过试点和实践检验的战略。

15. 在人类发展和能力切入点方面快速奔跑的三个国家，即新加坡、日本和大韩民国，在世界银行人力资本指数中占据了前三名的位置。⁹ 自 20 世纪 60 年代以来，这三个国家都非常重视技术劳动力的发展。这种努力与工业和贸易政策相结合，为因收入增加和产业升级刺激对教育和技能的进一步投资的良性循环铺平了道路，从而促进了生产率的提高、技术进步和实现公平增长。¹⁰ 据最近举行的东南亚国家联盟（东盟）人力资本开发问题高级别会议反映，本区域其他国家也在采用这一做法。¹¹

F. 能源基础设施和公平的经济增长的根本效应

16. 在所有六个切入点中，与数量最多的其他切入点加速进展有关的是能源领域的加速进展。能源获取带来的共同利益，以及脱碳对全球环境公域的倍增影响，有助于解释这些联系。越南是本区域因电气化产生共同利益的良好典范。该国通电率从 20 世纪 70 年代的不到 5% 增加到 2014 年的 98%。对农村电气化的重视是对经济增长、减贫和增加入学率的重要贡献。¹² 同样，分析表明，可持续和公正经济领域的进展也与其他一些领域的进展密切相关。本区域两个超越历史经济增长轨迹的国家是印度和中国，这两个国家的经济增长转化为贫困的显著减少，同时带来了人类福祉的改善。

G. 城市和城市周边领域重大的最后一公里挑战

17. 分析表明，在城市和城市周边发展的转型切入点上，本区域相当多的国家处于最后一公里挑战的象限，很少有国家成为快速奔跑的国家。这项分析

⁹ 见世界银行，《人力资本指数和组成部分》，2018 年。可查阅：www.worldbank.org/en/data/interactive/2018/10/18/human-capital-index-and-components-2018 (2019 年 12 月 10 日查阅)。

¹⁰ Lee Jong-Wha, “Human capital development lessons from East Asia”, Bangkok Post, 18 February 2019.

¹¹ 见《东盟决策者承诺加快人力资本发展》，联合国儿童基金会，2019 年 9 月 9 日。可查阅：www.unicef.org/eap/press-releases/asean-policy-makers-commit-accelerating-human-capital-development。

¹² David Stern, Paul Burke and Stephan Bruns, “The impact of electricity on economic development: a macroeconomic perspective”, Energy and Economic Growth (EEG) State-of-Knowledge Paper Series, No. 1 (Oxford Policy Management, 2017).

主要依赖于享有城市基本服务(电力、安全饮用水和环境卫生设施)和暴露在空气污染中的情况。这意味着,尽管许多国家已设法将这些基本服务扩大到覆盖绝大多数城市人口,但仍有相当一部分人无法在城市地区获得优质服务,这需要迫切关注。鉴于这一发现,尽管在全国总体水平上城市地区有所改善,但本区域居住着超过 5 亿贫民窟居民,占世界贫民窟人口总数的一半以上,这一点也就不足为奇了。¹³ 关于城市内部不平等的数据和将贫民窟与非贫民窟地区指标进行比较的数据构成了一条重要的前进道路,以便不让本区域任何人掉队,也不让任何地方掉队。尽管本区域的增长率很高,关于城市周边地区的数据经常被忽视,并存在不少问题。虽然这些地区从职能上算是城市或大都市区的一部分,但它们往往不在行政边界之内,并被归入乡村居民。

18. 2019 年本区域达到了城市人口占半数以上这个里程碑,预计 2030 年将增至 28 亿以上,2050 年将增至近 35 亿。¹⁴ 因此,要为不断扩大的城市人口提供高质量、负担得起、资源高效和具有韧性的基础设施的最后一公里挑战在未来将变得更加重要。与此同时,本区域需要在环境可持续城市化方面取得更快的进展,鉴于本区域城市中心污染特别是空气污染日益严重,这一点尤其令人担忧。

三. 有利于加速进展的因素

19. 仔细观察分析中确定为快速奔跑的国家,特别是那些进步最快的国家,¹⁵ 就会重点指出一些特征。

20. 成功的国家展示了其围绕一个共同目标动员各种利益攸关方的能力。例如,在斐济,将绿色增长纳入主流的政策和机构行动得到了一个多部委、多利益攸关方的可持续发展小组的支持。

21. 在某些情况下,部署了创新和有针对性的措施,以赋能和激励特定机构和利益攸关方。在一些情况下,信息被证明是一种强有力的工具。例如,在印度,创建了一个泛印度电子门户,其目的是消除买家和卖家之间的信息不对称,并推动根据农产品市场的实际需求和供应实时发现价格,从而促进农产品市场的统一。

22. 找到了针对不同部门和行为体的综合措施,并改善了政策的连贯性和协调性。例如,哈萨克斯坦的一项就业倡议将培训与基础设施发展联系起来,以支持初创企业,并解决技能不匹配问题,同时补贴劳动力。全面政策往往伴随着机构的加强。

¹³ 见 A/CONF. 226/11。

¹⁴ “亚洲及太平洋城市的未来:迈向可持续城市发展的转型之路”(联合国出版物,出售品编号:E. 20. II. F. 1)。

¹⁵ 该分析借鉴了六个转型领域中下列三个领域的经验:可持续和公正的经济、人类福祉和能力以及能源脱碳和全面普及能源。

23. 战略性实验使学习成为可能，并提供了扩大规模所需的信心。例如，在中国，经济特区的战略性试验利用地理位置和经济开放，成为推广成功项目以支持经济扩张的更广泛计划的一部分。这使政府得以试验以市场为导向的改革和资源分配。在最成功的案例中，并行部署了研究人员，以便跟踪产生的影响并指明改进的方向。

24. 消除壁垒的具体行动为变革打开了大门。在加速进展的案例中，拆除的障碍往往是系统性的，包括监管限制和不匹配、利益攸关方群体之间的权力失衡，以及限制资源流动的社会文化规范。例如，大韩民国审查、修订、改革或废除了大约 10 000 项条例，为创新铺平了道路，并使保护工人和环境的措施得以实施。

25. 应对最后一公里挑战的成功措施有助于将注意力集中在打破障碍和建立伙伴关系上，以实现难以达到的政策目标。几个国家接受了为女童提供教育机会以及为妇女和少数民族提供就业机会的最后一公里挑战。这些障碍可能涉及地理、种族、语言、社会文化或社会经济因素，也可能因为获得资源或能力的机会有限而存在。

26. 特需国家采取了多种做法，包括采取创新措施实现重大转变和释放资源，承诺实现雄心勃勃的政策目标，并实施全面政策议程，以及进行根本性投资。例如，在乌兹别克斯坦，雇主被要求使用银行卡系统支付工资，这为正规部门的员工提供了金融服务的机会。在本区域国家中，亚美尼亚和哈萨克斯坦在社会保障、教育和医疗方面的支出名列前茅。¹⁶ 不丹克服了其山区地形的挑战，是 2006 年至 2016 年世界上电力供应扩张最快的国家之一。该国政府在其五年计划中优先考虑离网可再生能源项目，以便在 2020 年目标之前实现 100% 通电。¹⁷ 孟加拉国在可持续和公正经济领域崛起，成为快速奔跑的国家，可以归因于其制造业附加值的显著扩张和融入全球价值链，从而促进了经济增长。这是由这一国家重视促进私营部门主导的制造业和激励外国投资所推动的。此外，该国的劳动法在 2013 年进行了修订，以加强对工人权利的全面保护。¹⁸

四. 加速转型

27. 《2030 年议程》强调，要使世界走上可持续和有韧性的道路，需要采取大胆的转型举措。¹⁹ 转型必然涉及到一些颠覆因素，因为新的做事方式取代

¹⁶ 《亚洲及太平洋社会展望：保护不力》（联合国出版物，出售品编号：E.19.II.F.2）。

¹⁷ Eric Mackres, Dimitrios Mentis and Anila Qehaja, “Bhutan has achieved 100% electricity access: here’s how”, World Economic Forum, 15 February 2019.

¹⁸ 见亚行，“部门概述”，《纺织和服装部门的可持续项目：更快地处理小额非主权交易做法报告》（2016）。可查阅：www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/50197-001-so.pdf（2019 年 12 月 10 日查阅）。

¹⁹ 见大会第 70/1 号决议。

了旧的做事方式。转型过程改变了不同形式的资本(无论是自然资本、金融资本、人力资本还是实物资本)的创造、分配和使用方式。

28. 本区域积累的政策经验为前进提供了坚实的基础,特别是在进展记录强劲、政策目标相对直截了当的地方。然而,需要采取变革性的办法来应对复杂性,特别是在因边缘化、精英把持、²⁰ 社会冲突、体制惰性或有害的社会文化规范而长期未能取得进展的情况下。

29. 转型既需要自下而上的行动,也需要自上而下的领导。要努力引导、动员、扩大和维持转型势头,需要治理方面的能力和创新,²¹ 以及社会价值观和道德规范转向可持续性、包容性、以人为本的发展和透明度。建设性地处理冲突和分歧的能力也为渐进式变革铺平了道路。创成式分歧是变革的基本要素,在这种分歧中,立场和观点的冲突可以创造新的知识和解决方案。

30. 各国在应用《千年发展目标加速框架》²² 方面的经验、广泛的案头研究,包括关于转型的专门文献综述,以及与直接参与创新和变革的人的协商,有助于为启动和维持转型以实现可持续发展目标勾勒出蓝图。

31. 本文件所载建议围绕着加速行动的三个领域和支持这三个行动领域的每个领域的政策革命的第四个组成部分而构建。

32. 这些行动领域可能会影响到六个转型切入点中的任何一个,或者任何国家或地方确定的优先事项。仅在一个领域采取行动不太可能调动长期维持变革所需的广泛支持、创造性能量、价值转变以及体制和人力能力。这些建议建立在《2019 年全球可持续发展报告》的基础上,并对其进行补充,其中确定了四个变革的杠杆:治理、经济和金融、个人和集体行动及科学和技术。

A. 使命导向和动员利益攸关方

33. 以变革言论为基础的使命导向有助于建立一个具有大胆议程的广泛社会联盟。使命导向涉及有目的地制定一套干预措施,从议程设置到支持性政策,以及创建战略网络和知识经济,迫使或推动各行为体实现预期目标。²³ 非政府组织、社会运动和运动之间的伙伴关系有助于加强政治任务,并进一步为建立联盟或变革平台奠定基础。

34. 《2019年全球可持续发展报告》的六个转型切入点是国家审议的重要任务。过去的区域报告重点指出了本区域在不平等、教育、日益复杂的卫生挑

²⁰ 精英把持是社会权力关系与薄弱体制相结合导致公共产品向精英利益转移的过程。

²¹ 世界经济论坛,“Agile governance: reimagining policy-making in the Fourth Industrial Revolution”,白皮书,2018年1月(日内瓦,2017年)。

²² 《千年发展目标加速框架》确定了相关瓶颈和选定的多方伙伴加速解决方案,并处理了选定解决方案执行情况的规划和监测问题,为各国政府及其合作伙伴提供了实现千年发展目标具体目标的系统途径。

²³ 见联合国贸易和发展会议,《支持实施可持续发展目标的新的创新办法》,UNCTAD/DTL/STICT/2017/4(联合国,纽约和日内瓦),英文版第7页。

战、农业部门和粮食系统以及水资源方面加快转型的必要性。²⁴ 现在气候行动比以往任何时候都更加紧迫。

35. 变革“纲领”可培育新的本来不太可能的行动伙伴关系。例如，由泰国国家研究委员会和泰国研究组织网络联合领导的泰国大挑战倡议将研究、开发和创新社区聚集在一起，解决发展和全球卫生的关键问题。巴基斯坦的教育权运动敦促政府官员落实宪法规定的教育权，其目的是动员家长、教师、学生和青年以及民间社会要求为所有儿童提供免费义务教育。在印度，拯救河流接力运动是一场史无前例的提高认识运动，聚集了专家、学术界代表、环保人士、政府官员和其他人，以制定一套建议，并支持针对该国濒临死亡的河流采取试点和政策行动。

36. 制定大胆的立法，对不良活动说“不”，传达出责任感、紧迫感和使命感；激励创新；并帮助制定利益攸关方的行动和投资，并转变社会价值观念。例如，禁止海外投资燃煤电厂或将童婚定为非法，可以为利益攸关方采取行动创造机会，支持围绕气候行动或性别不平等的更广泛使命。这类立法的例子遍布整个区域，包括以下内容：禁止使用塑料袋（孟加拉国和其他国家）、城市一级的温室气体排放上限（日本）和宪法规定的停止毁林的强制森林覆盖目标（不丹）。有时，可以积极地并同样具有说服力地制定立法。例如，2019 年，孟加拉国政府向其所有河流授予环境人格，以努力保护世界上最大的三角洲免遭因污染、非法疏浚和人类入侵造成的进一步退化。此前，新西兰政府曾授予其最长的河流之一法律人格，并确定土著人民和政府为合法监护人。

B. 调整系统以实现转型

37. 创造性颠覆改变了根深蒂固的制度和社会经济体系，在这些体系中，固步自封将创新和变革拒之门外。创造性颠覆既推动创造了新的做事方式，也推动了改变、移除或取代那些界定资本的获取和使用的各种方式的非正式或正式制度的毁灭。

38. 具体的行动目标包括那些框定了社会正义、投资流动、经济结构和自然资源使用的制度。²⁵ 过去的区域评估指出，需要采取紧急行动，解决公共行政部门腐败的结构性诱因，消除对妇女和其他边缘化社区产生负面影响的歧视性立法和有害的社会文化规范。²⁶ 消除阻碍享有资源、发言权和参与权以及权利和正义的障碍是赋予弱势群体和边缘化群体权能和推动变革的关键。²⁷ 有必要解决导致透明度措施无效、非法资金流动和逃税、对与可持续性相关的风险和机会评估不足以及产生急功近利思想的不正当激励的持续存在的体

²⁴ 例如，见：亚太经社会、亚行和开发计划署，《亚太可持续发展目标展望》（2017 年，曼谷）。

²⁵ 见《转型促进可持续发展：促进亚洲及太平洋环境可持续性》。

²⁶ 例如，见：亚太经社会、亚行和开发计划署，《亚太可持续发展目标展望》。

²⁷ 亚太经社会、亚行和开发计划署，《加速进展：建设一个增加权能、包容和平等的亚洲及太平洋》（2019 年，曼谷）。

制系统问题。作为透明度措施强大作用力的一个例子，对一个国家道路建设中的反腐败方案进行的一项研究表明，在公开的社区会议上宣读独立审计结果后，疑似腐败程度降低了 8%。这种具有成本效益的做法被认为比反腐败行政行动的规定更有影响力。

39. 可以通过引入新观点和视角来实现颠覆。例如，在孟加拉国，妇女参与服务提供(特别是在卫生部门)激发了新的服务提供方式，带来了新的想法和做事方式，从而提高了基本服务的公平性和可及性。妇女作为领导者和实施者参与工作，提高了社会对年轻妇女的流动性和工作的接受度。还扩大了针对妇女的小额信贷方案，增强了妇女在卫生和计划生育方面的资源使用和谈判方面的决策能力。

40. 金融创新、风险分担模式和伙伴关系有助于金融系统做好准备，吸引和引导投资投向转型。尽管取得了进展，但现有的金融体系与可持续发展目标的实施还不够一致。有利于加速转型的针对性融资必然会涉及以下内容：(a)以更优惠的条件与投资者分担风险，以促进在社会和环境资本方面的创业和投资；(b)促成与主要行为体结成伙伴关系，以增加问责制、透明度和获得资源的机会；以及(c)将融资数字化，以增加边缘化社区获得金融服务的机会。例如在本区域，以有吸引力的利润分享协议和配套资金的形式分担风险的行动帮助新加坡成为初创企业和发明家的沃土，在 2003 年至 2016 年间，该国的初创企业数量翻了一番以上。

41. 通过公共政策促成社会企业和伙伴关系有助于使经济中资源流动和吸收技术创新的途径多样化，特别是在基层。马来西亚提供了一个例子，说明技术创新如何从废物中提取价值，并在基层创造社会和经济价值，该国一项新技术正在将稻壳废料转化为食品包装，一个网络使稻米生产者能够将稻壳直接出售给包装公司，从而将废物转化为生产性收入来源。

42. 特别关注系统性障碍对于解决包括发达国家在内的所有国家面临的最后一公里挑战至关重要。在一个国家，一个广泛针对被认为收入较低群体的国家微型灌溉项目却只惠及了较富裕的农民，部分原因是土地所有权制度所致。数据显示，在整个区域，青年男子和青年妇女获得就业、教育和培训的机会水平差别很大。在孟加拉国、印度、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦等国家，青年获得就业、教育和培训机会本来就已经很低，而妇女在这方面的机会普遍远少于男子。然而如新加坡和日本等一些相对发达的国家在获取机会方面存在与尼泊尔、印度尼西亚和菲律宾等欠发达国家类似的性别差距。²⁸

C. 保持变革的势头：让人员和机构做好继续取得进展的准备

43. 变革的动力是通过使命导向和动员利益攸关方来创造的。然而，确保社会能够长期维持变革意味着要确保各机构做好准备，在各级治理中促成和应对变革，确保人们特别是年轻人也做好变革的准备。

²⁸ 根据亚太经社会统计在线数据库获得的 2010-2018 年期间的最新数据得出的数字；另见亚太经社会、亚行和开发署，《加快进展》。

44. 有效的权力下放能确保地方政府有适当的责任、权力和能力采取行动。地方政府的行动和有效的权力下放维持和倍增了地方和社区层面的变革机会，促进了本地化的创新和伙伴关系。在马来西亚，槟城当地政府和初创企业合作，教孩子们编程，降低了学费和教师培训成本。一些人获得技能后创办了自己的企业。这一伙伴关系非常成功，它吸引了私营部门合作伙伴提供的企业社会责任资金，从而渐渐增加了该方案的资金供应。

45. 教育仍然是根本。公民教育使年青人能参与公共生活，并促进了社会问责。教育，特别是优质教育，赋予和授予人们实现变革的能力。把公民教育与解决现实生活中的问题联系起来，会使中学生和成年人的效率更高。例如，菲律宾公民项目为来自国家首都地区的 300 多名中学生提供了公民教育方案，使他们能够参与解决社区问题。参与者在效能(即对自己能力的信念，包括对政府行动的影响力)和态度(即对公民角色的欣赏、投票行为和对机构的信任)方面得分较高。

46. 组织学习是在功能和服务方面寻求持续改进的一种积极主动的手段。当机构将远见和政策创新等职能纳入正式架构时，它们就会加强其适应、启动和扩大变化的能力。世界各地都建立了公共政策实验室，作为政府基础设施的一部分，以使提高政府有效应对复杂政策挑战的能力制度化。通过实验室，可以跟踪策略影响，并调整、部署或扩展政策。

47. 与国家变革言论相一致的“超越国内生产总值”的进展指标有助于指导长期的决策和预算分配。全球幸福排名建立在国民幸福总值指数的例子的基础之上，现在得到了较完备的指标、调查工具和政策的支持。在新西兰，2019 年国家预算将使其领导人对国家经济表现对福祉产生的影响负责。

D. 政策制定的革命：关键要素和工具

48. 成功加快进展的国家的经验着重指出了执行正确政策的威力。在许多地方和许多部门，解决方案和方法是众所周知的，也是经过充分检验的。然而，在应对复杂性、风险和持久的变革结构性障碍时，需要一种有利于敏捷治理的新的公共政策方法。

49. 应用各种相关系统和设计思维有助于处理复杂性；揭示部门、行为体和问题之间的互动关系；并找出加强连贯性和确定优先杠杆点的机会。系统思维揭示了可以将政策和机构联系起来并建立伙伴关系的领域。蒙古政府在分析其政策环境时使用了系统思维，并改进和扩展了这一分析，将其作为解决空气污染问题的自愿国别评估的基础。它是为数不多的对其自愿国别评估报告采取主题方法的政府之一。

50. 政策可以带来创造性和破坏性的颠覆。颠覆既是一个创造性的过程，也是一个破坏性的过程。尤其需要创造性的颠覆，以便让新的解决方案出现，并在因权衡取舍而阻碍进展的场景中扎下根。粮食生产和环境保护之间的权衡取舍，或者环境保护和旅游业之间的权衡取舍，其处理需要政策带来创造性的颠覆。还需要创造性颠覆，以应对持续存在的系统性障碍，如腐败、精英把持的其他来源以及性别问题和其他歧视。

51. 颠覆的政策工具包括：(a)取消允许在位者(例如技术、集团和公司)占据主导地位的补贴、合同和差距，从而开放和创造公平的竞争环境；(b)开展使特定创新在特定政策下或在另一个领域蓬勃发展所需的法律和监管改革；(c)定期淘汰旧技术和流程，使可行和经过测试的解决方案得以蓬勃发展。²⁹

在几个国家，通过采用关于独立发电的立法来促进公平的能源竞争环境已使家庭和其他实体得以成为能源市场的参与者。这项立法往往因定期废止或者撤回对化石燃料来源的资助并为可再生能源的投资创造激励的措施而得到补充。加强消费者对气候行动和在某些情况下对提供资金的认识和宣传，对这些政策行动构成了补充。

52. 创造性颠覆需要行为的转变。那些应用行为经济学和心理学的公共政策工具已被发现具有成本效益，并与监管和宣传相辅相成，从而迅速采取行动，促使关键行为体改变行为。

53. 包容性决策和决策模式和程序有助于平衡公共利益和私人利益，并处理权衡取舍问题。包容性的决策模式有助于与公众接触，加强科学—政策接口，在需要时平衡权力，并在审议权衡取舍和创建解决方案时提供多样化的视角。

54. 政策试验使政府能够创新并从失败中学习。在被确定为更动态、更灵活的治理形式所必需的几种政策方法中，政策实验室的作用尤为突出。这样的实验室能促成实验，以快速测试和扩大解决方案，并有助于从失败中吸取教训。关注最终用户体验，应用数据分析，从学术、政治和商业领域的各种制度化资源中收集、平衡处理和综合信息以便为政策提供信息，这些都是政策创新过程中采用的方法。

55. 为了利用数据革命，需要努力将传统数据源和新数据源(包括大数据)结合起来，以便更好、更快地提供关于可持续发展的数据，发展新的数据开发和共享基础设施(如世界统计云)，并支持提高公共数据生产质量和降低成本的创新。通过详细和分类的纵向研究更好地确定政策目标的方法可以受益于大数据的使用和相关分析，这些数据和分析在个人的整个生命周期和跨越几代人的过程中跟踪个人，以更好了解贫困的代际联系。

五. 结论和建议

56. 由于医疗保健、教育和就业的增加，与仅仅十年前相比，亚太区域生活改善者数量也有所增加，但如果不采取适当的政策行动，不平等、气候变化和空气污染等威胁将抵消这些成就。政治、技术和金融解决方案触手可及，但需要更强有力的领导力和快速、史无前例的变革。

57. 系统性障碍继续阻碍着进展。本分析提出了几个在六个转型切入点上不甘落后的国家的观点。这些国家不仅发展水平较低，而且进展较慢。本分析还确定了快速追赶的国家，这些国家的进步比平均水平更快，但仍有相当长

²⁹ 见世界经济论坛，“Agile governance: reimagining policy-making in the Fourth Industrial Revolution”。

的路要走。在进展缓慢或倒退的可持续发展目标方面，整个区域的需求也特别大。例如，有一个或多个次区域在性别平等(目标 5)、可持续城市和社区(目标 11)、气候行动(目标 13)、水下生物(目标 14)和陆地生物(目标 15)方面进展缓慢或倒退。促进目标实现的伙伴关系(目标 17)也属于这一组，特别令人关注。³⁰

58. 加速转型需要有更加令人信服的方向感和紧迫感、消除系统性障碍的大胆承诺、机构和社会不同群体作好创新和维持变革的准备，以及升级和更新决策的做法，以便能够应对复杂性。

59. 各成员国、主要群体和其他利益攸关方不妨考虑采取下列行动：

(a) 审查本文件，以期就提出的问题和加速可持续发展的最佳做法交流国家和利益攸关方的观点；

(b) 讨论区域合作的机会，以支持各国实现加快转型的努力。

³⁰ 关于《2020 年亚洲及太平洋可持续发展目标进展报告》(即将发布)的主要结论，请参阅 ESCAP/RFSD/2020/2，该报告依据的是亚太经社会及其五个次区域可持续发展目标指标的最新数据。

附件

分析六个转型领域的进展速度和成就水平的方法

1. 以下方法被用来量化各国在《2019年全球可持续发展报告：现在就是未来——科学实现可持续发展》中确定的六个转型领域中每个领域的相对加速情况。首先，为每个转型领域选择一套指标。这种方法的目的是，就任何给定的可衡量指标，将任何一个国家最近(2010年至2018年)的进展速度与历史上观察到的世界其他地方相关业绩水平的平均进展速度进行比较。
 2. 例如，获得电力是能源获取和脱碳这一变革性领域下的一项指标。该方法以历史数据为依托，被用来估计各国每年扩大各级电力覆盖面的平均速度。
 3. 然后，将各国目前的表现，即其电力覆盖范围的扩大速度与历史上观察到的相应进展速度进行比较。这一分析有助于确定哪些国家超出了历史上观察到的进展轨迹，因此可以归类为加速方面表现最好的国家。
 4. 随后，通过汇总每个转型领域中选定指标的表现，就可望确定每个转型领域中表现最好的一些国家。与此同时，这为各国提供了暗示性的证据，表明它们在进展速度和成就水平方面在转型领域的表现与本区域其他国家相比如何。
 5. 这为对这些国家进行更深入的分析铺平了道路，从而得出加速进展方面的经验教训。此外，根据它们的相对进步率和成就水平，这些国家被分成以下四个象限，以供进一步分析：(a)不甘落后的国家；(b)快速追赶的国家；(c)快速奔跑的国家以及(d)处于最后一公里的国家。
 6. 全部成果载于即将发布的《可持续发展目标伙伴关系报告》，该报告由亚洲及太平洋经济社会委员会、亚洲开发银行和联合国开发计划署联合编写，可通过<http://sdgasiapacific.net> 查阅。
-