

从千年发展目标到可持续发展目标： 国际发展目标的转变

熊青龙

内容提要 本文阐述了千年发展目标的基本内容、执行情况和意义,分析了千年发展目标所面临的挑战,认为这些挑战促使国际发展目标做出调整,同时,分析了国际社会关于可持续发展目标的主要共识和分歧,认为这些共识有助于科学构建可持续发展目标的基本框架,对分歧的理解有助于科学开展可持续发展议程。本文还提出了构建可持续发展目标框架的基本原则和关键领域以及构建过程中的三个主要障碍。

关键词 千年发展目标 可持续发展目标 国际发展目标 后 2015

自 2000 年《千年宣言》签署以来,千年发展目标(Millennium Development Goals)已执行 13 年。以减贫为主要宗旨的 MDGs,在十几年的时间内,为国际减贫做出了巨大贡献。然而,十几年来,以 MDGs 为核心的国际发展目标正面临着各种挑战,比如,MDGs 内在机制缺陷、国际援助资金短缺、气候变化、资源枯竭、生态环境恶化等问题接踵而至。

面对新挑战,国际发展目标必须做出新的转变,讨论这一转变将是有意的事情。随着 MDGs 离 2015 年的执行期限越来越近,以及国际环境的演变,对 2015 年后国际发展目标框架的广泛讨论已纳入人们的视野。

为充分反映当前人类发展的需要,可持续发展将是国际发展目标的必然选择。国际发展目标

的调整,必然由 MDGs 向可持续发展目标(Sustainable Development Goals)转变。

一、MDGs 的基本内容、执行情况及意义

2000 年,在联合国千年会议上,189 个国家正式签署《千年宣言》,并庄重做出承诺,就全世界范围内消除贫困、饥饿、文盲、性别歧视,减少疾病传播,阻止环境恶化,商定了一套到 2015 年达成的目标和指标。这些指标主要涉及八个方面,即消灭极端贫穷和饥饿;普及小学教育;促进男女平等;降低儿童死亡率;改善产妇医疗保健;与艾滋病病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争;确保环境的可持续能力;全球合作促进发展。这些目标和指标被置于全球议程的核心,统称为千年发展目标。MDGs 的所有

目标完成时间都是 2015 年,要求全世界所有国家和主要发展机构共同来帮助全世界最贫困人口的需要,旨在将全球贫困水平在 2015 年之前降低一半(以 1990 年的水平为标准)。

MDGs 已临近其截止时间(2015 年),一段时间以来,国际社会总结十几年来的目标执行情况,普遍认为 MDGs 的八大目标中 21 项子目标的相当部分目标将不能实现(见表 1)。其中,不能如期实现的目标包括:初中教育、性别平等、产妇死亡率、普及生殖保健、普遍提供艾滋病病毒/艾滋病治疗、可持续发展和环境资源的流失、减少生物多样性损失;不现实或不能量化的目标包括:充分就业、完全公正的贸易和金融体制、满足内陆、小岛和最落后国家的特殊需要、维持债务的可持

表 1:千年发展目标内容与目标实现预测

	内容	2015 年目标实现情况预测
目标 1	消灭极端贫困和饥饿 A. 将每日收入低于 1 美元的人口比例减半 B. 为舍妇女和青年人在内的所有人提供充分的、有成效的、体面的工作机会。 C. 将挨饿的人口比例减半。	能够实现 不能实现 (不现实) 没有数据
目标 2	普及小学教育 A. 确保世界各地儿童, 无论男女, 都能完成全部小学教育。	持续努力可以实现
目标 3	促进男女平等, 并赋予妇女权利 A. 争取到 2005 年在小学和中学教育中消除两性差距, 最迟到 2015 年消除各级教育中的性别差距。	绝大部分地区可以实现
目标 4	降低儿童死亡率 A. 将 5 岁以下儿童的死亡率降低三分之二。	持续努力能够实现
目标 5	改善孕产妇保健 A. 将孕产妇死亡率降低四分之三。 B. 到 2015 年, 普及生殖保健服务。	不能实现 不能实现
目标 6	与艾滋病/艾滋病、疟疾和其他疾病做斗争 A. 制止并开始扭转艾滋病/艾滋病的蔓延。 B. 到 2010 年向所有需要者普遍提供艾滋病/艾滋病治疗。	能够实现 不能实现
目标 7	确保环境的可持续发展能力 A. 将可持续发展原则纳入国家政策和计划, 扭转环境资源的流失。 B. 减少生物多样性损失。到 2010 年, 大幅降低折损速度。 C. 将无法继续获得安全饮用水和基本卫生设施的人口比例减半。 D. 到 2020 年, 显著改善至少 1 亿贫民窟居民的生活。	不能实现 不能实现 部分实现 能够实现
目标 8	全球合作伙伴关系建设 A. 进一步发展开放的, 遵循规则的, 可预测的, 非歧视性的贸易和金融体制。 B. 满足最不发达国家的特殊需要。 C. 满足内陆国家和小型发展中岛国的特殊需要。 D. 全面处理发展中国家债务问题。 E. 与制药公司合作, 为发展中国家提供能负担得起的基本药物。 F. 与私营部门合作, 普及新技术, 特别是信息和通信技术的好处。	无量化指标或数据 无量化指标或数据 无量化指标或数据 无量化指标或数据 无量化指标或数据 无量化指标或数据

资料来源:联合国千年发展目标报告(2011)

续性、普及基本药物和新技术;没有统计数据的目标是:将挨饿的人口比例减半。

不过,MDGs 在几个领域也取得举世瞩目的成就。首先是,中低收入国家进步显著,贫困水平大幅下降。据相关估计,发展中国家人均生活水平低于 1.25 美元(按照 2005 年价格计算)标准的

总人口,从 1990 年的约 43%下降到 2008 年的 22.4%。如果按照新世纪以来的经济增长速度,MDGs 的贫困目标到 2015 年届时将能够完全实现;另外,在提供安全饮用水、改善贫民窟居民生活状况、阻止 HIV / AIDS 扩散、降低疟疾和其他疾病的发病率方面成就突出。

尽管 MDGs 不能如愿实现,但其影响深远。MDGs 的意义在于凝聚了国际力量来降低全球的贫困水平,为全人类的共同进步提供了框架性的目标。MDGs 已经成为能够引起国际社会共鸣的有效沟通工具,它改变了国际政策环境,也深深影响各国内部政策的制定。MDGs 的执行使得数以亿计的人群得以摆脱极端贫困、饥饿、文盲和疾病的折磨,帮助提高发展中国家能力建设。

二、MDGs 面临的挑战

MDGs 自执行以来,国际发展目标正遭遇到各种挑战,使得 MDGs 与国际发展诉求逐渐产生偏离。这些挑战主要表现在以下几个方面:

(一) 自然环境的挑战

地球资源有限性制约人类可持续发展。地球上的能源、水、矿产、森林、草场等资源是有限的,人类无限的消费正在逐渐耗尽地球上的宝贵资源,而这些资源不可再生的属性使得我们后代的生存和发展需要受到制约和破坏。

环境的破坏日益威胁人类生存。废水、废气、废渣、生活垃圾等的排放使环境受到污染;温室气体的排放导致气候变化异常;过度开发导致土壤荒漠化、海平面上升、森林退化、河流干涸、地下水下降。污染物的排放恶化了人类居住环境,威胁人们的健康。

(二) 人类社会不平衡发展的挑战

世界经济发展水平失衡。全世界近 200 个国家或地区,发展程度和贫富差距悬殊,资源分配

和发展机会严重不公。世界政治、金融、贸易、科技、舆论的话语权掌握在少部分国家或人群手中,少部分人掌握了绝大部分的财富,大多数贫困人群从经济发展中获益甚少,导致贫富差距拉大,不利于人类普遍而全面的发展。

人类社会依然存在各种各样的摩擦和冲突。世界上,还存在宗教、意识形态、文明认同的差异,还存在民族、种族、性别歧视,还存在经济、政治、军事利益的争斗,只要这些差异、分歧、争斗客观存在,人类共同而普遍的更高层次的发展就不会实现。

人口扩张与地球的承载力矛盾加剧。目前,全世界人口已达 70 亿,预计到本世纪末,人口将达到 100 亿,要维持如此众多人口日益增长的物质需要,除非人们过更节俭的生活,否则现有发展不可持续。

(三) 世界经济发展、利益格局调整的挑战

世界经济格局正深入调整,国际援助格局发生变化。近 20 年来,国际经济环境发生了巨大变化。传统发达国家经济比重下降,新兴市场国家地位上升,金砖国家的经济成就空前。2008 年爆发的金融危机后遗症还在持续发酵,欧洲身陷债务和财政危机的泥潭,西方世界经济增长乏力。在国际发展援助体系中,部分国家正逐渐从传统的受援国向援助国角色转变。传统的欧、美、日援助大国由于自身经济原因,对《千年宣言》的承诺半数国家不能兑现,致使国际援助资金严重不足。

(四) MDGs 机制缺陷挑战

除了上述自然环境和国际政治经济变化的挑战外,MDGs 自身也存在制度上的缺陷。比如,MDGs 核心议题偏向于“消除贫困”,减贫又过分依赖发达国家的资金捐助,受益方往往是贫穷国家,对发达的资金援助国缺乏必要的激励机制,导致千年目标的可持续性动力不足;此外,扶贫资金以国家政府间自愿捐助为主,缺乏强制约束性,导致援助资金与承诺金额差距很大。资金的缺乏不利于 MDGs 的实现。

MDGs 存在诸多技术性缺点。MDGs 的 21 项子目标只笼统规定目标实现截止日期,而没有设置更具体的中间节点目标,使得目标检测和考核缺乏科学依据。MDGs 中的部分目标缺乏量化指标,缺乏可操作性和可监测性。MDGs 各监测数据发布时效性不够,一般以年为单位,与网络社会公众对信息及时性要求差距尚远。千年发展目标的内在制度缺陷需要国际社会重新审视或修改它。

可见,国际发展环境正经历深刻变化,原有的 MDGs 难以适应新的形势。新形势下,追求绿色经济和可持续发展已成为全球共识。国际社会对现代经济的负面影响认识愈加深刻,对环境保护、可持续发展的重视程度普遍提高,对经济、环境和社会的包容性增长的呼声普遍高涨。另外,环境保护已发展为全球性课题,环境的破坏、保护、治理需要各国的共同参与,也事关各国切身利益,没有哪个国家能够单独应对诸如气候变化、大气污染、物种消失等世

界性问题。以牺牲环境、社会公正为代价的经济发展观正逐渐被经济、社会和环境可持续发展观所取代,于是国际社会逐渐从强调以减贫为首要目标的 MDGs 向关注经济、社会和环境协调发展的 SDGs 转变。

三、关于 SDGs 的国际共识和分歧

虽然 SDGs 已是未来国际发展目标的方向,但国际社会对 SDGs 的认识尚处在不断探索过程中,这些认识中既有共识也有分歧,加深对这些共识和分歧的理解有利于更好构建一个更加科学合理的 SDGs 体系。

(一) 基本共识

关于 SDGs 的共识有一个逐渐演变的历史过程。从 1972 年联合国环境会议开始,环境问题开始被国际社会所关注,从此环境问题成为国际议程的有机部分;1987 年 2 月,联合国发表《我们共同的未来》的报告,“可持续发展”概念被明确提出;1992 年里约峰会上,正确处理环境与发展之间的关系,一时成为国际社会共同的呼声,《里约宣言》达成了“共同但有区别的责任”的谅解;2002 年 8 月,联合国可持续发展会议在南非召开,大会主张可持续发展包括经济、社会和生态的三个维度。2000 年签署的《千年宣言》在强调消除贫穷问题的同时,开始将环境的可持续性列入 8 大目标之一。

2012 年 6 月在巴西召开“联合国可持续大会”,本次峰会是可持续发展的重要里程碑,会议就

SDGs 形成了众多共识。本次会议达成了一份重要的成果文件——《我们希望的未來》，这份文件集中反映了当前国际社会关于可持续发展的共识。具体来说，这些共识主要体现在以下几个方面：

——主张统筹经济、社会和环境平衡发展，确保实现经济、社会和环境的可持续发展，为我们的地球及今世后代，促进创造经济、社会、环境可持续的未来；认同消除贫穷依然是世界面临的重大挑战，是可持续发展的客观要求；

——重拾政治承诺，重申里约原则，特别是“共同但有区别的责任”原则，认为它是国际发展合作的基石；

——肯定绿色经济，主张绿色经济是实现可持续发展的重要工具；主张发展绿色经济要结合各国发展实情，敦促发达国家提供各种外部支持；

——督促启动 SDGs 的政府间机制和进程，为制定 2015 年后的国际发展目标框架提供重要指导；呼吁将可持续发展作为联合国活动的一个关键议程；

——重申要求发达国家履行承诺，向发展中国家提供占其国民生产总值 0.7% 的官方发展援助，向发展中国家转让环境技术；

——倡导以科学的精神在就业、能源、城市、粮食、水、海洋和减灾等领域应对不断出现的挑战，以建设性的行动促进可持续发展。

此外，国际社会普遍认为 SDGs 应当具有普遍性和广泛

性。普遍性是指这些目标应当覆盖所有国家所面临的挑战，而不仅仅限于发展中国家；广泛性是指这些目标应当能够均衡反映经济、社会和环境三个维度的可持续发展，以及它们之间的关系，而不仅仅限于单一问题。

另外，国际社会期待加快 SDGs 议程，强调它应吸取 MDGs 的教训和成功经验，期待 SDGs 能够兼容 MDGs 的主要目标，并兼顾环境的可持续发展。

(二) 主要分歧

关于“共同但有区别原则”的理解分歧。由于各自利益诉求的不同，发达国家和发展中国家在对待“共同但有区别原则”上存在巨大鸿沟。在当前发达国家内部经济普遍不景气的背景下，欧美发达国家倾向于模糊处理“共同但有区别”的基本原则，模糊发达国家与发展中国家的边界，不太愿对发展中国家资金、技术和能力建设方面的援助进行过多承诺；而发展中国家则认为发达国家对可持续发展负有主要责任，国际社会应在“共同但有区别”原则下来定义和执行“可持续发展目标”，国际社会应当重视广大发展中国家的利益和关切。

各国政府在对待如何构造 SDGs 上存在分歧。例如，中国和 77 国集团呼吁 SDGs 的基础框架应以“贫困”问题为优先；印度则认为 SDGs 应当是自愿的，且怀疑量化指标的可行性；巴西和墨西哥主张建立一个后 2015 议程，该议程包含 MDGs；非洲不反对 SDGs，但是强调 SDGs 不应当成为绕开或忽视 MDGs 的借口；

许多国家至今并未表明自己的立场。总体上，发展中国家主张经济、社会、环境的协调平衡发展，主张贫困和发展问题的优先原则；而发达国家偏向于环境保护的目标，有意弱化经济和社会目标。

关于 SDGs 的其他分歧。首先，如何处理 SDGs 与 MDGs 关系存在分歧，有人主张 SDGs 是在 MDGs 的基础上自然扩展，有人主张应合并 SDGs 和 MDGs 的所有目标，也有人认为它们可以双轨同时执行。其次，SDGs 的目标应在多大程度上具备国际约束，这种约束力对目标的可执行度影响怎样，自愿是否是一个好的原则，对待这些问题回答也存在争议。再次，如何监测 SDGs 目标的执行情况，如何量化 SDGs 具体目标，如何保证 SDGs 被引入到各国国内政策上来，这些方面同样存在争议。

四、SDGs 基本框架构想

由于各国发展程度、发展阶段、发展诉求的不同以及现实复杂性，SDGs 框架设置和执行必定存在诸多的不确定性。至今，我们还只是触摸到 SDGs 的一个大致框架，其完整的图景还未真正清晰浮现。基于各方关切和目标可执行性，新的发展目标框架构造应遵循一定规则。

(一) SDGs 指导原则

为了更好地实现 SDGs，有必要就可持续框架文件的指导原则进行讨论，遵循以下原则也许是有意义的。

1. 继承性原则。SDGs 应当继

承国际社会就可持续发展领域所达成的共识,尤其应继承 MDGs 的消除贫困目标,并吸收其经验和教训,也应将后 2015 发展进程充分考虑进来。

2.包容性原则。SDGs 的未来框架应当透明、开放和广泛参与,兼顾经济发展和环境保护,应当兼顾各群体的利益,尤其要照顾边缘化人群的利益,要兼顾历次国际可持续发展会议的建设性倡议或目标。

3.普遍而全面性原则。未来的 SDGs 应当兼顾发达国家、新兴市场国家、最不发达国家等所有国家的利益,而不仅仅着眼于消除贫困问题,要包括经济、社会和环境的所有维度的问题。

4.灵活性原则。SDGs 设置和执行应争取求同存异、先易后难原则,将国际社会普遍关注焦点问题置于优先位置,科学设置阶段性目标,促进整体目标的达成。

5.共同而有区别原则。在可持续发展上,不同国家负有不同责任,发达国家负有主要责任的原则。

6.可测度性原则。所有数量或质量指标应透明、清晰、可测度并有时间限制。所有的概念性术语必须定义准确且普遍接受,并有助于目标的执行。

(二)关键领域

SDGs 的主要领域在不同的会议和活动上已有所讨论,国际社会倾向于采用具有优先次序的方式来选择主要领域。在面对诸多纷繁复杂的可持续发展挑战同时,国际社会应当找到优先顺序处理不同的挑战领域,当然也应

兼顾其他的挑战。这些关键领域应当包括:

1.消除贫困。贫穷依旧是国际社会应当关注的焦点之一,世界上还有数亿人口生活在绝对贫困线以下,各国应提供力所能及的援助帮助全球的减贫工作,帮助贫穷国家实现自我发展能力建设。

2.粮食安全。包括饥荒、粮食生产、贫困人口粮食购买力、粮食质量等方面。建立安全的国际粮食生产体系,消除粮食价格巨幅波动,建立合理的世界粮食市场机制。

3.完善的水资源管理。涉及水的开发、使用、节约、饮用水卫生安全、缺水地区的治理等方面。

4.能源,即维护可持续发展所需能源。涉及能源开发、能源使用效率、环境补偿机制、能源价格、绿色能源、新能源技术的研发等方面。

5.生物多样性。包括物种保护,动植物生存环境保护,遗传资源的利用,维护好良性的生态系统,为环境的可持续发展创造基础条件。

6.气候变化。包括温室气体排放、废气排放标准、对异常气候监测、碳排放市场机制建设等。

7.森林保护。包括造林、森林恢复、打击毁林犯罪、森林动物保护、森林技术研发、森林开发、森林产品贸易和森林科学管理。

8.健康与教育。基本的健康医疗服务,产妇、儿童死亡率,遏制流行疾病的传染;为每个公民提供均等的教育机会,建设发达的教育体系。

9.海洋。海洋资源开发、保护和恢复,海洋生态系统保护和修复,维护其生物多样性,海洋污染治理,海洋灾害管理,海洋运输管理等。

10.人口与城市。人口规模、人口素质、族群融合;城市规划和建设、城市公共服务、城市病防治、城市与农村的融合。

11.就业。提供体面的工作,促进社会融合,消除职业歧视和性别歧视。

12.防灾与减灾。各类自然灾害的预报、防灾、减灾、灾后重建、援助。

13.善治,即在全球、区域、国家、国内和企业各层面的科学治理。包括国家间的协调、国际规则的制定、国内政策制定和执行、企业经营策略和管理、企业的环保政策。确保 SDGs 实现需要各个层面上的科学治理。

(三)SDGs 面临的难题

无可否认,可持续发展将是国际发展目标的方向,SDGs 的实现将面临比 MDGs 更复杂的局面。现在预测 SDGs 的所有难题也许过早,但是在这方面做必要的思考也尤为必要。SDGs 实施的难题或许是多方面的,但尤其应重视来自于如下三个方面的障碍:

1.政治意愿。实现 SDGs 的愿望是良好的,但是来自各国国内政治压力也是可以想见的。来自反对派、选民意志和内政的压力,导致各国的国际发展目标诉求并不完全一致,这些都会导致各国政治热情不同。例如,发展目标次序各国偏好不一致性,对于

穷国来说,更愿意在解决国内的贫困基础上再来考虑环境保护问题,而发达国家更愿意优先考虑环保问题。此外,有的民众更支持政府更多关注国内问题,而不是诸如世界气候变化的国际问题。此外,国家间的政治博弈、国家竞争力的争夺、局部冲突都可能使SDGs蒙上阴影。

2.环境的外部性。可持续发展的关键支柱之一是环境问题,环境具有典型的公共品属性。环境破坏者并没有全部承担相应的责任,同时环境保护者也不能全部获得保护的好处,这种外部效应使环境保护陷入两难境地。同时,环境又涉及国际性,使问题的解决更加复杂。比如,人们无法区分各国所造成地球大气臭氧层的破坏比例;同样,我们也无法确认各国商船污染对渔民有何影响。环境的外部属性使SDGs陷入尴尬局面,除非能够建立一套全球范围内的弥补外部效益的市场机制,即便能够建立有效的市场机制,其市场监管成本也将十分高昂。

3.资金来源。当前,约50%发达国家不能履行现有的MDGs的援助承诺,况且对于规模庞大的SDGs资金需求,其资金的筹集难度可想而知;要创新资金来源的渠道,现在看来还远未成熟。今后,即便是新兴市场国家加入资金的提供方,经测算,资金供给依然相对匮乏。另外,对资金筹集尚无科学的标准,国际社会究竟是按照国民收入的比重来募集资金,还是应当按照各国对环境的破坏来募集尚无定论。对筹集国

际发展资金的国别分配也是非常复杂的工作,同时也涉及各国国内政治因素。此外,国际资金使用的分配也很难做到完全公平公正,例如,为环境做出牺牲的国家究竟应当获得多少国际补贴,现在看来还远无定论。

五、结论

MDGs的实施具有划时代的意义,虽然MDGs所有目标并不能如期完全实现,但它为人类共同发展做出了历史贡献。当今世界面临越来越多的可持续发展挑战,这些挑战来自世界经济格局调整、自然资源约束、世界非均衡发展以及MDGs自身,这些挑战使得现有发展不可持续,因此国际发展目标需要进行调整。国际社会普遍认为可持续发展将是国际发展目标的方向,也展开了广泛的讨论,并已形成关键共识,其中以“里约+20”峰会共识为代表,比如“发展绿色经济”,“共同而有区别原则”共识,“经济、社会和环境均衡发展”共识,等。以此同时,国际社会关于SDGs尚存在较大分歧。

SDGs框架的构造将需要大量的讨论,它的框架设置应当遵循必要的基本原则,这些原则应该是开放和可讨论的,他们应当包括“继承性、包容性、普遍性、灵活性、可测度性”等。同时需要确定可持续发展的关键领域和方向,这些关键领域涉及经济和社会发展,同时兼顾环境保护的各方面。

虽然SDGs是未来的发展方向,但是正如MDGs在发展过程

中也面临着许多发展难题一样,SDGs在未来至少会面临着各国的政治意愿、环境外部性和资金来源的难题。

[作者单位:厦门大学经济学院国际经济与贸易系/厦门大学中国国际发展研究中心。本文是2013国家社科基金课题《援助有效性、发展有效性与中国对外援助的质量研究》的成果(项目批准号:13JBL054)。]

参考文献:

联合国:千年发展目标报告(2011)[R],纽约,2011年。

曾贤刚、李琪、孙瑛、魏东:可持续发展新里程:问题与探索——参加“里约+20”联合国可持续发展大会之思考,《中国人口·资源与环境》,2012年第8期。

安春英:政府在非洲国家减贫中的作用评析,《西亚非洲》,2009年第8期。

黄梅波、吕少斌:联合国千年发展目标:实施与评价,《国际经济合作》,2013年第7期。

Alex Evans and David Steven, “Beyond the Millennium Development Goals Agreeing to a Post-2015 Development Framework” [R], An MGO Working Paper, 24 April, 2012.

Jeffrey D Sachs, From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals [R], 2012.

United Nations, The Future We Want [R], 2012.

Alex Evans and David Steven, Beyond the Millennium Development Goals Agreeing to a Post-2015 Development Framework [R], 24 April 2012.