

联合国 2030 年可持续发展目标指标 及其政策关联研究

鲜祖德 巴运红 成金璟

内容提要: 2015 年联合国发展峰会审议通过 2030 年可持续发展议程,研究确立了可持续发展目标,为国际发展合作规划了新的宏伟蓝图。本文从可持续发展目标的演进脉络、设计原则与理念,全球指标框架的构建依据、特点、实施以及监测面临的挑战与机遇等方面入手,通过梳理可持续发展目标指标与现有发展战略特别是“十三五”规划间的关联,分析我国可持续发展目标落实情况,查找不足和短板。同时从强化规划政策评估,加强统计监测能力,为循证决策提供及时可靠数据信息的视角,对“十四五”时期进一步落实可持续发展目标提出一些可供参考的政策建议。

关键词: 可持续发展目标; 全球指标框架; 规划政策; 统计监测

DOI: 10. 19343/j.cnki.11-1302/c.2021. 01. 001

中图分类号: C829. 2

文献标识码: A

文章编号: 1002-4565(2021) 01-0004-11

Relevance Study on United Nations 2030 Sustainable Development Goal (SDG) Indicators and the Policies

Xian Zude Ba Yunhong Cheng Jinjing

Abstract: The United Nations Sustainable Development Summit 2015 adopted the 2030 Agenda for Sustainable Development and put forward the Sustainable Development Goals, which set out new blueprints for international development cooperation. This paper introduces the context, design principle and concept of the sustainable development goals, and presents the basis, characteristics, implementation, challenges and opportunities of the SDG global indicator framework. By studying the relevance of SDGs and indicators with current development strategies, especially the 13th Five-Year Plan, this paper analyzes the implementation of SDGs in China and finds out the deficiencies and weaknesses. Meanwhile, from the perspective of enhancing the evaluation of plans and policies, strengthening the statistical monitoring capacity, and providing timely and reliable data for evidence-based decision-making, the paper proposes corresponding policy suggestions for further implementation of SDGs during the 14th Five-Year Plan period.

Key words: Sustainable Development Goals; Global Indicator Framework; Plans and Policies; Statistical Monitoring

世纪之初确立千年发展目标以来,经过十余年国际发展合作,全球在消除贫困、普及教育、卫生保健等领域取得重大进展。为延续千年发展目标的良好势头以及未竟目标,更加注重经济、社会 and 环境的协调、全面和可持续发展,2015 年 9 月,联合国发展峰会上全球 193 个国家领导人一致通过了 2030 年可持续发展议程,确立了可持续发展目标。站在更高起点、面向未来、富有雄心的可持续发展目标接替千年发展目标,为 2015 年后的国际发展合作规划了新的宏伟蓝图。

议程明确提出要对可持续发展目标执行情况开展监测和评估。为此,联合国组织制定了可持

续发展目标全球指标框架,从 2016 年开始,每年发布全球可持续发展目标报告,用指标数据反映可持续发展目标落实进展以及存在的问题,调动各方共同推动议程落实。

可持续发展目标是一个覆盖全面且紧密联系的整体,一项目标的进展可能推动或阻碍其他目标的实现。梳理可持续发展目标的产生背景和演进脉络,认识可持续发展目标的设置理念,厘清目标、指标间的相互关系及其与各领域规划政策的关联,有助于更好发挥统计指标数据的监测作用,为循证决策提供及时可靠丰富的信息,推动可持续发展目标的全面落实。

一、可持续发展目标演进脉络

进入 21 世纪,联合国在推动全球发展方面有两项重大进程,一项是千年发展目标,另一项是可持续发展目标。

(一) 千年发展目标与 2015 年后发展议程

2000 年 9 月“千年首脑会议”上,联合国 189 个国家首脑和代表共同签署《联合国千年宣言》,一致通过千年发展目标,包括消除贫穷、饥饿、疾病、文盲、环境恶化和对妇女的歧视等 8 项目标,最终形成 21 项具体目标和 60 项指标,指导联合国系统、区域组织和国家采取实际行动,力争到 2015 年实现这些目标。

10 年后的 2010 年 9 月,联合国第 65 届大会审议通过成果文件《履行诺言:团结一致实现千年发展目标》。文件回顾了千年发展目标实施以来在消除贫困等方面取得的重大成就,同时指出进展不平衡带来的挑战和机遇。决议提出请秘书长就 2015 年后进一步推出联合国发展议程提出建议报告。

此后,联合国系统内外就 2015 年后发展议程开展了多种不同进程的磋商。2011 年 9 月,联合国成立 2015 年后联合国发展议程工作组,以支持联合国全系统制定 2015 年后发展议程的各项努力。2012 年 7 月,联合国秘书长成立 2015 年后联合国发展议程高级别名人小组,对全球发展议程的框架提供咨询意见,作为秘书长报告的重要参考依据。2013 年 5 月底,高级别名人小组向秘书长提交了题为《新型全球合作关系:通过可持续发展消除贫困并推动经济转型》,初步提出 2015 年后发展议程的 12 项目标和 54 项具体目标,并发出“数据革命”的呼吁。鉴于这一呼吁,联合国秘书长于 2014 年 8 月成立数据革命促进可持续发展独立专家咨询小组,负责就填补数据缺口并加强国家统计能力、评估创新和技术进步以及新数据源带来的新机遇、利用数据革命促进可持续发展等问题提供咨询意见,为秘书长的综合报告提供参考。

根据联合国第 65 届大会决议,联合国秘书长于 2013 年 7 月向第 68 届大会递交题为《人人过上有尊严的生活:加快实现千年发展目标并推进 2015 年后联合国发展议程》报告,指出 2015 年后新的时代需要有新的愿景,需要有一个回应性框架,一个普遍性议程。这一框架可以将所有人类愿望和需求融为一体,确保人人过上有尊严的生活。报告分析了千年发展目标的实施进展以及经验教训,提出绘制未来蓝图的参考内容。

同年 9 月,联合国召开“继续推进实现千年发展目标努力”特别会议,审查了千年发展目标的实现情况,讨论了 2015 年后发展议程的总体框架。会议确定,在努力加速实现千年发展目标的同时,决心制订一项强有力的 2015 年后发展议程,这一议程将以千年发展目标为基础,完成尚未完成的工作,并应对新的挑战。

(二) 世界环境发展大会与可持续发展

可持续发展一词最早出现于 1980 年的联合国文件。世界环境与发展委员会在 1987 年的《我们共同的未来》报告中,全面阐述了可持续发展的概念定义,并得到了国际社会广泛认同。

1992年,联合国在巴西里约热内卢召开“环境与发展大会”,通过以可持续发展为核心的《里约宣言》和《21世纪议程》等重要成果文件。大会提出人类应与自然和谐统一,可持续地发展并为后代提供良好的生存发展空间这一可持续发展的新观念和新战略。自此,可持续发展理念作为一种新的发展观,逐步被世界各国纳入本国的发展战略,可持续发展也成为全球发展合作的核心内容。

2002年,联合国在南非约翰内斯堡召开“第一届可持续发展问题世界首脑会议”,通过了《政治宣言》《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》等重要成果文件,通过面向行动的战略和措施,积极推进全球的可持续发展。

2012年6月,联合国再次在巴西里约热内卢召开“联合国可持续发展大会”(又名“里约+20”峰会),通过《我们希望的未来》成果文件。会员国一致认为可持续发展目标应与2015年后的联合国发展议程连贯一致,并纳入其中。会议决议成立可持续发展目标开放工作组,旨在制定一套全球可持续发展目标,为制定2015年后国际发展议程提供重要指导。

2013年3月,可持续发展目标开放工作组正式成立,在联合国系统的支持下,同全球主要利益攸关方广泛接触,经过17个月的讨论,于2014年8月向联合国第68届大会提交可持续发展目标的建议报告,提出了17项目标和169项具体目标,为将可持续发展目标纳入2015年后发展议程奠定了基石。

(三) 可持续发展目标与2030年可持续发展议程

在联合国就推动实现千年发展目标,展望2015年后新发展议程,以及推进全球可持续发展等方面开展的各项磋商进程中,各方逐渐形成共识,即可持续发展目标和2015年后发展议程这两个进程应该合并成为一个2015年后全球发展议程,着眼于完成千年发展目标的工作,同时超越千年发展目标,建立普遍的以可持续发展作为其核心的2015年后议程。

2014年底,联合国秘书长全面综合了近两年来联合国各会员国、联合国系统、专家、民众等各方投入,向联合国第69届大会提交了一份名为《2030年享有尊严之路:消除贫穷,改变所有人的生活,保护地球》的综合报告,作为各国政府就2015年后发展议程展开谈判的基础。

2015年1月,联合国启动2015年后发展议程政府间谈判进程。8月,联合国193个会员国就2015年后发展议程达成一致。9月,“可持续发展峰会”通过了《变革我们的世界—2030年可持续发展议程》,2015年后发展议程正式更名为2030年可持续发展议程。

二、可持续发展目标设计理念和内容

(一) 可持续发展目标设计原则与理念

可持续发展议程遵循《联合国宪章》《联合国千年宣言》《关于环境发展的里约宣言》等所述的各项原则,包括共同但有区别的责任原则,以可持续发展问题世界首脑会议、可持续发展大会等联合国重大会议成果为基础,力求完成千年发展目标未竟事业,统筹考虑应对各项新的挑战,制定了一套新的全球可持续发展目标。可持续发展目标是议程的核心内容,包括17项目标和169项具体目标,目标主要表述某一领域要达成的宏观的总体目标或是发展方向,具体目标则是在该领域某一方面要达成的相对具体的目标。这些目标和具体目标相互关联,相辅相成,勾勒出人类走上可持续发展道路的雄心勃勃的变革愿景。

可持续发展目标的设计理念主要体现在以下方面。一是全面覆盖。千年发展目标着重强调减贫等传统增长模式,可持续发展目标则以经济增长、社会正义和环境管理三者的统筹兼顾作为指导原则和行动标准,强调综合考虑和全面涵盖经济、社会、环境三大发展领域。二是普遍适用。千年发展目标旨在减少极端贫困,改善世界最贫穷和最脆弱人群的生活,满足他们的基本需求,主要针

对发展中国家。可持续发展目标则是全球性的行动纲领,适用于包括发达国家在内的所有国家,同时也考虑到各国的不同情况和发展水平。三是维度拓展。超越传统可持续发展的经济、社会、环境三维认知,增加了公正保障和执行手段,上升至“5P”,即人类(People)、地球(Planet)、繁荣(Prosperity)、和平(Peace)、伙伴关系(Partnership),从发展理念上创新丰富了可持续发展的维度。四是以人为本。可持续发展坚持以人民为中心,无论性别、年龄、种族、国籍、收入、残疾,不让任何人掉队,特别关注弱势群体,实现人人过上有尊严的生活。五是强化执行。可持续发展目标规模宏大,雄心勃勃,需要同样具有雄心的执行手段,保障实现这些目标。16 个目标下均设置了有关执行手段的具体目标,会同重振全球伙伴关系的目标 17,以调动资源,协助落实所有目标和具体目标。

(二) 可持续发展目标主要内容

可持续发展目标作为千年发展目标的继承和升级,将千年发展目标未竟事业列为新的发展目标,除了保留消除贫穷、卫生、教育、性别平等和全球伙伴关系等发展优先事项外,为应对新挑战,提出了更加广泛的经济、社会和环境领域的优先任务,注重发展的均衡性、包容性和可持续性,注重目标实施机制和执行手段的完善,从而超越千年发展目标,形成一套均衡全面、不可分割的可持续发展目标体系。

目标及具体目标之间相互紧密关联,有些目标和具体目标同时关联不同领域,可以从不同维度、不同主题组合,反映可持续发展进展,比如从经济、社会、环境三大支柱维度,也可以按照可持续发展议程创新的“5P”理念对目标进行综合分析。

目标 1~5 分别是无贫穷、零饥饿、良好健康与福祉、优质教育、性别平等,反映人类生存和发展的基本需求和保障,体现以人民为中心理念。这些目标涵盖了千年发展目标 1~6 内容,消除贫穷仍然是可持续发展的总目标,同时更加强调消除各种形式的贫困与饥饿,注重粮食安全、营养健康、教育公平与质量,关注弱势群体、社会保障和实现平等。

目标 6、7、13、14、15 分别是安全饮水、清洁能源、气候行动、水下生物、陆地生物,反映人类应对气候变化、利用现代能源、开展海洋资源和生物多样性保护等全球环境可持续发展能力,体现地球生态安全理念。相比于千年发展目标 7,保留了清洁饮水和卫生设施等具体目标,增加了清洁能源利用目标,扩充了海洋和陆地生物多样性、资源可持续利用等保护和管理地球自然资源的内容。

目标 8、9、11、12 分别是体面工作和经济增长、产业、创新和基础设施、可持续城市和社区,负责任消费和生产,反映经济增长的包容、持久和可持续,让所有人分享经济繁荣成果并拥有体面工作,体现经济持续繁荣理念。与千年发展目标相比,大幅度扩充了可持续工业化、城市化,促进就业,技术创新,基础设施,以及可持续的生产和消费等内容。

目标 10、16 分别为减少不平等、和平与正义,反映构建包容、公平正义与法治的社会环境对可持续发展的保障作用,体现社会公正和谐理念。这两项目标是可持续发展新设置内容,减少国家内部和国家之间的不平等,有利于促进全球经济社会的可持续发展;明晰和平与可持续发展的关系,促进和平与安全,建立没有恐惧与暴力的和平、公正、包容、民主、法治和良政的社会,对实现可持续发展至关重要。

目标 17 是促进目标实现的伙伴关系,反映全球团结一致、同舟共济,调动现有一切资源激发全球伙伴关系活力,协助实现可持续发展目标的能力,体现提升伙伴关系理念。它是千年发展目标 8 的延续,并从筹资、技术、能力建设、贸易、系统性问题等多个方面进行全面扩充,与每一个可持续发展目标下关于执行手段的具体目标一道,成为实现可持续发展目标的关键。

概括来说,可持续发展目标以消除贫穷为总目标,以实现可持续发展为核心,重点内容就是消除贫困和饥饿,促进经济增长;全面推进社会进步,维护公平正义;加强生态文明建设,促进可持续

发展。

三、可持续发展目标全球指标框架

落实千年发展目标的实践表明,通过对目标辅之以衡量进展的针对性指标来跟踪监测目标执行情况,对后续政策决策具有重要作用。为衡量和评估可持续发展目标执行情况,联合国组织制定了可持续发展目标全球指标框架,从 2016 年开始,每年发布全球可持续发展目标报告,用指标数据反映可持续发展目标落实进展以及存在的问题,调动各方共同推动议程执行。

(一) 全球指标框架构建

联合国在讨论可持续发展目标进程的多项报告和历次重要会议中,均强调了监测评估对实施可持续发展目标不可或缺的作用。联合国统计委员会是全球统计系统的牵头机构,是制定和审查联合国系统使用的指标的政府间协调中心,对满足可持续发展目标产生的统计需求具有指导和领导作用。

2013 年 3 月,统计委员会第 44 届会议决定设立更广泛的进展计量办法主席之友小组。该小组的任务之一是密切监测正在进行的关于发展框架的讨论,为可持续发展目标开放工作组等提供统计支助和便利,以确保从一开始就为可持续发展议程纳入一个健全的统计衡量办法。为响应数据革命促进可持续发展独立专家咨询小组在 2014 年 11 月提交了秘书长的报告——《世界需要数据》中所提建议,主席之友小组向统计委员会第 46 届会议提议设立可持续发展目标指标机构间专家组,伙伴关系、协调和能力建设高级别小组和可持续发展数据世界论坛。

2015 年 5 月,根据统计委员会第 46 届会议决议成立了可持续发展目标指标机构间专家小组 (IAEG-SDGs),由来自 28 个成员国的国家统计机构代表组成,负责研究制定用于可持续发展目标全球监测的具体指标框架。我国国家统计局作为东亚地区代表参与了专家小组全球指标框架的研究制定工作。

2015 年 6 月至 2016 年 2 月,专家小组以联合国系统有关机构、专家提议的 300 余个初步建议指标为基础,开展了十余轮次磋商,向统计委员会第 47 届会议提交包括 241 个指标的初步全球指标框架。委员会同意将拟议全球指标框架作为实用的出发点,但要在未来进行技术改进。之后,专家小组根据委员会第 47 届会议意见和仙台框架、气候变化等政府间进程讨论指标,进一步完善形成包括 244 个指标的全球指标框架,经由 2017 年 3 月联合国统计委员会第 48 届会议和 7 月联大 71 届会议审议通过,成为跟踪监测全球和地区可持续发展目标落实进展的量化依据。

鉴于全球指标框架仍存在不能全面反映目标进展、与目标相关性不强等问题,专家小组商定分别于 2020 年和 2025 年根据实施情况对全球指标框架做全面修订。2020 年修订后的全球指标框架包括 247 个指标,去除重复使用的指标后为 231 个指标。

(二) 全球指标设置及特点

全球指标框架沿用目标、具体目标和指标的体系结构,以可持续发展议程确定的 17 项目标、169 项具体目标作为基本框架,在具体目标下设置监测指标。指标选取与设置主要从以下方面考虑。

一是尽量采用重要的传统统计指标,这些指标一般已经具有成熟的国际通用统计标准,与大多数国家、地区的发展战略紧密结合,因此数据覆盖区域较广泛,时间序列也较长,多分布在反映经济社会发展情况方面。例如,指标“5.5.1 妇女在国家议会和地方政府席位中所占比例”“8.1.1 实际人均国内生产总值年增长率”“9.5.1 研究和开发支出占国内生产总值的比例”等,均为大部分国家官方所认可、长期用来监测经济社会发展的关键指标。

二是充分评估千年发展目标的实施进展与完成情况,沿用了部分千年发展目标指标,并结合可持续发展目标进行完善。如指标“2.1.1 营养不足发生率”,在千年发展目标中用来监测具体目标1C“挨饿的人口比例减半”,反映一段时间内人口膳食能量不足的程度;指标“6.1.1 使用得到安全管理的饮用水服务的人口比例”,用来监测千年发展目标具体目标7C“可持续获得安全饮用水”;指标“15.1.1 森林面积占陆地总面积的比例”继续沿用千年发展目标指标“7.1 森林覆盖陆地占比”,作为评估全球森林资源的重要指标。

三是根据国际会议形成的国际公约、国际组织提出的协议或倡议等研究设立,旨在反映某个领域的可持续发展情况。例如,指标“1.5.1 每10万人当中因灾害死亡、失踪和直接受影响的人数”,根据联合国委员会《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》研究制定,用于反映减少灾害风险的全球协议的落实情况;指标“15.1.2 保护区内陆地和淡水生物多样性的关键场所所占比例”用于追踪《生物多样性公约》的进展情况。

四是紧密结合可持续发展具体目标而新创建指标,并研究设计统一规范的指标口径与统计方法,主要是体现农业发展、工业发展、城市建设、消费和生产模式、教育、环境保护等方面的可持续性、包容性、公平性指标。例如,指标“2.4.1 从事生产性和可持续农业的农业地区比例”,用于监测农业可持续发展情况;指标“11.2.1 可便利使用公共交通的人口比例,按年龄、性别和残疾人分列”,用于监测公共交通系统的使用和便利情况,特别是通过监测老年人、残障人士等弱势群体减少出行次数和距离来降低出行需求的状况,来反映交通运输作为经济活动和社会包容的关键推动作用;指标“14.1.1 富营养化指数和漂浮的塑料污染物浓度”,用于确定污染状况和海洋污染流,以便为相关政策的制定提供依据。

五是增加了反映目标实施机制和执行手段指标,用来衡量不同领域的政策执行情况或治理效果。例如,在每个可持续发展目标下都设置了反映资金保障方面的指标,包括官方发展援助、政府公共支出等;在目标17“加强执行手段,重振可持续发展全球伙伴关系”下设置了一揽子指标专门反映筹资、技术、能力建设、贸易等政策的实施情况。

全球指标框架由联合国系统各机构和国际组织的专家提出,指标选取高度贴合可持续发展目标,同时注重目标实施机制和执行手段,在每个具体目标下至少设置一个监测指标。既包括传统的调查指标,又包括衡量政策、法律、治理体系的非调查指标;既包括已有成熟定义、方法和数据基础的指标,又包括反映具体目标实施进展,但目前尚缺乏方法论和数据基础的指标,强调指标的前瞻性。整体来看指标设计具有较强的理论性、专业性和权威性,体现了“不让任何人掉队”的核心理念,超过50个指标设置了细项分组,对数据来源和数据质量提出了更高要求。

(三) 全球指标框架实施

2030年可持续发展议程要求在全球、区域、国家和地方等不同层级开展可持续发展目标进展监测。全球指标框架主要用于监测评估全球层面可持续发展目标落实进展情况,对区域和国家等层级根据自身情况,监测可持续发展目标落实进展具有重要指导作用。但在国家层面开展监测,由各国根据国情、发展水平、优先领域和统计能力制定本国的监测指标体系。

为便于全球指标框架实施,专家小组建立了指标层级体系,将全球指标框架中的指标按照其方法的完善程度和整体数据的可得性分为三个级别:第一级是概念明确,采用国际公认的方法和标准,多国定期发布数据的指标;第二级是概念明确,采用国际公认的方法和标准,但国家不定期发布数据的指标;第三级是尚无国际公认方法或标准,但将制定或测试方法、标准的指标;第三级指标由负责的国际组织确定工作计划,研究制定指标的方法和标准,提交专家小组讨论指标层级调整。经过指标修订和第三级指标完成方法制定,2020年全面修订后的全球指标框架已没有第三级指标。

全球指标框架根据指标分级情况分步实施,先行监测已有方法和数据基础的指标。监测方式与千年发展目标类似,由国际组织按照现有职能和渠道收集各国指标数据,处理、汇总形成全球和区域指标数据,提供联合国统计司用于编制年度监测报告,反映全球可持续发展目标实施进展。从2016年起,联合国统计司每年编辑发布全球可持续发展目标报告,报告中列示全球及区域数据,不体现单个国家数据。为体现监测评估工作的公开透明,联合国统计司管理维护一个全球可持续发展指标数据库,包括全球、区域和国家各层级数据,由指标负责的国际组织提供。国家向国际组织提供数据采取自愿而非强制性参与方式,由国家主导。国际组织提供和发布国家一级的编纂、调整、估算数据时,需经国家认可。

(四) 面临的挑战与机遇

可持续发展目标进展监测需要统计指标与统计数据的支撑。国家统计局在全球、区域和国家层面可持续发展目标指标框架制定及其监测实施所需数据保障方面,都起着决定性作用。全球监测指标和可持续发展议程同样雄心勃勃,国家统计局实施监测面临诸多挑战。一是机制方面。全球指标设置已超出传统统计范畴,涉及政策、法律和治理等领域的计量,许多指标数据的生产和提供主要依靠有关部门。这就需要在国家层面调动各方力量,建立协调高效的机制,保障国家监测数据报送、核可等工作的有序开展。二是方法方面。虽然目前全球指标框架中已无第三级指标,但这些由第三级调整至第二级指标的概念定义、口径范围、计算方法、调查方法等对国家统计局来说是全新的,具体实施需要一个深入学习了解的过程。三是能力方面。全球监测指标实施不仅对发展中国家的统计能力带来极大挑战,发达国家统计机构同样面临诸多新领域新指标存在数据缺口的挑战。现有国家统计体系还无法完全满足可持续发展目标监测的新需求,特别是反映“不让任何人掉队”的细分数据方面,需要加强数据的可获得性。

开展可持续发展目标监测对各国统计工作提出了新的更高要求,面临挑战的同时,也为进一步发挥统计业务核心协调作用,完善统计调查体系,加强统计能力建设提供了机遇。一是国家统计局以更加积极和开放的态度,与国际组织、国内政府部门、社会团体等各方交流合作,运用自身专业优势,在全球、区域和国家层面的可持续发展目标监测中发挥重要作用,有助于提升国家统计局的影响力。二是各国统计机构通过多层级的会议、在线平台等方式,积极参与可持续发展目标指标的评估与磋商,表达各自的关切和意见,有助于促进国家统计局间的交流互鉴。三是通过指标概念、统计标准和计算方法的讨论,有助于不断形成和完善国际通用一致的统计制度方法。同时,更多运用行政数据、大数据等新数据源生产监测指标数据,有助于促进统计方法和生产方式的变革。四是为更好实施可持续发展目标监测,联合国系统各机构、国际组织、南北合作机制和南南合作机制等在资金和技术方面支持国家统计局的能力建设,有助于进一步提升各国,特别是发展中国家的统计能力。

四、目标指标与我国战略关联分析

我国高度认可可持续发展议程的理念目标,并结合我国国情,体现在国家中长期发展战略中。《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》(以下简称“十三五”规划)明确提出要“积极落实2030年可持续发展议程”,为推动我国实现可持续发展提供了科学指导。梳理分析可持续发展目标指标与我国现有发展战略特别是“十三五”规划间的关联,有助于了解可持续发展目标落实情况,查找不足和短板,为“十四五”时期进一步落实可持续发展目标提出决策意见。

党的十八届五中全会明确提出创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,作为引领“十三五”时期经济社会发展的基本理念,与2030年可持续发展议程提出的人类、地球、繁荣、和平和伙伴

“5P”理念高度契合。“十三五”规划的指导思想、原则、目标与可持续发展议程相融相通,篇章内容和专项规划与可持续发展目标有不同程度的对接和关联。

(一) 直接对接

规划第十三篇专门就脱贫攻坚提出目标和措施,要求贯彻精准扶贫、精准脱贫基本方略,加大财政扶贫投入,切实提高扶贫实效,稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障,确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困。第四篇提出坚持最严格的耕地保护制度,提高粮食生产能力保障水平,促进农业可持续发展。出台《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》《全国农业可持续发展规划(2015-2030年)》《国民营养计划(2016-2030年)》。上述规划目标直接对应可持续发展目标1“无贫困”和目标2“零饥饿”。

第十四篇从提升全民教育和健康水平方面,提出提高教育质量、促进教育公平,推进健康中国建设、提高人民健康水平等目标和指标。制定《“健康中国2030”规划纲要》《中国教育现代化2035》等中长期战略规划。这些规划目标及指标是我国积极落实目标3“良好健康与福祉”和目标4“优质教育”的实际行动。

第十五篇专列章节对促进妇女全面发展作出部署,要求实施《中国妇女发展纲要(2011—2020年)》这一保障男女平等的基本国策,直接对接目标5“性别平等”。

第十七篇提出依法保障居民知情权、参与权、决策权和监督权,完善公众参与治理机制和社会治理体系。第十八篇提出全面推进法治中国建设,加强人权司法保障、促进司法公正,健全司法救助体系、推进法治社会建设,加强党风廉政建设和反腐败斗争,都与目标16“和平、正义与强大机构”高度契合。

(二) 紧密关联

第七篇专列加快完善水利基础设施网络、强化水安全保障,建设清洁低碳、安全高效的现代能源体系等章节,分别与目标6“清洁饮水和卫生设施”和目标7“经济适用的清洁能源”紧密关联。先后出台《重点流域水污染防治规划(2016-2020年)》《能源发展“十三五”规划》推动落实。

第十五篇提出的实施就业优先战略,以及出台的《“十三五”促进就业规划》与目标8“体面工作和经济增长”相衔接。

第十一篇推进“一带一路”建设、积极参与全球经济治理、承担国际责任和义务,以及第二十篇从党的领导、实施机制、财力保障、全社会参与等方面提出各相关方要积极合作,形成合力,保障规划实施,紧密对接目标17“促进目标实现的伙伴关系”。

(三) 相互呼应

第五篇提出优化现代产业体系、第七篇提出实施制造强国战略、构筑现代基础设施网络与目标9“产业、创新和基础设施”对应。

第八篇推进新型城镇化、推动城乡协调发展、促进城乡公共资源均衡配置,第九篇推动区域协调发展,以及第十五篇提出的完善社会保险体系、健全社会救助体系、缩小收入差距、保障妇女未成年人和残疾人基本权益等内容,与目标10“减少不平等”相互呼应。

第八篇提出的加快城镇棚户区 and 危房改造、提升城市治理水平,第十七篇提出的提升防灾减灾救灾能力,与目标11“可持续城市和社区”相对应。

第九篇、第十篇设置大力发展循环经济、推进资源节约集约利用,积极应对全球气候变化、加快改善生态环境,加强海洋资源环境保护,维护生物多样性、加强生态保护修复等章节,以及出台的《“十三五”生态环境保护规划》《中国生物多样性保护战略与行动计划(2011-2030年)》《国家应

对气候变化规划(2014-2020年)》等规划,分别对应目标12“负责任消费和生产”、目标13“气候行动”、目标14“水下生物”、目标15“陆地生物”。

此外,从我国规划战略监测指标与全球监测指标对应情况看,可提供数据的指标主要分布在反映消除贫困、民生福祉、经济发展、气候行动和国际合作等方面的目标,对反映消除饥饿、性别平等、清洁能源、海洋环境、社会平等、机构正义等方面目标的数据缺口较大,有一半以上的指标尚没有数据支持。

五、“十四五”时期落实可持续发展目标政策建议

可持续发展目标涉及多个领域,相互作用影响,需要协调的规划和政策推动可持续发展目标的全面实现。及时可靠的数据信息是有效分析评估政策相关性、连贯性、有效性的工具,是循证决策的基础,也是落实2030年可持续发展议程的重要支柱。通过分析“十三五”时期我国战略规划政策与可持续发展目标指标的关联,找出差距、不足与短板,有助于明确“十四五”时期全面落实可持续发展目标的政策方向和优先问题,进一步强弱项、补短板。同时,针对全球监测指标数据缺口大、量化监测不足等问题,加强本土化指标体系研究和统计能力建设,加大政策实施进展监测和评估分析力度,有助于持续推动可持续发展目标落实。

(一) 强化规划政策对接,持续推动可持续发展目标落实

“十三五”规划和各专项规划政策已全面对接可持续发展的17项目标,但仍然存在与目标对接不紧密不系统、未能全面覆盖可持续发展具体目标、时限到期有待出台新规划等问题。“十四五”时期要总结评估规划政策实施情况,继续以新发展理念为指引,结合“十四五”规划总体要求,加强分类指导,进一步对接可持续发展目标,完善落实可持续发展目标的战略规划和政策体系。

对于与“十三五”规划配套的专项规划,如《“十三五”生态环境保护规划》《“十三五”促进就业规划》《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》等,要对规划落实情况进行评估,如有必要,应结合“十四五”规划和可持续发展目标出台新的规划或政策。

对于结束时限为2020年的专项规划,如《中国妇女发展纲要(2011-2020年)》《中国儿童发展纲要(2011-2020年)》《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》《国家应对气候变化规划(2014-2020年)》《国家综合防灾减灾规划(2016—2020年)》等,应针对经济社会发展新情况新问题,继续制定下一周期的专项规划。

对于到2030年已有明确规划的,如健康、教育等领域的专项规划《“健康中国2030”规划纲要》《国民营养计划(2016-2030年)》《中国教育现代化2035》《中国生物多样性保护战略与行动计划(2011-2030年)》,要加快推进政策落实落地,强化进展监测和评估。

对于即将完成的脱贫战略目标,在我国现行标准下贫困人口实现全部脱贫后,“十四五”期间要将政策重点转移至解决相对贫困和多维贫困等问题,使全体人民共享发展成果,实现共同富裕。

对于与可持续发展目标对接不充分、不紧密、不系统的领域,如目标10、11、12,要加强系统性、整体性研究,在“十四五”规划中予以整合,或是出台专项规划和政策予以体现,推动落实。

对于缺乏监测指标的规划政策,要以全球指标框架为依据,加快研究设计统计指标与方法,尽早弥补可持续发展目标的指标数据缺口,为全面、准确反映我国可持续发展整体情况提供更好的数据支撑。

(二) 推动完善全球指标,系统开展本土化统计监测评估

全球指标框架的制定站在全球立场、兼顾发达国家与发展中国家,很多指标并不适用于我国国

情,对发展中国家的实际情况考虑不够。作为联合国统计司可持续发展目标统计监测联系单位,国家统计局应该继续履行职责,加强相关统计监测研究分析,在国际场合积极发声,积极参与全球指标框架的修订与完善。

从其他国家的统计监测实践和我国近年的工作进展来看,要想使可持续发展目标统计监测在我国真正落地,发挥统计数据评估政策、辅助决策的作用,当务之急就是构建本土化监测指标体系。在构建指标体系时,应以新发展理念、高质量发展等为理论引领,以各领域可持续发展战略为依据,突出民生福祉、创新引领、生态文明建设、乡村振兴、“一带一路”等优先发展领域,强调发挥指标体系的监督和引导作用。应尽可能选取具有良好数据基础的指标,以便尽早切实开展我国可持续发展统计监测,形成省级层面统计监测试点、国别进展报告等成果,全面、真实、客观、准确反映我国落实可持续发展目标进展情况,维护和巩固我国在全球可持续发展目标落实进程中的引领地位。

(三) 优化部门分工协作,加强数据交换共享

国际统计界普遍认为,高效的协调机制、充分的数据共享和国家统计机构的深度参与是实施可持续发展目标统计监测的有效途径。我国是“集中统一领导、分级分部门负责”的政府统计体制,国务院各部门独立开展统计调查,开展可持续发展目标统计监测,需要从多个部门汇集数据,并进行必要的加工处理。从部门数据共享现状来看,共享推进缓慢,跨部门数据管理平台尚不成熟,“数据孤岛”“数据鸿沟”现象比较突出。共享数据覆盖范围的广度与深度、工作协调机制的通畅程度、信息基础设施的技术水平等,距离满足可持续发展目标统计监测需求仍有较大差距。

为更好推进可持续发展目标统计监测工作,建议通过落实 2030 年可持续发展议程部际协调机制,明确可持续发展目标统计监测的总体目标和具体任务,以及国家统计局在统计监测工作中的职责定位,在部门间就统计监测的重要性达成共识,研究确定可持续发展目标监测指标的部门分工,建立权责清晰、沟通高效的工作协调机制。在此基础上,研究确定全球及国家监测指标设置、统计方法修订、数据收集、核验等具体工作流程。

(四) 变革数据生产方式,加强统计能力建设

全球指标框架形成和确立了一系列国际通用的指标概念定义、统计标准和计算方法,一些指标的统计方法规定较为复杂,对我国的统计能力提出挑战。根据现有统计调查制度和已公开数据等信息对全球监测指标开展评估,分为可提供数据、可提供部分数据、暂不能提供数据、联合国尚未明确统计方法和不适用等五种情况,结果显示我国仅有约 1/3 的指标可生产并提供或部分提供数据。暂不能提供数据的情况主要包括统计制度尚未覆盖、细项分组可得性不高、开展统计调查难度较大、考察各国政策法律体系框架和落实进展等方面的指标。

由此可见,积极探索研究全球指标框架的概念定义、统计标准和计算方法如何与我国具体国情结合,如何与我国发展战略和优先领域结合,如何与建设高质量的现代化统计体系结合非常必要。下一步,应将满足可持续发展目标统计监测需求作为推进统计制度方法改革的导向之一,优化常规统计调查与大型普查设计,改进统计指标测算方法,转变统计生产方式,加大行政记录、地理空间信息、网络数据等新兴数据源的开发应用,提高分类数据的可得性和质量,弥补数据获取和使用方面的缺口。着力加强信息基础设施的支撑作用,研究开发数据交换标准,推进统一数据库建设,探索防范数据安全风险规则,提高数据交换和数据管理的信息化水平,深入开展数据共享与数据发布。同时,充分利用中国—联合国统计能力开发信托基金项目、国家统计局杭州大数据应用中心等平台,开展国际培训与交流研讨,加强我国和其他发展中国家的统计能力建设。

参考文献

- [1] 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要 [EB/OL]. <http://www.gov.cn>, 2016.
- [2] 中华人民共和国外交部. 中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案 [R]. 2016.
- [3] 潘家华, 陈孜. 2030 年可持续发展的转型议程: 全球视野与中国经验 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016.
- [4] 联合国大会第七十届会议. 变革我们的世界: 2030 年可持续发展议程 [Z]. 会议决议 A/RES/70/1. 2015.
- [5] 联合国大会第五十四届会议. 联合国千年宣言 [Z]. 会议决议 A/RES/55/2. 2000.
- [6] 联合国大会第六十九届会议. 2030 年享有尊严之路: 消除贫穷, 改变所有人的生活, 保护地球 [Z]. 秘书长关于 2015 年后可持续发展议程的综合报告 A/69/700. 2014.
- [7] 联合国大会第六十八届会议. 人人过上有尊严的生活: 加快实现千年发展目标并推进 2015 年后联合国发展议程 [Z]. 秘书长的报告 A/68/202. 2013.
- [8] 联合国大会第六十八届会议. 关于继续推进实现千年发展目标努力的特别会议成果文件 [Z]. 大会主席提交的决议草案 A/68/L.4* . 2013.
- [9] 联合国大会第六十八届会议. 大会可持续发展目标开放工作组的报告 [Z]. A/68/970. 2014.
- [10] 联合国大会第六十六届会议. 我们希望的将来 [Z]. 会议决议 A/RES/66/288. 2012.
- [11] 联合国大会第六十五届会议. 履行诺言: 团结一致实现千年发展目标 [Z]. 会议决议 A/RES/65/1. 2010.
- [12] 2015 年后联合国发展议程高级别名人小组. 提交秘书长报告“新型全球合作关系: 通过可持续发展消除贫困并推动经济转型” [Z]. 2013.
- [13] 联合国统计委员会第四十六届会议. 更广泛的进展计量办法主席之友小组的报告. E/CN.3/2015/2. 2015.
- [14] Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development (IEAG). A World that Counts: Mobilizing the Data Revolution for Sustainable Development [Z]. 2014.
- [15] IAEG-SDGs. Global Indicator Framework for the Sustainable Development Goals and Targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development [EB/OL]. <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>.
- [16] UNSD. SDG Indicators Metadata Repository [EB/OL]. <https://unstats.un.org/sdgs/metadata>.

作者简介

鲜祖德, 国家统计局党组成员、副局长, 高级统计师, 联合国 2030 年可持续发展议程统计伙伴关系、协调和能力建设高级别小组成员。研究方向为统计理论与方法、政府统计与大数据应用。

巴运红, 国家统计局办公室(国际合作司)副司长。研究方向为统计国际交流与合作。

成金璟(通讯作者), 国家统计局统计设计管理司指标体系研究设计处处长。研究方向为统计指标体系设计。电子邮箱: chengjj@stats.gov.cn。

(责任编辑: 董倩)