

**亚洲及太平洋经济社会委员会****第七十二届会议**

2016年5月15日至19日，曼谷

临时议程* 项目2(d)

最不发达国家、内陆发展中国家和太平洋岛屿发展中国家问题特别小组：2016年亚太有特殊需求的国家发展报告**支持亚洲及太平洋区域有特殊需求的国家实现可持续发展目标****秘书处的说明******内容提要**

《2030年可持续发展议程》的确极其宏大而全面，因而在其中确认了在实施过程中必须考虑到国家间在能力和发展程度上的差异。为此，议程中写道，各国政府还将决定如何把这些激励人心的全球目标列入国家规划进程、政策和战略。在实现普遍而不可分割的各项可持续发展目标方面，各国政府有一定自由的余地，但这带来了一个问题：什么才是各国将《2030年议程》和本国国情相结合的最佳方式？

本文件以《2016年亚太有特殊需求的国家发展报告：〈2030年可持续发展议程〉要适应国情》为基础，讨论了在亚太有特殊需求的国家——最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家——实现可持续发展目标过程中各种挑战的应对方式。为此，本文件利用复杂科学方法和经济分析相结合的先进手段，提出了一套独特的分析框架，以指导各国以最有效方式制订实现可持续发展目标的优先次序和顺序安排。本框架有利于在实现各种目标中确定协同增效、权衡取舍和瓶颈。本文件说明了框架在以下三个亚太有特殊需求的国家的运作情况：孟加拉国、哈萨克斯坦和斐济。

经社会不妨审议本报告中的分析和建议，为进一步帮助亚太有特殊需求的国家将《2030年可持续发展议程》因地制宜提供意见和指导。

* E/ESCAP/72/L.1。

** 本报告迟交，是因为需要准确反映出《2016年亚太有特殊需求的国家发展报告：〈2030年可持续发展议程〉要适应国情》（联合国出版物，出售品编号E.16.II.F.11）的内容。

目 录

	页 次
一. 导言	2
二. 作为一体化系统的可持续发展目标	3
A. 指标网络	4
B. 国家网络	5
三. 实施可持续发展目标的能力	5
四. 实施可持续发展目标的最佳路径	8
A. 三个个案研究：孟加拉国、哈萨克斯坦和斐济.....	9
B. 查明实施可持续发展目标的能力建设中的瓶颈.....	15
C. 场景分析	15
五. 结束语	18

一. 导言

1. 《2030 年议程》是一套宏伟的整体性发展议程，涵盖经济、社会和环境发展等方方面面。《2030 年议程》以千年发展目标为基础，但其包含的一整套宏伟目标更加广泛而全面，适用于所有国家，无论是发展中国家还是发达国家。然而与千年发展目标不同之处在于，《可持续发展目标》的具体目标很少包括可测量的结果，因而更易于在实施过程中根据各国具体国情、能力和雄心而加以调整。尽管这一灵活性倍受欢迎，但也需要让利益攸关方更加深入地参与到工作中，进一步加强国家自主性，以根据每个国家独特的发展程度、能力和相对优势，确定《2030 年议程》中哪些领域优先处理最有成果，实施最为有效。

2. 这一任务颇为困难，因为《2030 年议程》的各项目标和具体目标的实现贯穿着协同增效和权衡取舍等相互依存的特点。例如，《可持续发展目标》1、2、3 和 8 之间似乎存在密切的关系。¹ 对这四个领域中推进《2030 年议程》的政策按照整体协调的方式进行设计，就能利用各领域间潜在的协同增效效应，大大改善实施效果。另一方面，一种普遍看法是目标 8 与环境可持续性相关的目标 11 至 15 之间存在着取舍关系。² 要在可持续发展三大支柱相关的可持续发展目标得到均衡而有效的实施，必须对这一取舍加以考虑。

¹ 目标 1(在全世界消除一切形式的贫穷)；目标 2(消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业)；目标 3(确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉)；目标 8(促进持久、包容和可持续经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作)。

² 目标 11(建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区)；目标 12(确保可持续的消费和生产模式)；目标 13(采取紧急行动应对气候变化及其影响)；目标 14(保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展)；目标 15(保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统，可持续管理森林，防治荒漠化，制止和扭转土地退化，遏制生物多样性的丧失)。

这表明，透彻了解各项《目标》和具体目标间的相互依存、协同增效和权衡取舍对于成功实施《2030年议程》至关重要。³

3. 《目标》和相关具体目标间的相互依存由来已久。联合国、政治领导人和学术界的科学家早已认识到这一点。⁴ 例如，1972年在联合国人类环境会议(斯德哥尔摩会议)上，印度总理英迪拉·甘地就提倡综合的发展模式，“人口爆炸、贫穷、无知和疾病、周边环境污染、囤积核武器和毁灭性的生化制剂共同构成了一个恶性循环。每一部分都很重要且紧急，但若逐一应对势必是白费力气”。⁵ 同样，世界环境与发展委员会的定义“可持续发展是既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”中就隐含着发展的整体观。按照这一观点，经济增长、代内和代际公平及环境可持续性相互影响，相辅相成，协同发展。

4. 本文件旨在提出一个分析框架，在考虑到各国独特的发展水平、能力和结构特征的情况下，便利理解国家层面的可持续发展目标及其具体目标间的互补、协同和取舍关系。该框架有利于查明可持续发展目标实施的最佳战略，包括对实现每项可持续发展目标所需要的优先次序和顺序安排提出专门建议。

5. 该框架的前提是可以将《目标》构念化为一个由174个可持续发展目标实现水平不一的国家以及82项指标的实现程度构成的复杂系统，这82项指标代表着17个《目标》及其相关的具体目标。⁶ 本框架可以对朝《目标》迈进的其他政策和进步路径进行系统性评估，预计这一拟议框架有助于审议《2030年议程》根据国情因地制宜的计划和战略设计。

二. 作为一体化系统的可持续发展目标

6. 便于理解国家层面《2030年议程》的目标和具体目标之间的相互依存、协同增效和权衡取舍的有效方式是将《目标》和国家的集合看作一个复杂的体系。从本质上说，一个复杂的体系是由多种形形色色而相互关联的因素构成的关系，在体系中，整体不等于各部分之和。⁷ 越来越多的各学科学术研究人员开始使用复杂系统来分析经济现象和可持续发展问题。⁸ 在这个话题

³ 联合国系统2015年后联合国发展议程工作组，《有特殊需求的国家：主题思考》，2012年5月。见http://unohrlls.org/UserFiles/1_countries_with_special_needs.pdf。

⁴ 国际科学理事会和国际社会科学理事会，《审查可持续发展目标的具体目标：科学的视角》(巴黎，2015)。

⁵ 经济和社会事务部，《全球可持续发展报告：2015年版》(未经编辑的预发本)。见<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1758GSDR%202015%20Advance%20Unedited%20Version.pdf>。

⁶ 关于指标的完整列表和详细的筛选过程，详见《2016年亚太有特殊需求的国家发展报告》<2030年可持续发展议程>要适应国情》(联合国出版物，销售代码E.16.II.F.11)附件三的内容。

⁷ Herbert A. Simon 著，“复杂的建筑”，收录于《系统科学面面观》第7卷，George J. Klir 编(纽约，Springer Science+Business Media, 1991年)。

⁸ 例如，见 César A. Hidalgo 和 Ricardo Hausmann 著，“经济复杂度的构件”，《美国国家科学院会议纪要》第106卷，第26期(2009年6月)，第10570-10575页。

上，亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)就如何利用产品和国家之间的交互联系信息以测量亚太区域的生产能力展开了研究。⁹

7. 本文件中将可持续发展目标体系构念化为一个由以下部分组成的网络：
(a)与每项《目标》相关的82个指标；(b)174个国家；(c)国家间、指标间以及国家和指标之间的联系。下面两小节对可持续发展目标体系进行了说明。

A. 指标网络

8. 将《目标》相关指标看作一个网络的优点是可以弄清楚各指标相互如何联系，揭示其协同增效和权衡取舍。指标网络所提供的信息帮助政策制订者制定的行动计划既利用了指标中目前存在的溢出效应，同时可以查明有哪些潜在的利弊权衡需要做出取舍。指标网络还可以查明在实现范围更广的《2030年议程》中的瓶颈问题。¹⁰

9. 指标网络呈现明显的中心—外围结构，健康、饥饿、基础设施和贫穷等相关指标位于紧密关联的核心，位置十分突出。预期寿命、婴儿死亡率、粮食供应和农业附加值位于核心部分的正中心，因为其代表的基本需求是更好完成其他指标的基础。出于类似的原因，贫困人口数量、贫困差距比、营养不良、产妇和儿童死亡率以及受教育年限也位于中心位置。电话、移动电话和互联网用户数量等基础设施相关指标也位于核心中相对中央的位置，这是与新制度经济学的观点相一致的，即信息交流便利化对改变社会的政治经济形态很重要，因为它可以降低交易成本、减轻信息不对称，因而实现更加可持续的社会经济发展。¹¹

10. 整体来说，亚太有特殊需求的国家网络图显示，高度交互关联的各类社会经济指标构成了紧密的核心，而外围则由若干环境指标构成。网络图显示，这些国家在许多核心指标和与其他指标密切关联的指标上完成水平偏低，这表明实施改善这些指标实现状况的政策会产生积极的溢出效应，有利于其他核心指标的实现。

11. 但网络图也显示，若干环境可持续性相关指标位于网络外围区域。由于这些指标和网络核心的社会经济指标连接程度较低，网络图表明这些指标的实现不太可能受益于积极的溢出效应，这也进一步表明在可持续发展的社会经济支柱和环境支柱之间存在权衡取舍。

⁹ 见《2015年亚太有特殊需求的国家发展报告：建设生产能力，克服结构性挑战》(联合国出版物，销售号E.15.II.F.9)。亦见David Le Blanc著，《终于走向一体化？作为具体目标网络的可持续发展目标》，经济和社会事务部工作文件，第141号，ST/ESA/2015/DWP/141(2015年3月)。

¹⁰ 详细分析，请参阅《2016年亚太有特殊需求的国家发展报告》图3.2。

¹¹ 见Ronald Coase著，“新制度经济学”，《美国经济评论》第88卷第2期(1998年5月)，第72-74页。

B. 国家网络

12. 各国也可以在网络图中互相连接起来，而这些连线代表着两个国家在分析中涉及的 82 项指标的实现状况有何相似之处。¹²

13. 属于亚太有特殊需求的国家——最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家——各类别的国家在网络图中往往彼此毗邻，这表明其各项指标的实现水平相似。有数据可查的九个最不发达国家中的八个(孟加拉国、不丹、柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸、尼泊尔、所罗门群岛和瓦努阿图)实际上相距不远。另一最不发达国家阿富汗则与其他地区的最不发达国家苏丹和海地等邻近。

14. 数据库中五个小岛屿发展中国家中的四个(斐济、萨摩亚、汤加和马尔代夫)簇拥在一起。第五个国家巴布亚新几内亚距离较远，但距亚太最不发达国家较近。亚洲内陆发展中国家可以分为三组：(a) 亚美尼亚、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦，邻近亚太小岛屿发展中国家；(b) 蒙古和塔吉克斯坦，邻近若干亚洲发展中国家；(c) 阿塞拜疆和哈萨克斯坦，与巴林、文莱达鲁萨兰国、卡塔尔和俄罗斯联邦等石油出口国较为邻近。

15. 国家网络表明，本区域最不发达国家在分析中涉及的 82 项指标上就完成状况而言处在同一小组。它们作为最不发达国家的相似之处比可能存在的地理特征相关差异(如内陆发展中国家或小岛屿发展中国家)更为重要。这些观察结果在国际社会帮助最不发达国家实施《2030 年议程》中尤其需要关注。

三. 实施可持续发展目标的能力

16. 《目标》的实现需要各国拥有切实执行社会经济和环境政策的具体能力，这些能力很难甚至无法直接观察并测量。这些能力可包括国家政府制订并执行政策的能力，以及全国人民为实现可持续发展目标做出贡献的能力。在本文件中——就生产能力而言与《2015 年亚太有特殊需求的国家发展报告》颇为相似——国家利用可持续发展目标体系提供的信息以测量《目标》的实施能力。

17. 使用分析中的 82 项指标，为特定国家实施《目标》的能力构建测量标准，最简单的方法就是计算所有各项指标的平均实现水平。然而，这一衡量标准并不令人满意，因为没有考虑到不同指标的复杂程度各异。例如，可以合理推测，一个国家要提高在科技期刊上发表论文的数量，需要投入的资源远高于增加移动电话用户数量。

18. 假定某项指标的复杂程度与该项指标上实现水平较高的国家数量呈反比关系；也就是说，如果许多国家在某项指标上表现良好，那么可以推测该项指标的复杂程度较低。所以，国家实施可持续发展目标的能力更为准确的测量标准是使用每项指标的复杂程度作为权重，计算各项指标实现水平的加权平均值。如《2016 年亚太有特殊需求的国家发展报告：〈2030 年可持续发展

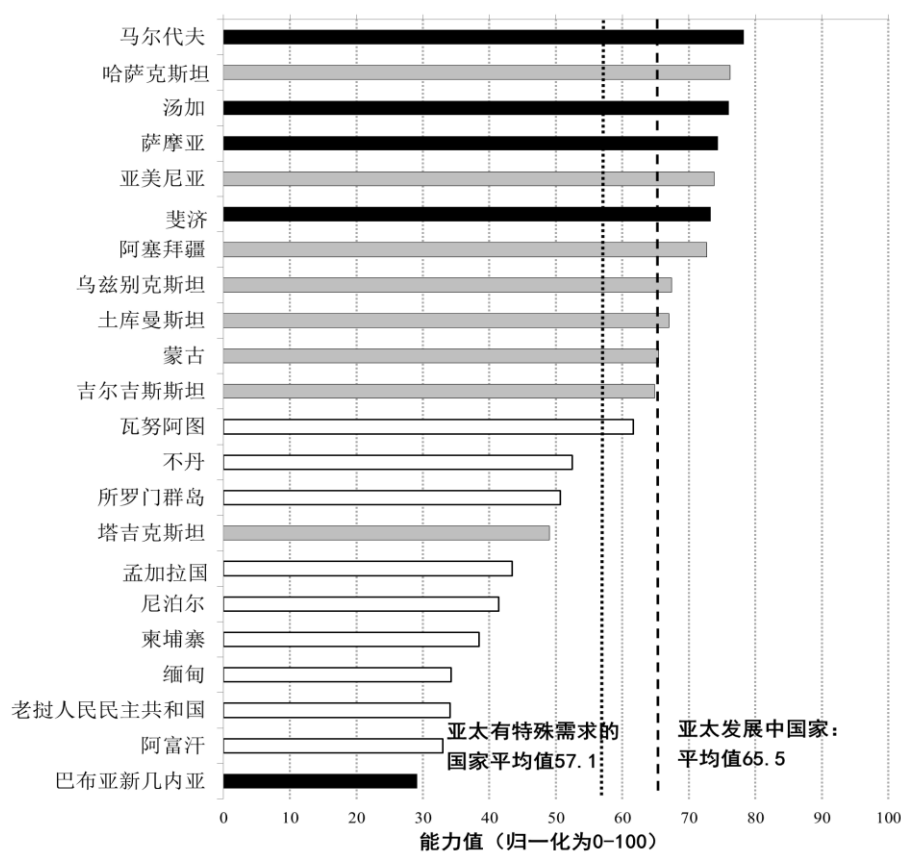
¹² 详细分析，请参阅《2016 年亚太有特殊需求的国家发展报告》图 3.3。

议程》要适应国情》附件三所示，可以通过反思法将实施可持续发展目标能力的衡量标准进一步细化。若一个国家在某些指标上表现良好而其他国家则在这些方面苦苦挣扎，则该国更为细化的能力衡量标准更高，因为这表明该国具有别国不具备的独特能力。

19. 图 1 显示了亚太有特殊需求的国家实施可持续发展目标的各项能力。该图表明在本区域亚太有特殊需求的国家实施可持续发展目标能力的排行榜上，四个小岛屿发展中国家位列前六名，而榜尾的 11 个有特殊需求的国家中最不发达国家占了九个。内陆发展中国家呈现出较为一致的能力水平，五个国家(阿塞拜疆、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、蒙古、吉尔吉斯斯坦)位于分布图中间位置，两个国家(哈萨克斯坦和亚美尼亚)位居前五名中，而一个国家(塔吉克斯坦)位于后半部分。与其在国家网络图中的位置非常类似，巴布亚新几内亚这一小岛屿发展中国家孑然独立。尽管最不发达国家实施可持续发展目标的能力水平偏低这一点进一步验证了国家网络图传递出的信息，即这些国家在实施《2030 年议程》中需要国际社会的特殊关心和支助，但其他非最不发达国家也同样需要此类支助。

图 1

亚太有特殊需求的国家实施可持续发展目标的能力排行榜



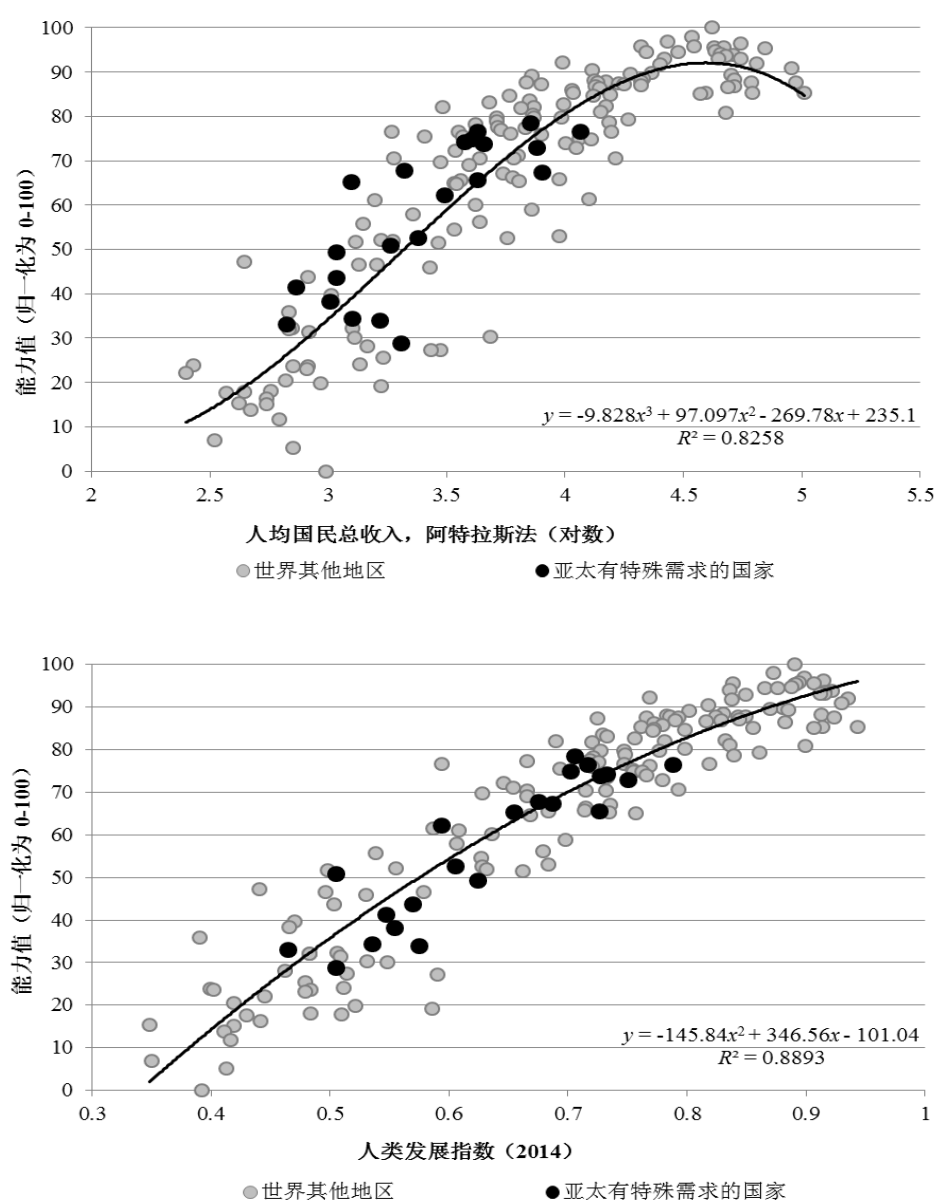
资料来源：亚太经社会。

说明：(a)对分析中涉及的所有国家进行考察，每个国家实施可持续发展目标的能力经归一化为 0 至 100 之间的数值，可持续发展目标能力最高值为 100，最低为 0；(b)本分析中的“亚太发展中国家”为除澳大利亚、日本和新西兰之外的所有亚太经社会区域成员国；(c)白杠、灰杠和黑杠分别代表最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家。

20. 图 2 表明，实施可持续发展目标的能力与收入水平和人类发展指数均存在不同程度的相互关联，但两者均为非线性关系。图上部区域显示，以人均国民总收入衡量的收入水平与实施可持续发展目标的能力对比结果表明，收入水平在 40000 美元左右(对数刻度约为 4.6)时会出现临界点，收入超过该水平后，可持续发展目标能力反而下降。原因是高收入国家虽然各项指标的整体实现水平较高，但其环境、粮食生产和可持续能源相关指标实现水平降低。例如，样本中的卢森堡和卡塔尔两国是世界上收入最高的国家，但部分指标实现状况非常糟糕，例如人均二氧化碳排放量、可再生能源消耗与产出，以及颗粒物空气污染指数等，甚至显著低于最不发达国家的平均水平。

图 2

实施可持续发展目标的能力与人均国民总收入和人类发展指数的相对关系



资料来源：亚太经社会。

说明：对分析中涉及的所有国家进行考察，每个国家实施可持续发展目标的能力经归一化为 0 至 100 之间的数值，可持续发展目标能力最高值为 100，最低为 0。

21. 由于人均收入仅为可持续发展的三大支柱中的一个，衡量拟议的实施可持续发展目标的能力衡量标准是否合适，要将其与人类发展指数相对比，因为人类发展指数除人均收入外，还包括预期寿命和教育。无怪乎图中显示的“实施可持续发展目标的能力与人类发展指数相关度高于与人均收入的相关度”。更有趣的是，人类发展指数与实施《目标》的能力之间关系还有一个特点，即收益递减：在高指数水平状况下，单位程度的提升对实施可持续发展目标的能力影响力小于低指数水平的状况。造成这一结果的原因可能是人类发展指数中缺乏环境类指标，而且国家的人类发展水平提高后，其环境类指标表现会变差。

22. 总之，这幅图令人感到宽慰，因为拟议的实施可持续发展目标能力的衡量标准与现有的经济和社会经济进步衡量标准高度相关。然而考虑到《2030年议程》涵盖多个维度，适用于所有收入水平的国家，实施可持续发展目标的能力比现有衡量标准更具相关性，原因在于此能力以兼收并蓄的指标集为基础，指标不仅涵盖了可持续发展的三大支柱，还包括治理和实施手段。

四. 实施可持续发展目标的最佳路径

23. 由于拟议的实施可持续发展目标的能力的衡量标准与目标和具体目标相关的所有指标的实现水平直接相关，从而为各国提供了实现《2030年议程》进展状况的综合评估方式。实施可持续发展目标的能力的另一用途是作为规划工具来指导各国根据时间推移，制订实现各项指标的优先次序和顺序安排。为此，能力量度值或可按照若干指标值上的少许增长来计算，一次一项，选取在实施可持续发展目标能力增长幅度最大的指标。将计算多次迭加，即可获得朝实现可持续发展目标前进的最佳途径。¹³

24. 这一计算是依据国别有所不同，因为它既取决于一个国家各项指标的具体实现状况，也取决于该国在可持续发展目标体系中的位置。后者一方面为指标间的相互关联、协同增效和权衡取舍提供了关键信息，另一方面点明了每项指标的复杂程度。这一信息便于筛选出最有有利于提高实施可持续发展目标的能力的部分指标。例如，假设国家在某复杂程度较高的指标上取得进展比在复杂程度较低的指标（即可谓“伸手可得的成果”）耗资更多，这一点似乎不证自明。

25. 鉴于收益递减这一因素，一个国家在某项指标上的实现水平也为筛选出需要优先处理的指标提供了有用信息。例如，当努力减少二氧化碳排放量时，一些行为上的小小改变，如多使用公共交通，多骑自行车或多步行，都可以大幅减排。然而，排放量降低后，进一步减排所需投资却大得多；例如，重要的行为和城市发展以及社会规划解决方案（如以公交为导向的发展模式）均耗资甚巨。同样，从互联网到教育等各项服务的提供也受到集聚经济的影响，因为比起人口稀少的农村地区，在基础设施方面同样的投资在大城市等人口稠密地区可以让远远更多的人受益。这表明国家优先处理弱项指标效果更好。

¹³ 关于最优化问题的技术详情，请参阅《2016年亚太有特殊需求的国家发展报告》附件三。

26. 总之，针对最有助于提高国家实施可持续发展目标能力的各项指标加以改进，即可获得实施可持续发展目标的国别最佳路径。根据上述标准对符合改进要求的指标集加以控制，则得出的最佳路径便是专门针对每个国家的当前状况、能力和发展水平的。下节展示了以下三个国家推导出的实施《2030年议程》最佳路径带来的成果：一个最不发达国家(孟加拉国)、一个内陆发展中国家(哈萨克斯坦)和一个小岛屿发展中国家(斐济)。¹⁴ 本报告最后一节对其他场景推导出的最佳路径带来的助益进行了比较。

A. 三个个案研究：孟加拉国、哈萨克斯坦和斐济

27. 表 1 至表 3 根据最大程度提高实施可持续发展目标的能力的目标，列出了孟加拉国、哈萨克斯坦和斐济的推荐优先领域。结果综合为三个五年期：2016–2020 年、2021–2025 年、2026–2030 年。每项指标的优先程度为在每一阶段步骤总数中选为优先指标的步骤所占的百分比。¹⁵

28. 表 1 至表 3 显示，各国实施《2030 年议程》的最佳路径的第一个特征是相对少量的指标高度集中。虽然表中列出的每个国家和每个阶段的最优先指标仅占数据集指标总数的 10%或更少，但这些少数指标覆盖了每个国家在每个阶段所采取的步骤数量的 80%左右。这指明了一条实现《目标》的高度战略性方式，政策上向对本国极为重要的选定领域大幅倾斜。最佳途径的第二个特点是优先排序，因为各个阶段的优先事项各不相同。第三个特点是结果取决于各国的能力水平和在可持续发展目标体系中的位置，因而倾向于强调“伸手可得的成果”或本国与可持续发展目标实施能力水平相似的国家相比表现较弱的指标。

29. 就孟加拉国来说，最佳途径是在第一阶段(2016–2020 年)将改善教育作为最高优先领域，在延长就学时间，提高拥有中学学历的人口比例方面有 23.6%的提升空间。第一阶段的其他优先领域包括两项不平等指标，占改进工作的 18.6%，以及两项基础设施指标，占改进工作的 16.1%。在第二阶段(2021 年–2025 年)，孟加拉国的最高优先指标是营商便利度(17.2%)，其次是婴儿死亡率(12.1%)及水的生产率(10%)。第一阶段置于如此高度优先地位的两大教育指标在第二阶段地位略降，但依然非常重要(9%)，这进一步凸显出孟加拉国尽早大力投资教育的紧迫性。

30. 在第三阶段(2026–2030 年)，总体生活满意度成为孟加拉国首当其冲的工作重点(12.1%)，其后是改善环境卫生(9.7%)和提高预期寿命(8.3%)。三项基础设施和创新指标——互联网、空中运输、科技期刊论文数量——占第三阶段改进工作的 20.7%。本阶段整体生活满意度的首要地位是与在第一阶段建

¹⁴ 除了各自代表三组有特殊需求的国家外，选择这些国家还基于其数据提供情况：孟加拉国和哈萨克斯坦所有 82 项指标均可提供数据，而斐济仅有 75 项指标的数据。欲了解拟议的分析框架在巴基斯坦的应用情况，请参阅联合国亚洲及太平洋经济社会委员会，“让可持续发展目标适应国情的路径：巴基斯坦案例分析”，MPFD 工作文件系列，编号 WP/16/04(曼谷，2016 年)。

¹⁵ 每一步骤代表着某项指标值上升一小步。每一阶段的步骤数量依据国别有所不同，根据人类发展指数的历史趋势推导得出，用以确定一个国家每年在能力提高方面能够投入的工作量。详见《2016 年亚太有特殊需求的国家发展报告》附件三。

议的大力投资教育和第二阶段的营商便利度相一致的，因为大量文献表明，生活满意度与人力资本和治理呈正比。¹⁶

¹⁶ 例如，见 Saamah Abdallah, Sam Thompson 和 Nic Marks 著，“评估世界范围内的生活满意度”，《生态经济学》第 65 卷，第 1 期(2008)，第 35-47 页。

表 1

孟加拉国实施《2030 年议程》的最高优先指标

目标	指标	优先程度(百分比)
第一阶段(2016–2020 年)		
4	教育指数(就学年限)	12.1
4	中等教育	11.5
10	人类不平等指数(健康、教育和收入)	10.6
9	互联网用户	10.1
9	贸易和交通运输相关基础设施	8.3
5	性别不平等(健康、赋权和劳动)	8.0
8	人均国内生产总值	7.8
2	粮食供应	7.5
8	商业银行业	6.3
	其他	17.8
第二阶段(2021–2025 年)		
8	营商便利度指数(监管)	17.2
3	婴儿死亡率	12.1
6	水的生产率	10.0
2	粮食供应	5.5
16	总体生活满意度指数	5.5
9	贸易和交通运输相关基础设施	5.2
8	人均国内生产总值	4.8
4	教育指数(就学年限)	4.5
4	中等教育	4.5
10	人类不平等指数(卫生、教育和收入)	4.1
	其他	26.6
第三阶段(2026–2030 年)		
16	总体生活满意度指数	12.1
6	改善的环境卫生	9.7
3	健康指数(预期寿命)	8.3
9	互联网用户	7.2
9	航空运输	6.9
9	科技期刊论文数量	6.6
2	农业附加值	5.2
3	婴儿死亡率	4.8
4	中等教育	4.8
10	人类不平等指数(健康、教育和收入)	4.8
	其他	29.7

资料来源：亚太经社会。

说明：每项指标的优先程度为在每一阶段步骤总数中选为优先指标的步骤所占的百分比。见《2016 年亚太有特殊需求的国家发展报告》附件三。

表 2
哈萨克斯坦实施《2030 年议程》的最高优先指标

目标	指标	优先程度(百分比)
第一阶段(2016–2020 年)		
9	贸易和交通运输相关基础设施	23.7
2	农业附加值	13.1
9	航空运输	11.6
9	科技期刊论文数量	11.6
5	性别不平等(健康、赋权和劳动)	11.1
8	商业银行业	10.6
9	互联网用户	10.1
	其他	8.1
第二阶段(2021–2025 年)		
8	商业银行业	22.4
8	营商便利度指数(监管)	8.5
9	航空运输	8.5
9	科技期刊论文数量	8.5
2	粮食供应	7.9
2	农业附加值	6.7
8	人均国内生产总值	6.7
9	固定电话用户	6.7
	其他	24.2
第三阶段(2026–2030 年)		
6	水的生产率	34.5
3	婴儿死亡率	9.7
9	航空运输	9.1
8	营商便利度指数(监管)	7.3
8	人均国内生产总值	6.7
2	农业附加值	6.1
10	人类不平等指数(健康、教育和收入)	6.1
	其他	20.6

资料来源：亚太经社会。

说明：指标的优先程度为在每一阶段步骤总数中选为优先指标的步骤所占的百分比。见《2016 年亚太有特殊需求的国家发展报告》附件三。

31. 哈萨克斯坦的最高优先指标与孟加拉国大不相同，且集中程度远高于孟加拉国。在第一阶段，交通运输和电信基础设施相关的三个指标占改善总量的比例高达 45.4%。考虑到该国为内陆发展中国家，对互联互通如此高度重视是可以理解的。部分此类指标包括科技期刊论文数量(11.6%)和农业附加值(13.1%)较为复杂，反映了哈萨克斯坦实施可持续发展目标的能力较高。在第

二阶段，交通运输和电信基础设施的优先程度明显下降，也进一步说明了国家在这一领域尽早大力投资的重要性。本阶段的首要指标是商业银行业(22.4%)，哈萨克斯坦在实现这一指标上的当前水平非常低。因此，发展商业银行业似乎是哈萨克斯坦可合理选择的“伸手可得的成果”。

32. 在第三阶段，哈萨克斯坦发展的最佳途径将水的生产率(以每立方米总淡水消耗量产生的国内生产总值计)确定为改进的关键领域，其优先程度为34.5%。这种结果凸显了哈萨克斯坦的特殊国情，即大部分供水严重依赖邻国吉尔吉斯斯坦。在后期阶段，水的生产率这一驱动因素的出现可能说明经历了初期阶段后，随着经济发展走向成熟，哈萨克斯坦需要将其产出基地多样化，由石油生产为主导转变至其他非水密集型部门。¹⁷

¹⁷ 国际能源署(2012年)估计2010年全球抽取的能源生产用水约为5830亿立方米，占世界总取水量的15%。联合国国民账户主要总量数据库当前美元汇率的数据表明，采矿和公用设施占当年全球国内生产总值的7%。因此，显然能源是一个高度水密集型的部门。

表 3
斐济实施《2030 年议程》的最高优先指标

目标	指标	优先程度(百分比)
第一阶段(2016–2020 年)		
5	性别不平等(健康、赋权和劳动)	19.9
9	贸易和交通运输相关基础设施	15.7
9	固定电话用户	13.9
9	互联网用户	12.0
8	人均国内生产总值	10.6
2	农业附加值	8.3
	其他	19.4
第二阶段(2021–2025 年)		
8	商业银行业	12.2
9	固定电话用户	11.1
2	粮食供应	10.0
9	贸易和交通运输相关基础设施	9.4
10	人类不平等指数(健康、教育和收入)	8.3
8	人均国内生产总值	7.8
9	科技期刊论文数量	7.8
4	中等教育	7.2
5	性别不平等(健康、赋权和劳动)	6.7
	其他	19.4
第三阶段(2026–2030 年)		
4	中等教育	15.8
8	营商便利度指数(监管)	14.7
2	农业附加值	12.1
8	人均国内生产总值	10.0
9	科技期刊论文数量	7.8
9	贸易和交通运输相关基础设施	7.2
9	互联网用户	6.1
10	人类不平等指数(健康、教育和收入)	5.0
	其他	21.3

资料来源： 亚太经社会。

说明： 指标的优先级为每一阶段步骤总数当中选为优先指标的步骤所占的百分比。详见《2016 年亚太有特殊需求的国家发展报告》附件三。

33. 斐济的最佳路径与哈萨克斯坦有部分相似之处。例如，两国在第一阶段均将交通运输和电信基础设施置于高度优先地位，在斐济案例中占到改进工作量的 41.6%，可能的解释是内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的共同特点是国际贸易成本高昂。有趣的是，两国初始阶段在基础设施方面的高投资成

份有所不同，斐济极其重视电信。造成这一差异的原因可能是斐济距离国际市场路更加遥远，如此一来，与货物贸易相比，服务业国际贸易的成本可能会较低。另一相似之处是，斐济在第二阶段将商业银行业置于最高优先地位，虽然其优先地位(12.2%)比哈萨克斯坦的情况要低。这些相似之处背后的原因可能是，两国在实施可持续发展目标的能力方面较为相似且水平较高，这使得它们可以专攻相对复杂的指标如银行业。斐济的一大特色是在第一阶段高度重视性别不平等(19.9%)，其原因可能是斐济在性别不平等指数方面目前的实现水平显著低于实施可持续发展目标能力水平相似的其他国家。

B. 查明实施可持续发展目标的能力建设中的瓶颈

34. 前一节中孟加拉国、哈萨克斯坦和斐济三国的案例说明，构建最佳路径以帮助各国集中力量以最有效方式改进指标。如前文所述，本研究的意义是让一个国家在与其他实施可持续发展目标能力类似的国家相比之下的弱项指标上有所侧重；例如发挥集聚经济的优势，同时侧重于复杂程度相对较低从而更容易快速取得进步的指标。前一小节中的讨论为这些选择提供了部分例证。本节讨论上述三个国家的最佳途径中各自的瓶颈和权衡取舍问题，是对前一小节的补充。¹⁸

35. 孟加拉国的最佳路径表现出若干瓶颈问题，例如贫困人口数量、贫困差距比、肺结核发病率和城市卫生。分析表明，对于哈萨克斯坦来说，解决饮用水供应、提高预期寿命以及肺结核防治等瓶颈问题，可进一步加快其实施可持续发展目标的能力建设进程。斐济实施《2030年议程》中的主要瓶颈是通电。

36. 以上三国的分析表明，与环境可持续性或多或少相关的各项指标对可持续发展目标能力建设的重要性低于社会经济指标。应当指出，以上三国除哈萨克斯坦在自然资源和二氧化碳排放量指标欠佳外，在环境相关指标上的初始实现水平较高。然而表1至表3清楚地表明，上述三个国家的最佳路径优先处理的各项指标无一与环境类可持续发展目标相关，这一现象的原因可能是环境类指标在各国的网络图中均处于边缘地位。由于缺乏协同增效效应，即表现在与其他指标缺乏密切联系，要在环境类指标上取得进展的代价会相对较高。与上文讨论的瓶颈情况类似，在环境支柱上停滞不前的问题可能需要国家政策制订者和国际社会予以特别考虑。

C. 场景分析

37. 本节对比了采用最佳路径和以下两种场景下，实施可持续发展目标能力的预计时间序列。¹⁹ (a) 仅对各自行动纲领主要重点领域相关的部分可持续

¹⁸ 详细分析，请参阅《2016年亚太特需国家发展报告》图3.10至图3.12。

¹⁹ 为了依据分析中所用的跨部门数据对实施《目标》能力的预计时间序列进行估算，采取了若干步骤，详情请参阅《2016年亚太有特殊需求的国家发展报告》附件三。从根本上说，计算工作涉及到根据人类发展指数增长的历史趋势，对各国每年为提高能力而可能采取的步骤数量进行估算。

发展目标上做出改进的路径；(b) 不优先处理任何特定指标的随机路径。与行动纲领的主要重点领域相关的可持续发展目标为行动纲领覆盖了 50%以上具体目标的各项目标。²⁰ 这一标准意味着每一行动纲领具有以下重点领域：

(a) 《2011-2020 十年期支援最不发达国家伊斯坦布尔行动纲领》的目标 1(消除贫穷)、目标 2(零饥饿)、目标 4(优质教育)、目标 6(清洁饮用水和卫生设施)、目标 7(廉价的清洁能源)、目标 8(体面工作和经济增长)、目标 9(工业化、创新和基础设施)、目标 10(减少不平等)、目标 13(应对气候变化)、目标 16(和平、公正和强有力的体制)和目标 17(全球伙伴关系)；

(b) 《2014-2024 年十年支援内陆发展中国家维也纳行动纲领》：目标 7(廉价的清洁能源)和目标 9(产业、创新和基础设施)；

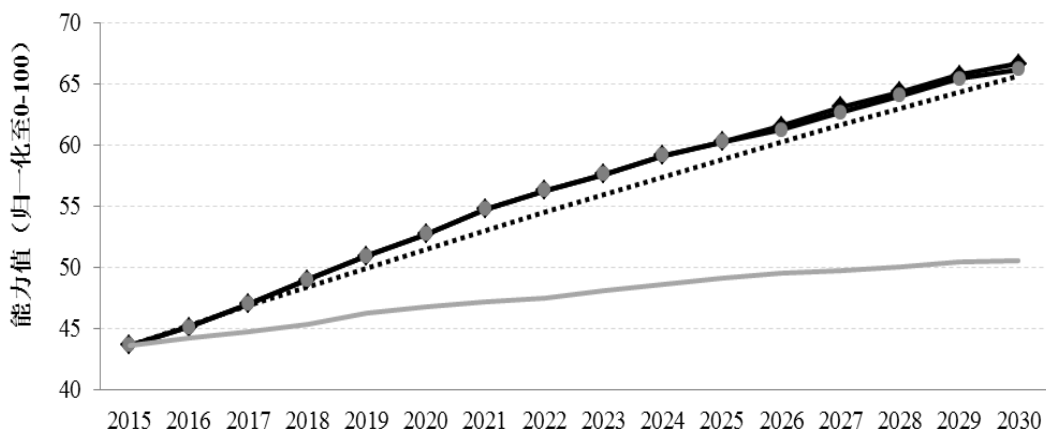
(c) 《小岛屿发展中国家快速行动方式》(萨摩亚途径)目标 2(零饥饿)、目标 5(性别平等)、目标 6(清洁饮用水和卫生设施)、目标 13(应对气候变化)、目标 14(保护海洋生态)和目标 15(保护陆地生态)。

38. 随机进步途径假设各国并不对实施可持续发展目标的能力加以优化，而是随机选择加以改进的指标。虽然第三种情况相当极端，不切实际，但可作为基准用于比较。这或可体现出政府部门间以及各级政府间缺乏政策协调的情形。

39. 图 3 比较了孟加拉国、哈萨克斯坦和斐济的三种情形。对于这三个国家，最佳路径带来了较高的实施可持续发展目标能力，次之便是从仅关注各自行动纲领规定的重点领域衍生出的路径，而随机路径带来的能力增长则较少，甚至可忽略不计。为比较起见，图中以实现可持续发展目标的能力的方式展示了每个国家的人类发展指数历史趋势。²¹

图 3
场景比较

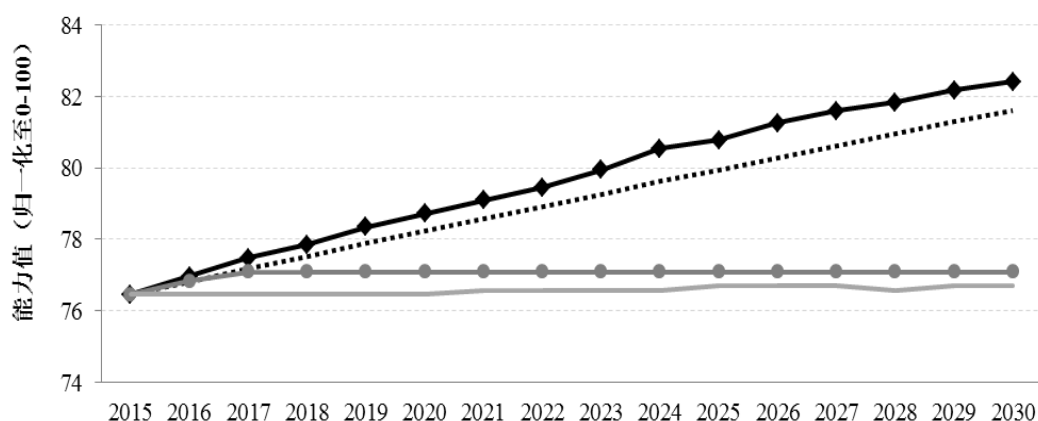
A. 孟加拉国



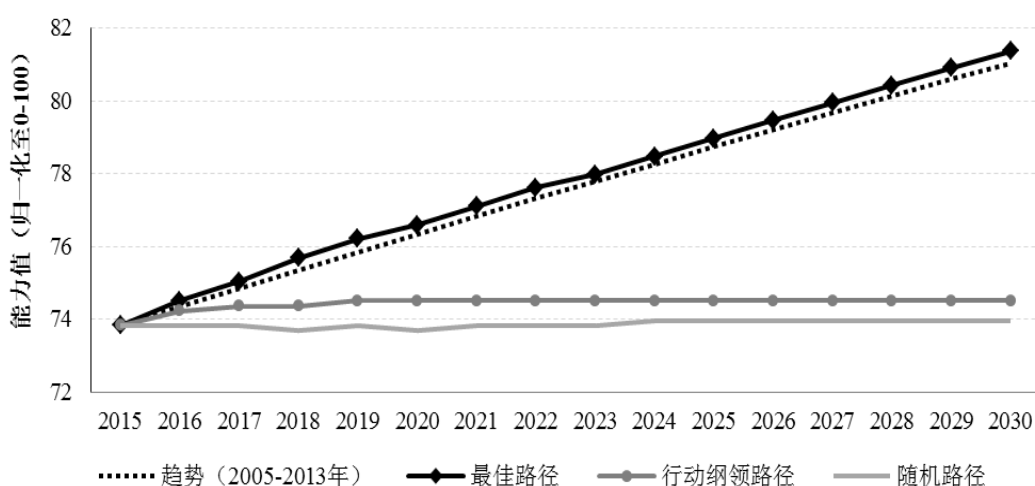
²⁰ 详见《2016 年亚太有特殊需求的国家发展报告》表 2.4。

²¹ 图 2 所示的回归方程用于将根据人类发展指数历史趋势的预测值转换为实施可持续发展目标的能力。

B. 哈萨克斯坦



C. 斐济



资料来源：亚太经社会。

说明：关于这些图的构成细节，请参阅《2016年亚太有特殊需求的国家发展报告》附件三。

40. 最有趣的国家间差异是孟加拉国和其他两国之间的差异。在孟加拉国案例中，最佳路径和《伊斯坦布尔行动纲领》规定的路径截至2025年的发展轨迹几乎完全一致，其后最佳路径在实施可持续发展目标的能力发展方面略快一点。这表明《伊斯坦布尔行动纲领》非常全面，在实施《2030年议程》中可以很好地匹配孟加拉国的优先事项。最佳路径和《伊斯坦布尔行动纲领》规定的路径的预计能力轨迹均高于人类发展指数的历史趋势。

41. 相比之下，在哈萨克斯坦和斐济案例中，预计采用最佳途径带来的能力增长远高于仅仅按照《维也纳行动纲领》和《萨摩亚途径》重点领域制订的路径。就《维也纳行动纲领》而言，这是因为仅有可持续发展目标7和目标9满足上文所述场景的纳入标准。虽然目标9对哈萨克斯坦非常重要，但从表2可以明显看出，仅仅注重基础设施使该国无法利用基础设施和《2030年议程》其他领域间的协同增效效应。

42. 该图显示，斐济若仅专注于少量目标，则表现也不佳。可以确定的是，《萨摩亚途径》覆盖了《2030 年议程》的几乎所有目标，平衡兼顾了社会、经济和环境三大支柱。然而，若采用仅将《萨摩亚途径》覆盖了 50%以上具体目标的可持续发展目标计入场景的标准，则仅能选入可持续发展目标 2、5、6、13、14 和 15。这六大目标中，斐济在最佳路径中仅优先处理目标 2 和目标 5(见表 3)。而最佳路径重点关注的优先事项目标 8(体面工作和经济增长)和目标 9(工业化、创新和基础设施)，以及到其他重要性次之但仍然有意义的优先事项如目标 4(优质教育)和目标 10(减少不平等)则未纳入其中。与哈萨克斯坦的情况非常相似，对改进指标的限制使斐济无法利用指标间，如农业增加值和互联网之间或性别指数和贸易基础设施之间，的协同作用。

43. 总之，结果表明，尽管《伊斯坦布尔行动纲领》的主要重点领域为孟加拉国实施《2030 年议程》提供了极好的指导，《维也纳行动纲领》和《萨摩亚途径》的重点领域则分别对哈萨克斯坦和斐济提升可持续发展方面效果有限。将指标的选择限制在行动纲领覆盖 50%以上具体目标的可持续发展目标，这一标准可能过于严格，不妨探讨一下其他场景下的其他标准。然而，本节的主要结论非常清楚。本节表明，对指标加以限制可能会阻碍对不同领域各项指标间的协同增效效应的利用。要充分利用这一协同增效效应需要了解国家在可持续发展目标体系中的地位，这会使国家在实施可持续发展目标的提升方面取得重大进步，加快实现可持续发展目标。

五. 结束语

44. 针对如何以最有效方式对可持续发展目标的实现工作进行优先排序这一复杂难题，本文件根据各国的独特国情、能力和发展水平，提出了一种解决方案。这一解决方案的基础是审议了可以获得数据的 174 个国家和代表着 17 项可持续发展目标的一整套 82 项指标作为一个复杂的体系，称作可持续发展目标体系。该体系从各个具体国家的视角，为不同指标间的相互关联、协同增效和权衡取舍提供了详细信息。体系还便于计算各国实现可持续发展目标的总体衡量，即我们称之为实施可持续发展目标的能力。这一总体衡量与可持续发展目标体系中的信息，使我们获得了向可持续发展目标前进的具体国别最佳路径。

45. 本文件载有拟议的分析框架，为以下三个国家推导出了实现可持续发展目标的最佳路径：孟加拉国、哈萨克斯坦和斐济。三国的最佳途径有相似之处，即优先专攻为数较少的指标，并对优先级别进行时间上的排序。另一共同点是，各国的优先事项往往包括“伸手可得的成果”或与实现可持续发展目标能力水平类似的其他国家相比本国表现不佳的部分指标。

46. 尽管有这些共同的一般特征，每个国家优先重视的具体指标则各不相同，特色鲜明。例如，孟加拉国第一阶段(2016 年-2020 年)的最佳路径专攻教育、减少不平等和基础设施等优先事项。前两项因素可能关乎人力资本对国家提高生产多样化和复杂程度的重要性，并可望令收入分配更加均衡，推动总需求的增长。而哈萨克斯坦和斐济两国比孟加拉国更为先进，其第一阶段压倒一切的工作重点是基础设施。但两国初始阶段在基础设施方面的高投

资成份有所不同，斐济重视电信的程度要大得多。造成这一差异的原因可能是斐济距离国际市场更加遥远，如此一来，与货物贸易相比，服务业国际贸易的成本可能会较低。

47. 最佳路径的分析也揭示了若干具体国别瓶颈问题，可定义为该国到 2030 年预计无法取得与其他指标高度关联的实质性进展的各项指标。最佳路径还显示了在环境各项指标上停滞不前，令人困惑，其原因可能是这些指标在分析中的国家网络图中处于边缘地位。这一边缘地位表明环境类指标内部以及其与社会经济类指标之间缺乏协同效应，因而应对此类指标耗资较大。其他场景的分析传递了一个强有力的信号：在对可持续发展目标的实现工作如何优先排序的规划工作中，将协同增效考虑进来非常重要。最后，随机路径在实施可持续发展目标的能力方面效果较差，这说明政府部门之间和各级政府之间需要政策协调。

48. 从实施《2030 年议程》推导出的最佳路径来查明具体国家的瓶颈问题以及弱项指标非常重要，因为可能需要采取特别措施来予以解决。这一信息对国家政策制订者和发展伙伴均有裨益，因为他们可以使用信息将支持措施的效能发挥到极致。

49. 在不久的将来，本评估的做法可以在几个方面加以细化。例如，一旦可持续发展目标各项指标最终正式定稿后，本分析中使用的指标和数据源将予以替换。使用正式的指标可以进一步弄清可持续发展目标的完成状况。区域合作通过进一步综合考虑到本区域的具体需求和能力并因地制宜，使这一方式更为有效。目前，亚太经社会正与成员国合作开发与可持续发展目标相一致的建模框架，这一活动于 2015 年 12 月和亚洲和太平洋宏观经济建模讲习班上拉开了序幕。亚太经社会今后在后续的讲习班中计划拓展建模技巧的范围，将可持续发展的三大支柱纳入进来。

50. 最不发达国家、内陆发展中国家和太平洋岛屿发展中国家问题特别小组不妨就如何支助有特殊需求的国家实施《2030 年议程》为秘书处提供指导，包括进一步开发如上所述的分析框架等。