

千年发展目标与可持续发展目——人类发展目标同全球公共产品目标的结合？

发表于《国际展望》2014年第4期

中东 安全 影响 中国 对策

简介

过去20年中，国际上关于发展问题的辩论有两大进程：联合国千年发展目标（MDGs）进程主要关注减贫问题，而“里约+20峰会”进程则旨在制定与MDGs相平行的可持续发展目标（SDGs）。2013年召开的联合国大会决定，未来的发展目标必须具备真正的普世性，且只能是“单一目标体系”。这样，2015年后国际发展议程的核心挑战便是如何同时顾及减贫和可持续发展。笔者认为，MDGs与SDGs是种“合则互利、分则两伤”的关系。新的2015年后议程可由两部分目标组成，第一部分议程目标指向发展终极目标，而第二部分议程目标指向全球性公共产品的保护和生产。对于第一部分议程目标而言，第二部分议程目标更多是工具性的；所有国家对第一部分议程目标负有直接责任，对第二部分议程目标负有共同责任，部分国家对第一部分议程目标也负有间接责任。这一方法有效结合了人类发展目标 and 全球公共产品目标，代表了两种极端立场的协议，使2015年后议程的所有目标都具有了不折不扣的普世价值。

正文

过去20年中，有关国际发展的辩论有两大趋势。表面上，它们指向同一方向，但深入考察会发现两者的侧重点和哲学理念均有不同：一方面，发展中国家在千年发展目标（MDGs）中提出了涉及收入、教育、水资源、政治参与等方面的减贫计划；另一方面，1992年于巴西里约热内卢举行的地球峰会和2012年“里约+20峰会”提出了与MDGs平行的可持续发展目标（SDGs）。

结果是，有两个进程在联合国体系中运行：第一个进程讨论是否应在MDGs于2015年到期后设立一个新的全球发展议程及其内容；另一进程是给未来编制了一系列可持续发展的目标。两年来，确实存在这样一种可能：这两个进程将在2015年带来两组指导国际发展政策的目标体系。

2013年召开的联合国大会，旨在为后MDGs（Post MDGs）谈判设计具体程序，注意到了这一风险。成员国随即通过了一个简短而且空洞的宣言，蕴含两大信息：一是未来的发展目标必须是真正普世性的目标；二是只能是“单一目标体系”，即不能分裂为MDGs和SDGs。

当前的挑战是如何设计一个2015年后国际发展议程（以下简称“2015年后议程”），它必须既能满足第二代MDGs的主张，又能满足SDGs的主张。SDGs的拥护者视贫困为一系列需要解决的全球问题中的一个，而这又恰恰是MDGs拥护者所担心的，即：在未来的SDGs中，扶贫将居于次要地位——只是诸多议题之一。同时，SDGs的支持者批驳认为，MDGs支持者的发展观念过于狭隘，将直接成果凌驾于社会、经济和生态等可持续成果之上。两种关切都有道理，重要的是要找到一个两全其美的同时能满足世界各国利益的方案。

本文将讨论这将是一种什么样的方案。本文认为2015年后议程必须含有既相互区别又相互参考的两组目标——一组专注于人类发展，另一组专注于全球公共产品，因为这种区分可以同时解决MDGs和SDGs的核心关切。

一、千年发展目标的由来

MDGs缘于同华盛顿共识的分道扬镳。后者主导了20世纪80年代的国际论坛。MDGs最早表现在国际货币基金组织（IMF）和世界银行的稳定和结构调整计划中。该计划用来稳固深陷债务之中的发展中国家的经常项目和财政预算、连续与非干预的货币政策和财政政策以及结构性市场改革（市场开放、放松管制和私有化）。减贫与高速增长密切相关，它假定这种增长迟早会产生“大河有水小河满”的效应而惠及穷人。

但到20世纪90年代初，这一论断的早期版本日益捉襟见肘。确实，在许多发展中国家特别是非洲和拉美，贫困状况在结构调整计划下不减反增。[1]早在20世纪80年代中期，联合国儿童基金会就曾批评，认为结构调整计划代价高昂并呼吁进行“富有人性的调整计划”。该要求此后逐渐获得联合国开发计划署（UNDP）的重视，后者于1990年发表第一个《人类发展报告》——与世界银行《世界发展报告》针锋相对。《人类发展报告》认为经济增长并不自动带来社会发展，如教育和健康指标。[2]该报告还批评道，关于发展的辩论已经完全被一个对贫困问题作单一维度的、纯粹经济学的理解所主导。根据主要由阿玛蒂亚·森开创的能力法则理论[3]，贫困现在被定义为对能力的多项剥夺，即：贫困是一个人缺乏执行其所期望的行动和过一种自觉的生活的必备手段。[4]这里所说的能力包括五个方面：经济能力（基于收入和资产）；人的能力（健康、教育和获取食物、水和居住）；政治能力（自由、言论、影响力，权力）；社会文化能力（地位、尊严、归属、文化认同）；保护能力（抵御风险）。

20世纪80年代的发展不平衡导致联合国系统在90年代初召开了一系列国际会议，以应对各种各样的社会和生态问题。首次会议是1990年在泰国宗天（Jomtien）召开的世界全民教育峰会，由联合国教科文组织主办。会议提出有关教育目标的一组界定，包括所有男孩女孩到2000年获得完整的初等教育。紧接着，世界儿童峰会于同年在纽约举行。此后一个特别重要的会议是1995年举行的哥本哈根社会发展世界峰会。各次会议均通过了相关议题（教育、食物、儿童发展等）的一系列目标。

1996年经合组织发展援助委员会（OECD/DAC）发表《塑造21世纪：发展合作的贡献》的报告。该报告采纳了重要国际会议的核心目标，并建议建构一种全球发展伙伴关系，旨在到2015年实现这些“既雄心勃勃也现实可行的目标”。[5]这些目标被称作国际发展目标，但却由各国自行落实。但这些考虑的关键在于使今后的援助更有效并以扶贫为中心。此外，OECD/DAC已将贫困视作一种多维现象，而不是简单的收入不足。

几乎所有的国际发展目标都出自2000年联合国千年峰会通过的宣言的第三章。千年宣言的其他主要篇章包括《和平、安全和裁军》（第二章）、《保护我们的共同环境》（第四章）以及《人权、民主和善治》（第五章）。

千年峰会一年后，一个由联合国、世界银行、OECD和其他国际组织代表组成的委员会得以成立，任务是具体化第三章的目标，包括16个次级目标和48个指标：MDGs就此诞生，后来扩展为今天的21个次级目标和60个指标。

2001年，冷战结束已11年且未有新的国际冲突出现，使得为千年宣言中的一系列目标附加清晰价值并确定明确的落实目标年成为可能，并于2001年作为MDGs提交联大表决

表一：千年发展目标（MDGs）^①

| | |
|----------------|-------------------------------|
| 1 ^② | 根除极端贫困和饥饿 ^③ |
| 2 ^② | 取得普及初等教育 ^③ |
| 3 ^② | 促进性别平等和提高妇女地位 ^③ |
| 4 ^② | 降低婴儿死亡率 ^③ |
| 5 ^② | 改善产妇健康 ^③ |
| 6 ^② | 预防性病、艾滋病、疟疾和其他疾病 ^③ |
| 7 ^② | 推进环境可持续发展 ^③ |
| 8 ^② | 建立一个全球发展伙伴关系 ^③ |

资料来源：UNMDGs, <http://www.un.org/millenniumgoals/>。^④

(表1)

二、千年发展目标的优势

MDGs有四大优点：第一，MDGs在主客观方面都高度合理，它量化了人类福祉和人类发展的关键方面，同时又是可能的、可接受的且易被所有人所认同，因为这些目标接近所有人——富人或穷人——的想象力。第二，MDGs给出的目标短小精悍，很容易理解、记忆和交流。第三，MDGs是以人为本的目标，是发展的终极目标即人所需要的实现的目标，而不是实现目标的工具。换句话说，MDGs衡量的是成果而非投入。第四，MDGs也是SMART（聪明）目标，即具体（specific）、量化（measurable）、认可（agreed upon）、现实（realistic）和时限（time-bound）。因此，这些目标适宜于衡量取得的进展，并比较不同国家的投入或战略的效率。

这些优势为MDGs提供了很多机会。首先，创造了协同性。MDGs是一系列精简的、所有行为体至少在其公布时都认可的目标，因此营造了合作的机会。MDGs是历史上第一次为所有发展行为体提供了一个共同的目标体系。发展中国家、传统援助国和国际组织全都认同这个目标体系。这一目标体系可以成为全球发展伙伴关系的基础。所有相关行为体从都可为此全球体系尽心竭力，从而实现援助国联盟、双边和多边援助国协调及统一的援助国政策的改善。这不仅凝聚力量，而且还搭建起进一步推进国际发展政策的平台。

其次，加强成果导向。MDGs为一个更明确的成果导向提供了机会。MDGs存在本身就要求在特定时间点取得具体的成果，进而提出以下要求：及时和有影响力的投入；援助效率；连续的监督；及时的调整。各援助国的单独贡献不是主要的；重要的是所有相关行为体的联合行动所造成的影响。

但MDGs并不设置导航机制：MDGs只设立目标，不设立如何实现目标的战略。有人认为这是MDGs的重大缺陷，一再要求建立执行计划。但没有导航机制也是一种机会，因为这可使每个发展中国家都追求于自身有利的落实政策。事实上，创建MDGs的核心宗旨之一恰恰是为了加强制定发展政策的自主权：让各国坐在驾驶座上，而不是像20世纪80年代那样教它们如何行为。事实上，迄今并不存在适用于每个国家的单一的MDGs战略。

第三，使所有参与方负责。MDGs的存在使发展中国家和发达国家的公众都可质询其政府为实现MDGs做了什么，使其可基于特定基准比较政府政策的成果，并使政府对其在实现MDGs中的政策失败负责。

第四，调动能量和资源。MDGs因易于接受、理解、记忆和交流而成为一个完美的公共工具。2000年后，MDGs非常有利于将公众注意力从全球北方重新转移至南方，有利于动员各国的公民社会并使其要求自身政府加大对国际发展的努力和贡献。这又一次燃起北方国家对发展问题的兴趣并强化了其为援助提供更多资源的意愿。此外，MDGs提高了所有（北方和南方）相关行为体的责任感，有助于强化发展政策的成果导向和效率。

因此，MDGs的拥护者认为，2015年后议程要取得成功，就应如同MDGs一样既直接又现实。

三、千年发展目标的不足

与此同时，MDGs的批评者也指出了这些目标的诸多缺陷：

首先，MDGs是一个不完整的议程。这些目标发端于千年宣言，但仅涵盖其第三章（发展和消除贫困）和第四章的某些部分（保护我们的共同环境），而完全放弃了第二章（和平、安全和裁军）及第五章（人权、民主和善治）的目标。

这些目标也只是涵盖了贫困的多个维度中的一部分。MDGs目标1涵盖经济能力，而MDGs目标1到目标7则涵盖了人的能力。但MDGs并没有任何评估社会文化能力和政治能力（自由；言论，获得公正、透明）变化的目标，而保护能力只是偶有提及。

MDGs还放弃了国际社会在20世纪90年代多次全球会议上同意的许多目标。表2显示，MDGs仅仅反映了联合国在2000年4月世界教育论坛上通过的《达喀尔行动框架》（Dakar Framework for Action）中的六个教育目标中的一小部分。

其次，MDGs忽略了分配问题。不平等对发展问题的许多方面是一个严重的障碍。然而，MDGs仅一个指标涉及分配的一个方面（MDGs目标1）：最穷五分之一人口的消费占比。此外，MDGs目标1至少重点关注社会中最贫困的人群。相比之下，MDGs目标4和目标5要求改善死亡率的中位值年龄而没有提及谁将受益于这种进步。结果，许多政府就可能倾向于减少已经享有低于平均水平比率的社会人群（如城市中产阶级）的儿童和产妇死亡率。与住在棚户区 and 乡村定居点并很难获得医疗服务的最贫困人群相比，上述群体可以更低

表2：《达喀尔行动框架》（2000）^①

| |
|---|
| 我们在此集体承诺将致力于实现下述目标： ^② |
| (i) 扩大并改善早期综合儿童看护和教育，特别是残障儿童； ^③ |
| (ii) 确保到2015年所有儿童，特别是女孩，处在困难状况的儿童和少数民族儿童，能获得并完成自愿和义务优质初等教育； ^③ |
| (iii) 确保所有青年和成人的学习需求可以通过获得合适的学习和生活技能计划得到满足。 ^③ |
| (iv) 到2015年成人特别是妇女识字率提高50%，所有成人平等获得基础和继续教育； ^③ |
| (v) 到2005年消除初级和中等教育中的性别歧视，并到2015年实现男女平等接受教育，重点在确保女孩获得完整和平等的优质基础教育； ^③ |
| (vi) 改善教育质量的各个方面并确保各个方面优秀，从而所有人都可以在识字、算术和基本生活技能方面获得认可的、量化的学习效果。 ^③ |

资料来源：UNESCO, *The Dakar Framework for Action: Education for All – Meeting Our Collective Commitments*, Text adopted by the World Education Forum, Dakar, Senegal, April 26-28, 2000。^④注：只有黑体字部分才被纳入千年发展目标议程。^⑤

廉更容易的方法实现进步。

再次，有些MDGs目标仅衡量产出或投入，而不衡量效果或发展带来的影响。如目标二仅衡量教育的输入，而不管教育的质量或与经济、社会和政治生活的关系。MDGs的存在确实促进入学率的大幅提升，但这在许多国家却以教育质量为代价：更多学生上学了，但教师人数和校舍却没有相应增加。

第四，有些MDGs目标甚至无法量化，要么是因为没有建立指标或目标，要么是因为有些指标没有现成数据。例如，大多数发展中国家没有基准年（1990年）的产妇死亡率数据，而这些数据对于记录自那时以来的进展和对照到2015年降低产妇死亡率3/4的目标是否实现所必需的。有的MDGs目标没有任何指标，如MDGs目标1的具体目标1b（每个人都有生产性就业和体面的工作），MDGs目标7的具体目标7a（环境可持续性），及MDGs目标8的大多数具体目标（全球发展伙伴关系）。这些指标最初是想用来量化援助国贡献的。

第五，MDGs不能轻易地转变为国家目标。最早它们是按照全球目标设计的。但为了确立国家责任，这些目标未经修改而渐渐被视为国家目标。这一解释对最不发达国家构成了特殊的挑战。这些国家1990年时在大多数MDGs的指标上都比其他国家表现更差。这使它们很难实现MDGs目标1具体目标1c所要求的到2015年实现营养不良人口比例减半的目标。营养不良比例较高的国家比其他国家更难达标，因为该目标意味着需要减少的饥饿人口绝对值更大。因此，最好制定一个更加公平的公式，以便对每个国家在执行全球共同目标上的责任和贡献进行分配。

同时，许多国家看上去失败了——它们特别穷因而获得特别多的援助，这是挫伤援助国接受发展合作的一个重要因素。我们观察到，平均而言，与较为发达的国家相比，初始贫穷指数（高婴儿死亡率、高失学率）高的国家的绝对值（如婴儿死亡率百分点）进步更大，但相对值进步较小。因为取得MDGs的时间曲线呈现S型：开始阶段进步较小，中期进步加速，后期进步又较小。制定MDGs的相对值比绝对值更适用于具体国家。适用于国家层面的最现实的MDGs数值应该在相对值和绝对值之间的某个位置。

第六，有些全球层面的目标从一开始就不现实，如MDGs目标2要求在世界范围内普及初等教育；而有些目标又定得太低，至少从全球层面看，如MDGs目标1要求收入贫困人口比例减半，而根据世界银行的数据该目标业已实现。

第七，MDGs缺乏合法性，至少初期如此：它们当时由经合组织和一些国际组织的专家委员会甄选并制定，却鲜有南方国家代表参与。此后，也没有任何合法的国际机构予以正式通过：它们2001年被提交联合国大会，但是没有获得任何正式的背书行动。当然，这一程序性错误后来以某种方式得以纠正：联合国成员国通过了几个宣言，大量引用MDGs，间接使这些目标得以合法化。这包括2002年联合国筹资发展会议通过的《蒙特雷共识》、2005年约翰内斯堡世界峰会通过的《可持续发展宣言》以及《2005年世界首脑会议成果文件》，等。此外，MDGs较好地反映了中低收入国家的贫困和弱势群体的核心关切和期盼。但也有人认为，MDGs重新回到了经合组织的倡议：主要基于经合组织援助国和亚非拉低收入伙伴国家之间的传统的发展合作制度。

与此同时，MDGs的哲学也主要是冷战时期和后冷战初期的产物：大量既缺钱又缺技术的欠发达国家和少量有意向别国提供援助的富国。MDGs传达了这样的信息，即发展中国家自行完成前七项目标，而援助国有义务支持前者完成MDGs目标8。当然，今天的世界已不再如此两极分化了；今天的国家更加多样化，问题也多样化了，不少国家既是援助接受国，同时又是援助国。

再则，许多人还批评MDGs太注重社会部门而忽视生产部门 and 经济发展。这个判断是不公平的，基于两个理由：一是MDGs并不注重具体部门，而是注重人类发展的目标。为实现卫生目标（目标4至目标6）就可能需要投资于卫生部门，也可能（常常更可能）要求投资于教育或水资源部门。二是经济增长、交通基础设施和一个高效的民营部门很可能是长期扶贫减困和实现MDGs的重要先决条件。但它们本身不是目的，因此不应在MDGs进程中占据一席之地。

四、可持续发展目标的由来

SDGs的拥护者进一步批评MDGs的其他三个方面：第一，这些目标不是全球目标，而是完全把责任推给发展中国家；第二，这些目标总的来说是中短期目标，因此有悖于可持续发展政策，后者必然是较长期的；第三，可持续政策的核心关切，主要是环境目标，没有得到充分反映。

这些批评观点是合理的。第一个批评可以利用共同但有区别的责任原则加以解决，即制定目标时必须考虑不同国家的不同发展阶段。换言之，每个国家必须按照自己的能力和需求实现符合本国水平的本国目标，同时也根据自身能力对其他国家完成国际水平的目标作出应有的贡献。这种方法反映出当今的世界已经不再是由援助国和受援国组成的两极格局。

表 3：“里约+20 峰会”宣言提出的 SDGs 议题^①

| | |
|---|--------------------------|
| 扶贫 ^② | 非洲 ^② |
| 食品和营养安全以及可持续农业 ^② | 地区性行动 ^② |
| 水和卫生 ^② | 减少灾害风险 ^② |
| 能源 ^② | 气候变化 ^② |
| 可持续旅游 ^② | 森林 ^② |
| 可持续交通运输 ^② | 生态多样性 ^② |
| 可持续城市和人类定居 ^② | 沙漠化、土地退化和干旱 ^② |
| 健康和人口 ^② | 山脉 ^② |
| 促进充分就业和生产性就业、所有人 体面的工作和社会保障 ^② | 化学物质和废弃物 ^② |
| 洋和海 ^② | 可持续消费和生产 ^② |
| 小岛屿发展中国家 ^② | 采矿 ^② |
| 最不发达国家 ^② | 教育 ^② |
| 内陆发展中国家 ^② | 性别平等和赋予妇女权力 ^② |

资料来源：Rio+20 UN Conference on Sustainable Development, *Outcome of the Conference: The Future We Want*, A/CONF.216/L.1, June 19, 2012.^①

每个国家都被当作潜在的援助国，同时又是潜在的受援国。

另两个观点对MDGs提出更一般的质疑。但现有的对SDGs的提议并不能解决第二项批评所指出的问题。它也是短期性的，其指标也并不包含可持续性。提议的议程区别于MDGs，不过是从可持续发展的角度而来的更为宽泛的目标。由于对SDGs议程的每项建议仍处于讨论中且充满变化，表3列举了“里约+20峰会”最终报告所建议的SDGs议题。

当然，MDGs并非纯粹的社会—政治议程，潜在的SDGs也非纯粹的环境议程。两个进程含有相似的理念。其区别在于不同的思想基础：MDGs旨在改善最穷人口的生活状况，而SDGs旨在形成可持续发展路径。

五、一个新国际议程的诸结果

必须避免的是，未经协调而创建MDGs和SDGs。的确，有必要设计一个综合性的2015年后议程，同时顾及减贫和可持续发展。如果两套议程同时存在，很可能导致其中一套更受关注、充满动力，或不同国家偏向不同议程。此外，两套议程之间的联系很可能被忽视。迄今为止，很少有人研究这些联系：这主要是社会成就的环境后果，抑或反过来是环境目标的社会后果。二者是“合则互利、分则两伤”的关系……并不能简单地下结论。[6]即使分裂性也不能作为两套议程的理由。分裂性是客观存在的，无论我们如何架构未来的发展议程。相反，国际社会应该考虑接受这种分裂性，就像接受相互协作一样。应该尽量利用可以相互协调的目标，但对难以相互协调的目标，也应以正视并找出明智的方法加以对待。因此，协调与否都关系到未来目标的制定。当所有目标进入同一个议程后，矛盾就容易解决了。

这一联合议程必须包括MDGs优势并避免其缺陷，其目标必须：如同MDGs一样主观观高度一致；依然是数量有限的且易于理解的目标；如同MDGs一样以人为本，是终端目标而非工具；是SMART（聪明）的，即具体、量化、认可、现实和时限；比MDGs更为全面，即包括发展/福祉的其他方面如政治、社会文化和保护性能力；顾及分配问题；避免前后

不一致，所有目标均应聚焦结果而不是投入或产出；是真正普世性的，即在全球层次上确立的，但对所有国家来说又是高度相关且可国别性适用的；对所有国家有约束力；是雄心勃勃又现实公正的，包括从全球层次和单个国家角度看；调控发展的可持续性；所有国家和行为体（国家、社会、私营部门等）从一开始就参与谈判并由联合国正式通过。

无疑，对未来任何发展议程都必须符合上述标准，存在广泛共识。但仍存在相当大的内部紧张，有的标准相互冲突。例如，既要目标精悍，又要目标全面，这是自相矛盾的。同样，也不可能仅用SMART目标来构建一个能全面覆盖所有发展/福祉相关方面的议程。发展/福祉的有些方面很难，其他方面又不可能细化和量化。例如，对于缘何MDGs完全忽略千年宣言中的第2章和第5章（和平、安全和裁军；人权、民主和善治），也有相当合理的解释。要找到一个好的、单一的、能够代替衡量和监督和平或人权发展的指标谈何容易；也许需要列出一长串指标，姑且不说对列入清单的指标能否达成协议。

另外，未来的议程不可能同时满足下面所有4项标准：第一，真正普世性的，即在全球层面上确立的，但对所有国家来说又是高度相关且可国别性适用的；第二，雄心勃勃又现实公正的，包括从全球层面和单个国家角度看；第三，对所有国家有约束力；第四，目标短小精悍并易于理解和记忆。

满足下面两项标准是可能的，但无法做到同时全部满足：假如某些目标既有普世性（适用于所有国家并用来指导其行），同时又对国家层面有约束力，那么这些目标必须可以自动转换为国家目标。MDGs既可以转换为国家目标，又无需适应不同国家的不同需求和能力：预期所有国家都可凭借自身条件实现MDGs指标上的同等进步，如绝对贫困人口的比例减少一半。如前所述，这种做法对欠发达国家并不公平，因为相对条件下的同等改善意味着更贫穷的国家必须取得更大的绝对进步值。如果这些目标针对所有国家——不仅针对低收入和中等收入国家，而且针对高收入国家，那将更不公正。

建立一个分类转换程序，此问题便迎刃而解：对国家进行低、中和高收入的区分，然后赋以不同难度的任务。这只是解决了初步的问题，因为只要属于同一小组（如以购买力平价计算人均年收入水平在1,036—12,615美元之间的中等收入国家），这些收入差异巨大的国家也必须完成相同的MDGs指标。这里还有一个问题，即不同小组间的门槛不连贯。如当一国人均年收入从12,615美元增加到12,616美元时，它就会因组别变化而必须完成困难得多的任务。只有连续的转换因素才能解决这一问题，因为它使完成困难的难度程度上升比较平滑，不会随收入水平或其他发展指数的上升形成任何断层。

但所谓连续转换程序很难理解——至少对非专业人士如此，并可能导致始料不及的后果。这将同上述第四条准则相冲突，并使未来的发展议程丧失MDGs的主要优势之一，即目标易于理解、记忆和交流。

另一个挑战是如何调控发展的可持续性。当然，这可以加强可持续目标即目前的MDG-7，将涵盖环境和自然资源保护等更多方面。但“可持续性”还有更宽泛的含义。它可定义为持续力，不仅受制于环境，还受制于经济和社会退化。这样，调控可持续性就意味着，必须虑及实现一个目标对这一目标本身或对其他目标的长期负面影响。这一任务要求将未来国际发展目标界定为一个动态的最优化问题，又使这些目标变得非常复杂和难以理解。

解决这一问题的途径之一是同时界定目标变量及其副作用，如尽可能消除收入性贫困但同时不加快气候变化的目标。但这又产生了一个新问题：扶贫可以按全球层面或国家层面或次国家层面来计量，而气候变化只能在全球层面计量。这是因为扶贫是人类发展的终端目标即以人为本的目标，而气候稳定是以地球为本的目标。人们可以不用担心预期几十年后气候变化对人类发展的报复。所以，气候稳定可以被看做是人类发展可持续性的调控变量或者人类发展中的大多数方面长期进步的一个工具性变量。

因此，务必将气候变化作为未来全球发展议程的一个目标。但将其置于如削减收入贫困、营养、教育和健康等人类发展终极目标之后，也是有问题的。限制气候变化也许比在MDGs上采取更多行动还要紧迫，但从整合层面（全球层面对单一或国家层面）、时间层面（长期对短期）和功能层面（工具性对最终目标）来看，限制气候变化目标同大多数MDGs截然不同。

其他高度重要的目标也可适用于这一逻辑，如：金融市场的稳定性；一个开放的、规范的和公正的贸易体系；同传染病作斗争；全球联合管理海洋、大气层，太空，极地地区，淡水资源；控制国际恐怖主义；等等。所有这些都是高度重要的全球目标，但更多是调控可持续性、长期人类发展的工具。

最后，两种要求之间当然也存在矛盾，一是涉及发展问题的所有国家和所有行为体（国家，私营部门，社会倡议者和国际组织）平等决定未来的要求，一是涵盖人类所有相关领域的宏大目标的要求。今天，涉及发展问题的国家和行为体之间的不同利益比当初MDGs建立时还要多元化，因此所有利益攸关方必须做出一定的妥协。任何人都别想得到一个完美的2015年后议程。

但也存在一些睿智的妥协。因为在许多领域，冲突并不真正源于这种发展成果上的利益冲突。相反，这种分歧更可能是不同的国家和行为体对实现特定目标的公平成本负担问题存有不同意见。在这种情况下，谈判应该着重于融资负担的分配，而不是某个目标的具体内容。

六、目标选择

2014年初启动的未来发展议程谈判的一个主要议题是，该议程将包括哪些目标。对这个议题的讨论应该遵循上述选择标准，尽管这些标准不是没有问题，上文已经讨论过如何统筹这些问题。

无论如何，消除收入贫困、食品安全、教育、医疗卫生、计划生育和性别平等肯定会以这样那样的方式重现，当然将比今天的MDGs更聚焦于结果，特别是教育的相关目标。此外，列入一个基础设施目标是个不错的主意，也获得多数国家的赞同。这一目标将包括已经列入目标名单的水、卫生、保障性住房和能源供应等次级目标。

此外，很可能就抗压力（resilience）目标达成一致。抗压力目标指向人类和社会安全，即人类面对社会风险、经济风险，自然环境风险（地震、洪涝、旱灾等）、人为环境灾害（河水污染、土壤退化、森林消失、核灾难等）和社会政治风险（盗窃、家庭暴力、暴力袭击、绑架、暴乱、移居、酷刑、战争、政变等）等的自我保护能力。

尽管一些国家会表示反对，引入一个政治和社会文化能力框架（人权、善治、和平、安全、公民权利、社会包容，等等）仍是值得期待的。

同时，将分配问题纳入考虑也是值得期待的。这并不意味着引入额外的有关分配的目标，而是衡量不同人群在每项目标上的成就或依据不同人群（穷人和富人、女人和男人、城市和乡村、弱势和强势等）相对应成就进行加权处理，以避免这样的情况，即：一国在特定目标上的总体进步要么掩盖了重大的内部差别，要么在极端情况下只是既得利益者的进一步获益。

最可能引起争议的是如何增进环境目标的地位。“里约+20峰会”宣言给未来可持续发展目标提出了几条意见。许多意见已经作为次级目标或指标（如生态多样性、森林保护，减少碳排放）加入MDGs议程，但这些指标应受到的承诺和地位有待加强。“里约+20峰会”宣言建议的其他目标也包含成果，因而很容易纳入新的发展议程（如防止沙漠化、土壤退化或淡水资源过度开采）。另一些目标就不那么容易纳入，因为它们根据微观指标进行衡量，严格说来称不上真正的最终目标，而是工具或发展的“推手”，诸如气候稳定指标。没有这些推手，许多终端发展目标从长远看就不可能完成。

同样，在当前的MDGs中再增加诸如经济增长、获得技术、药品、公正的全球贸易或资本市场的稳定性等目标也没有多大意义。有评论家提出将这些目标融入未来的国际发展议程，但是这些目标只是诸多人类终极目标实现短期的和特别是长期的进步的条件。正如气候稳定性和环境保护的某些方面，都只是关键的工具而不是最终发展目的。

此外，相比大多数MDGs，这些工具性目标需要国际合作。一国政府不能独自决定是否完成这些目标，因为会对其他国家产生影响。搭便车是可能的，因为实现这些目标的成本必须由单个国家承担，但受益却是集体性的。

七、一项包含两部分内容的议程

2015年后议程还将伴有第二部分议程：一项全球公共产品的保护和生产目标（表4）。这包括目前MDGs目标8中的诸多指标，也包括来自于SDGs的诸多工具性目标。无论如何，这一部分议程目标必须比MDGs目标8更宏大、具体、量化和有约束力。思考这一问题的方法之一是“共同但有区别的责任”原则。

第二部分议程可能涉及的问题包括10项：气候稳定性；防止海洋过度捕捞、海洋酸化和向海洋倾倒固体垃圾；联合管理稀有矿物资源、全球能源保护和鱼类保护；联合管理全球食品生产；跨界管理水资源；控制传染病；开发一个准入的、平等的和规范的国际贸易体系（MDGs目标8的一项指标）；全球金融体系的稳定性和整合；遏制国际恐怖主义；销毁杀伤人员的地雷和大规模杀伤性武器；等等。此外，第二部分议程还需含有这样一项协议：公平分配保护和生产公共产品的成本，包括为实现第一部分议程和发展政策一致性目标的发展援助的有约束力的承诺。

两部分议程相互依赖并因此构成一体，应作为一揽子计划进行谈判。但也有理由将此分成两大清单。首先，同第一部分议程目标相比，第二部分议程目标的观念和方法论是不同的：其一，第二部分议程是工具性的，而不是发展的最终目标；其二，不像第一部分议程那样，第二部分议程重视投入和产出而不是目标的影响或成果；其三，第二部分议程用宏观指标来衡量，即以地区、国家或全世界作为参数，而第一部分议程的多数指标都是微观变量，均采用个体数据；其四，第二部分议程着眼于事关所有人的全球公共产品，而第一部分

表 4：2015 年后议程的两部分结构^[4]

| 第一部分：人类发展目标 ^[5] (发展的最终目标) ^[6] 5-8 个目标，例如： ^[7] | 第二部分：重要的全球公共产品 ^[8] (工具性目标/发展的推手) ^[9] 5-8 个目标，例如： ^[10] |
|--|--|
| 减少收入贫困； ^[11] | 限制气候变化； ^[12] |
| 食品安全； ^[13] | 全球联合管理海洋、大气、太空、 极地地区、淡水资源； ^[14] |
| 教育； ^[15] | 遏制传染病； ^[16] |
| 健康和计划生育； ^[17] | 改善金融市场的稳定性； ^[18] |
| 基础设施（能源、住房、水和卫生）； ^[19] | 创造一个公开、规范的、公正的世 界贸易体系； ^[20] |
| 环境（清洁空气和水、保护资源）； ^[21] | 制止国际恐怖主义； ^[22] |
| 弹性（人类和社会安全）； ^[23] | 裁减杀伤人员的地雷和大规模杀 伤性武器； ^[24] |
| 善治（透明、效率、政治参与和公民权）； ^[25] | 监督：国际层面上的监督。 ^[26] |
| 监督：地方（微观）层面上的监督，和在 性别、收入、地理位置上加以区别以便对 政策结果分配和平等问题进行调控。 ^[27] | |

资料来源：笔者自制。^[28]

议程目标却重视全球范围内大多数贫困人群的主要问题。^[7]

其次，第二部分议程目标对于第一部分议程目标是工具性的。第一部分议程目标内部也是相互支撑的（如教育和健康），但两部分议程的积极因果关系是单向的：扶贫也可影响第二部分议程目标，但却是消极的（如气候变化）或相比之下非常小（如减少穷人对金融市场稳定的积极影响微不足道）。

第三，两个部分议程的目标反映了两种略有不同的哲学思想，很难同等程度地融入单一议程中。坚持MDGs的人警告说，由一个更全面的SDGs来代替MDGs将使扶贫和发展问题在一个更宽阔的解决全球问题的议程中被边缘化，而SDGs的倡导者则担心仅从“里约+20峰会”成果文件中选出的少许目标将会埋没整个可持续发展的哲学。

一揽子计划内的两个部分目标清单的分裂，可被视为两种极端立场的妥协：一种立场认为新的国际发展议程应该继续重视全球贫困而不是全面关注全球问题；而另一种立场则认为鉴于这些问题的相互依赖性，新议程必须使目前的MDGs更全面，甚至应该带有更激进的全球观念，而不是仅仅关注数量越来越少的援助依赖国。

八、未来议程的范畴

2015年后议程的所有目标必须具有不折不扣的普世价值：第二部分议程目标本身就有普世定义，因为这些目标偏重全球公共产品，因此只能用全球层面的数据来衡量。但第一部分议程目标也应适用于所有国家，约束所有国家，对所有国家一视同仁，而不能像MDGs那样仅针对发展中国家。这将需要加以区分：将全球目标转变为国家目标，使得这些目标既容易实现，又适应于每个国家的不同能力。这也可以鼓励富国的减贫、婴儿死亡率降低和辍学率下降。

这些目标应被视为一项全球性挑战，所有国家只有相互合作才能驾驭它们。所有国家对第一部分议程目标负有直接责任，对第二部分议程目标负有共同责任，部分国家对第一部分议程目标负有间接责任。间接责任可以通过两个方面实现：一是对实现第二部分议程目标作出贡献，即保护和生产所有有利于实现第一部分议程目标的公共产品；二是向不能依靠自身力量实现第一部分议程目标的国家特别是非常贫穷和脆弱的国家提供资金和技术援助。

这样，对外援助将仍是执行新的发展议程的重要因素，这意味着援助有效性仍至关重要。但至少资金援助将只会对越来越少的最不发达国家重要。与此同时，国内筹款对世界各国都将日益重要。对“援助”的替代性观念可以是“为实现新MDGs的资金贡献”，这可以导致对全球发展融资的更加全面的理解。不同国家为保护和生产全球公共产品所提供的资金贡献理应承担不同，须基于其承认国际和国内不平等的各国财富与人均收入水平确定，进而也允许极度贫困的国家作出贡献即成为纯粹的受援国。这将体现某种金融机制的自启机制和基本国际协议（国际税收和费用；非法金融流动协议），反对后殖民时代的捐助国—受援国的“援助”关系，后者包含内嵌的权力不平衡和有缺陷的审计机制。说到底，援助有效性概念将被“全球可持续发展融资有效性”概念所取代，后者包括公共和个人、国内和国际的资金来源。

这一真正普世性的议程在催生真正的政策一致性方面也将比MDGs能力更强。迄今为止，政策一致性被界定为“不伤害”减贫目标。相比之下，新的全球框架必须使与发展有关的部委和机构密切协作，同其他部委和机构协调一致，并就包括共同目标和指标原则的统一战略达成一致。这样，所需要的就是一种指导全球发展的系统和逻辑一致的概念方法，它得到“整个政府”的接受和贯彻。成员国的其他部委不能仅仅满足于保证其政策“不伤害”减贫目标。它们必须在执行服务于明确的全球目标的政策时发挥积极作用，并在拟定确保部际政策一致性的战略时更加紧密地合作。这样的政策一致性提升援助国的可信性。政策一致性和援助国可信度归根结底比动员更多的援助和非援助性资源更为重要。当然，政策一致性本身并非目的。它只是发展的重要先决条件，因而应被纳入新发展议程的第二部分议程目标之中。但由于它并非发展的终极目标之一，因此不能成为第一部分议程目标的一部分。

注释

[1]J.Betz,“Die Qualität öffentlicher Institutionen und die sozioökonomische Entwicklung,”Nord-Süd aktuell,Vol.17,No.3(2003),p.456.

[2]UNDP (United Nations Development Programme),Human Development Report 2000,New York,UNDP,2000.

[3]A.Sen,Poverty and Famines:An Essay on Entitlement and Deprivation,Oxford:Oxford University Press,1981.

[4]M.Lipton and M.Ravallion,“Poverty and Policy,”in H.Chenery and T.Srinivasan eds.,Handbook of Development Economics,Vol.3B,Amsterdam:North-Holland,1995,pp.2551-2657.

[5]OECD/DAC ed.,Shaping the 21st Century:The Contribution of Development Co-operation,Paris:OECD/DAC,1996,http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf,p.2.

[6]M.Loewe et al.,“Post 2015:Green and Social –How to Manage Synergies and Trade-offs in the Coming International Development Agenda?”Briefing Paper,Bonn:DIE,2014(forthcoming).

[7]See H.Janus and N.Keijzer,“Post 2015:How to Design Goals for (Inter)National Action?”Briefing Paper,No.23/2013,Bonn:DIE,2013.