



2013 年实质性会议

2013 年 7 月 1 日至 26 日，日内瓦

高级别部分

2013 年世界经济和社会概览：可持续发展挑战

概述*

摘要

世界在可持续发展所有三个层面——经济、社会和环境上都面临着挑战。生活在赤贫之中的人仍超过 10 亿，收入不平等现象在许多国家内部和在国家之间持续恶化，同时不可持续的消费和生产形态导致巨大的经济和社会成本并可能危及地球上生命的延续。要实现可持续发展就必须采取全球行动促进增长和就业，以实现争取进一步经济和社会进步的合理愿望，同时必须加强环境保护。

可持续发展必须具有包容性并考虑到最贫穷和最弱势群体需求。必须拟订以行动为导向、具有协作性并适用于不同发展水平的宏伟战略。这些战略必须系统地改变消费和生产形态，并除其他外能带来明显的价格调整、鼓励保护天赋资源、减少不平等现象及加强经济治理。

编写《2013 年世界经济和社会概览》的目的是为关于可持续发展的审议工作提供帮助，所关注的重点是三个重要的跨部门问题：可持续城市、粮食安全和能源变革。虽然《概览》无法全面涵盖 2012 年联合国可持续发展大会题为“我们希望的未来”的成果文件（大会第 66/288 号决议，附件）第五部分所确认应采取行动和后续行动的各专题领域的所有方面，但希望重点讨论其中三个跨部门问题的做法能有助于开展该次大会在迎接可持续发展挑战方面的后续行动。

* 本文件迟交，原因是较晚收到某些重要资料。



2015 年后全球可持续发展挑战

世界各国领导人在 2000 年 9 月通过了《联合国千年宣言》，¹ 从而为实现千年发展目标奠定了基础，并就减少贫穷和人类发展的重要性成功地形成了全球共识。自那时以来，国际社会设法提高了很大一部分贫穷和弱势群体的生活水平。在 2015 年期限之前 5 年，全世界就达到了减贫目标。在各发展中区域，每天靠不足 1.25 美元生活的人口比例从 1990 年的 47% 下降到 2010 年的 22%。与 1990 年相比，生活在赤贫条件下的人口到 2010 年减少了大约 7 亿。但是，取得的成果与国际社会的期望和定于 2015 年限期之前要达到的各项全球目标之间尚有差距。国际社会必须大胆采取协作行动，加快实现千年发展目标的进程。

继续执行当前的发展战略将不足以实现 2015 年后的可持续发展。此外，根据“一切照旧”的假设可看到明显的风险，因为有越来越多的证据显示：

(a) 在缺乏足够保障措施的情况下气候变化的影响很可能会加剧，因此需要促进对自然资源和生态系统的综合及可持续管理，并按照共同但有区别的责任原则采取减缓和适应行动；

(b) 饥饿和营养不良现象虽然在许多发展中国家正在减少，但在另外一些国家中仍持续存在，粮食及营养安全对太多的国家而言仍是一个可望而不可即的目标；

(c) 许多国家内部和国家之间的不平等现象在持续加深并已达到极高的程度，由此引来了高度紧急局势和社会冲突的幽灵；

(d) 快速城市化特别是发展中国家的城市化进程提出了对城市发展的设计和管理方法进行重大变革及大幅度增加对城市基础设施和服务的公共及私人投资的要求；

(e) 很可能仍然无法满足数以亿计的家庭的能源需求，除非在确保获得现代能源服务方面取得重大进展；

(f) 必须预防金融危机一再发生，必须使金融系统转向，以促进为实现可持续发展所需的长期投资提供融资。

过去一些年来，可持续发展遭遇的全球挑战来源于一系列大趋势，例如不断变化的人口结构、不断变化的经济及社会动态、技术进步和环境恶化趋势。必须学会去更好地理解经济、社会及环境条件中这些趋势及其相关变化之间的关联性。2012 年 6 月 20 日至 22 日在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会着重指出了各种需优先关注的相互关联的挑战，包括体面工作、能源、可持续城市、

¹ 见大会第 55/2 号决议。

粮食安全与可持续农业、水、海洋和备灾工作。² 本概览的重点是对实现可持续发展具有直接影响的这些跨部门问题中的三个问题，即：(a) 可持续城市；(b) 粮食及营养安全；及(c) 能源变革。其他挑战也很重要，但对这类挑战的全面讨论超出了本概览的范围。

部分趋同和不平等现象的持续存在

近几十年所取得的进步及进步的不平衡性与全球经济的变化有内在联系。一些大型新兴经济体的快速增长导致了生活水平方面的部分趋同，但同时也伴随着赤贫和不平等现象的持续存在。不平等现象对总需求、保健和教育方面的投资及社会政治和经济稳定造成不利影响，从而破坏了实现包容性增长、平等获得社会保护及更为广泛的可持续发展的前景。

在未来的几十年中，不同类型的人口动态可能会进一步加剧发展中国家和发达国家及在全球一级的不平等现象。城市化速度的加快、人口的快速增长及老龄化在反映许多国家欣欣向荣的同时将对国家及地方基础设施和公共财政、护理、卫生和教育系统造成重大压力。

为应对这些挑战并为实现 2015 年后的全球可持续发展作好准备，必须拟订一个强有力的全球发展议程，以促进在商品和服务生产方式、工作机会创造方式、全球消费形态、自然资源管理和治理机制方面进行变革。

追求可持续发展的战略

《21 世纪议程》³ 强调了可持续发展三个层面之间的相互关联性。但可以说，该议程的实际实施工作并没有按所设想的综合方法进行。虽然千年发展目标关注了一些特定的社会及人类发展优先事项，但当今世界出现了新的挑战，而金融、经济、粮食和能源等多重危机又加剧了这些挑战，从而使所有国家在实现可持续发展方面的能力都受到了威胁。联合国可持续发展大会重申了国际社会就按照《21 世纪议程》各项原则包括共同但有区别的责任原则追求可持续发展所作出的政治承诺。

《21 世纪议程》实施进程与联合国可持续发展大会

现在很清楚，需要重新整合在经济、社会及环境实施工作方面的努力，并需要把目前在千年发展目标标题和在未来可持续发展目标标题下展开的两条讨论轨道视作可持续发展方式的两个层面。

² 见 <http://www.uncsd2012.org/about.html>。

³ 联合国环境与发展大会的报告，1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢，第一卷，环发大会通过的决议(联合国出版物，出售品编号 E.93.I.8 及更正)，决议一，附件二。

在发达国家中形成的不可持续的消费和生产形态带来了重大的可持续发展挑战，而发展中国家却在日益仿效这种形态。例如，发达国家的人均温室气体排放水平高于稳定大气层温室气体浓度所需水平的 20 至 40 倍。发达国家的人均生态足迹比其生物能力大 4 至 9 倍。伴随并促进这种形态的高度不平等现象也使这种形态在社会上无法持续，并阻碍着实现人类发展目标的进程。如果没有一个有效的全球议程，发达国家和发展中国家的高收入家庭很可能会继续采用不可持续的消费做法。

需要制订包容性战略并进行技术创新

联合国可持续发展大会成果文件⁴为实现向可持续发展过渡从而提高所有国家今世后代的幸福度提供了指导。可持续发展战略必须具有包容性须特别关注最贫穷和最弱势群体需求。必须拟订以行动为导向、具有协作性并考虑到不同国家的情况的宏伟战略。

这些战略必须能系统性地改变消费和生产形态，并除其他外能带来明显的价格调整、鼓励保护天赋资源、减少不平等现象及加强经济治理。这个进程必须能最大限度地减少具有负面外差因素的消费和生产类型，同时又能力求最大限度地增加能创造正面外差因素的消费和生产类型。使负面外差因素最少化的例子包括减少环境污染，正面外差因素的例子则包括技术改造、减少浪费粮食及提高能源效率等。

在这一变革中，技术无疑将发挥重要作用。改变消费形态可以促进创造实现可持续性所需的新技术，并按理想速度采用和传播新技术。要成功实现这些改变就必须对经济和社会进行实质性重组并改变生活方式。需要为创造和采用新技术引入经济及财政激励机制，包括创新性政策改革。

除贫、改变不可持续的消费和生产形态和促进可持续的消费和生产形态，以及保护和管理经济及社会发展的自然资源基础是可持续发展的首要目标和不可或缺的要害。必须把保护气候和环境作为这个大框架下的一个普遍共同目标来追求。制造及服务部门在全球的搬迁同样意味着发展中国家和发达国家都必须采用适当的技术监管标准和社会标准，并向发展中国家提供技术及财政支助。

全球可持续发展变革，除其他外，将带来如下行动：重大价格调整、对保护天赋资源作出强力承诺、减少不平等现象、引入环境核算、加强公共生活领域、使金融部门转向支持实体经济及分享利润和就业机会。沿着这些路线进行的变革将提高人民的幸福程度，特别是最贫穷群体的幸福程度。

发展中国家的可持续发展战略将继续优先考虑人类发展，其核心目标是消除贫穷。人类发展要求在国家一级更多地关注质量和一致性问题。人类发展是

⁴ 大会第 66/288 号决议，附件。

否能成功在很大程度上取决于是否能利用全球化创造的机会和最大限度地减少其负面影响。在这方面，也许必须改善对资本流和宏观经济监管的管理，而国家发展战略与全球决策之间的一致性也非常重要。全球机构必须满足发展中国家的特殊需要，特别是最不发达国家、小岛屿发展中国家、内陆发展中国家和处于冲突后局势的国家的特殊需要。同样，全球议程必须更重视人权、预防冲突、善治和减少不平等现象等问题。

发展中国家实际上已经提出了比发达国家至今所实施的倡议更为先进的倡议。例如，厄瓜多尔和玻利维亚多民族国将“自然权利”载入其最新的宪法。许多发展中国家正在发展自己的可持续生活方式和消费形态并提出了理想模式。它们利用自己的传统知识，可在许多领域跳跃式采用更可持续的生产手段，包括使农业、工业和服务业绿色化。发达国家可通过提供在实施手段方面的适当合作(例如通过技术改造及转让)促进这一进程。由此，发达国家和发展中国家可进入一个合作和参与的良性循环，从而确保全球可持续发展。

建立可持续城市

城市化为全世界成百上千万人提供了新工作和新机会，并为全世界范围的除贫工作作出了贡献。同时，快速城市化提高了对资源基础的压力，增加了对能源、水和环卫服务及对公共服务、教育和保健服务的需求。

自 2007 年以来，居住在城区的人口已占世界人口的一半以上；估计到 2050 年，这个比例将超过 70%。全世界 80%的城市人口将居住在发展中区域，特别是在非洲和亚洲的城市里。

在 1950 年至 2010 年期间，小城市人口净增 13 亿，是中型城市(6.32 亿)或大型城市(5.70 亿)所增人口的两倍以上。中型和大型住区在今后 15 至 20 年中日益上升的重要性对政策的影响是值得注意的。这类城市将来主要会建在低收入和中收入国家。在许多发展中国家，快速城市化需要额外资源，地方政府的能力发展已成为紧迫问题。还应注意，由于人口流动、人口自然增长、社会经济发展、环境变化，以及地方及国家政策的原因，城市地区在不断演变。

如果没有一个能解决相关问题的政策框架，到 2050 年居住在贫民窟的人数可能会增加三倍

在低收入和中收入国家的许多城市里，获取公共服务(例如，水、环卫、电力和保健)的机会仍然不足。在改善获得完善基础设施服务、体面就业的机会及降低遭受污染、自然灾害及其他风险时的脆弱性方面，体制能力受到重大挑战。早已获得基本公共服务的中上收入和高收入国家的城市则在如何更有效率地利用能源和水、减少废物的产生及改善其回收系统方面面临挑战。特别是，大型和

更富有的城市可能有管理良好的资源系统，但这些城市同样存在生态足迹过大的问题。

气候变化的影响加深了城市的脆弱性并使穷人的应变能力受到进一步压力。同样，当前的经济危机提高了贫穷国家和富裕国家城市中知识青年的失业率。在许多发展中国家，农村和城市地区之间及城市地区内部的不平等现象是长期存在的特征。大约有 10 亿人仍然生活在缺乏基本基础设施和服务(例如，水、环卫、电力、保健和教育)的贫民窟。如果不采取果断行动，那么到 2050 年贫民窟居民就可能多达 30 亿人。

有效的城市管理是实现城市可持续性的一个关键条件

用于促进城市地区可持续发展的政策框架要求在地方、国家和全球社会及伙伴关系之间进行多层次合作，以调动公共及私人资源。民主合法性和利益攸关方协商也很重要。

城市地区的可持续发展要求进行整合和协调，包括土地的利用问题、粮食安全、创造就业机会、发展交通基础设施、保护生物多样性、节水、寻找可再生能源、废物及回收管理，以及提供教育、保健和住房。

可以确认各种协同效应，例如废物和回收管理(环境管理)与获得水和环卫服务(社会发展)之间的协同效应、空气质量保护与绿色公共交通之间的协同效应、可再生能源的生产和分配与获得绿色能源的机会之间的协同效应，以及减少不平等现象的目标(有效城市治理)与获得教育和保健服务的机会(社会发展)之间的协同效应。

本概览针对不同的国家组提出了一整套投资于基础设施、公共服务和能力发展的综合方法。对农村和城市发展采用综合方法至关重要。投资于农村地区的经济及社会基础设施可改善生产力、减少贫穷及不平等现象，并为可持续生计创造新机会。

要实现穷国的城市可持续发展就需要对道路、水、污水系统、电力等基础设施和对学校、公共交通和保健等服务设施进行投资。对绿色工业变革进行跳跃式投资可为青年人创造就业机会。中收入和高收入国家的城市必须对基础设施、可再生能源和建筑进行投资并提高电力和水的利用效率。全世界大多数城市都需在减少水污染和改善废物收集和回收系统方面进行投资。对发展中国家的城市当局而言，提供获得现代能源服务的机会是一项真实挑战，因为它们往往没有足够能力做出反应，也没有能力筹集投资所需的长期财政资源。

不能对城市可持续发展采取“一刀切”做法，因为各城市的优先事项、目标和道路很不相同。政策框架必须能促进采取共同综合方法，但同时要区分高收入、

中收入和低收入国家的责任。因此，应按照各城市主要利益攸关方确认并排定优先秩序的特定挑战和机会来制订用于推进可持续发展进程的措施。

确保粮食和营养安全

必须确保全世界每一个人都有机会获得足够的营养食品。本概览着重指出了这方面的各种挑战和为确保 2050 年之前的粮食和营养安全在粮食系统所需进行的变革。

把撒哈拉以南非洲的挨饿人口比例减半的目标将无法实现

基本粮食不安全问题仍然影响着 10 亿人，与 1970 年时一样多。但是，营养不良人口的比例已从 1990-1992 年期间的 20%降低到 2008-2010 年期间的 15%。各区域的进展情况不平衡，而 2007-2008 年的粮食和金融危机又构成了新挑战。根据目前的情况，在 2015 年底前把撒哈拉以南非洲和南亚的挨饿人口比例减半的目标将无法实现。

由于现有粮食的质量低下、品种单一，因此营养不良挑战的范围比饥饿或营养不足问题的范围要广。一个人可摄取足够日常生活所需的热量，但仍遭受“隐性饥饿”，因为膳食缺乏多样性会导致摄取的微量营养素过低。发展中国家和发达国家都存在这个问题，多达 30%的世界人口受此影响。摄取热量过多是另一个重大的全球公共卫生问题，因为每年有 280 多万成年人因体重过重和肥胖而死亡。

相关估计数显示，为使到 2050 年前新增的 23 亿人吃饱饭，全球粮食产量必须增加 70%。预测对粮食的需求将继续转向更资源密集型的农产品，如牲畜和奶制品，因此会加大对土地、水和生物多样性资源的压力。

在供应方面，鉴于资源约束日剧，如何满足对粮食日益增多的需求是一个重大的关切问题。当前的农业做法是温室气体排放的一个主要来源，同时还导致其他问题，例如土壤肥力的丧失和地表径流造成的水污染。气候变化造成气温升高和天气模式更不稳定，可能早已对农作物收成产生影响，从而影响了收入和农业生产。

把土地更多地用于生产生物燃料将增加供应方面的约束因素，有可能会推高粮食价格，进一步影响在经济上处于最不利境地的群体。同样，当前的城市化趋势也会加快土地转用于非农业生产用途的速度。

粮食、水、能源、环境与气候的关系

对粮食安全和环境采取综合方法时应考虑到粮食、水、能源、环境与气候的关系，同时重新调整粮食生产、流通和消费。在最大限度地减少对环境的影响并提高自然资源利用效率的同时，粮食安全将要求提高农业生产力，特别是发展中

国家的农业生产力，因为这些国家的农业在国内生产总值中占了很大的份额，但在生产力方面却仍然存在着较大的差距。快速增加产量被认为是可行的，特别是在那些生产力存在较大差距的地区。同时已确认，保护土壤质量和管理作物及牧场，包括恢复退化土地，除了能提高成本效益外，还是农业在减缓气候变化方面所具有的最大潜力。要提高生产力就必须增加对与农业相关的研发工作的公共投资。

在扩大研究范围方面，特别是对生物技术的研究方面，需要私营部门发挥重大作用，重点是粮食安全。还需作出特别努力以弥合小农户农场的生产力差距，因为小农户农场在参与实施可持续农业做法方面具有很大潜力。要使处于非常不同的农业生态区域里的大量小规模生产者更快地提高生产力，就必须改善技术的传播和改造方式，以满足他们的具体需要。

一个基础广泛的农村发展战略必须包括基础设施投资，以便更好地将生产者与产出市场相连，包括农村-城市之间的连接和改善流通系统和储存设施。新经济机会的前景，包括能促进进入投入市场及信贷和保险市场机会的体系变革，同样会鼓励发展中国家的小农户特别是女农民提高生产力。

社会保护机制，包括社会安全网，同样必须是范围更为广泛的农村发展战略的组成部分，以便利低收入家庭获得食物。这样不仅能保护最弱势群体抵御短期经济冲击，而且还能以帮助他们获得食物和以加强小农户管理风险及采用具有更高生产力的新技术的能力的方式来促进长期应变能力。

减少粮食浪费可增进粮食体系的可持续性

引导粮食消费转向资源密集程度较低但更具营养的饮食对于实现粮食可持续性同样至关重要。特别是，减少粮食浪费可显著增进粮食体系的可持续性。目前估计全球粮食总产量的 32% 被浪费掉了。要大幅度减少被丢失和浪费的粮食数量就必须对粮食链的各个环节(生产、储存、运输和消费)进行变革。在发达国家，由于管理做法和消费习惯的原因，最需要在零售和消费者方面作出努力。在发展中国家，在粮食到达市场之前，需要在生产者方面进行干预，以解决收获技术和储存条件不足的问题。必须在国家和国际一级解决对土地和水进行投机的问题。需要更多的投资资金来帮助实施这些战略和支助其他国家拟订自己的战略以增强粮食生产体系的应变能力。

国际社会可以帮助发展中国家作出努力，设计和实施能提高其在面对粮食价格波动和气候变异时的应变能力的政策。优先行动应包括审查贸易政策，以确保这类政策有助于粮食及营养安全，同时要建立一个能及时提供关于区域和国际库存信息的透明的粮食市场信息系统。需要改善国家和区域一级早期预警系统的可靠性和及时性，重点是那些特别易受价格冲击和粮食紧急情况影响的国家。还需要改革目前的全球交易体系，从而向最穷的群体提供公正和公平进入市场的机会。

改变富裕国家和消费者的生产和消费形态，包括饮食习惯，可为确保粮食和营养安全作出显著贡献。为满足对肉类不断增长的需求，畜牧部门一直在迅速发展，从而成为水资源短缺、污染、土地退化和温室气体排放的一个主要肇因。需要采用更可持续的饮食方式来扭转这一趋势，但只要市场价格没有反映这种稀缺性，就不足以促成行为变化。需要以宣传、倡导、教育和立法的方式来实现这类文化变化，从而减少高收入和中高收入国家在零售时和在家庭里的高度粮食浪费；此外，还需要改善政策工具，以促进可持续饮食。

能源变革挑战

能源系统的变革必须成为可持续发展议程的一个核心要素，目的是在公平和环境可持续性的情况下改善人民的生活水平。根据秘书长的“人人享有可持续能源”倡议和其他提议，已提出的能源方面的明确目标是：结束对传统生物物质作为热能来源的依赖性；改善获得可靠、足够和优质电力的机会；促进采用在提供能源服务方面的最佳做法；以及确保不可靠或劣质能源不会损害贫穷的个体户或家庭企业主的机会。

能源系统的变革必须成为可持续发展议程的一个核心要素

最新估计确认，排放趋势将有可能导致温度升高，很可能带来灾难性后果。即使全面实施目前规划的所有减缓政策，包括扩大可再生能源的使用范围和提高能源效率，仍不可能实现到 2050 年将温室气体排放稳定在百万分之 450 这一目标。

如果有人要强调可再生能源增多了、一些城市在减少污染方面取得进展了、改善可持续发展的政策得到实施了，以及国际可持续性协定获得通过了，那么今日世界无疑比不采取任何行动的世界更为环保了。但是，即使考虑到了所有这些因素，可能的前景仍然是：达不到预期的减排目标。

根据某些预测，到 2050 年时，排放浓度可能会达到百万分之 650 至 700 二氧化碳当量，到 2100 年达到百万分之 800 至 1 300 二氧化碳当量。⁵ 在排放浓度增高的同时，全球平均温度到 2050 年将升高摄氏 2 度至 3 度，到 2100 年将升高 3.7 度至 5.6 度。

现已确认了可通往可持续能源的多条道路。在减少排放和改善福祉方面现有很多能源技术选项。数以百计的假设已表明，世界各国可沿着数量众多的能源道路来实现可持续发展，但首先需要制订雄心勃勃的政策、改善国际合作，包括实施手段、行为改变和前所未有的投资水平。

⁵ 见经济合作与发展组织，《到 2050 年的环境展望：不采取行动的后果》（2012 年，巴黎）。

各种可持续发展道路具有共同特征

各种可持续发展道路尽管不尽相同，但具有共同特征。首先，开始实施政策的时间越早，所采取的行动的技术灵活性就越大，所需成本则越低。其次，能提高能源服务交付效率的政策可发挥很大作用。从假设中得出的分析结果所提供的最重要的揭示也许是：如果在提高能源效率上果断进行投资，则世界各国在控制排放方面可发挥很大作用。强调要改善终端使用效率的各种假设趋向于能实现可持续发展目标，如确保(几乎)普遍获得电力、维持空气质量，以及限制全球平均温度上升。但如果在提高效率上的成果不大，则世界各国将高度依赖快速创新和增加供应“清洁”能源。另一个揭示是，所制订的可持续发展道路排除了核能和碳捕获及储存(及其生物工程变体)，因为这些技术面临巨大的社会-政治和技术挑战。但是，把这些技术排除在外的做法使实现可持续发展变得更具挑战性，并需采取特别措施来提高能源效率和降低需求。

假设结果表明，如果不制订新的有利于穷人的定向能源政策，那么到 2030 年仍将有大约 24 亿人要依赖固体燃料做饭，即比 2005 年有这种依赖性的 21 亿人多 3 亿。实施能直接解决能源-贫穷关系问题的非常雄心勃勃的一揽子政策可确保使能获得现代能源的人口增加 19 亿。这种一揽子政策必须把用于支付能获得现代能源机会和购买家电的前期成本的融资(包括小额贷款)与按市场价格提供 50%燃料补贴的做法结合起来。但即使实施了如此雄心勃勃的一整套政策，无法获得现代能源的人仍将有 5 亿，其中大多数人在非洲农村地区和偏远地区。必须通过国际发展合作实施新的具体定向方案来提供现代能源服务。

能源变革与经济和社会包容可以兼容

可持续能源变革与经济和社会包容可以兼容。特别是，可以在不违背为遏制增加排放而制订的措施的情况下、以相对适度的相关投资成本实现接近普遍获得清洁烹饪燃料的目标。

本概览并不认为技术是能源变革的主要限制性因素，但对在实施国家政策和在实现相称的国际合作水平方面存在的经济、社会和文化障碍则不那么乐观。

可持续能源变革所面临的复杂挑战包括经济增长、宏观经济平衡、技术创新和扩散，以及人类发展方面的关切等各种问题。这就把政策的一致性置于极其重要的地位。此外，产业政策、技术创新、转让和改造，以及基于综合能源评估结果之上的能源计划要求有果断、巧妙和一致的国家决策和国际合作。

低碳、包容性增长要求创建对变革“有利的环境”所需的整套条件到位：政策空间和一致性、国际融资、国际合作，以及授予国际机构权力、确立规则和准则。需要创建一个有利环境使相关产业政策能加快经济增长和促进绿色行业及大型公共和私人投资项目。必须提供足够的国际融资机会，特别是对发展中国家和最不发达国家。应尽可能利用国内来源，但所需的投资规模使国际融资必不可少。

在设计国家可持续发展战略时要整合在宏观经济、能源部门、技术的利用、社会和经济包容性政策，以及环境等方面的复杂进程。必须建设在这些领域的国家能力和国际合作。当今世界需要一次大力推动——一次以公共投资引导、以国际发展合作为基础和能够促成私营部门投资和创新的推动，从而实现能源系统的可持续变革。

为可持续发展筹资

要应对上文述及的各项挑战就必须进行大规模投资。现已认识到，兑现就官方发展援助所作的承诺至关重要。创新性融资机制同样有助于使发展中国家调集可用于为发展供资的新资源。必须确保向各部门提供可持续供资，包括农业、林业、能源、卫生和教育，以及各经济条块，如发达国家和发展中国家的中小型企业、基础设施和创新。必须特别关注对全球公域（例如大气层、海洋、生物多样性和森林）和全球卫生的供资。本概览显示，要兑现目前就实现千年发展目标所作的承诺就已需要大幅度增加公共支出了。本概览还确认了与概览三个重点领域相关的筹资挑战：可持续城市、粮食安全和能源变革。

要实现千年发展目标就必须增加公共支出

从对 27 个发展中国家的国家一级全经济范围模型分析得出的证据表明，要在 2015 年底前实现千年发展目标就必须大幅度增加发展中国家的前期公共支出。⁶ 首先，用“一切照旧”的假设评估了根据预期经济增长、现行公共支出优先秩序和预算融资政策在实现千年发展目标方面的进展情况。这一基线假设评估了这些国家在实现各项目标方面是“正在轨道上”还是“偏离了轨道”，同时考虑到社会支出在实现这些目标的实效上的非线性情况。所有 27 个国家一级研究的结果都发现，虽然以现行公共开支作为假设仍可在人类发展方面实现显著进展，但只有两个国家（智利和古巴）可在 2015 年底前全面实现与完成小学教育、降低儿童和孕产妇死亡率及扩大饮用水和基本环卫服务覆盖范围等有关的一系列目标。

对于那些“一切照旧”的做法不足以实现目标的案例，分析报告研究了要增加足以在 2010 年至 2015 年实现这些目标所需的公共支出的一些政策假设。

分析结果发现，只有少数国家有实现人类发展目标的实力：以现行政策为基线，18 个国家需要将其公共支出在其国内生产总值中所占比例再增加 2 个百分点或更多。估计这些国家为实现各项目标所需的公共支出将占国内生产总值的大约 7%，在某些情况下甚至更高。

⁶ 这些分析是由本国研究人员和政府专家负责进行的，联合国秘书处经济和社会事务部和世界银行则提供了技术支持。虽然全面覆盖了拉丁美洲，但至今只完成了对 9 个非洲和亚洲国家的个案研究工作。

对拉丁美洲和加勒比国家中的6个国家所作的最新分析考虑到了全球金融危机，比较了经济增长放缓和没有放缓这两种假设下的社会指标。分析结果发现，由于经济增长放缓，在2010年至2015年期间额外的公共支出需求在国内生产总值中所占比例每年将上升1.6%至3.4%，而这还不包括对这6个国家原先所估计的支出需求。

正如本概览所显示的，要落实为通过采用可再生能源遏制碳排放而设计的减缓政策就必须大幅度增加投资。鉴于在筹资方面现有的限制因素，加快对可持续发展的投资可能会给各国公共财政造成太大的压力。

可持续发展要求财政政策和公共投资分配的一致性

需要设计针对减缓温室气体排放、经济增长和人类发展的一致性政策。本概览展示的证据表明，发达国家和发展中国家对温室气体排放实施征税的做法可能是有用的。财政政策不仅可有助于减缓温室气体排放，而且在结合一整套一致性政策的情况下还能改变不可持续的消费形态、促进人类发展，并抵消其本身可能会带来的一些经济成本。采用三个进口石油的发展中国家为例子，通过模拟三种政策假设得出的结果显示，可能就是这种情况。将这些假设与代表当前预期经济增长和公共支出干预措施持续至2030年的基线作了比较。

结果显示，如果其他所有因素保持不变，对国内燃料油价格实施单边征税的做法将抑制这三个国家的燃料油中间消费，尤其是最终消费。碳排放很可能会因此减少，而向国内市场和出口市场供应油料密集型商品的产业很可能会受到惩罚。事实上，国内生产总值很可能会受到不利影响。

如果将新的税收收入用在向公共基础设施投资或用于扩大教育服务的覆盖范围，而不是用于减少预算赤字，那么就会部分抵消或在某些情况下全部抵消产出损失，这主要是因为这类投资可刺激生产力增长。增加公共基础设施或使工人获得更好的教育往往会使生产力增长的幅度超过基线。

增加公共基础设施或扩大教育服务的覆盖范围还可能对人类发展产生积极影响。如果不采取一致性政策干预措施，单靠对燃油消费征税的做法可能会降低小学教育的升学率，因为随着经济活动的减少，家庭对教育的需求也会减少。

为城市的可持续性供资必须要有多层次的合作

要为城市的可持续发展供资就需要在地方当局和国家当局之间建立密切的伙伴关系。城市需要直接从资本市场筹集财政资源，而负责管理风险的财务监督机制必须同时到位，从而避免让市政借款造成银行系统的不良贷款过多，或给中央政府带来巨大的财政债务。

贫穷的城市需要国际合作和额外资源，以支持绿色技术改造和能力发展，提供获取公共交通、结构健全的住房、水和环卫、电力、保健和教育等项服务的机

会。为公共基础设施(包括适应和减缓气候变化)的投资供资确实是一项艰巨的任务,因为这往往需要大量前期资金,而其收益则主要通过中期和长期投资才能获得。

富裕的城市需要制订能鼓励使用可再生能源和减少低效率及浪费性消费的政策。必须采取监管措施,以确定定价结构、对家庭和行业的税收和补贴,以促进,例如,发展紧凑型居民区和改进建筑物内的设备。可利用各种类型的税收来为弥补财政支出与服务的实际成本之间的差距供资,例如,公共交通的票价过低。

因此,不管是贫穷的城市还是富裕的城市都必须把筹集来的部分资金用于解决全球环境挑战和今世后代的生计问题。

城市融资可能需要采用各种工具

针对城市可持续发展的融资战略可利用各种工具。债券银行和资金池可成为减少风险的有用工具。发展中国家的城市已成功地发行债券(未经国家政府担保)来为供水和污水处理项目筹资。公共-私营部门伙伴关系同样有助于为基础设施项目筹集资金,特别是在获取长期信贷的机会有限的发展中国家。公共-私营部门伙伴关系还被用于为生产可再生能源和废物管理提供资金。城市还可利用土地价值为基础设施筹集资金,或者是以拍卖的方式直接出售土地或利用土地价值发放租约。这些工具可筹集用于支付基础设施投资项目启动费用的初始资本。但是,以土地为基础的筹资工具需要相对较强和有效的机构和明确的法律框架。

资金来源可能具有不同程度的稳定性和可预测性。与企业利润挂钩的税收比房地产税有更大的风险,因为在发生危机时这类税收可能会减少,而来自房地产税的收入则更稳定并更容易预测。

农业发展将需要大量投资

在自 2005-2007 年至 2050 年的 44 年中,发展中国家初级农业及其下游产业所需的投资额估计为 9.2 万亿美元(以 2009 年美元价值计)。

在增加对初级农业特别是对小农场的投资方面存在着障碍。公共服务的不足限制了农民投资的潜在收益。另一个问题与缺乏针对小规模生产者的价格刺激机制有关,特别是对粮食产品的价格实施控制时更是如此,因为这种做法减少了生产者的潜在净营收。第三个问题就是小农户在防范风险方面缺乏获得正规保险保护的机会。

需要私营部门的投资

对农业的私人投资特别是国际私人投资是需要的,当这类投资转向战略性需求时可在提高生产力和确保粮食安全方面发挥重要作用。但为了增加这类投资的积极影响,各国政府需要设计能为包容性和可持续投资创造一个更有利环境的政

策和法规。例如直接激励机制，如税收激励机制，可鼓励对当地小农户进行直接投资。承包耕作的做法同样可以带来积极投资，而小规模农户在谈判合同和解决争议时可得到协助。

光靠公共来源显然不足以满足这些领域的需求。为可持续发展制订的融资框架必须确保能获得来自国家、区域和国际一级私营和公共部门来源的资金。在一些对可持续增长至关重要的领域里存在资金短缺现象：长期投资，包括用于基础设施的资金、风险较大行业的研发和投资，如中小型企业 and 创新，以及用于国际合作的资金。

此外，基础设施的投资期限往往很长，超出了许多机构投资者甚至那些被认为是“长期”投资者的投资参数。低碳基础设施项目特别会产生投资期限过长的问題，因为在这类项目的整个生命周期都存在风险较高、预期回报较低的问题。一般而言，低碳技术无法与现有技术竞争，而这种现象也不太可能会改变，除非在更大程度上把使用“褐色”技术的社会成本及其较高的温室气体排放水平和其他环境风险因素纳入市场价格。

可持续发展需要来自国际私营行为体的大量投资

在为实现可持续发展所需的投资中有很很大一部分将来自私人来源，但同时还依赖提供与这类投资相匹配的公共资金，通过提供担保和/或监管来保证未来的收入流。因此必须根据新创造的资产的具体特点把公共筹资、监管和以市场为基础的私人筹资结合起来。

为可持续发展拟订的筹资框架必须得到国家和国际一级有利政策环境的支持和得到重新作出的对官方发展援助的承诺的支持。这类框架必须包括能使外差因素内在化的政策举措，能更好地协调私营部门激励机制与公共目标的一致性，以及能为应对全球挑战所作的努力提供资金。在国内、区域和国际倡议方面的政策一致性至关重要，因为国际和区域政策协议决定了国家战略的架构，而国家政策则是国际和区域框架的重要组成部分。