

执行摘要

# 联合国成立75周年 联合国经济学家网络报告 塑造我们时代的趋势

2020年九月



报告全文载于 [www.un.org/development/desa/publications](http://www.un.org/development/desa/publications)

版权所有©联合国  
保留所有权利。

图形设计: Prographics  
封面照片: Louis Reed / unsplash



Prayag Tejwani / unsplash

## 执行摘要

我们的世界处于危险之中，面临着方方面面的压力。但这种情况并非必然发生的，特别是在风险源自人类活动，并且可以通过人类选择来减轻风险的情况下。如果今天马上做出正确的选择，那么塑造我们时代的主要趋势，使之符合可持续发展的方向，并使所有人受益还为时不晚。

在20世纪90年代和21世纪初的大部分时间里，稳定的经济发展形势掩盖了人们的很多忧虑。2008年的全球金融危机和随之而来的

大萧条令这些忧虑都浮现出来，使人们更加愿意从新的视角审视问题。在必须采取协调一致的响应行动的情况下，这场危机还激发了新的多边合作精神。2015年通过的《2030年可持续发展议程》和《巴黎气候变化协定》创造了一种新的发展范式，描绘了以伙伴关系和多边主义为基础的，人类和地球共同实现繁荣的蓝图。

然而，《2030年议程》已经偏离了正轨。政策承诺并不总是转化为政策行动。可持续资金

正在增加，但速度还不够快或没有达到所需的规模。行为和思维方式的变化还不足以匹配我们对实现可持续发展的决心。

当前，由于2019冠状病毒病疫情，世界正面临前所未有的健康、社会和经济危机。它有可能导致《2030年议程》及其17个可持续发展目标无法实现。

## 塑造我们世界的大趋势

在实现可持续发展目标方面未能取得成功，表明公共政策存在缺陷，投资、消费和生产模式的改革速度缓慢。随着时间推移，进展也受到塑造我们世界的几大趋势的影响。

本报告侧重于其中五大趋势：气候变化；人口变化，特别是人口老龄化；城市化；数字技术的出现和不平等。所有这些大趋势都是人类活动的结果，因此，人类的决策和政策选择可以塑造这些趋势。

人口趋势、城市化和技术创新这三大趋势是人类进步的体现。它们是“不可避免的”，而且只要人类采取行动并彼此互动便会发生。相比之下，气候变化、环境退化和不平等并非不可避免。它们是政策彻底失败的结果。

这种区别对于做出政策选择，促成实现而不是偏离《2030年议程》至关重要。前三个大趋势产生了明显的社会和经济效益。不应停止或阻碍它们，而是应对其进行引导和调整，以最大程度地发挥积极影响，并尽量减少任何不利影响。气候变化和环境退化没有积极的一面，必须予以扭转。同样，持续存在并且愈演愈烈的不平等的总体影响是负面的。虽然有些人可能会成为赢家，但更多的人会失败，而且这一过程破坏了可持续发展。不平等因此也必须予以纠正。

尽管全部五个大趋势都是普遍现象，但前三个可以通过国家政策加以塑造。而其他两个大趋势情况则不同。只有所有国家采取一致行动才能解决气候变化问题。应对不平等则需要一个混合的策略，国家内部的不平等基本上可以通过国家政策来解决。但是要减轻国家之间的不平等，包括技术方面的差距，就需要全球合作。

报告主要针对这五个大趋势，主要有两个原因。首先，每个大趋势都和《2030年议程》有直接联系。五大趋势中，有四大趋势拥有自己的可持续发展目标—气候变化（可持续发展目标13）、城市化（可持续发展目标11）、技术创新（可持续发展目标9）和不平等（可持续发展目标10）。人口发展是第五个大趋势，在几个可持续发展目标的具体目标中占据突出位置。

其次，这五个大趋势之间有明显的相互联系。每一个大趋势都对可持续发展成果以及其他大趋势产生直接影响。它们经常联合行动，增强各自的影响力。在其他情况下，一个大趋势的影响可能减缓或抵消另一个大趋势的影响，无论是积极影响还是消极影响。

所有这些都意味着，塑造特定的大趋势并减少其影响，或改变其影响方向的政策也能影响或加强其他大趋势，从而产生共同效益。这是设计和确定政策干预优先级时要考虑的重要因素。

## 2019冠状病毒病——危机与机遇

2019冠状病毒病疫情是我们这个时代最大的、迫在眉睫的挑战。最初的公共卫生突发事件已演变成自大萧条以来最严重的全球衰退。这场危机规模巨大，威胁着过去五年里

取得的一切可持续发展成果，也威胁着之前的千年发展目标所取得的很多发展进展。

但是，尽管这场疫情影响着我们所有人，但它对我们的影响并不相同。它突显并加深了国家之间和国家内部业已存在的不平等。它对已经面临最大掉队风险的国家和群体造成了最不利的影响。

这场危机以不同的方式影响着大趋势。例如，封城锁国导致在线工作增加，加速了经济的数字化，并进一步推动了技术创新。但是，并非所有工作都能在线完成，并且高速互联网接入非常不均衡。这意味着2019冠状病毒病加剧了数字鸿沟和不平等。从积极的方面来看，由于经济活动停止，温室气体排放、空气污染和水污染也停止了。生物多样性的状况有所改善。但是，如果从大流行病中恢复的过程没有将自然和气候置于中心位置，那么这些收获可能是短暂的。

尽管这场危机破坏性十足，但我们也可以借此重大契机“重建更美好的家园”，重新构想我们的许多制度，经济和社会结构以及行为和活动，以使它们果断转向可持续发展之路。

在应对危机时，许多国家的政府采取了勇敢而富有想象力的措施，并进行了大规模政策干预。这可能是从危机中恢复的好兆头，但它绝不能是简单地回到以前的状态。将可持续发展目标作为恢复的蓝图，就有机会正面解决在一般情况下很难管理的问题。此外，我们可以用创新的方式开展这项工作。

## 对可持续发展目标的影响

气候变化对可持续发展目标13（气候行动）的影响最明显，而各种形式的环境退化（包括生物多样性丧失）也影响了可持续发展目标6（清洁饮水和卫生设施），可持续发展目标14（水下生物）和可持续发展目标15（陆地生物）。由于这些后果对最脆弱的群体影响最大，因此气候变化对可持续发展目标10（减少不平等）也有影响。脱碳是应对气候变化的重要组成部分，因此气候行动有助于实现可持续发展目标7（经济适用的清洁能源）。由于环境破坏而损失的自然资本破坏了未来繁荣的基础，并影响了可持续发展目标8（体面工作和经济增长）。

人口趋势，包括不断变化的年龄结构，对可持续发展的许多领域产生重大影响：它影响可持续发展目标1（无贫穷），因为它们可以帮助减少贫困并影响社会保障体系的财政平衡；影响可持续发展目标2（零饥饿），因为人口增长速度放缓减轻了抗击饥饿的人口的总体压力，并能改善营养和粮食安全；影响可持续发展目标3（良好健康与福祉），因为儿童和孕产妇的健康状况得到了相应的改善；影响可持续发展目标4（优质教育），因为生育率下降与对每个儿童的教育投资增加之间存在联系。老龄化也与可持续发展目标5（性别平等）有关，因为推动生育力下降的因素加速了性别平等和增强妇女权能。它可以通过人口红利促进可持续发展目标8和可持续发展目标10，减少不平等，因为各个社会经济群体之间生育率差异变小促进了人们更广泛地获得服务和经济机会。

城市化直接或间接影响所有可持续发展目标。由于资源和能源使用，废物和污染以及收入和财富集中在城市，因此，可持续发展取决于城市化的可持续性。这需要满足可持续发展目标11（可持续城市和社区）的要求。但更宽泛地讲，成功解决城市化带来的任何挑战，都将在整个可持续发展议程中产生直接的优势或间接的共同效益。在政策干预措施中，城市政策可能会对议程的社会、经济和环境三个维度产生最大的影响。

技术进步将是实现许多可持续发展目标的关键，特别是技术进步能够提升资源利用效率、促进脱碳、推动大多数环境保护工作、提升农业生产率以及改善水和环境卫生、医疗和教育的质量。因此，技术创新可以为前七个可持续发展目标以及目标13、14和15做出积极贡献。数字技术正在迅速改变劳动力市场的性质和功能，经济生产力以及经济增长的可持续性和包容性，并将决定可持续发展目标8的进展。创新是可持续发展目标9（产业、创新和基础设施）的核心。技术也可能是实现可持续发展目标10和11的主要决定因素，并且是实现可持续发展目标12（负责任消费和生产）所需的过渡的基础。

就其本质而言，不平等不符合《2030年议程》“不让任何一个人掉队”的基本原则。因此，可持续发展目标10旨在大幅度减少收入和机会不平等。机会和基本能力不平等对全面实现可持续发展目标1、2、3和4形成了阻碍。经济不平等限制了可持续发展目标6、7、8和9的实现。如果妇女的不平等待遇得不到解决，那么将无法实现可持续发展目标5。

## 我们将何去何从？塑造大趋势的政策

大趋势经过数十年的酝酿才形成，不可能在短期内以任何显著方式轻易破坏或改变它们。但是，随着时间的推移，可以通过连贯一致的政策来塑造大趋势。

任何大趋势都既有积极影响，也有消极影响。例如，城市化汇集了技术创新和提高生产力的所有必要因素，但是城市中心同时也产生了大部分破坏自然环境的污染和废物。处理大趋势的负面结果可能会减缓它产生的某些积极影响，反之亦然。

政策可以影响单个大趋势以及与之相互作用的其他大趋势。这就产生了实现共同效益的可能性，即通过旨在另一领域产生变化的干预措施，在一个领域取得积极结果。这种政策干预措施可以推动更加有效和相互促进的变化，并产生更大的影响。

大趋势之间的相互作用对决策有重要影响。首先，每个领域的决策者必须了解大趋势之间的因果关系以及它们之间的相互作用，并能够评估某一领域的干预措施对另一领域的结果产生的间接影响。其次，应避免可能会在另一领域产生倒退效应的干预措施。第三，通过在不同领域协调决策，使在一个领域设计的干预措施与另一个领域的措施同时执行，可以加强相互促进的影响。第四，在两个或多个领域的影响可能朝着相反的方向发展时，有效的决策将需要平衡得失，这意味着在不同的决策过程之间定期进行有效的横向和纵向协调。

这些考虑因素将在优先安排政策干预措施和选择其他替代方法中扮演重要角色。排序也很重要。例如，经济数字化不可避免，而且势在必行，但是，除非在数字化时制定（在某些情况下需要预先制定）政策来建立数字化基础设施，确保以可承受的成本将其普及，并向所有公民提供终生教育和培训，以便他们能充分利用新的就业机会，否则经济数字化会加剧不平等。另一个例子是，扩大就业机会对于确保将青年人口暴增转变为人口红利，以及老龄化社会能够维持或提高其生活水平和劳动力的生产率而言至关重要。

鉴于大趋势已根深蒂固，塑造大趋势及其后果的政策应侧重于影响其驱动因素。在某些情况下，这一目标可以通过解决另一大趋势的影响而部分实现，这可能会贯穿可持续发展的社会、经济和环境层面。例如，减少城市中心能耗的有效建筑法规对于可持续城市规划至关重要，而可持续城市规划可以抑制电力的总体需求和温室气体排放。在其他情况下，有效的干预措施影响属于同一范畴的可持续发展。例如，认真管理土地使用的变化并减少森林砍伐有助于减缓可直接影响天气的水文循环变化，同时保留森林的碳捕获能力并减少全球变暖。



## 气候变化与环境退化

气候变化和环境退化的驱动因素深深植根于我们的社会和经济中。扭转这一大趋势将需要在供需两侧进行转型变革,包括有意识地改变影响消费偏好和行为的生活方式,采取更清洁的生产工艺,提高资源效率和企业责任感。将自然资本纳入发展政策将有助于加强对可持续性的关注。

食品生产系统尤其需要向可持续的方向进行重大的转型,因为这些系统推动了许多人为引起的土地利用。加深对生物多样性和气候的了解将有助于维持土地生产力和生计。通过恢复红树林以减轻洪灾和恢复湿地来建立自然资本,可能会带来重大契机。为了利用综合政策的力量解决跨领域问题,采取基于自然的解决方案、土地退化零增长和循环经济等多层面方法将至关重要。

在所有国家,气候行动议程的关键部分必须是加速从化石燃料向清洁和可再生能源过渡的进程。各国政府将需要充分利用基于市场和价格的激励机制,尤其是碳定价和取消化石燃料补贴。此外,监管措施,例如规定车队的最低燃油效率标准和最低空气质量标准,根据车辆的燃油经济性对车辆征收不同的税,以及逐步取消对污染工业(包括化石燃料)的所有财政优惠,必须纳入这类综合办法。



UN Photo / John Isaac

为缓解和适应气候变化筹集充足的资金对于实现国家气候行动计划至关重要,但仍未达到要求。多边银行和越来越多的国家开发银行发挥着重要作用,但必须调动更多资金(包括来自私营金融部门的资金)。债务换气候掉期工具等创新金融工具有着大好前景。衡量进展和可持续性的可靠措施将至关重要。



Clément Falize / unsplash

## 人口趋势和人口老龄化

人口趋势是长期性的，变化缓慢，不易受到政策引起的快速变化的影响。最成功的政策干预措施将建立在长期仔细计划的基础上，包括管理生育率下降和预期寿命延长引起的人口老龄化和人口年龄结构的变化。

扩大获得性健康和生殖健康保健服务的机会，是个人选择和实现生育意愿的基础。它有助于减少意外怀孕和高风险怀孕，降低母婴死亡率。它能为扩大女童和妇女的受教育机会和经济机会提供支持。投资于全民教育和卫生，可提高生产率并维持经济增长。要想充分享受潜在的人口红利，这种投资是必要的。

要想跟上技术变革，并在整个生命周期确保技能的灵活性，终身学习将变得越来越重要。专门针对老年人开展的新技术使用方法培训将为他们提供更多保持活力的机会，包括在劳动力市场上。预防性保健有助于在个人生活的各个阶段维持身体机能和福祉，而且随着人

口老龄化而变得越来越重要。消除和年龄有关的歧视，包括就业中的年龄障碍，将对减少不平等、提高生产率和促进包容性经济增长作出重要贡献。

通过消除女性参与工作的障碍并采取关爱家庭的政策，在就业中加快实现性别平等，能够改善劳动力参与状况，并维持较高水平的经济活动和福祉。这是应对劳动年龄人口不断萎缩这一现象并产生“性别红利”的有效方法。

实行提供适当福利的普遍社会保障和推动退休储蓄，对减少贫困和不平等以及提高社会复原力和包容性至关重要。采取社会保障改革可能有助于缩小不平等，这种改革应考虑到社会经济地位的不同会导致预期寿命差距不断扩大。需要把公共财政转移支付、私营部门转移支付、工作和储蓄适当结合起来，将与人口老龄化相关的财政压力随着时间的推移分散到各个机构。



UN Photo / Kibae Park

## 可持续城市化

精心制定的国家城市政策为协调城市化带来的机会，和确保均衡的区域发展提供了手段。各国政府应以能发挥其潜力的经济部门为目标，优先安排提高城市生产力的投资，通过这种方式将城市化纳入国家发展和经济规划。制定经济规划时明确以空间考虑为指导，将有助于构建一个多样化、专业化、经济功能互补的城市体系，培育城市网络、连接城市与农村的基础设施投资也将提供支撑。

城市规划应开发紧凑的混合用途设计，以创造城市土地价值，为城市贫困人口创造就业机会，减少交通拥堵并改善社会包容性。另外，应对其进行垂直整合，使市政规划与区

域基础设施和交通领域的投资保持一致，并在关键经济部门保持政策一致性和进行投资。

各国政府还需要把财政权力下放给市政府，以加强地方经济发展和城市融资，使其能够管理公共服务。通过推出改变消费者行为的政策，城市当局可以从根本上减少浪费并支持促进循环的消费模式。干预措施可包括规定有机材料（包括废水和食物垃圾中的有机材料）价格的各种方案，以便从能源和堆肥的生产中获得收入，并鼓励废旧消费品的收集、回收、重复利用和重新调整用途的再利用。



Andy Kelly / unsplash

## 数字技术

数字红利与数字鸿沟并存。因此，至关重要的是要制定政策，为打造包容性数字经济和社会奠定基础。利用数字红利将需要在许多领域推动最新的政策和监管框架，其中包括创新、融资、连通性、劳动力市场、竞争以及技术开发和使用的治理。这就要求各国和国际社会立即采取行动，以支持发展中国家，尤其是最不发达国家，采取前沿的技术突破。

建立有效的创新系统需要发展关键行动者的能力和建立他们之间的联系，加强监管和政策框架，建立机构和治理系统，支持企业家生态系统，并为获得资金和人力资本提供方便。

融资政策应涵盖创新的各个方面，包括研究、设计和产品开发、新技术的采用、技术扩展服务和培训。决策者可能需要混合使用各种工具，包括创新型融资机制。

扩展数字基础架构的数字互联互通政策需要协调众多利益攸关方，包括：各国政府、国际组织、地方政府、通信服务提供商、硬件和软件制造商、数字服务和内容提供商、民间社会以及监督数字网络协议和标准的各个团体。

减轻数字化负面影响的政策应包括灵活、适应性强的信息和通信技术法规，这些法规能够维护和保护消费者和基础设施，而又不妨碍创新或对新数字技术的投资。确保数字经济产生价值，并使价值最大化的数字化和数据政策可能涉及国家数据战略、个人权利保护、开放数据准则、数据功能互操作性标准和提升数字经济相关技能等方面。

各国政府应解决本国数据市场增长目前面临的和正在出现的障碍；帮助各企业制定提取和利用数据的战略；解决数字经济中日益增长的市场集中度和操纵；加强消费者保护；管理跨境数据流动。



Dmitrii Melnikov / Alamy Stock Photo

## 不平等

没有任何一套减少不平等的政策能适用于所有国家或所有情况。在国家层面，任何解决不平等的全面战略都应促进机会均等，增加再分配和解决歧视，以减少各个方面的不平等。这些组成部分中的第一个包括旨在扩展能力，并因此促进机会均等的政策。第二个组成部分包括影响收入、工资和利润再分配的政策。第一组中的政策应改变市场收入分配，而第二组中的政策应影响可支配收入的

分配。第三个组成部分包括旨在解决偏见和歧视并促进弱势群体参与经济、社会和政治生活的政策。

此外，世界紧密相连，国家决策越来越多地受到国外决策的限制。在这个关键时刻，多边主义承受着巨大压力，但是国家间的合作仍然必不可少，尤其是因为日益严重的不平等带来的后果没有国界。

## 有关联合国潜力的主要结论

政策的缺陷或彻底失败令大趋势产生不利影响。展望未来，联合国可以帮助制定应对大趋势的框架，以鼓励各国在国内达成采取持续行动的政治共识。这样，联合国就可以帮助个别国家，特别是资源较少的国家调动所需的全球支持。

在气候变化领域，《联合国气候变化框架公约》将继续指导缓解和适应气候变化的全球协调行动。联合国在促进筹集气候资金方面发挥核心作用，并为根据《巴黎协定》准备和更新国家自主贡献和执行计划的各国提供关键技术支持。关于生物多样性、荒漠化和化学品的主要国际环境公约，以及在联合国主持下达成的一系列其他协定，也为会员国如何应对各种生物多样性和环境挑战提供指导。

人口发展情况的权威数据来自联合国。此能力可以进一步被利用来加深对人口发展轨迹的驱动因素、优势和劣势以及相关政策的理解。联合国可以促使对政策进行公开讨论，以确保人口趋势产生潜在的人口红利，并帮助各国预测和执行不断变化的政策要求。如果所需的变化与根深蒂固的传统和已确立的社会规范背道而驰，那么这可能特别有价值。

为了实现可持续城市化，联合国人类住区规划署（人居署）的全球城市观测站和城市繁荣指数等平台为理解和采取有效行动提供了必要

的数据。联合国在支持各国和各城市执行作为贯彻正确政策、规划和融资的路线图的《新城市议程》这方面也发挥着关键作用。它支持战略合作伙伴关系和多方利益攸关方（例如世界城市论坛）进行协商，以推动可持续的城市化进程。

随着技术的进步，它的使用必须符合普世的道德和人权标准。联合国具有独特的优势，可促进利益攸关方之间的对话，以就管理前沿技术的商定原则制定全球契约。它能把会员国和所有相关利益攸关方聚集在一起，就包括研究和发展在内的法律和道德标准达成共识。2020年联合国成立75周年为包含目标、原则和优先行动的新的“全球数字合作承诺”带来了机遇。

有充分的证据表明，在减少不平等方面，哪些措施行之有效，哪些措施不起作用。不采取行动的原因通常不是由于缺乏技术建议，或者在大多数情况下，甚至不是因为缺乏足够的力量。更常见的情况是，动员支持针对不平等的政策回应，会遇到既得利益者的阻碍。联合国可以帮助各国政府克服政治限制，收集分类数据以评估不平等的程度和性质，并衡量减少不平等的干预措施是否成功。作为解决不平等的最重要的多边论坛，联合国可以加强国际共识（包括通过其妇女地位委员会），以消除在所有不平等中最为普遍和最具破坏性的妇女和女童的不平等待遇。



联合国