

《我们的共同议程》  
政策简报4

评估重要方面的  
价值：超越国内  
生产总值的框架

2023年5月



联合国



# 导言

---

---

## 引文

---

加强国际合作，乃是我们所面临挑战的唯一应对之道。2024年的未来峰会是一个契机，可供商定多边解决办法，实现更美好的明天，为今世后代加强全球治理工作(大会第76/307号决议)。作为秘书长，我应邀为峰会的筹备工作献计献策，其形式是在本人题为“我们的共同议程”的报告(A/75/982)所载提议的基础上，提出着重于行动的建议，而《我们的共同议程》报告本身则是对《纪念联合国成立七十五周年宣言》(大会第75/1号决议)作出的回应。本政策简报即为此提出，其中详细阐述《我们的共同议程》中首次提出的想法，同时考虑到会员国随后提出的指导意见以及一年多来政府间和多利益攸关方的协商情况，并以《联合国宪章》、《世界人权宣言》和其他国际文书的宗旨和原则作为根基。

---

## 本政策简报的目的

---

在《2030年可持续发展议程》和《我们的共同议程》中，认识到在全球决策的核心存在一种与时代脱节的有害做法，即我们的经济模型和计量方法忽视了维持生命和促进人类福祉的许多方面，竟然过分看重耗竭地球的各种活动的价值。本政策简报中的提议目的不是为了取代国内生产总值，而是勾勒出一条制定补充指标的途径，在这些指标中更加充分地承认对人类、地球和未来具有重要性的方面。

当今世界正面临相互关联的灾难性危机——包括气候变化、生态系统恶化和生物多样性丧失、毁灭性的冲突和暴力、日益严重的贫困、饥饿、不平等、不可持续的债务负担和高企的生活成本——这些危机丝毫没有消减的迹象。可持续发展目标严重偏离了轨道。国内生产总值已成为我们如何确定价值、如何衡量财富创造和发展进步以及如何在此基础上分配资源的指标。

如本人题为“我们的共同议程”的报告(A/75/982)第38和39段所述,国内生产总值没有计量人类福祉、环境可持续性、无偿家庭服务如照护工作,以及经济活动的偏置分配层面。此外,它未能反映一些经济活动对人类和环境的破坏。一些有害的做法,如砍伐森林、过度捕捞和燃烧化石燃料,往往推动国内生产总值的增长。为了实现我们为应对三重地球危机和其他危机而设定的目标,迫切需要从根本上改变我们衡量进展的方式。

关于超越国内生产总值的讨论已经进行了几十年。<sup>1</sup> 这些努力为建立一个超越国内生产总值的共同语言和同业交流群奠定了基础。最近倡议的例子包括:

- a) 《2030年可持续发展议程》和可持续发展目标及其经济、社会和环境方面;
- b) 联合国开发计划署人类发展指数,该指数用福祉和自主权、不平等和多维贫困的计量标准补充国内生产总值,并考虑到社会经济系统和地球系统的相互关联;

- c) 各专题领域按性别分类的指标,这些指标超越可持续发展目标,并充分衡量和比较男女在生活所有领域的状况,其中包括花在无偿照护和家务工作上的时间及其分配和经济价值的计量标准,以及其他计量标准,如针对妇女的暴力行为带来的社会和经济费用;<sup>2</sup>
- d) 经济合作与发展组织、欧洲联盟委员会、世界银行和国际货币基金组织侧重于包容性增长的工作和超越国内生产总值的努力;
- e) 联合国环境规划署和世界银行对环境退化和枯竭的计量、环境和经济核算以及对包容性或综合财富的计量。

在这些倡议中,会员国普遍通过的可持续发展目标及其指标是有意识地为弥补国内生产总值的缺陷而制定的。实际上,这些目标及其指标是目前商定并得到计量的最为全面的“超越国内生产总值”框架。此外,在目标的具体目标17.19中,具体促请会员国到2030年,借鉴现有各项倡议,制定衡量可持续发展进展的计量方法,作为对国内生产总值的补充,协助发展中国家加强统计能力建设。

《我们的共同议程》和方案问题高级别委员会题为《评估重要方面的价值：联合国全系统对超越国内生产总值的贡献》的报告<sup>3</sup> 讨论了这一呼吁，该报告是本政策简报的技术基础。简报还旨在借鉴正在开展的进程，包括到2025年对2008年联合国国民账户体系<sup>4</sup> 进行多年期更新，以及实施环境经济核算体系和环境经济核算体系生态系统核算。<sup>5</sup>

在这项工作的基础上，我在此提出提议，以助制定普遍和全面的衡量进展和可持续发展的计量方法，作为对国内生产总值的补充。有三项具体建议供会员国审议：

- a) 以《2030年议程》及其中所作不让任何人掉队的承诺为基础，重新作出政治承诺，建立一个概念框架，准确地“评估”对人类、地球和未来“至关重要的方面的价值”；
- b) 在可靠的分类数据的基础上，制定一个稳健的技术和科学进程，由此形成一个联合国价值看板，其中列出超越国内生产总值的数量有限的关键指标；
- c) 一项重大的能力建设和资源配置举措，使会员国能够有效地利用新框架。

# 我们为什么需要超越国内生产总值？

国内生产总值是使用最为广泛的衡量一国经济进步及其国内商品和服务生产价值的基准。它是国民账户体系的一部分，该体系为各国的统计学家、经济学家和政策制定者提供了一种共同语言。国内生产总值可被视为一个成功的故事，因为它使世界各地数以千计的国民账户会计能够在接受培训后编制可靠、一致、可比较和可复制的国民账户。它还提供了一种有用的方式来讲述一个令人信服的经济故事。

然而，国内生产总值以未曾预想的方式得到使用。由于使用国内生产总值或收入作为发展的指标，我们未能认识到可持续发展涉及多层面，并受到多种因素的影响，例如获得资源的机会、生产力陷阱、社会和环境依赖性、不平等、脆弱性、与机构能力有关的挑战<sup>6</sup>以及国内生产总值高水平国家可能存在的重大脆弱性。类似的国家国内生产总值水平可能掩盖了不同国家存在的截然不同的发展现实、脆弱性和挑战。

尽管如此，国内生产总值继续发挥关键作用，充当提供国际支助的一个衡量标准，包括在将国家列为最不发达国家或符合国际开发协会支助资格的各项标准<sup>7、8</sup>中发挥作用，这使一些高度脆弱的国家无法获得优惠融资。国内生产总值过分简化和掩盖了处境特殊国家的复杂需要，包括中等收入国

家、小岛屿发展中国家和内陆发展中国家的复杂需要。

国内生产总值作为应对二十世纪危机的工具问世，但未能充分处理当今世界的环境和社会问题。下面提供了一些示例：

- 国内生产总值没有计量空气污染、自然资源耗竭、环境退化和生物多样性丧失。相反，这些负面外部效应往往推动国内生产总值增长，而不顾及所涉及的更广泛、更长期的社会经济和环境损害。自1970年以来，全球国内生产总值翻了一番，而资源耗竭增加了两倍多，给自然环境带来了灾难性的后果。国内生产总值致使人们形成这样一种认识：不顾及环境和社会考量的持久经济增长可以顺理成章地在地球所限范围内连年持续，永无尽期。
- 国内生产总值没有涵盖非正规经济的全部内容，例如家庭中的无偿照护工作，也没有反映如保健等活动的社会价值或安全的价值。<sup>9</sup>例如，主要由妇女从事的无偿照护工作往往没有可见性，其价值也被低估。这一点在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间尤为突出，其间全球妇女估计花费5 120亿小时从事额外的无偿育儿工作，这些工作维持了我们的经济。<sup>10</sup>

- 国内生产总值没有提供一个关于分配的视角来查明和解决不平等问题,包括男女之间的不平等以及难民、移民和少数群体所面临的不平等,也没有考虑到所需采取的有针对性干预措施,以满足面临交叉形式不平等的人的需要。国内生产总值固有的社会和环境排斥问题固化了资源的不合理分配状况,进一步加剧了不平等。
- 由于面临严重的汇编和计量挑战,国内生产总值仍往往不能充分反映新经济现象,例如数字化和免费数字服务的使用、加密资产的使用和数据的开发。目前关于2025年修订国民账户体系的讨论正在处理这些特殊问题。

随着时间的推移,国内生产总值的计量能力之所及明显存在内在局限性。它没有充分捕捉我们当今面临的紧迫挑战的复杂性。尽管有这些明显的缺点,国内生产总值仍被用作——或滥用为——重要的国家和国际政策领域的基准,特别是在发展筹资方面。这尤其包括获得官方发展援助的资格标准和关于债务减免和优惠融资的决定,以及脱离最不发达国家类别等事项。这种对国内生产总值的过度依赖在国际金融架构的运作中造成了破坏性的瓶颈和严重的不平等,给所有国家,特别是中等收入国家和小岛屿发展中国家的可持续发展带来严重后果。

这些问题亟待解决,包括为此采用我提议的“超越国内生产总值”的指标。在即将发布的关于国际金融架构的政策简报中,将更充分地讨论在金融决策中使用指标的问题。还需要以多维脆弱性指数制定问题高级别小组即将提出的建议为基础,这些建议也可大大有助于纠正因不加鉴别地使用国内生产总值作为主要政策基准所造成的长期不公平待遇。

超越国内生产总值,准确计量重要的方面,并加强从人类、地球和未来的最大利益出发作出决策,可以从根本上改变各国政府制定政策和刺激投资的方式,以加速实现可持续发展目标和落实不让任何人掉队的承诺。下图说明超越国内生产总值的做法如何能够巩固和支持实现可持续发展目标。

我们面前有若干机会,可供找出和制定“超越国内生产总值”的指标。包含国内生产总值的国民账户体系在1968年、1993年和2008年进行了修订,目前正在再次修订,以期在2025年之前完成。超越国内生产总值的努力应利用这次更新国民账户体系的机会,更新的重点将是对数字化和全球化的计量,以便更好地计量福祉和可持续性,包括为此计量分配、非正规经济和无偿家庭服务工作。

此外,许多国家正在发展环境经济核算体系的统计数据,以便不仅分析和计量经济如何影响环境,而且分析和计量生态系统如何发挥作用并直接促进我们的福祉。根据国际统计标准编制的现有社会经济统计数据以及人口和住房普查数据也应成为超越国内生产总值的基础的一部分。

除汇编总体指标外,会员国还需要维持和发展全面的国家数据系统,以分析和提供分类数据,用以评估在实现不让任何人掉队的承诺方面取得的进展。事实上,当前的多重危机,包括不断升级的气候紧急情况,已表明我们的统计系统需要摆脱目前的传统运作方式,以便能够有效地支持各国的可持续发展和变革议程。

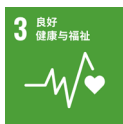
## 超越国内生产总值，实现可持续发展目标



收入不平等和极端贫困正在加剧。在分享经济利益方面，我们需要一种讲求团结和包容的新社会契约。衡量进步的尺度必须超越国内生产总值，考虑分配方面的影响，并坚守不让任何人掉队的原则。



食品价格在2022年创下历史新高。饥饿和粮食不安全状况严重损害福祉，有可能将更多人推入贫困，并增加脆弱性和债务水平。必须找到快速有效的共同解决办法。



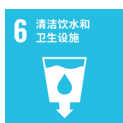
我们需要有关“福祉和自主权”的指标和政策，将重点放在民众、他们的健康和福祉上，并促进有意义的参与。照护工作、健康、福祉和安全的社会价值仍然在很大程度上没有得到计量。



教育不应被视为一种成本，而应被视为对一种关键生产能力即人力资本的投资。受教育是机会平等的关键，应被视为增长和福祉的一个要素。



我们到2030年实现性别平等的工作没有走入正轨。妇女的无偿照护工作减少了经济机会，而且没有计入国内生产总值，这低估了妇女对社会的充分贡献。超越国内生产总值的计量方法应考虑各专题领域的性别分类指标，以充分衡量和比较男女在所有生活领域的状况。



清洁饮水等必要的自然资源是福祉和满足每个人在健康地球上生活的权利的根本。可持续发展目标指标6.1.1的数据显示，在获得安全管理的饮用水方面存在明显的区域差异，面临着巨大的挑战，特别是在非洲。需要制定指标来反映这些差异，并为应对这些挑战的政策提供信息。



世界目前未能普及经济适用和可持续的清洁能源，而全球能源需求则不断攀升。我们需要从根本上转变为“创新和道德经济”，以确保能源效率，并促进更环保技术的创新。



国内生产总值不考虑所实现增长的类型，也不考虑实现增长的方式(即工作条件、对气候和生物多样性的影响)。指标和有针对性的政策应评估经济在提供平等机会、个人成长、赋权、公平薪酬和非正规部门贡献方面的作用。



包括人工智能在内的创新和技术突飞猛进。这就需要新的指标来为政策提供参考，这些政策将利用这些发展，建设更具韧性的基础设施，优化粮食生产，最大限度减少浪费，监测污染，并遏制排放，以实现产业可持续性。



人类在健康、教育、收入、财富以及获得资源和机会方面的不平等状况依然存在。指标应为消除一切形式歧视的努力提供参考。



关于农村和城市地区、人口群体和地方社区的更有力的分类数据对于评估可持续性和复原力至关重要。这些是城市和区域规划需要的工具，以消除脆弱性、空气污染和改善废物管理。



我们全球材料足迹的增长速度快于人口和经济产出的增长速度。衡量进步的尺度必须超越国内生产总值，以考虑收入、财富和消费，提供关于分配的细化数据，以评估不平等状况，并提供关于负责任使用自然资源情况的更有力指标。



像2020年COVID-19疫情期间那样的年度减排将推动我们实现《巴黎协定》的目标。然而，在2021年，煤炭和石油的使用量飙升，导致了创纪录的碳排放量。需要针对气候行动和相关资金的新指标，以应对日益增加的脆弱性，并支持减少灾害风险、适应和减缓的工作。



海洋所承载的化学负担正在增加。自1980年以来，海洋塑料污染增加了9倍，影响到至少267种物种。实行关于可持续农业、林业和渔业、能源、物流和水等一系列领域的专题指标，将有助于改进决策，以解决这些日益严重的关切问题。



我们应该在所有经济决策中考虑到自然资源的使用、退化和生物多样性，包括对弱势群体的影响。自1970年以来，全球哺乳动物、鸟类、鱼类、两栖动物和爬行动物的数量下降了68%，100多万个物种面临灭绝的风险。衡量进展的尺度应超越国内生产总值，以充分反映当前生产和经济发展的代价，这种代价到目前为止在很大程度上未得到计量和呈现。



法治和尊重人权方面的薄弱状况增加了不安全性，人类发展出现历史性衰退。指标和政策应侧重于“更强大的机构和参与性治理”，以防止正义与和平的人类和地球状况出现逆转。



为了让所有决策超越国内生产总值，我们需要更强大的统计能力，着力于正确的指标，以指导强化多边主义和团结互助，公平分配成本、利益、权利和负担，并帮助使非法、违法和有害的做法具体可见，以便加以遏制。

资料来源：联合国，《2022年可持续发展目标报告》(2022年，纽约)；方案问题高级别委员会题为“评估重要方面的价值：联合国全系统对超越国内生产总值的贡献”的报告。



# “评估重要方面的价值”的框架

人类福祉对现在和未来每个人都很重要。超越国内生产总值，对于建立一个重视这一重要方面的经济体系而言至关重要。通过更好地为决策提供信息，以实现更公正、更包容和更可持续的发展道路，有效评估重要方面的价值可以产生变革性的影响。为此，我提出三项提议。

## 坚定的政治承诺

首先，我提议会员国在2024年举行未来峰会之前，明确承诺超越国内生产总值，为此商定一个牢牢植根于《2030年议程》的概念框架。方案问题高级别委员会的报告为该框架提供了基础，因为报告借鉴了在联合国系统内外开展的研究，包括关于国内生产总值——其优点、局限性和用途——的讨论以及查明所涉利害问题的的工作，以拟订制定政策和指标的框架。

框架的设计应实现三个主要成果：<sup>11</sup>

- a) **福祉和自主权。**以人为注重点，促进有意义的参与，以确保决策反映人的需要，使每个人都能为变革出一份力；

- b) **尊重生命和地球。**保护地球，确保未来生命和福祉的可能性；
- c) **减少不平等和加强团结。**努力实现更平等的福祉分配。

该框架还应以另外三个要素为基础，为变革铺平道路：

- a) **参与式治理和更强大机构。**引导我们创造公平、包容和安全的社会条件，使每个人都有权参与和作出贡献，每个人都能安全有效地从中获益(社会方面)；
- b) **创新和道德经济。**通过创新办法为民众和地球服务，为我们的挑战找到集体解决办法，采取负责任和合乎道德的行动，以取得积极成果，维护民众的权利(经济方面)；
- c) **从脆弱性走向韧性。**注重我们与自然和人造环境的互动，以在多重风险和不确定因素叠加的背景下加强备灾和确保福祉(环境方面)。

---

## 强有力的技术和科学进程

---

其次，制定一个概念框架用以“评估重要方面的价值”的政治承诺，必须与一个技术和科学进程齐头并进，以制定为该框架提供信息的指标。在这方面，我提议设立一个由独立专家组成的高级别专家组，其任务是在2024年3月之前编制初步价值看板，内含超越国内生产总值的数量有限的**关键指标**(最好不超过10-20个指标)。应将这一看板提交会员国在筹备未来峰会时审议。

专家组应是多学科性质，含括国家和国际专家，包括政策制定者、统计学家、民间社会行为和学者。为确保指标的稳健和科学准确性，应通过统计委员会开展选定和核实数据指标的技术工作，该委员会还负责《2030年议程》可持续发展目标和具体目标的全球指标框架。

国内生产总值的优势之一是具备简洁性。虽然国内生产总值绝非简单，但它能够做到以直观的方式汇总信息，讲述故事。“评估重要方面的价值”的框架必须保持这些优势。它必须简明扼要，被广泛接受，具有可比性，并适用于决策。

与此同时，福祉、平等和环境可持续性是多层面的现象，非国内生产总值等单一综

合指标所能处理。这就需要制定更广泛的计量框架，以监测和分析进展的多个方面，并帮助更好地了解权衡取舍和后果。

因此，目标不应是建立一个超越国内生产总值的单一综合指标。一个衡量一切的指标所汇总的内容将太多，而揭示的问题将太少，不足以为政策提供充分的信息。相反，我提议选定一套核心指标，这些指标将通过科学的多学科过程得到评估、制定和选定，而且将需要：

- 在不同时期和国家之间具有可比性，已牢固确立，得到信赖
- 国家所有
- 普遍适用
- 能够传递可付诸行动和具有直观性的强有力的明确讯息
- 科学上可靠，统计上合理
- 根据现有情况进行迭代和保持动态，同时允许酌情增加新的指标

制定这些指标的方法和进程应以目前的能力和正在进行的工作为基础，并适当纳入多维脆弱性指数制定问题高级别小组的成果，以及现有的指数和指标，包括可持续发展目标指标、人类发展指数和其他计量人权和性别平等的相关指标。

---

## 一项重大能力建设倡议

---

第三，我提议大力加强联合国对各国的支持，以加强统计能力发展，并使各国能够自己利用和报告超越国内生产总值的进展。这种国家能力发展还将有助于在参与性进程中制定和提出补充国内生产总值的新指标，并填补在报告可持续发展目标方面长期存在的差距。国内生产总值之所以成功地得到举世公认，并成为衡量一国经济进步及其国内商品和服务产值的主要基准，是因为有发展国家一级统计能力的大量投资和支助与之相伴。要想取得成功，超越国内生产总值的努力将需要同样雄心勃勃的国际能力发展投资。

联合国系统必须帮助统计部门将优先事项转向新的指标，包括更全面地核算存量和流量、分配、可持续性和代际视角、脆弱性和与创新、治理、稳定、参与和人权有关的各方面。

除了看板之外，会员国还需要有能力建立全面的数据集，以便进行分类。由于需要开发指标来反映超越当今需要的要素，这些指标不能受到我们今天拥有的数据的限制。建立强有力的、动态的统计系统和强大的统计能力还将发挥关键作用，帮助建立灵活性，在新挑战出现时对重要方面进行估值。

通过提供适当的能力建设活动，看板最终将形成一个基于全球和国家官方统计数据以及新来源和新技术的高质量、可广泛获得和可比较信息集成。

疫情给统计部门带来了挑战，进而促成了创新的解决方案，影响了这些部门从包括大数据和地理空间数据在内的多个来源收集数据的方式，以及分享和汇编数据以提供及时洞见的方式。许多统计部门充当国家数据管理者，确保数据被用作社会资产。新的能力发展努力应涉及创新办法，并确保所有国家都能使用新技术。

# 对会员国的建议

超越国内生产总值的行动必须由明确和共同的政治承诺推动，并以加强技术能力和专门知识为支撑。

我敦促会员国：

- a) 确认其政治承诺，即制定一个基于《2030年议程》的“评估重要方面的价值”的框架。该框架应旨在实现以下成果：(一)福祉和自主权；(二)尊重生命和地球；(三)减少不平等和加强团结。此外，框架应以下列要素为基础，以便为变革铺平道路：(一)参与性治理和更强大的机构；(二)创新和道德经济；(三)从脆弱性走向韧性；
- b) 商定设立独立高级别专家组，以方案问题高级别委员会的报告为起点制定一个价值看板，内含超越国内生产总值的数量有限的指标(不超过10至20项)，并在2024年3月之前提交结果供会员国在筹备未来峰会时

审议。专家组应具有多学科性质，由政策制定者、统计学家、民间社会行为体和学者等专家组成，并确保指标的方法和选定基于现有能力、正在开展的多维脆弱性指数制定工作和现有指数和指标，包括可持续发展目标指标、人类发展指数和计量人权和性别平等的相关专题指标；

- c) 提供资源支持并加强统计能力建设和数据收集，特别是在国家一级，以支持超越国内生产总值的努力，并填补报告可持续发展目标方面的空白。为超越国内生产总值，需要在一国一级，特别是在发展中国家，对数据和统计能力进行大量投资。除汇编总体指标外，会员国还需要维持和发展全面的国家数据系统，以分析分配情况、分类数据和实现不让任何人掉队的承诺所取得的进展。

# 结论

---

关于超越国内生产总值的讨论已历数十年之久。现为践言于行之时。主要依靠国内生产总值作为衡量进步的指标，并未准确反映现在的世界，也并未准确反映我们希望子孙后代居住的世界。我们需要从模式上转变我们衡量进步的做法，这样我们就可以收集有关社会真正看重的活动和结果的数据，而后利用这些数据来更好地为我们的政策和财务

决策提供信息。我们有机会把我们的未来塑造成一个更平等、更能抵御危机、人人得享社会和经济进步益处的未来。通过超越国内生产总值，我们能够衡量我们真正看重的方面，重新考虑我们所说的进步的涵义，并在此基础上，重新评价我们分配资源和致力于真正变革的情况。

# 尾注

---

- 1 例如，1987年布伦特兰报告(A/42/427)、2009年施蒂格利茨、森和菲图西报告以及经济合作与发展组织500项超越国内生产总值倡议清单(2019年)。
- 2 见世界卫生组织，“针对妇女的暴力行为”，2021年3月9日。可查阅<https://www.who.int/zh/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>。
- 3 见<https://unsceb.org/topics/beyond-gdp>。
- 4 见<https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp>。
- 5 见[https://seea.un.org/sites/seea.un.org/files/seea\\_cf\\_final\\_ch.pdf](https://seea.un.org/sites/seea.un.org/files/seea_cf_final_ch.pdf)和<https://seea.un.org/ecosystem-accounting>。
- 6 联合国开发计划署，《Human Development Report 1990》(Oxford, Oxford University Press, 1990)。
- 7 见[www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/lcd-criteria.html](http://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/lcd-criteria.html)。
- 8 见<https://ida.worldbank.org/en/about/borrowing-countries>。
- 9 见Jayati Ghosh, “Let’s count what really matters”, Project Syndicate, 2022年6月16日。
- 10 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国经济和社会事务部统计司,《可持续发展目标进展情况: 2022年性别平等状况简述》。
- 11 成果应以方案问题高级别委员会报告中概述的原则为基础,并借鉴人类发展办法、布伦特兰报告、里约大会和里约+20大会提出的祈望以及《2030年议程》。



