

# 全球可持续发展报告：背景、进展与有关建议

彭斯震 孙新章

(中国 21 世纪议程管理中心 北京 100038)

**摘要** 启动“全球可持续发展报告”(GSDR)编写进程是“里约+20”峰会达成的重要成果之一,受到了国际社会的广泛关注。目前,国际社会已经在报告的总体定位、核心议题、框架结构和编写周期等方面初步达成一致,但在 GSDR 与 SDGs/Post-MDGs 的关系、应采用的组织模式以及是否需要相应编写国家可持续发展报告等问题上仍存在较大分歧。本文基于中国视角,对 GSDR 编写进程提出了若干建议:①报告应定位在“基于科学、面向决策”的评估报告;②以 SDGs/Post-MDGs 确定的优先领域为核心;③努力研究提出“数目不多、易于量化、具有普适性”的可持续发展综合评估指标体系;④建立全球可持续发展报告国际专家工作组;⑤鼓励各国根据国情编写“国家可持续发展报告”;⑥把可持续发展报告与高级别政治论坛有机结合。文章还就中国如何参与 GSDR 进程提出了若干建议:①在 SDGs/Post-MDGs 框架下根据国情研究提出面向 2030 年的中长期国家可持续发展目标;②围绕实施国家可持续发展目标,启动相应的进展评估工作并定期编写国家可持续发展报告;③组织中国科学家积极参与 GSDR 编写进程。

**关键词** 全球可持续发展报告 “里约+20”峰会;全球可持续发展目标;2015 年后国际发展议程;高级别政治论坛

中图分类号 X22 F061.3 文献标识码 A 文章编号 1002-2104(2014)12-0001-05 doi:10.3969/j.issn.1002-2104.2014.12.001

工业革命以来,人类以前所未有的速度创造物质财富,同时也使资源环境问题日渐凸显,对人类生存与发展的威胁不断加大。20 世纪 60 年代开始,国际社会开始反思和探寻经济、社会与环境协调发展之路。从 1972 年斯德哥尔摩人类环境会议至 1992 年里约联合国环发大会,可持续发展的理念逐渐形成并被国际社会所接受。环发大会 20 年来,国际社会围绕应对气候变化、保护生物多样性和防治荒漠化等重大全球性环境问题进行了持续不懈的努力。然而,这些努力却未能从根本上遏制全球环境持续恶化的趋势,也未能实质性缩小南北差距,全球环境与经济社会之间的矛盾依然严峻。为此,联合国于 2012 年 6 月在巴西里约召开了可持续发展大会(即“里约+20”峰会)。峰会围绕“可持续发展和消除贫困背景下的绿色经济”、“可持续发展的机制框架”两大主题,进行了广泛而又深入的讨论,最终通过了成果文件——《我们希望的未來》,明确提出了发展绿色经济、制定全球可持续发展目标(Sustainable Development Goals, SDGs)、构建新的全球可持续发展治理机制等战略举措<sup>[1]</sup>。

“里约+20”峰会的召开,标志着可持续发展在国际视

野中的“回归”,使可持续发展成为从根本上解决全球环境问题的“总钥匙”。为从科学上支撑“里约+20”后续进程的推动和落实,“里约+20”峰会同时提出要启动“全球可持续发展报告”(Global Sustainable Development Report, GSDR)编写进程。鉴于编写 GSDR 关系到对全球可持续发展形势的定位,关系到对 SDGs<sup>[2-3]</sup> 和 2015 年后联合国发展议程(Post-2015 Development Agenda, Post-MDGs)<sup>[4]</sup> 的评估,关系到制定应对全球可持续发展挑战的政策措施,因此受到了国际社会的广泛关注。许多国家、政治集团和非政府组织正积极参与这一进程并竭力对其组织模式和内容框架施加影响。本文系统分析了联合国启动 GSDR 进程的深刻背景,综述了其总体进展情况,并基于中国视角提出了相应的建议。

## 1 联合国启动 GSDR 编写进程的背景

### 1.1 国际社会始终没有围绕全球可持续发展进行系统而又权威性的评估

1992 年联合国在巴西里约热内卢召开环境与发展大会,通过了《里约宣言》、《21 世纪议程》等重要文件,使可

收稿日期:2014-09-09

作者简介:彭斯震,博士,研究员,主要研究方向为可持续发展、气候变化等领域的战略与政策。

通讯作者:孙新章,研究员,主要研究方向为可持续发展战略与政策。

基金项目:科技部国际科技合作与交流项目“后千年发展目标和可持续发展目标科技创新指标的相关研究和谈判支撑工作”。

可持续发展理念在全球范围内快速普及。在国际层面,几乎所有的国际组织都给予了积极回应,联合国专门为此设立了可持续发展委员会,并且每年举行会议审议《21世纪议程》执行情况<sup>[5]</sup>;在国家层面,近百个国家设立了可持续发展管理机构,包括中国在内的数十个国家制定了国家可持续发展战略<sup>[6-7]</sup>。与此同时,以可持续发展的进展评估、趋势判断、问题应对等为核心的学术研究逐渐兴起,并催生了新的综合性学科——可持续性科学的形成与发展。据联合国的一项统计<sup>[8]</sup>,在2012年全球发表的与可持续发展相关的文章高达15万篇,开展的各类可持续发展评估数以千计,包括中国在内的69个国家编写了国家可持续发展报告。然而,除《我们共同的旅程:转向可持续发展》<sup>[9]</sup>、《21世纪可持续发展》<sup>[10]</sup>等少数报告外,绝大多数的研究与评估工作聚焦于特定区域(如国家可持续发展报告)或特定可持续发展领域(如能源、环境等)。从全球可持续发展视角出发的综合性、权威性的研究与评估报告至今仍是空白。

## 1.2 现有的各种可持续发展研究评估与政策制定脱节

现有的各类与可持续发展相关的评估主要分为两类,一类是以科学家为主体,所形成的报告多属于科学性研究/评估报告,如《全球能源评估》、《全球环境展望》等;另一类则是由联合国或成员国政府编写的官方报告,这类报告侧重于可持续发展目标实现情况或政策实施进展,如《千年发展目标进展报告》、《中国国家可持续发展报告》<sup>[11]</sup>等。前者的缺点是缺乏政策制定者的充分参与,后者的缺点则是缺乏科学家的充分参与。由于科学与决策的脱节,导致这两类报告在支撑可持续发展决策方面的作用均显不足。与此相对应,在全球可持续发展议程磋商以及国家尺度的可持续发展政策制定中,也没有实现科学家与决策者的有效衔接。例如,在“里约+20”成果文件磋商以及目前的SDGs磋商中,谈判代表几乎全部是各国的外交官,很少有科学家能直接参与案文的起草和磋商,这使得全球可持续发展议程的设定变成了政治博弈,科学性明显不足。

## 1.3 “里约+20”峰会明确提出启动GSSD编写进程

2012年,由联合国秘书长任命的“全球可持续性高级别小组”在完成的题为《坚韧的人民,有复原力的地球:值得选择的未来》报告中<sup>[12]</sup>,强调了科学对于决策的重要性,并呼吁编写“全球可持续发展前景”,以便综合汇总各部门的评估资料。在“里约+20”峰会成果文件《我们希望的未来》中<sup>[1]</sup>,明确提出设立可持续发展问题政府间高级别政治论坛(High Level Political Forum, HLPF),其职能之一是“通过文件审查加强科学与政策的衔接,汇总多种多样的信息和评估资料,包括以全球可持续发展报告

形式提供的信息和评估资料”。

## 2 GSSD的编写进展

### 2.1 GSSD的编写过程与采用的方法

“里约+20”峰会结束后,联合国秘书长授权经济与社会事务部可持续发展司牵头GSSD的组织工作。鉴于编写GSSD的复杂性,从2013年年初开始,可持续发展司决定首先编制报告的“模板”(Prototype),以期今后的正式版本报告积累经验和提供参考。

报告(模板)所采用的编写方法主要体现在两个方面:一是广泛汲取各方面的意见。在编写中,可持续发展司共组织召开了包括2013年12月在北京举办的“GSSD高级别专家组会议”<sup>[13]</sup>在内的8次专家组会议,来自46个国家的数百名科学家提供了支持;开展了重点国家和国际组织问卷调查,中国、欧盟、联合国环境署等提供了书面意见<sup>[14]</sup>;此外,还采用多语言众包服务平台(multi-lingual crowdsourcing platform)的方式汲取了全球数千位社会公众的建议。二是对现有可持续发展评估做进一步的综合评估。可持续发展司共梳理分析了现有数百项与可持续发展密切相关的评估报告或学术论文,对所采用的模型、方法、数据、结论等做了进一步的分析、提炼和总结。

在综合各方意见以及有关研究成果的基础上,可持续发展司于2013年9月向HLPF首届会议提交了报告(模板)执行摘要,在2014年7月召开的HLPF第二次会议上提交了完整的报告(模板)。

### 2.2 GSSD(模板)的主要内容

GSSD(模板)回顾了1950年以来全球可持续发展历程,分析了全球可持续发展面临的挑战,提出了全球可持续发展愿景与实现路径<sup>[8]</sup>。

#### 2.2.1 1950年以来全球可持续发展的总体进展

报告显示,全球在消除贫困与饥饿方面取得积极进展。目前全球GDP总量是1950年的10倍,人均GDP是1950年的4倍;全球极端贫困人口为11.7亿人,较1990年减少7.8亿人;全球挨饿人口为8.5亿人,较1970年减少1.5亿人;过去12年,全球新增770座人口规模超过百万的城市,为历史上城市发展最快的时期。报告同时指出,全球在推进实施《21世纪议程》和里约原则方面进展有限。《21世纪议程》共39章内容<sup>[15]</sup>,其中,只有第27和28章(促进NGOs和地方政府参与可持续发展)、第35章(依靠科学促进可持续发展)、第38章(国际制度安排)、第39章(国际法律文书和机制)共5章取得积极进展,其他章节则进展不理想,尤其是第4章(转变消费模式)、第7章(促进可持续人居)、第9章(保护大气层)毫无进展。在里约原则的27条中<sup>[16]</sup>,有17条被转化为国际法律或国

家制度,但有些却并未进一步转化为实实在在的行动。

### 2.2.2 全球可持续发展面临的挑战

报告提出,尽管全球在发展经济、改善人居、消除饥饿与贫困方面取得了积极的进展,但面临的问题依然严峻。并且,全球所取得的这些进展是以资源消耗的持续加大为代价,并正在对地球基本生命支持系统构成严重威胁,尤其是森林消亡、能源枯竭、海洋污染等问题持续加重。另外,不可持续的生产与消费模式依然存在,性别不平等问题突出,许多人没有体面的就业机会。按照“一切照旧”的模式发展,至2050年全球60亿人将过上奢侈的生活而另外30亿人处于贫困状态;由于不可持续的生产与消费模式,至2050年绝大多数的生态系统阈限将被突破,地球生命支持系统很可能会崩溃。

### 2.2.3 全球可持续发展的未来愿景与实现路径

报告认为,人类当前面临的可持续发展问题复杂严峻。面向2050年,国际社会不要奢望彻底解决所有问题,而应制定一个更加务实的可持续发展愿景,其主要目标包括:彻底消除贫困与饥饿;使所有人能获得水、基本卫生服务和电力;所有地区达到中等发达状态以上(按PPP法计算人均GDP超过10 000美元);能源效率大幅提升;空气污染明显减轻;生态系统持续恶化的趋势得到逆转。要实现上述愿景,需要通过加强技术创新,使全球生态效率整体上提高3.2倍以上;需要加强全球技术合作,使绿色技术在国家之间得到最大可能的转移和应用;要加强对于基础设施、能源系统等关键领域投入;需要厘清不同发展议题之间的内在联系,采用综合的政策措施予以应对。另外,报告提出应采用现代遥感技术、通讯技术与传统统计方法相结合的方式加强对全球可持续发展的检测和评估。

### 2.3 国际社会对GSDR的内容范围与编写方法的建议

结合联合国开展的重点国家和国际组织问卷调查结果<sup>[14]</sup>、GSDR高级别专家组会议结果<sup>[13]</sup>以及HLPF第二次会议期间关于GSDR议题的讨论情况<sup>[17]</sup>等,初步梳理出目前国际社会对未来正式版本的GSDR的内容范围与编写方法的主要意见和建议。

#### 2.3.1 关于报告的总体定位

国际社会普遍认为,报告应定位于对现有的各类可持续发展评估进程进行更加综合性的评估,为HLPF提供参考;报告应重点面向三个群体,即决策者、高级政府官员及其他利益相关者。但国际社会在GSDR与SDGs/Post-MDGs的关系问题上存在较大分歧,有的国家(或专家)主张把GSDR作为衡量SDGs/Post-MDGs实施进展的重要载体,有的国家(或专家)则认为GSDR应定位成“科学报告”,不应与SDGs/Post-MDGs的官方进展评估混为一谈。

#### 2.3.2 关于报告的内容范围

多数国家(专家)认为,报告在结构上应包括三大部分,即回顾过去和分析未来趋势、总结经验教训、提出当前及未来(重点关注未来20-30年)应重点应对的问题和挑战;所涉及的主要议题应包括《21世纪议程》和其他国际社会已经确定的目标/承诺中的优先议题,以及国际社会即将达成的SDGs和Post-MDGs中确定的优先议题;报告的地理范围应包括全球和五大区域,并对处于特殊情况的国家集团予以适当分析,如小岛屿发展中国家、最不发达国家、内陆发展中国家、撒哈拉以南非洲国家等。

#### 2.3.3 关于报告的编写方法

国际社会普遍赞同由HLPF秘书处负责全球协调工作,各区域委员会负责区域协调工作。多数国家(专家)认为报告应每四年编写一次,与HLPF领导人会议召开周期相一致。对于GSDR应采取何种组织模式,目前联合国给出了三个选项:一是传统的联合国旗舰出版物模式,即主要由联合国职员和特邀专家撰写;二是与国家自愿进程挂钩的多利益攸关方模式,即在选项一的基础上进一步扩大参与范围,邀请各成员国政府、相关专家和民间组织参加;三是采取政府间气候变化专家委员会模式,即由成员国推荐专家,共同编写报告。目前倾向于第二选项的人相对较多,但并未就此达成一致。另外,在编写GSDR的同时,是否应动员成员国编写相应的国家可持续发展报告,各方也分歧较大。

## 3 有关思考和建议

### 3.1 对GSDR编写进程的思考和他议

编写GSDR是落实“里约+20”峰会成果文件的重要后续行动之一。GSDR的编写不能游离于其他“里约+20”峰会后续进程之外,应该建立一个广泛参与、包容各方核心关切、基于科学证据、面向未来决策参考的编写进程,切实实现“里约+20”峰会提出的科学与决策的衔接。从目前的报告(模板)形成过程来看,基本做到了各利益相关方的广泛参与,但也存在明显不足:一是GSDR进程与包括SDGs/Post-MDGs在内的后“里约+20”相关进程结合不够紧密,尚未得到成员国政府的足够支持,如在联合国就GSDR编写方法开展的国家咨询中,只有不足20个成员国政府提交了书面建议;二是数据和案例几乎全部来自科学文献,部分数据权威性不足,内容上也没有体现可持续发展“三大支柱”的平衡,从支撑决策的角度看仍存在差距;三是报告基于综合性评估(Integrated approach)理念提出了CLEWD全球可持续发展模型,但应用CLEWD模型将面临数据缺乏的困境,特别是需要包括遥感信息数据在内的大数据的支持。为此建议:

(1) 将报告定位成“基于科学、面向决策”的评估报

告。GSDR 的核心使命是推进科学与决策的衔接,应以独立第三方的角色开展全球可持续发展研究与评估。报告编写进程应促进科学家的积极参与,广泛收集各类相关科学数据,严谨应用科学分析方法,并面向决策者提出务实、可操作的结论与建议。

(2) 以 SDGs/Post-MDGs 确立的优先领域为核心。GSDR 在内容上应体现经济、社会、环境三大支柱的平衡和协调,突出发展的核心地位。国际社会即将达成的 SDGs/Post-MDGs 将成为未来 15 年指导全球可持续发展行动的纲领。在 GSDR 的重点领域分析中,应与 SDGs/Post-MDGs 保持一致,并重视能源、水、土地、粮食安全、贫困等不同议题之间的内在联系和相互影响,从整体的视角进行研究分析与评估。

(3) 努力研究提出“数目不多、易于量化、具有普适性”的可持续发展综合评估指标体系。过去 20 多年来,国际社会围绕可持续发展的评估问题开展了大量工作,提出了多种多样的评估指标体系。但总体来看,目前仍缺乏被国际社会广泛认可的可持续发展评估指标体系<sup>[2]</sup>。建议基于 GDP、人文发展指数、生态足迹等评估方法,从经济、社会、环境三大支柱平衡兼顾的视角,研究提出一套综合性的科学指标体系。

(4) 建立 GSDR 国际专家工作组。建议由联合国经社理事会牵头,在各成员国的充分参与和支持下,组织成立包括经济、社会、资源环境、信息技术等多领域专家组成的工作组,尤其是应吸纳来自发展中国家的科学家参与。专家工作组的工作不仅仅是梳理已有可持续发展科学文献,更应该在全球可持续发展评估模型开发、全球可持续发展综合评估指标体系开发、全球可持续发展数据库建设等方面做出贡献,推进可持续性科学的深入发展。

(5) 鼓励各国根据国情编写“国家可持续发展报告”。GSDR 应着眼于全球性议题。考虑到世界各国所处的发展阶段不同,面临的可持续发展优先事项各异,建议各国依据国情编写国家可持续发展报告。国家层面的可持续发展报告应以本国实施 SDGs/Post-MDGs 的进展为核心,以国家层面的可持续发展优先议题为重点。

(6) 把可持续发展报告与高级别政治论坛有机结合。支持以 4 年为周期定期编写全球或国家层面的可持续发展报告,与领导人级高级别政治论坛的召开周期相一致。GSDR 应作为各国领导人审议全球实施 SDGs/Post-MDGs 进展和围绕新问题、新挑战共商战略对策的重要依据;国家可持续发展报告应作为各国在出席领导人级高级别政治论坛期间向世界分享本国可持续发展进展、经验与教训的重要依据。

### 3.2 对中国参与 GSDR 进程的建议

中国是“里约精神”的积极倡导者和践行者,为国际

社会达成《我们希望的未来》发挥了积极的建设性作用。在 GSDR、SDGs/Post-MDGs 等“里约+20”峰会后续行动中,中国应在坚持里约原则和在力所能及的前提下,继续发挥重要作用。为此建议:

(1) 在联合国制定 SDGs/Post-MDGs 框架下,根据中国的国情研究提出面向 2030 年的中长期国家可持续发展目标和面向 2020 年的具体、可操作、可衡量的近期目标,并将近期目标全面融入国家“十三五”国民经济与社会发展规划纲要过程中。

(2) 围绕实施国家可持续发展目标,建立进展评估专家工作组,并启动以 4 年为周期的国家可持续发展报告编写进程。推进中国的专家工作组与 GSDR 工作组建立定期交流机制,及时分享中国推进可持续发展的经验、教训以及相关的数据资料。

(3) 组织中国科学家参与到 GSDR 专家组中,并从全球视角对可持续发展的重大问题开展系统、深入、持续地研究,为科学评估中国发展对全球影响以及全球发展对中国的影响提供科学评估依据,尤其是对全球能源、水资源、重要矿产资源的可持续利用以及粮食安全等问题进行典型性研究,努力使中国科学家能够为 GSDR 贡献智慧。

(编辑:刘照胜)

### 参考文献(References)

- [1] United Nation Conference on Sustainable Development. The Future We Want[R]. 2012.
- [2] 孙新章. 对全球可持续发展目标制定中有关问题的思考[J]. 中国人口·资源与环境, 2012, 22(12): 123-126. [Sun Xinzhang. An Analysis on Key Issues in Developing Sustainable Development Goals [J]. China Population, Resources and Environment, 2012, 22(12): 123-126.]
- [3] Open Working Group on Sustainable Development Goals. Outcome Document: Proposal of Open Working Group for Sustainable Development Goals [EB/OL]. 2014-07-19. <http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>.
- [4] High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development[R]. 2013.
- [5] Sun Xinzhang. Review and Prospect of the UN Efforts for Sustainable Development [J]. Chinese Journal of Population, Resources and Environment, 2012, 10(2): 31-38.
- [6] 王伟中. 《中国 21 世纪议程》: 迎接挑战的战略决策与实践探索[J]. 中国科学院院刊, 2012, 27(3): 274-279. [Wang Weizhong. China's Agenda 21: Strategic Choice and Practice Pursuing Sustainable Development [J]. Bulletin of Chinese Academic of Sciences, 2012, 27(3): 274-279.]
- [7] 郭日生. 全球实施《21 世纪议程》的主要进展与趋势[J]. 中国人口·资源与环境, 2011, 21(10): 21-26. [Guo Risheng. Main Progress and Tendency of the Global Implementation of Agenda 21

- [J]. China Population, Resources and Environment, 2011, 21 (10): 21-26].
- [8] Division for Sustainable Development of UNECOSOC. Prototype Global Sustainable Development Report[R]. 2014.
- [9] National Research Council. Our Common Journey: A Transition toward Sustainability [M]. Washington, DC: The National Academies Press, 1999.
- [10] Division for Sustainable Development of UNECOSOC. Sustainable Development in the 21st Century (SD21) [EB/OL]. 2012. <http://sustainabledevelopment.un.org/sd21.html>.
- [11] 联合国可持续发展大会中国筹委会. 中华人民共和国可持续发展国家报告[M]. 北京: 人民出版社 2012. [Chinese Preparatory Committee on UN Sustainable Development Conference. National Sustainable Development Report of P. R. China [M]. Beijing: People's Press, 2012.]
- [12] United Nations Secretary-general's High-level Panel on Global Sustainability. Resilient People, Resilient Planet: A Future Worth Choosing[R]. 2012.
- [13] Chair's Summary of the Expert Group Meeting for the UN Global Sustainable Development Report: Engaging National Assessments [R]. 2014.
- [14] UNECOSOC. Options for the Scope and Methodology for a Global Sustainable Development Report[R]. 2014.
- [15] United Nations Conference on Environment & Development. Agenda 21 [R]. Rio de Janeiro, Brazil, 1992.
- [16] United Nations Conference on Environment & Development. Rio Declaration on Environment and Development. Agenda 21 [R]. Rio de Janeiro, Brazil, 1992.
- [17] IISD. Summary of the second Meeting of the High-level Political Forum on Sustainable Development [EB/OL]. <http://www.iisd.ca/hlpf/hlpf2/>.

## Global Sustainable Development Report: Background Progresses and Recommendations

PENG Si-zhen SUN Xin-zhang

(The Administrative Centre for China's Agenda 21, Beijing 100038, China)

**Abstract** Formulating global sustainable development report (GSDR) is one of important processes initiated by Rio + 20, which has received considerable worldwide attention. At present, the international community has made preliminary consensus on the orientation, key focuses, framework and periodicity of GSDR, but there still has great divergences on the relationship between GSDR and SDGs/Post-MDGs, how to organize writing process, and if a national sustainable development report is needed or not. The paper reviewed the process of GSDR and put forward some recommendations on it from Chinese perspective: ① the report should be science-based and policymaking-oriented; ② to take priority issues contained in SDGs/Post-MDGs as the core; ③ to make "number limited, easy to quantify, and universal" sustainable development comprehensive evaluation indexes; ④ to establish a working group of international experts to global sustainable development report; ⑤ to encourage countries, according to the national conditions, to formulate "national sustainable development report"; and ⑥ to integrate GSDR with High-Level Political Forum (HLPF). The article also gave some recommendations on how China to participate in GSDR process: ① to make China's middle and long-term national sustainable development goals (CSDGs) for 2030 according to China's national circumstances under the framework of the SDGs/Post-MDGs; ② to initiate corresponding progress assessment of CSDGs and compiling regular national sustainable development report; and ③ to encourage Chinese scientists actively to participate in the process of GSDR.

**Key words** GSDR; Rio + 20; SDGs; Post-MDGs; HLPF