

# 全球可持续发展目标谈判概述 和实施前景展望

## Overview of negotiations on global sustainable development goals and forecast to the implementation prospect

■文 / 蔡立杰<sup>1</sup> 王玲<sup>2</sup>

### 背景情况

2012年6月在巴西里约热内卢召开的联合国可持续发展大会(The United Nations Conference on Sustainable Development)即1992年联合国环境与发展大会20周年纪念大会(Rio+20),通过成果文件《我们期望的未来》(The Future We Want),其中一个重要决定就是启动谈判国际可持续发展目标的进程,谈判结果和建议的目标将呈送第68届联合国大会审议决定。

此后被联大授权谈判可持续发展目标的公开工作组从2013年3月到2014年7月先后召开了十三次会议,最终就17个可持续发展大目标(goals)和169个具体目标(targets)达成一致建议。2015年1月,第68届联合国大会欢迎工作组提出的报告,决定工作组建议的可持续发展目标将作为制定2015年后全球发展议程的主要基础。2015年1月至7月间,联合国各成员国以可持续发展目标为核心和基础,就2015年后发展议程最后文本进行了积极谈判,并最终达成一致。2015年9月,各国领导人在纽约召开的联合国可持续发展峰会上通过了历史性的《2030年可持续发展议程》(2030 Agenda for Sustainable Development)。

另外,与2015年后发展议程密切相关的另外两个进程也于2015年完成,一是2015年7月在埃塞俄比亚亚迪斯贝巴召开的发展融资第三次国际会议(Third International Conference on Financing for Development),此次会议通过了《亚迪斯贝巴

行动议程》(Addis Ababa Action Agenda)。另一个是2015年12月在法国巴黎召开的《联合国气候变化框架公约》第二十一次缔约方大会,此次大会通过了一项适用于所有缔约方的具有法律约束力的协议-《巴黎协议》(Paris Agreement),确定了2020年后减少温室气体排放目标。

这三个重要进程和相关成果涉及可持续发展的方方面面,将对今后全球经济社会可持续发展和资源环境保护产生重大影响。

### 2015年后发展议程和可持续发展目标谈判

2012年联合国可持续发展大会成果文件要求成立一个由来自联合国五个区域组30个国家组成的公开工作组来谈判可持续发展目标,并且要求谈判过程公开、透明,对所有利益相关者开放。由于一些国家共享一些席位,最后共有68个国家参与可持续发展目标公开工作组谈判。整个谈判过程分两个阶段,第一阶段是从2013年3月至2014年2月,公开工作组一共召开了八次会议,就可持续目标包括哪些内容交换意见,最后会议联合主席提出了一个总结性文件,初步建议的目标涉及19个领域。第二阶段是从2014年3月至7月,公开工作组一共召开了五次正式会议和多次非正式磋商会议,就具体目标展开艰苦谈判。

可持续发展目标谈判过程不仅漫长,而且艰巨复杂,特别是工作组最后三次会议的谈判尤为激烈。谈判涉及众多问题,由于各国发展的情况不尽相同,

各国几乎在每一个目标上都有不同观点和建议，尤其是在以下几个重要问题上发展中国家和发达国家分歧严重：（1）气候变化。一部分国家特别发达国家和小岛屿国家特别强调可持续发展目标必须包括气候变化相关的目标，但大多数发展中国家坚持气候变化有关目标制定应该在《联合国气候变化框架公约》下进行谈判。（2）人权以及其他权利。发达国家强调可持续发展必须包括人权、性别平等等方面的内容，他们认为人权改善是发展的核心内容，但是相当多国家认为人权已超越可持续发展的范围，目标不应该涉及。同时他们也强调“发展权”和“享有经济资源权”等权利。一些国家在谈判后期提出包括“性和生育权”有关内容，但是由于文化宗教等原因，遭到一些国家特别是中东和非洲国家的反对。（3）法治和管理。许多发展中国家认为法治（rule of law）和管理（governance）问题已经超越可持续发展范围，但是发达国家认为法治和良政是可持续发展的重要前提，在制定可持续发展目标时必须兼顾。（4）资金和目标执行手段。发展中国家希望所有目标都确定相应的执行支持手段，以保证这些目标的实现，并要求发达国家提供资金、技术和帮助能力建设等来支持发展中国家实现这些可持续发展目标。然而发达国家对资金的承诺和提供技术转让等方面的支持避而不谈，强调所有国家都应通过调动国内资源来支持目标的实现，并让有关利益相关者特别是私营企业和非政府机构参与目标的实现。

除了以上具体问题，各国在以下几个方面表现出较大的分歧。一是如何平衡目标广泛性（适用于所有国家）和目标有区别性和针对性（目标制定特别是目标执行应该考虑各国的不同国情和能力）。发展中国家在谈判中一直强调“共同但有区别的责任”原则。他们认为目标必须视各国不同的国情和国力而定，坚持发达国家必须向发展中国家提供资金和技术帮助。二是如何平衡可持续发展所涵盖的经济、社会和环境三个方面。一些国家认为建议中的目标更多偏向社会和环境方面，而涉及到经济发展的目标不多。一些最不发达国家、小岛国、内陆国和非洲国家希望得到更多支持，帮助他们实现目标。三是在目标表述方式上，如何使目标既能表达各国政府和国际社会意愿，同时也能让公众理解，从而自觉采取行动为实现目标作出贡献。

经过共同努力，各方终于在2014年7月19日通过了包括17个大目标和169个具体目标的一揽子建议，并提请工作组联合主席肯尼亚和爱尔兰将谈判成果提交第68届联合国大会。2015年1月，第68届联大欢迎工作组提出的报告，决定工作组建议的可持续发展目标将作为制定2015年后全球发展议程的基础。此后，2015年后发展议程政府间谈判正式启动，自2015年1月至7月共召开了八次会议。由于此前通过的可持续发展目标已打下坚实基础，2015年后发展议程谈判进展顺利。

历经半年多的密集谈判形成的2015年后发展议程包括一个宣言、可持续发展目标、实现目标所需的支持手段以及审议实施目标的机制和相关指标等等。谈判中各国主要分歧主要是实现可持续发展目标所需要的资金和技术支持。还有虽然公开工作组已经就17个可持续发展大目标和169个相关小目标基本达成一致，然而发达国家仍以某些目标缺乏技术基础，以及简化目标以便更好宣传等借口，要求对已经达成一致的目标进行技术甄别（technical proofing）。在发展中国家一再坚持下，会议没有重新谈判已经达成一致的目标。在开篇宣言中是否包括“共同但有区别的责任”原则，发展中国家和发达国家也存在着严重的分歧。发达国家强调“共同但有区别的责任”原则已过时，只适用于环境领域，不适用于可持续发展领域，强调各国应依靠本国的资金来实现目标。但发展中国家则坚持该原则仍是2015年后发展议程的指导原则，发达国家应向发展中国家提供必要的资金和技术，帮助他们实现可持续发展。同时发展中国家主张将2015年后发展议程进程和发展融资进程相联系，主张建立技术促进转让机制。发展中国家和发达国家之间另一个主要分歧是如何跟踪和审议目标执行的机制和指标，由于相关工作的技术要求以及时间有限，各方当时并没有完全取得一致，但是同意继续讨论。

2015年9月25日至27日，联合国在纽约总部召开了可持续发展首脑峰会，136个国家元首或政府首脑出席了会议，通过了历史性的《2030年可持续发展议程》（The 2030 Agenda for Sustainable Development）。会议由丹麦首相和乌干达总统共同主持，进行了一般性辩论和专题对话。在一般辩论中，发展中国家首脑强调在本国努力实现可持续

目标的同时，呼吁发达国家增加资金支持和转让技术，以帮助发展中国家实现可持续发展目标。一些国家强调需要改革世界经济和金融管理体制，包括联合国一些机构，以便它们能够更好地为各国的可持续发展提供支持。许多国家，特别是小岛屿国家呼吁各国尽快提交国家自主贡献，为气候变化巴黎大会达成协议做出贡献，同时强调协议达成和执行是实现可持续发展目标的重要部分。

峰会期间，各国领导人还就以下议题进行了分组对话讨论：（1）消除贫困和饥饿；（2）消除不平等、增强妇女和女孩的能力以及让发展惠及每个人；（3）可持续经济发展和转变和推动可持续生产和消费；（4）推动全球伙伴关系；（5）为实现可持续发展建立有效、负责任的和包容的机构；（6）保护我们的星球和解决气候变化问题。

应该说，此次首脑会议取得了丰硕成果，其意义深远，为今后15年全球可持续发展制定了宏伟蓝图。会议通过的《2030年可持续发展议程》跟2000年联合国制定的8个千年发展目标（MDGs）相比，这一新议程包括的目标更广泛、更全面。新议程还同时包括了实现这些目标的手段。

## 发展融资和气候变化谈判

2014年1月，第68届联合国大会决定召开发展融资第三次国际会议，目的是评估《蒙特雷共识》和《多哈宣言》执行情况，以及讨论如何加强发展融资和推动2015年后可持续发展议程。同年6月，联合国大会在确定会议的地点和时间的同时，强调发展融资谈判进程应与2015年后发展议程进程加强协调。会议筹备由圭亚那大使和挪威大使共同协调，准备过程包括自2015年1月至6月先后召开三次正式文件起草会议和四次非正式磋商会议，对会议要通过的文件进行了马拉松式的谈判。7月13日至16日，发展融资第三次国际会议在埃塞俄比亚召开。会议期间对筹备过程中悬而未决的问题进行了不间断的谈判，最后经过各方努力，通过了《亚迪斯贝巴行动议程》。综观整个谈判过程，可谓一波三折，整个会议由于各国分歧严重差一点无果而终。发展中国家和发达国家之间在许多问题上进行了激烈的谈判，比如发达国家要求各国增加国内的发展融资，而发展中国家要求发达国家增加官方援助，推动技

术转让，要求发展融资要与2015年后发展议程紧密相联。发达国家和发展中国家就会议文件是否强调“共同而有区别的责任”原则一直僵持不下。另外一个主要的分歧在税收领域，发展中国家要求将目前的联合国税务委员会升格为一个政府间机构，但这一要求遭到以美国和英国为首的发达国家的抵制，最后双方同意改变联合国税务委员会的提名方式而达成妥协。

会议最终通过的《亚迪斯贝巴行动议程》包括2015年后发展议程融资全球框架、七个行动领域以及会议成果执行跟踪和监测机制。七个领域涉及国内公共资源、国内和国际私营企业和融资、国际发展合作、国际贸易、债务和债务可持续性、体制问题、以及科技、创新和能力建设。应该说会议取得了一些积极成果，比如设立技术转让促进机制，但是一些人认为会议文件中的大部分承诺特别是资金支持是比较模糊的，为会议成果今后的执行带来很大的不确定性。

根据2011年德班授权，巴黎气候变化大会将通过一个适用于所有缔约方和有法律约束力的协议。2011年以来召开了数次会议，包括华沙大会和利马大会，就此项协议展开了激烈的谈判。需要指出的是，这些谈判的焦点始终在各国减排承诺、资金和技术支持以及给受气候变化以及减排等措施影响较大国家的补偿等重要问题上。最后通过的《巴黎协议》确定将全球气温上升控制在工业化之前水平的2度之下，并尽力控制在1.5度，要求各国尽快实现排放的峰值，并在2050年实现温室气体排放和碳汇的平衡（零排放）。为实现这一目标，协议要求公约所有缔约方将根据本国的情况和能力自主确定减排目标，同时规定公约将从2023年开始每五年审议各国的排放情况和自主贡献。协议还包括技术支持、资金支持、损失赔偿等方面的其他条款，但是关于资金支持具体力度没有包括在协议中，而是在不具约束力的决定提到各国将在2025年审议资金需求（起点为2009年哥本哈根大会确定的每年1000亿美元）。

经过多年谈判达成的《巴黎协议》提振了人们对多边进程的信心。包括法国总统在内的许多政要认为此协议是历史性的，它至少向工业界和投资者传达了一个重要信息，即人类必须采取行动结束对化石燃料

的依赖,必须使用更多的可再生能源。和《京都议定书》不同的是,巴黎协议的一个重要突破就是所有国家将减少排放,为全球温升控制目标做出贡献。但是有人认为协议缺少国家履约硬性机制,资金支持也存在不确定性,对各国能否实现协议确定的目标持怀疑态度。

## 可持续发展目标实施前景展望

可持续发展峰会通过的《2030年可持续发展议程》包括以下17个可持续发展大目标:

**目标 1.** 在世界各地消除一切形式的贫穷

**目标 2.** 消除饥饿,实现粮食安全,改善营养和促进可持续农业

**目标 3.** 确保健康的生活方式,促进各年龄段所有人的福祉

**目标 4.** 确保包容和公平的优质教育,促进全民享有终身学习机会

**目标 5.** 实现性别平等,增强所有妇女和女童的权能

**目标 6.** 确保为所有人提供和可持续管理水 and 环境卫生

**目标 7.** 确保人人获得负担得起、可靠和可持续的现代能源

**目标 8.** 促进持久、包容和可持续的经济增长,促进实现充分和生产性就业及人人有体面工作

**目标 9.** 建设有复原力的基础设施,促进具有包容性的可持续的产业化,并推动创新

**目标 10.** 减少国家内部和国家之间的不平等

**目标 11.** 建设具有包容性、安全、有复原力和可持续的城市和人类住区

**目标 12.** 确保可持续消费和生产模式

**目标 13.** 采取紧急行动应对气候变化及其影响

**目标 14.** 保护和可持续利用海洋和海洋资源促进可持续发展

**目标 15.** 保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统,可持续管理森林,防治荒漠化,制止和扭转土地退化现象,遏制生物多样性的丧失

**目标 16.** 促进有利于可持续发展的和平和包容性社会,为所有人提供诉诸司法的机会,在各级建立有效、负责和包容性机构

**目标 17.** 加强实施手段,重振可持续发展的全球伙伴关系

在17个大目标之下,峰会还通过了169个具体目标,并包括目标实施所需的手段。这些大小目标是非常全面的,涉及到全球经济和社会发展以及环境保护的方方面面。目标中没有完全涉及的人权、法治以及全球经济管理秩序等问题在峰会通过的政治宣言中也得到体现。另外,《2030年可持续发展议程》也包括目标实现需要的手段,如设立全球技术促进机制,确认《亚迪斯贝巴行动议程》的实施和可持续发展议程紧密相连。虽然峰会并没有就如何审议目标实施进展有关的指标达成一致,但议程对审议有关的原则和机制有较明确的说明。

峰会通过的可持续发展目标是宏伟的,特别是消除贫困和饥饿有关的目标。实现这些目标应该说既有机遇,也有挑战。首先这些目标的确定为各国今后15年可持续发展提供了蓝图,为各国推动可持续发展提供了难得的机遇,促使发展更加全面,惠及更多人。发展中国家,特别是最不发达国家,也将因此通过贸易、技术支持以及国际发展合作等渠道可能获得更多的国际支持,来提高本国的经济社会发展水平,同时促进对环境和生态的保护。但同时必须看到,支持实现可持续发展目标所需的资金支持 and 实际可能获得的资金支持恐怕还有相当大的差距。据联合国贸发组织预估,今后15年实现可持续发展目标所需要资金达175兆美元。虽然一些发达国家在峰会上承诺实现官方援助占GDP的0.7%的目标,但是这些发达国家能否兑现他们的承诺以及能否提供足够的资金来支持可持续发展目标的实现目前仍有一个巨大的问号。议程中特别强调实现目标主要依靠各国调动本国的资金和资源,其实暗示着发展中国家获得的国际援助可能有限。另外发展融资第三次国际会议通过的《亚迪斯贝巴行动议程》中的许多承诺比较模糊,实施气候变化《巴黎协议》所需的资金承诺并没有放在具有法律约束力的协议中,从另一个方面也说明发达国家提供资金的政治意愿不强。另外,议程中确定的目标实施支持机制比较有限,除了议程中确认的全球技术促进机制以外,没有其他实质性新的支持机制,而且这个新的技术促进机制的作用主要在信息交流,对技术转让可能有一定推动的作用,但效果还需拭目以待。☐

**作者单位:** 1. 联合国环境署《生物多样性公约》秘书处 2. 联合国社会和经济发展司