



2023 年届会

2022 年 7 月 23 日至 2023 年 7 月 26 日

议程项目 5(b)

关于加快冠状病毒病(COVID-19)疫后恢复和在各级全面落实《2030 年可持续发展议程》的高级别部分：高级别政策对话，包括未来趋势以及与理事会的主题和当前趋势的长期影响有关的情景

加快冠状病毒病(COVID-19)疫后恢复和在各级全面落实《2030 年可持续发展议程》

秘书长的报告

摘要

冠状病毒病(COVID-19)对经济、社会和环境的影响是巨大的，极大地影响了发展中国家投资落实可持续发展目标的能力。然而，COVID-19 的经验已经表明，在实现可持续发展目标方面已经取得更多进展的国家能够更好地应对大流行疫情的影响。COVID-19 大流行疫情等危机凸显了当前全球经济和社会体系的潜在弱点，而《2030 年可持续发展议程》和关于气候变化的《巴黎协定》则旨在解决这些弱点。COVID-19 的高昂成本、乌克兰战争和气候变化都表明，各国必须转向促进可持续发展目标的结构转型道路。重新承诺到 2030 年实现可持续发展目标将是摆脱这些危机的最佳路线图。

本报告将为 2023 年 7 月经济及社会理事会高级别部分的讨论以及 2023 年 9 月可持续发展高级别政治论坛会议的讨论提供信息。本报告由秘书长题为“实现可持续发展目标的进展：为民众和地球制定一个救援计划”的报告(A/78/80-E/2023/64)加以补充。在阅读该报告时，还应结合秘书长题为“未来长期趋势和情景：对实现可持续发展目标的影响”的报告(E/2023/89)。



一. 引言

1. 本报告¹着重介绍可供各国考虑的战略，以便加快冠状病毒病(COVID-19)疫后恢复和全面落实《2030年可持续发展议程》。报告提出了分析和政策建议，为经济及社会理事会2023年高级别部分的讨论提供信息。报告得益于联合国系统各实体提供的实质性意见，并由秘书长题为“实现可持续发展目标的进展：为民众和地球制定一个救援计划”的报告(A/78/80-E/2023/64)加以补充。在阅读该报告时，还应结合秘书长题为“未来长期趋势和情景：对实现可持续发展目标的影响”的报告(E/2023/89)。

2. COVID-19造成的经济影响是巨大的。2020年，受疫情影响，全球经济收缩4.9%。在2021年增长6.1%之后，在乌克兰战争之前，预计全球经济将在2022年增长4.1%，2023年增长3.5%。²然而，大流行疫情的持续负面溢出效应，以及乌克兰战争，使2022年全球增长率降至3.1%，预计2023年增长2.3%。³此外，最不发达国家经历了全球危机的一些最坏结果。2020-2022年期间，最不发达国家的平均经济增长率为2.5%，⁴远远低于可持续发展目标8规定的7%的年度具体目标。因此，这场大流行疫情导致各国之间的全球不平等加剧。

3. 此外，预计全球通货膨胀率将从2022年的7.5%降至2023年的5.2%，主要原因是粮食和能源价格下降以及全球需求疲软，但仍远高于2000-2019年3.1%的平均水平。⁵发展中国家有大量穷人，而通货膨胀率居高不下是消除贫困的又一个障碍。由于各国央行的反应是提高利率以抑制通胀，因此经济增长面临下行压力。

4. 这些因素加在一起，对实现可持续发展目标产生了不利影响。受COVID-19影响，全球贫困率从2019年的8.5%上升至2020年的9.3%，把四年多的进步化为乌有。近期预报显示，到2022年底，全球人口的8.4%(即大约6.7亿人)可能仍生活在极端贫困中，这一数字预计到2030年将降至5.75亿，自2015年以来下降不到30%(A/78/80-E/2023/64)。到2030年，在陷入债务困境或极有可能陷入债务困境的国家，陷入极端贫困的人数估计将增加1.75亿，其中包括8900万妇女和女孩。⁶

5. 2021年约有7.68亿人挨饿，而2015年为5.89亿人。在大流行疫情期间，由于粮食价格上涨，儿童发育迟缓和消瘦的情况有所增加。2022年8月，联合国粮

¹ 本报告是根据大会关于加强经济及社会理事会的第61/16、72/305、74/298和75/290 A号决议规定的任务提交的，并符合大会关于审查大会关于可持续发展高级别政治论坛的第67/290号决议和关于全球一级后续落实和评估《2030年可持续发展议程》的第70/299号决议的执行情况的第75/290 B号决议。

² 《2022年世界经济形势与展望》(联合国出版物，2022年)。

³ 《世界经济形势与展望》，更新至2023年年中，(联合国出版物，即将出版)。

⁴ 《2023年世界经济形势与展望》(联合国出版物，2023年)。

⁵ 《世界经济形势与展望》，更新至2023年年中。

⁶ 联合国，秘书长的“落实《2030年议程》的可持续发展目标刺激计划”(2023年2月)。

食及农业组织(粮农组织)的粮食价格指数比大流行疫情前高出 45%。根据粮农组织的数据,到 2030 年可能有 6.7 亿人面临饥饿,约占全球人口的 8%,比大流行疫情前的情景增加了 7 800 万人。

6. 国际劳工组织(劳工组织)的估计表明,2022 年全球就业缺口为 4.73 亿人,约有 20 亿人从事非正规就业。⁷ 2022 年的每周总工作时数仍比 2019 年第四季度的水平低 1.4%,经人口增长因素调整后,相当于 4 100 万个全职工作岗位。COVID-19 大流行疫情还加剧了性别鸿沟,影响了实现可持续发展目标 5 的进展,特别是在发展中国家,妇女的就业和劳动力参与率比男子下降得更厉害。⁸ 许多妇女还承担着额外的照料工作负担,并面临着重新进入劳动力市场的重大障碍,那些有年幼子女的妇女更是如此。

7. COVID-19 大流行疫情还导致世界各地许多教育系统陷入停顿,对全球实现可持续发展目标 4 的进展产生了重大影响。2020 年,188 个国家的 15 亿名学生因大流行疫情无法上学,这种学习中断问题在整个 2021 年继续存在。COVID-19 导致的学校关闭和远程学习的相对无效,导致儿童的教育损失巨大,在实现目标 4 方面掉队最远的发展中国家更是如此。⁹ 据估计,由于学校关闭,这一代学生的一生收入按现值计算可能损失 17 万亿美元,约占 2022 年全球国内生产总值的 18%。这种影响在最贫穷的国家最为严重,因为这些国家没有资源为所有人提供公平、优质的远程学习机会。¹⁰

8. 对大多数国家来说,气候变化的代价正在上升。瑞士再保险公司的数据显示,过去 10 年,仅风暴、野火和洪水造成的损失就达全球国内生产总值的约 0.3%。¹¹ 根据政府间气候变化专门委员会的第六次评估报告,有 33 亿至 36 亿人生活在极易受气候变化影响的地区,这就更加需要适应气候变化。

9. 标准普尔全球评级公司最近进行的分析表明,到 2030 年,遭受气候风险的经济产出损失可能达到全球国内生产总值的 3.7%。¹² 如果各国继续走目前的气候变化政策道路,这将给世界产出造成巨大的潜在累积损失。¹³ 标准普尔的脆弱性评估还发现,气候灾害的区域影响在南亚最为明显(到 2030 年,10-18%的国内生产总值面临风险),在中亚、中东和北非以及撒哈拉以南非洲也很高。低收入国

⁷ 劳工组织,《世界就业与社会展望:2023 年趋势》(日内瓦:国际劳工局,2023 年)。

⁸ 联合国,“政策简报:COVID-19 对妇女的影响”,2020 年 4 月 9 日。

⁹ 联合国教育、科学及文化组织、联合国儿童基金会和世界银行,《全球教育危机状况:复苏之路》(2021 年 12 月)。

¹⁰ 联合国教育、科学及文化组织,《2021/22 年全球教育监测报告:非国家行为体:谁选择?谁失去?》(2021 年,巴黎)。

¹¹ 见 Paul Munday、Mario Amiot 和 Roberto Sifon-Arevalo,“天气警告:评估各国对物理气候风险造成的经济损失的脆弱性”(标准普尔全球评级公司,2022 年 4 月 27 日)。

¹² 同上。

¹³ 根据经济和社会事务部工作人员的预测,2015-2030 年期间,气候变化造成的全球产出损失估计为世界年产出的 3.7%,数额达到 53 万亿美元。

家和中等偏下收入国家的经济产出平均损失可能比中高收入国家和高收入国家高 3.6 倍。对于那些适应能力较弱、体制较弱、财政能力较小、对全球气候变化问题总是承担不大责任的发展中国家来说，经济损失也可能更大，更持久。国际可再生能源署预测，到 2030 年，全球每年需要 5.7 万亿美元能源投资，相当于世界产出的 6% 左右，大大高于 2021 年估计的 1 万亿美元投资水平。¹⁴

10. 然而，许多发展中国家债务融资的沉重成本阻碍了他们的 COVID-19 疫后复苏，迫使他们削减发展支出，包括在可持续发展目标上的支出，并限制了他们应对进一步冲击的能力。¹⁵ 2022 年，估计有 25 个发展中国家将政府总收入的 20% 以上用于偿还外债。¹⁶ 截至 2022 年 11 月，全球 69 个最贫穷国家中，有 37 个面临很高的债务危机风险或已经陷入债务困境，而四分之一的中等收入国家(这些国家拥有大多数极端贫困人口)面临很高的财政危机风险。¹⁷ 发达经济体为应对通货膨胀而提高利率，也正在给依赖粮食和能源进口并已因商品价格上涨而面临国际收支压力的发展中国家带来额外压力。

11. COVID-19、乌克兰战争和气候变化给发展中国家造成了严重的经济创伤，需要采取紧急措施加快发展中国家的复苏，以解决借贷成本上升和债务风险加剧的问题，弥合目前在实现可持续发展目标方面的资金缺口，并消除这些危机造成的贫困陷阱和不可持续的经济增长模式。为此，秘书长呼吁每年为实现可持续发展目标提供刺激，多边开发银行通过增加其实收资本基础，以更好的借款条件提供至少 5 000 亿美元的额外长期贷款。这种刺激措施的目的是通过重点投资于可再生能源、全民社会保护、创造体面就业、卫生保健、优质教育、可持续的粮食系统、城市基础设施和数字化转型，大规模提升发展中国家的可持续发展前景。秘书长刺激提案的另一个关键支柱是将发展中国家的短期贷款转换为低利率长期债务。

二. 加快 COVID-19 疫后恢复和全面落实可持续发展目标

12. 自《2019 年全球可持续发展报告》所报告的评估结果发布以来，实现可持续发展目标的总体进展有所减弱，¹⁸ 重点如上所述。¹⁹ 根据《2023 年全球可持续发展报告》中将要报告的评估结果，对于 2019 年进展过于缓慢的可持续发展目标而言，局面并未发生实质性变化。对于那些改进速度一直在放慢的具体目标，进展并没有加快；而对另一些具体目标来说，世界仍在朝着错误的方向前进。在

¹⁴ 国际可再生能源署，《2022 年世界能源转型展望：1.5°C 路径》(2022 年，阿布扎比)。

¹⁵ 发展筹资问题机构间工作队，《2023 年可持续发展筹资报告：为可持续转型筹资》(联合国出版物，2023 年)。

¹⁶ 落实《2030 年议程》的可持续发展目标刺激计划。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 《2019 年全球可持续发展报告：未来即现在——科学促进实现可持续发展》(联合国出版物，2019 年)。

¹⁹ 另见《2023 年全球可持续发展报告》(联合国出版物，即将发布)。

消除极端贫困方面，最近的一系列危机中断了进展步伐，使多年来取得的坚实进展化为乌有。秘书长 2023 年关于实现可持续发展目标进展情况的报告也同样显示，许多目标偏离轨道的程度从中等到严重不等，需要作出特别努力，以便到 2030 年实现这些目标(见 [A/78/80-E/2023/64](#))。

13. 与此同时，COVID-19 的经验已经表明，在实现可持续发展目标方面已经取得更多进展的国家能够更好地应对大流行疫情的影响。对可持续发展目标的投资不仅在物质上改善了这些国家人民的生活，而且也是一种成本效益高的保险政策，可以抵御意外危机的影响。在获得清洁水(目标 6)、减少贫民窟人口数量(目标 11)和减少非传染性疾病等基础病症(目标 3)等方面取得更大成绩的国家，更有能力降低 COVID-19 的风险，特别是在疫苗和治疗提供之前的时期。同样，过去在采用包容型社会保护制度(目标 1 和 8)、强有力的全民保健(目标 3)和有效的公共机构(目标 16)以及智能手机和互联网普及率(目标 9)方面取得的进展，都有助于采取更成功的疫情遏制措施。

14. 因此，各国内部和各国之间的 COVID-19 疫后复苏情况不均衡并且不彻底(见 [A/78/80-E/2023/64](#))。截至 2021 年底，在全球收入分配方面占比最高的 20% 的个人已经恢复了一半左右收入，但收入最低的一半根本没有恢复。高收入国家也能够比大多数发展中国家更快地恢复教育。由于全球经济高度一体化，这种不均衡的复苏不仅影响到复苏最慢的国家，而且影响到所有国家。

15. 为了加快 COVID-19 疫后恢复和全面落实可持续发展目标，各国必须避免回到过去的一切照旧的投资模式和活动，并选择使其经济在社会上更加公平、在环境上更加可持续。经济措施必须鼓励投资和行为改变，减少未来冲击的风险，同时提高各国在发生冲击时的复原力。全球环境紧急情况，如气候变化和生物多样性丧失，有可能造成更高和更持久的经济和社会代价。

16. 因此，加快大流行疫后恢复和全面落实可持续发展目标是密不可分的。反复出现的危机凸显了当前全球经济和社会体系的潜在弱点，而《2030 年可持续发展议程》和关于气候变化的《巴黎协定》则旨在解决这些弱点。与此同时，危机往往为转型变革提供机会，以应对人们日益关切的需要在可持续发展的三个层面之间找到更好平衡的问题。危机的高昂代价为各国转向促进可持续发展目标的结构转型道路提供了历史性机遇。重新承诺到 2030 年实现可持续发展目标无疑将是摆脱这些危机的最佳路线图。

17. 展望未来，各国无论是单独还是集体，都有一个独特的机会，通过制定一项承认和处理可持续发展目标及其具体目标之间存在的多重相互联系的战略，加快大流行疫后恢复，使世界走上可持续发展的道路。抓住这一机遇需要对政策制定方式以及各个社会的生产、消费及分享利益和风险的方式进行重大调整。

A. 利用转型经济变革的机会

18. 今天，世界正在经历新一轮技术变革，有时被称为第四次工业革命，它将以比以往任何时候都更根本的方式改变人们的工作和生活。例如，三维(3D)打印越来越多地用于生产以前需要大量劳动力投入的商品。3D 打印的引入可能成为未

来农村地区增加精品制造的重要发展战略。这样，技术革命为发展中国家提供了机会，使他们能够绕过传统的结构转型路径，即从高污染制造业部门迅速扩展到环境足迹较轻的部门，并更加重视服务业的增长。专利和版权等无形资产在全球经济产出中的份额也在稳步上升。然而，许多发展中国家迫切需要增加对教育、保健和社会保护的投资，以此作为一项战略，使其社会能够在追求可持续经济发展的过程中利用新技术。

19. COVID-19 在加速社会数字化方面发挥了重要作用，而数字化正在改变世界，并有可能推动实现所有可持续发展目标。因为这场大流行疫情，发达国家和发展中国家的工业、商业、政府和社会都实现了数字化的飞跃。经济和社会事务部在 2022 年进行的电子政务调查，特别注意到电信基础设施、人类发展和服务提供方面的改善，只不过高收入国家和低收入国家的进展速度不同。由于这场大流行疫情的影响，各国政府也被迫变得更有创意、更足智多谋和更有成效。联合国环境规划署(环境署)估计，数字化转型有可能将二氧化碳排放量减少至少 20%，将产品中的自然资源使用量减少 90%，将供应链中的废物和有毒物质减少 10 至 100 倍，所有这些都是实现转型经济变革的关键措施。

20. 共享经济也许是世界正在经历快速技术变革的最普遍表现形式。通过智能手机和互联网，共享经济平台正在帮助创建市场和更好地利用未充分利用的资产。私人车辆在其使用寿命的 95%时间里经常处于闲置状态，这很好地说明了社会中本可共享的资源利用严重不足的问题。²⁰ 通过降低搜索和交易成本，共享经济为消费者提供了更便宜、更容易获得的选择，从而释放了这些资源。它还个人创造了一种选择，通过在他们方便的时候充当司机来补充他们的收入。共享经济公司创造了解决方案，用于解决发达国家和发展中国家在提供交通、住房、救护车、农业机械和许多其他资源方面的大规模协调问题。²¹

21. 正如《2023 年世界社会报告》所述，相当多的发展中国家，特别是非洲国家，正处于人口红利早期阶段，劳动年龄人口占总人口的比重正在迅速上升。这些国家需要采取政策，培养迅速增长的训练有素的工人队伍，并推进经济和结构改革，使其成为吸引外国直接投资和技术传播的磁石。然而，劳动年龄人口正在减少的老龄化发达国家将有强烈的动力加速向非洲等劳动力丰富区域的发展中国家的投资流动。因此，如果各国采取正确的政策来实现这一人口红利，非洲区域有可能成为 21 世纪后半叶全球经济增长的主要推动力。此类政策的一个例子包括最近达成的建立非洲大陆自由贸易区的协议，该协议于 2021 年 1 月生效，预计到 2035 年将产生 7%的实际收入收益，即大约 4 500 亿美元，并使估计 3 000 万人摆脱极端贫困。²²

22. 缩小劳动力参与方面的性别差距所带来的经济效益是巨大的。从全球看，男女劳动参与率存在近 25 个百分点的差距，在亚洲高达 31.2 个百分点，而在北美

²⁰ Rush Eckdish Knack, “停车时付费”, 《规划杂志》(美国规划协会, 2005 年 5 月)。

²¹ 共享经济也带来了一些政策挑战，需要更新监管框架。

²² 世界银行, 《非洲大陆自由贸易区：经济和分配效应》(华盛顿哥伦比亚特区, 2020 年)。

则低至 8.7 个百分点。²³ 男女劳动力参与的巨大差距给有关国家带来了高昂的经济成本。据估计，妇女丧失经济权力给经济造成的损失在发达经济体占国内生产总值的 10%，在南亚、中东和北非占 30% 以上。这一数额可被视为妇女参与劳动力较低的全球机会成本。²⁴

23. 转向循环农业已成为可持续农村发展的关键。近几十年来，全球粮食产量的巨大增长对环境造成了高昂的代价。一半的可居住土地现在用于农业，占全球淡水抽取量的 70%，而这一关键资源预计到 2030 年将出现短缺。²⁵ 农业的增长也是在更密集地使用化学肥料与合成杀虫剂的驱动下实现的，而随着时间的推移，这些肥料和杀虫剂损害了耕地的质量，并使淡水水源退化。循环农业是一种利用科学进步、创新和新技术的可持续农业方式。农牧混作和有机耕作、农林业、水循环和废水再利用是循环农业的关键要素。加强机构和激励措施，诸如用水者协会以及有保障的用水权和土地保有权，同时加强国际合作，可以促进在农业中更多地采用循环方法。实行循环农业做法的重点是使用最少量的外部投入、闭合养分循环、使土壤再生和尽量减少对环境的影响，这种做法也非常适合劳动密集型小农耕作，有助于农村地区更具包容性的对性别问题有敏感认识的经济的发展。

B. 重新注重对人类福祉和机构能力的投资

24. 最近的危机暴露并加剧了在人类福祉各个层面上的深刻差距。关于危机对健康、教育、就业以及获得其他商品和服务等福祉的关键要素的影响，妇女和女孩以及弱势群体和边缘群体受到的打击尤为严重，导致一些人进一步掉队。

25. 增加对人类福祉、特别是对卫生保健和社会保护制度的投资，是弥合这些差距和实现必要经济转型以实现可持续发展目标的关键杠杆。²⁶

26. 高质量、负担得起的卫生保健是个人过上富有成效的充实生活以及国家拥有强大经济的基础。这也是实现许多其他可持续发展目标的核心，诸如与消除极端贫困、减少不平等和建设社会人力资本有关的目标。低收入国家和中等收入国家需要增加对初级卫生保健的投资，估计到 2030 年每年需要 2 000 亿美元，主要是在撒哈拉以南非洲和南亚。²⁷ 世界卫生组织(世卫组织)估计，如此大规模的投资到 2030 年能够拯救 1 亿人的生命。

27. 加强社会保护制度是增进人类福祉的另一个关键促成因素。为应对 COVID-19 危机，许多国家采取了特殊的社会保护措施，取得了惊人的成果。据估计，2020-2021 年的社会保护支出达到 3 万亿美元，是 2008-2009 年全球金融危机期间支出

²³ 劳工组织，《世界就业与社会展望：2023 年趋势》。

²⁴ Era Dabla-Norris 和 Kalpana Kochhar，“缩小性别差距”，《金融与发展》(华盛顿哥伦比亚特区，国际货币基金组织，2019 年 3 月 19 日)。

²⁵ 联合国，“循环农业促进农村可持续发展”，第 105 号政策简报(2021 年 5 月，纽约)。

²⁶ 《2019 年全球可持续发展报告》。

²⁷ 同上。

的 4.5 倍。²⁸ 然而，在一些国家，即使经济增长和就业尚未完全恢复，但这些措施已经撤销，使受益者面临陷入贫困的风险。全球只有 47% 的人口能够获得至少一种社会保护福利，这意味着仍有 40 多亿人缺乏任何社会保护。²⁹ 发展中国家到 2030 年实现可持续发展目标具体目标 1.3 的成本估计为 1 万亿美元，占国内生产总值的 3.3%。³⁰ 实现这一具体目标的资金可来自经过改革或更有效的税收收入和国内碳定价收入，发达国家的一部分收入将用于加强发展中国家的社会保护制度。³¹ 其他筹资办法包括重新分配公共支出、扩大社会保障计划缴款收入、官方发展援助和消除非法资金流动。发展中国家的政府还可以减少支出效率低下的现象，解决腐败问题，并将预算拨款从军事开支中转移出来。

28. 大量从业者正在向数字平台转型，这正在对社会保护制度构成巨大挑战。虽然这些新的就业形式为企业和从业者提供了更大的灵活性，并降低了提供服务的成本，但这些就业形式也往往转化为收入更低、更不稳定、收入更无保障、不当或不受监管的工作条件以及从业者没有(或有限的)社会保护的情况。很难认定应由哪一方负责缴纳雇主应缴的那部分社会保险，因为要求购买保险服务的人和组织者(即数字平台)可能都不承认规定社会保护责任的雇佣关系。若干政策选项可以帮助弥补这些差距：可以扩大立法框架的覆盖范围，将数字平台上的工作人员包括在内，还可以降低或取消企业规模、工作时间或缴款收入等方面的最低门槛，以便将社会保护覆盖面扩大到所有工作人员，并为所有雇主创造公平的竞争环境，还有可能简化行政要求，例如为此使用移动平台。

29. 加强各国政府、特别是发展中国家政府的公共行政能力，对于成功落实可持续发展目标也至关重要。这包括各国政府为实现可持续发展目标制定明确的愿景和行动计划，加强经济部门各部之间以及国家和国家以下各级之间的横向和纵向协调，建立有效的监测和评价框架，以定期评估实现各项目标的进展情况，并确保明确界定落实各项目标的作用和责任。各项目标形成了一个跨越人类和自然系统的综合发展框架，各国政府需要注重促进不同部门政策领域间的协同作用，同时平衡取舍。各国政府的一个重要作用是在落实各项目标方面与民间社会和私营部门建立有效的伙伴关系。

30. 历史表明，有效的公共行政能力不是一种奢侈品，而是赢得人民对政府的信任的一个至关重要的条件。如果没有有效的公共行政，可持续发展的目标将难以实现。随着时间的推移，公共行政能力即使是最小的改进，也会大大改善人民的生活质量。

²⁸ 《2023 年全球可持续发展报告》。

²⁹ 劳工组织，《世界就业与社会展望：2023 年趋势》。

³⁰ Fabio Durón-Valverde 等人，“社会保护的资金缺口：从 COVID-19 危机及以后的情况看发展中国家的全球估计数和战略，劳工组织第 14 号工作文件(日内瓦，劳工组织，2020 年)。

³¹ 《2023 年全球可持续发展报告》。

C. 使经济增长与环境退化脱钩

31. 在关于气候变化的《巴黎协定》中，各国同意到 2030 年将全球变暖限制在 1.5 摄氏度以内，这将需要将二氧化碳排放量减少约 45%(目标 13)。为了实现二氧化碳排放量的大幅度减少，加快经济增长与环境退化脱钩的进程尤为重要。这将降低气候变化对生物多样性以及陆地、淡水和沿海生态系统的影响，并保留更多它们为人类提供的服务。

32. 气候变化是一个多世纪以来不可持续的能源和土地使用、生活方式以及消费和生产模式的结果。气候变化正在造成极端天气事件，使数百万人面临严重的粮食和饮水不安全，特别是在非洲、亚洲、中美洲和南美洲、小岛屿和北极地区。

33. 与气候有关的影响，无论是直接威胁人的生命和安全，还是加剧现有的冲突驱动因素，诸如贫困、粮食和生计无保障、资源稀缺和治理不善，也可能迫使人们迁移。³² 世界银行 2021 年的一项研究³³ 认为，气候变化移民将继续导致大量民众的境内流离失所，主要影响到发展中国家。该报告估计，到 2050 年，这六个区域的 2.16 亿人可能被迫在其国内迁移，仅撒哈拉以南非洲就有 8 600 万境内气候移民。境内移民热点最早可能在 2030 年出现，并到 2050 年继续蔓延和加剧。这一趋势可能对生活在最贫穷国家的最弱势群体产生过大的影响，从而进一步加剧国家内部和国家之间的不平等。然而，立即采取协调一致的行动来减少全球排放，支持绿色、包容和有复原力的发展，可以将气候移民的规模减少 80%。

34. 当前的能源转型与以前的转型不同，以前的转型主要是由经济和技术进步推动的，至少持续了一个世纪。目前的能源转型需要具有变革性，主要由全球政策驱动，需要在短得多的时间内完成，最多四分之一世纪，因为不采取行动可能产生严重后果。这一挑战还面临着全球宏观经济的重大不确定性、南北在负担分担方面的分歧日益扩大以及需要扩大重要矿物的开采等问题。

35. 气候变化的威胁和乌克兰战争加强了各国通过增加使用可再生能源和提高能源效率来加快能源转型的承诺(目标 7)。可再生能源现在是建筑物中增长最快的能源，电动汽车行业正在迅速发展，2021 年欧洲购买的新车中有 20%是电动汽车，有利的经济状况极大地促进了屋顶太阳能系统的使用，风能是一些国家的发电中占很大比例，诸如丹麦(58%)、乌拉圭(40%)、爱尔兰(38%)和联合王国(24%)。³⁴ 2022 年，十大跨境绿地投资项目中有 6 个属于可再生能源项目。³⁵ 据环境署估计，一

³² Vally Koubi, “气候变化和自然灾害对可持续发展的影响”, 为《2019 年可持续发展展望: 阴云密布和一线希望》编写的背景文件(联合国出版物, 2019 年)。

³³ Viviane Clement 等人, 《风潮(2): 为气候移民开展活动》(华盛顿哥伦比亚特区, 世界银行, 2021 年)。

³⁴ 21 世纪可再生能源政策网络, 《2021 年的可再生能源: 全球状况报告》(巴黎, 21 世纪可再生能源政策网络秘书处, 2021 年)。

³⁵ 联合国贸易和发展会议, 《全球投资趋势观察》, 第 44 期(UNCTAD/DIAE/IA/INF/2023/1)。

直到 2030 年，二氧化碳排放量需要每年减少 7.6%，才能实现《巴黎协定》设定的 1.5 摄氏度的目标，但如果各国在十年前就采取果断行动，这一数字将是 3.3%。³⁶

36. 工业约占全球二氧化碳排放量的四分之一。实现净零排放将是一项挑战，将需要引入新的生产工艺、低排放和零排放电力和氢能，必要时还需要碳捕获和固存。农业、林业和其他土地利用，除了大规模清除和储存二氧化碳之外，也需要成为大规模减排的一部分。

37. 环境署发布的《2022 年包容性财富报告》着重指出，尽管近几十年来制造业和人力资本有所增长，但由于 1992 年至 2019 年的人口增长，维持全球进步的自然资本存量下降了 28%，即人均下降了 50%。报告中提出的包容性财富指数表明，自 1992 年以来，尽管除少数国家外，所有国家的人均国内生产总值都有所增长，但许多国家的包容性财富有所下降。这些国家正在消耗其制造业、人力和自然资本的总存量，其速度将使子孙后代的境况更糟。《包容性财富报告》提出了一个强有力的论点，即国家的财富不应仅以收入工具(如国内生产总值)来衡量和报告，还应包括其他工具，如制造业、人力和自然资本的总存量。

38. 全球经济每年消耗 1 000 多亿吨地球资源。³⁷ 在每年进入经济的所有矿物、化石燃料、金属和生物物质中，只有 8.6% 被循环利用。当前物质消费和生产模式所产生的全球生态足迹超过地球生物物理容量水平的 1.8 倍。³⁸ 由于不可持续的做法，每年造成的食物浪费多达约 13 亿吨。粮农组织最近的分析表明，只要农业系统加强可持续性，粮食在各国之间和国家内部得到更公平的分配，就可以通过适度扩大农业产出，实现可持续发展目标中消除饥饿和实现粮食安全的具体目标。

39. 随着越来越多的制造业通过地域分散的供应链进行，这种生产需要在他们所有组成单位的资源使用中遵守高标准的循环。各国政府可以设计公共采购程序，以促进复原力、低碳和创新等目标。此外，有效的国家可持续发展方案可以包括征收或增加碳税，逐步减少化石燃料补贴，以及让市场价格提供鼓励可持续消费和投资的信号。

D. 重续多边合作与伙伴关系

40. 地缘政治裂痕不断加剧，正在改变多边合作的外部环境。在过去十年中，经济全球化的步伐也在放缓。全球货物和服务出口与世界国内生产总值的比率在 2008 年达到顶峰，此后一直呈下降趋势。2007 年外国直接投资占全球国内生产总值的 5.3%，但到 2020 年已下降到 1.3%。³⁹ 2022 年 2 月开始的乌克兰战争导

³⁶ 环境署，《2019 年排放差距报告》(2019 年，内罗毕)。

³⁷ 循环经济，《2020 年循环差距报告》。

³⁸ 联合国，《在 COVID-19 之后实现可持续发展目标：供政策制定者了解的各种情形》，政策简报第 84 期(2020 年 8 月)。

³⁹ Raghuram G. Rajan，《去全球化的福音：世界经济四分五裂的代价是什么？》《外交事务》(2023 年 1 月/2 月)。

致全球经济和政治进一步分裂。这些事态发展如果得不到遏制，可能导致世界经济分裂为地缘政治集团，对多边合作产生重大影响。

41. 多边合作在许多发达经济体也面临着政治格局不断变化的可怕挑战，这导致国家内部和国家之间的两极分化日益加剧，对民粹主义政党的支持增加。这些政治转变在很大程度上是由公众对全球化的经济和文化影响的强烈反对以及对社会日益不平等的看法所推动的。

42. 在《我们的共同议程》中，秘书长强调必须振兴联合国，使本组织能够更有效地应对日益增多并且相互关联的全球挑战。应对这些共同挑战不仅需要加强多边组织的能力，而且需要重新承诺在公共、民间和私人领域的各种行为体之间开展合作。

43. 因此，秘书长设立了关于有效多边主义的高级别咨询委员会，以确定最需要改善治理的全球公益物和其他有共同利益的领域，并就如何实现这一目标提出备选方案。COVID-19 影响的巨大规模，以及其他灾难性风险的威胁，诸如与气候变化和生物多样性丧失有关的风险，可能会造成高得多的成本，而这些都表明了需要重续多边合作的体制基础。

44. 《我们的共同议程》还载有一项提议，即二十国集团、经济及社会理事会、秘书长和国际金融机构负责人举行两年一次的首脑会议，其目的除其他外，是支持促进可持续发展目标的投资，包括通过最后一英里联盟，帮助掉队最远的国家，并解决债务结构中的弱点。

45. 考虑到 COVID-19、乌克兰战争和气候变化的破坏性影响，国际社会必须按照今年关于可持续发展目标落实情况的进展报告中的建议，将复苏建立在全面落实可持续发展目标的基础上。今年晚些时候在可持续发展高级别政治论坛上对《2030 年可持续发展议程》的审查，为重振多边合作以支持复苏和全面落实可持续发展目标提供了机会。

46. 鉴于 COVID-19 的破坏性影响，应高度优先重视大力加强全球公共卫生系统的能力，以便能够抵御和应对可能会出现的大流行疫情和其他健康风险。加强在这方面特别薄弱的发展中国家的卫生保健体系，不应再被视为这些国家本身的任务，而应视为整个国际社会的任务。加强多边合作对完成这项任务至关重要。

47. 世界卫生大会于 2021 年 12 月通过一项决定，设立一个起草世卫组织预防、防范和应对大流行公约、协定或其他国际文书的政府间谈判机构。该文书的最终草案将于 2024 年 5 月提交世界卫生大会。该决定重申，加强全球公共卫生系统是所有国家的共同优先事项。

48. 迫切需要坚定致力于多边债务减免和发展合作，包括官方发展援助，以恢复许多发展中国家在大流行疫情和遭受乌克兰战争的经济影响之后的财政空间。同样需要采取其他措施，如暂停偿债、债务重组和使用特别提款权，以确保发展中国家有能力全面落实可持续发展目标。许多发展中国家还严重依赖汇款为家庭消费提供资金，而降低汇款成本将是改善其财政空间的一个非常重要的步骤。克服

这些障碍需要有效的多边合作。秘书长提出的可持续发展目标刺激计划将有助于解决这些制约因素。

49. 确保气候变化代价不危及最贫穷和最脆弱的发展中国家的发展与稳定，符合全球社会的共同利益。2022 年 11 月在埃及举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十七届会议达成突破性协议，为遭受气候灾害重创的脆弱国家提供损失和损害资金。各国政府还同意设立一个过渡委员会，在 2023 年举行的缔约方会议第二十八届会议上就如何运作新基金提出建议。在第二十七届会议上，还向适应基金作出了总额超过 2.3 亿美元的新认捐，这进一步突出表明，全球向低碳经济转型将需要每年至少 4 万亿至 6 万亿美元的投资。如此大规模的供资将需要全面改革全球金融体系及其结构和程序，让各国政府、中央银行、商业银行、机构投资者和其他金融行为体参与进来。

50. 在《我们的共同议程》中，秘书长呼吁反思衡量福祉的尺度，要超越国内生产总值，因为国内生产总值并不反映社会和环境条件的变化，也不包括护理工作和其他非市场服务等主要经济活动。国内生产总值作为衡量福祉指标的缺陷早已为人们所认识，需要加快采取实际步骤，以其他衡量进步的指标来补充这一指标。在制定经济增长政策时，需要考虑到目前的消费和生产模式对环境所造成的破坏。多边合作在这方面可发挥关键作用，特别是为此加强较贫穷国家的国家统计局的能力，收集关于人民物质条件和生活质量、这些方面的不平等情况和可持续性的必要指标。

51. 还需要重振多边合作，以扭转当前保护主义贸易政策的趋势，同时确保全球生产和供应链的稳健和复原力。《建立非洲大陆自由贸易区协定》最近生效是这方面的一个重要里程碑。全球生产和供应链在大流行疫情期间也受到特别关注，因为人们认为，复杂和漫长的供应链加剧了大流行疫情在国家一级的影响。然而研究表明，生产和供应链的缩短以及国内自给自足并不一定意味着脆弱性的降低。⁴⁰ 相反，供应商多样化可以帮助企业在危机时维持生产和供应线。

52. 因此，重新致力于多边合作可以发挥关键作用，确保所有国家、特别是发展中国家成功加速 COVID-19 疫后复苏和全面落实可持续发展目标。如果不同的利益攸关方不能为此目的建立起必要的伙伴关系，加速疫后复苏和全面落实可持续发展目标就不太可能实现。然而，如果所有国家都能看到不祥之兆，并重新致力于进一步加强多边合作与伙伴关系，这一进程的成功可能性就会大大提高。

三. 动员联合国系统的支持

53. 向发展中国家提供有效支持，以加快疫后复苏和全面落实可持续发展目标，是联合国系统的一个关键优先事项。这包括支持发展中国家制定综合性国家筹资框架，为可持续发展目标下的优先事项提供资金。2022 年底，有 85 个国家已经在联合国系统支持下制定了综合性国家筹资框架。2022 年底，有 39 个国家正在

⁴⁰ Sébastien Miroudot, 《全球价值链的复原力与稳健：一些政策影响》(2020 年)。

首次制定综合性国家筹资框架，另有 25 个国家正在扩大现有战略的范围，而首批两个框架已经于 2022 年启动。⁴¹

54. 在联合国开发计划署(开发署)的技术领导下，联合国系统正在协助发展中国家实施主流化、加速和政策支持工具，该工具侧重于将可持续发展目标的宏伟设想纳入国家和地方体系。开发署与联合国儿童基金会(儿基会)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、秘书处经济和社会事务部和联合国全球脉动倡议合作，最近还启动了可持续发展目标加速模拟器，以支持联合国国家工作队和方案国政府确定针对具体国情的加速疫后复苏途径。联合国可持续发展集团在开发署和儿基会的支持下，已经更新了可持续发展目标加速工具包，使国家工作队、政策专家和方案国政府能够利用现有工具，加快在落实可持续发展目标方面取得进展。开发署、儿基会和劳工组织最近开发了一个关于将可持续发展目标纳入计划和预算主流的综合政策的电子技术课程，在实施的第一年就吸引了来自 148 个国家和 33 个联合国实体的 2 000 多人报名。

55. 在劳工组织的领导下，联合国系统创建了促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器，目标是创造至少 4 亿个就业机会，并将社会保护扩大到目前没有被覆盖的 40 亿妇女、男子和儿童，其总体目标是实现就业机会丰富的复苏以及向可持续和包容型经济的公正转型。2023 年，劳工组织将发起一个全球社会正义联盟，旨在加强全球团结和改善政策一致性，以便在体面工作和社会正义方面采取行动和进行投资。

56. 联合国教育、科学及文化组织正在联合国系统内牵头开展 2022 年 9 月变革教育峰会的后续行动，同时还与塞拉利昂政府共同主持可持续发展目标 4 教育高级别指导委员会，其任务是调动政治抱负、行动、解决方案和精诚团结，以加快教育及其筹资的转型。

57. 联合国水机制最近启动了可持续发展目标 6 全球加速框架，以便到 2030 年实现人人享有饮用水和环境可持续管理。该框架将促进新的《水行动议程》，该议程是 2023 年 3 月联合国水事会议的一个成果文件。儿基会制定了一项到 2030 年实现安全管理环境卫生的计划，该计划与全球加速框架进行了对接。

58. 联合国能源机制通过了一项全球行动计划，到 2025 年加速落实可持续发展目标 7。该全球计划下的关键优先行动包括扩大能源契约的规模，牵头开展关于就目标 7 采取行动的全球运动，绿动联合国能源机制成员实体的运作，召开关于目标 7 的年度全球行动论坛，为全球议程的制定提供信息，展示思想领导力，以及利用数据、数字化和可视化的力量，以加强对成果的监测、跟踪、问责和交流。

四. 结论

59. COVID-19、乌克兰战争和气候变化对经济、社会和环境造成了巨大影响，并影响到许多发展中国家投资落实可持续发展目标的能力。与此同时，应对 COVID-19

⁴¹ 尼日利亚和蒙古。

大流行疫情的情况表明，各国政府和其他利益攸关方有能力在需要时采取令人难以置信的坚定行动。复苏和全面落实可持续发展目标将需要作出同样的非凡努力。

60. COVID-19 的经验表明，在实现可持续发展目标方面已经取得更多进展的国家能够更好地应对大流行疫情。对可持续发展目标的投资不仅改善了这些国家人民的生活，而且也是一种成本效益高的保险政策，可以抵御意外危机的影响。重新承诺到 2030 年实现可持续发展目标将是摆脱这些危机的最佳路线图。因此，加快大流行疫后恢复和全面落实可持续发展目标是密不可分的。

61. 秘书长提出的可持续发展目标刺激计划，即多边开发银行每年以更优惠的条件提供约 5 000 亿美元的新贷款，旨在提升发展中国家的可持续发展前景，包括 COVID-19 大流行疫情和其他危机后的复苏。

62. COVID-19 的经验还表明，全球体系的强大程度取决于其最薄弱的环节。这意味着，进一步加强多边合作对于各国单独和集体实现可持续和有复原力的复苏至关重要。必须利用 COVID-19 的经验来恢复多边合作，包括维持多边合作的联合国等机构。

63. 联合国系统在支持发展中国家制定和实施综合性国家筹资框架、为可持续发展目标下的优先事项提供资金方面也可发挥关键作用。

64. 以下建议旨在加快 COVID-19 疫后复苏并全面落实可持续发展目标：

(a) 各国需要重新致力于采取行动，从现在一直到 2030 年在国家和全球层面实现可持续发展目标，为此要加强社会契约，调整经济方向，走上符合关于气候变化的《巴黎协定》的低碳、有复原力的道路。这包括各国政府要制定和落实宏伟的国家基准，以减轻贫困和不平等，包括性别不平等；

(b) COVID-19 大流行疫情显示了数字革命的巨大好处。各国需要通过加强提供有效的公共服务，同时促进与私营部门和民间社会的合作，实现秘书长的《数字合作路线图》和《我们的共同议程》中规定的优先事项。为了利用新的数字技术，发展中国家需要增加对教育、卫生保健和社会保护的投资，并加强其公共行政能力；

(c) 有大量年轻人进入劳动力市场的发展中国家需要高度重视教育和技能发展投资，同时推进经济和结构改革，使其经济成为吸引外国直接投资和技术传播的磁石；

(d) 全面落实可持续发展目标要求各国解决社会中长期存在的性别不平等的问题。如果劳动力参与率方面的性别差距能够缩小，就可以成为人均国内生产总值增长率提高的主要推动力，包括在面临人口老龄化的国家；

(e) 所有国家都必须加大力度应对全球气候变化威胁。这就要求各国增加对清洁能源基础设施、可再生能源、改良电池、智能电网、电动车辆以及碳捕获和固存技术的投资。加快可再生能源革命是确保能源安全、承受能力、可获得性和独立性的最大希望，同时保持人们关注 1.5 摄氏度的目标。这是自工业革命以来

最大的投资机会之一。气候互换方案还将使各国能够通过释放财政空间，利用偿债付款投资于可持续发展和气候行动；

(f) 国家的财富不仅应该用国内生产总值等收入工具来衡量，而且还应该用制造业、人力和自然资本的总存量来衡量。特别重要的是要加强发展中国家国家统计局收集必要数据的能力，以监测制造业、人力和自然资本的总存量；加强多边合作在这方面可以发挥重要作用；

(g) 各国需要致力于恢复多边合作，其中包括联合国等机构。近年来，地缘政治格局发生了根本变化，重振多边合作可能与各国就在实质上加强维持多边合作的机构达成一致的能力密不可分。鼓励会员国考虑秘书长的有效多边主义问题高级别咨询委员会的建议，并铭记这一目标。此外，鼓励会员国考虑《我们的共同议程》中的提议，召开两年一次的二十国集团、经济及社会理事会、秘书长和国际金融机构负责人首脑会议；

(h) 需要加强世卫组织指导和协调全球卫生工作的能力，包括向该机构提供充分的机构、财政和法律资源，以有效发挥这一作用；

(i) 坚定致力于多边债务减免和发展合作，包括官方发展援助，对于恢复许多发展中国家在大流行疫情和其他危机之后的财政空间至关重要，也是加快复苏和全面落实可持续发展目标的先决条件。这就要求制定一项经改进的多边债务倡议，以支持脆弱国家暂停偿还债务，并采取步骤建立一个永久机制，以解决主权债务困扰。这也要求对加强国际融资结构给予更多的长期关注，包括重新致力于加强多边开发银行的资本化；

(j) 联合国系统的支持方案国家加快 COVID-19 疫后恢复和全面落实可持续发展目标方面，可发挥重要作用。这包括上文所着重指出的，加强对方案国的支持，以制定综合性国家筹资框架，落实可持续发展目标下的优先事项。这还要求联合国所有实体再次承诺在国家一级活动的规划、方案拟订和执行的各个方面更加密切地合作，并在各级与会员国建立有效的伙伴关系。