

**亚洲及太平洋经济社会委员会****第七十五届会议**

2019年5月27日至31日，曼谷

临时议程\* 项目5

**关于“增强人民权能，确保包容性  
和平等”主题的次区域观点****亚洲及太平洋关于“增强人民权能，确保包容性和平等”  
主题的次区域观点****秘书处的说明****摘要**

本文件审查了亚洲及太平洋经济社会委员会五个次区域在实施《2030年可持续发展议程》方面持续存在的和新出现的问题和挑战。报告载有成员、准成员、秘书处和发展伙伴在亚洲及太平洋实施《2030年可持续发展议程》区域路线图的指导下，通过次区域经济合作和一体化应对这些挑战的行动实例。该文件还审查了关于经社会第七十五届会议主题“增强人民权能，确保包容性和平等”的次区域观点。

经社会不妨审议本文件，并为秘书处今后的工作提供指导。

**一. 东亚和东北亚****A. 实施《2030年可持续发展议程》方面持续存在的和新出现的问题  
和挑战****1. 抗灾能力**

1. 东亚和东北亚容易发生自然灾害。在过去二十年(2000-2018)间，该次区域约17.6亿人受到自然灾害的影响，占整个亚太区域受灾人口的50%以上。在同一期间，该次区域占亚洲及太平洋估计经济损失的70%以上，主要原因是大型经济体的资产遭受灾害侵袭。沿海城市经常遭受台风和其他沿海灾害的袭击，而且许多沿海城市、尤其是位于中国东部沿海的城市正在迅速成长。由于主要断层线位于人口稠密地区的地下，中国和日本也面临很高的地震风

\* ESCAP/75/L.1。

险。旱灾经常摧毁朝鲜民主主义人民共和国和蒙古的农业生产和自然植被，蒙古还饱受一种名为“dzud(冬季严寒)”<sup>1</sup>的严峻冬季气候条件之苦。据报道，在2017-2018冬季期间，“冬季严寒”导致蒙古有超过110万头牲畜死亡。此外，旱灾还与中国西北和蒙古沙尘暴的发生和强度有关，这对源区和邻国的经济活动和人类健康产生影响。

## 2. 人口变化

2. 该次区域处于人口转变的最前沿。由于生育率和死亡率低(预期寿命长)，人口中老年人比例正在迅速增加；它在过去二十年间增长了50%以上。根据预测显示，到2050年日本和大韩民国40%以上的人口将达到60岁或以上，中国将有超过35%的人口达到60岁或以上。截至2018年，日本已有超过四分之一的人口年龄超过65岁，几乎是劳动适龄人口的一半(15至64岁)。人口变化的速度和幅度正在引起对于社会和经济如何应对转变的严重关切。在需要扶养老年人口的劳动力持续下降的情况下，对于用以支持老年人口的财政和人力资源的压力加剧，但是如果社会未能解决老年人的不平等和相对贫困可能加剧的问题以及老年人在灾害中的脆弱性等问题，老年人口的福祉将面临风险。缺乏有利于老人的生活环境，包括基础设施以及社会、经济和政治参与手段，也将减少老年人对社会的贡献。

## 3. 互联互通

3. 交通运输和能源互联互通远远落后于次区域的经济一体化水平。公路和铁路网络中存在严重缺失的路段，过境朝鲜民主主义人民共和国和蒙古的路段更是这样。尽管在公路和铁路的有形联系方面的差距对过境运输明显构成瓶颈，但无形障碍和体制障碍在跨境运输时同样繁琐且成本高昂。尽管成员国之间在电力生产和消费方面存在巨大互补性的潜力，但双边电力互联互通仅是小规模，因此丧失了降低电力部门经济和环境成本的机会。

## B. 增强人民权能，确保包容性和平等

4. 尽管在社会经济发展方面取得重大成就，但该次区域不论每个国家的经济状况如何，在增强人民权能、包容性和平等方面面临各种挑战。可持续发展目标8(体面工作和经济增长)在人口变化和互联互通方面具有重要意义。该次区域的长足经济增长并未导致体面工作的相应增长。弱势就业率仍然很高，劳动力市场的不平等问题(例如影响妇女或弱势青年的不平等)持续存在。然而，体面工作不仅有关就业，而且涉及各个方面：工作是富有成效、有意义的，同时也在工作场所实现包容性和增强人民的权能。增加体面工作的数量将对人口结构变化产生积极影响，因为人口老龄化将使工作人口减少，从而减缓经济增长。因此，确保所有人(包括弱势群体)获得体面工作可以缓解劳动力持续下降的影响。

---

<sup>1</sup> “dzud(冬季严寒)”是一种旱灾现象：干旱导致牧草不足，严重影响牧民的生计，随后而来的寒冬使已经衰弱的牲畜大量死亡。

## C. 根据亚洲及太平洋实施《2030 年议程》区域路线图，通过次区域经济合作和一体化应对新出现的问题和挑战

### 1. 建设抗灾能力：在灾害监测和预警系统方面开展次区域合作促进能力建设

5. 除了强化国内措施应对自然灾害的挑战外，成员国还积极参与次区域和区域合作平台，以分享政策和技术解决方案。例如，在应对水文气象灾害时，大韩民国政府通过亚太经社会/气象组织台风委员会支持在老挝人民民主共和国、菲律宾和越南安装山洪暴发预警系统。在旱灾监测和预警区域合作机制下，蒙古和中国政府开展了技术合作活动，以加强蒙古干旱和冬季严寒灾害监测和预警的机构能力。通过加强次区域和区域合作，应进一步扩展此种合作，以覆盖面临类似挑战的其他国家，从而支持各国努力保护来之不易的发展成果，更好地应对现有的灾害风险以及不断变化的气候条件所带来的不确定性。

### 2. 应对人口变化的挑战

6. 在人口老化方面的主要关切在于是否提供养老金或其他社会保护援助金和为老年人提供保健服务，以及是否有能力通过富有生产力的劳动力为这些系统供资。大多数国家已普及养老金和医疗保健系统，但在某些情况下，这将会给国家预算带来越来越大的财政压力。在日本，债务与国内生产总值(GDP)的比率约为 240%，而且国内生产总值的 20%用于养老金和老年人的医疗服务，政府已宣布将消费税从 8%增至 10%，这在一定程度上缓解了财政短缺的问题。但是，日本政府和韩国政府能够适度提高妇女的劳动力参与率，以减轻人口老龄化对劳动力的某些影响。一些国家还转而采用前沿技术，特别是辅助生活技术，以加强向老年人和残疾人提供保健服务，从而使更多老年人能够在家中独立完成日常工作。<sup>2</sup>

### 3. 促进互联互通

7. 中国、蒙古和俄罗斯联邦政府已开始执行《亚洲公路网沿线国际道路运输政府间协定》，《协定》于 2018 年 9 月生效。该协定通过给予承运人权利在亚洲公路 3 号和 4 号沿线在各自国家领土内参与国际公路运输，为加强贸易的三方合作奠定了基础。可以扩展三方合作，以覆盖次区域其他成员，特别是朝鲜民主主义人民共和国和大韩民国，从而构建次区域范围的公路和铁路互联互通。关于能源互联互通，大多数成员国政府最近努力建立次区域一级的电网互联互通，并且主要利益攸关方在秘书处的推动下启动了东北亚区域电力互联互通与合作论坛这一对话平台。

<sup>2</sup> 《科学、技术和创新政策的演变促进可持续发展：中国、日本、大韩民国和新加坡的经验》(联合国出版物，出售品编号：E. 19. II. F. 4)。

## 二. 北亚和中亚

### A. 实施《2030年议程》方面持续存在的和新出现的问题和挑战

8. 北亚和中亚各国人口稀少，与主要的经济中心相距遥远，在许多情况下这些国家都是内陆国家。鉴于其地理位置，由于它们的基础狭窄的经济是以商品和采掘业为中心的，因此经济增长和就业呈波动趋势。除俄罗斯联邦外，它们的人口通常都很年轻。这些人口、地理和经济因素对它们努力应对机会和成果方面的不平等以及总体实施《2030年议程》构成挑战。

9. 由于北亚和中亚的大多数国家都是内陆国家，因此建造具有抵御灾害能力的基础设施(目标9)仍然是一项优先事项。它们与亚洲及太平洋的主要经济中心相距很远，随之而来的是高昂的贸易和运输成本，这都继续阻碍其实现经济一体化。根据《内陆发展中国家2014-2024年十年维也纳行动纲领》，通过加强交通运输、能源、信息和通信技术基础设施和物流来改善互联互通，可以改善它们在次区域内的一体化以及与东亚和东北亚以及南亚和西南亚的一体化前景。

10. 鉴于其人口年轻，促进持久、包容和可持续的经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作(目标8)仍然至关重要。由于它们正处于从中央计划经济向市场经济转型的过程中，国有部门往往仍然庞大，在石油、天然气和金属等部门更是这样。全球需求以及商品价格的波动对经济增长和就业产生很大影响。应对这些挑战的结构性经济转型要求通过扩展私营部门和通过进入相关高附加值部门实现多样化来加强生产能力。这将需要改善融资渠道以及制定旨在提高农业、制造业和服务部门的生产率、效率和竞争力的国家战略。这些国家要想从强化基础设施所带来的新机遇中受益，这种经济转型至关重要。

11. 与亚洲及太平洋其他次区域相比，在获得机会方面的不平等程度仍然相对较低。然而，向市场经济的转型导致了代际不平等的加剧，其部分原因在于有条件的人们在获得教育、保健、社会保护、融资和就业方面的机会有所改善，这里的条件可以是知识，或收入，也可以是地理通达性。在收入和决策方面的性别不平等现象继续存在，妇女的平均工资明显低于男性。人口稀少的地理区域不仅限制了人们获得社会服务的机会，而且还提高了提供这些服务的成本，从而导致农村与城市社区之间生活质量存在显著差异。最后，持续的结构经济转型以及人口结构推动了移民。俄罗斯联邦是最大的经济体，人口呈现老龄化，已成为大量接收移民的国家，也是吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦等国侨汇的来源。其生育率较低，加上其维持经济增长的需要，表明这种趋势会继续下去。在这种背景下，减少国家内部和国家之间的不平等(目标10)仍然是北亚和中亚的优先事项，因为如果不加以解决，社会凝聚力和长期经济发展可能会受到影响。

### B. 增强人民权能，确保包容性和平等

12. 促进持久、包容和可持续的经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作(目标8)，建造具有抵御灾害能力的基础设施，促进具有包容性的

可持续工业化，推动创新(目标 9)，以及减少国家内部和国家之间的不平等(目标 10))，均有助于通过增强人民权能来全面实现《2030 年议程》。

13. 增强人民权能需要同时实施若干措施。通过发展基础设施改善互联互通不仅可以改善区域一体化，还可以推动获取社会和金融服务以及就业机会，对于偏远农村社区的人们更是这样。结构性经济转型不仅可以促进持久的经济增长以及充分的生产性就业，还可以增强人们的权能，特别是私营部门中的人们的权能，从而为这一变革做出贡献。改善广大民众而不仅仅是有条件的人们获得教育、保健、社会保护、融资和就业的机会，将减少不平等现象，因为更多的人能够抓住新的机遇。

## C. 根据亚洲及太平洋实施《2030 年议程》区域路线图，通过次区域经济合作和一体化应对新出现的问题和挑战

14. 为了应对地理位置、经济结构和新出现的不平等的挑战，亚洲及太平洋实施《2030 年议程》区域路线图重点指出需要开展区域合作，以改善互联互通，提供融资渠道，不让任何一个人掉队(社会发展)。

### 1. 互联互通促进《2030 年议程》

15. 为应对地理位置所带来的挑战，区域路线图呼吁改善互联互通，在一定程度上通过扩大并整合亚洲公路网、泛亚铁路网和陆港网络。这种整合将使其得以扩大互联互通；实施区域交通运输便利化框架和其他用于落实交通运输互联互通的技术标准；制定区域标准，包括协调各种交通运输基础设施技术标准、可持续城市交通指数、区域道路安全的大小目标和指标以及编写道路安全手册。

16. 交通运输走廊不仅在北亚和中亚提供了增强互联互通和竞争力的蓝图，而且在整个区域提供相关蓝图。亚洲公路网和泛亚铁路网与具有国际重要性的陆港的扩展和整合可以促进无缝多式互联互通所需的基础设施的发展，同时实施区域运输便利化措施和框架，包括协调统一技术标准，可以便于其付诸实施。自通过《亚洲公路网政府间协定》以来，联合国中亚经济体特别方案成员国一级公路路段的百分比从占亚洲公路网的 1%增至 8.8%，而在 2004–2017 年期间，低于最低理想标准第三级的路段所占比例从 29%降至 11.1%。<sup>3</sup> 同时，阿塞拜疆和格鲁吉亚以及邻国土耳其在 2017 年完成了巴库—第比利斯—卡尔斯铁路项目，包括在泛亚铁路网修建了 98 公里的缺失路段。“一带一路”倡议以及上海合作组织、欧亚经济联盟和其他机构推动的其他交通运输相关举措正进一步推进加强次区域内的互联互通。

17. 除了引入旨在评估城市交通的社会、经济和环境方面的指标框架——可持续城市交通指数以外，秘书处还支持成员国努力将亚洲及太平洋道路上的死亡和重伤人数减半，借助《2016–2020 年亚洲及太平洋区域道路安全目标和

<sup>3</sup> 中亚经济体特别方案的成员是阿富汗、阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。

具体目标》为制定和实施政策以及确定国家和区域两级进展情况的评估工具提供指导。

## 2. 筹资

18. 筹资是改善互联互通和重组经济的关键执行手段。区域路线图呼吁(a)为发展筹资，以加强在包括公私伙伴关系在内的基础设施筹资方面的区域知识；(b)将发展筹资议题纳入国内资源调动等领域；(c)提高调动国内和国际资源的能力；(d)加强伙伴关系，促进有效的发展合作；(e)推广金融普惠。

19. 尽管有筹资需求，北亚和中亚各国却往往受到有限的政府预算、公共债务、监管框架、机构能力和不发达的金融市场的限制。为应对这些限制因素，已进行一系列改革，包括以下方面的改革：

(a) **国内和国际资源调动。**由于政府是发展筹资的主要来源，因此需要通过改善税收辅以公共支出改革来增加税收，以确保为基础设施发展提供资源。此外，预计哈萨克斯坦的阿斯塔纳国际金融中心的建立将通过发展一个具有竞争力、高效和透明的金融市场增加对中亚的外国直接投资；

(b) **通过公私伙伴关系为私营部门筹资并且为中小型企业筹资。**鉴于实施《2030年议程》所需的财政资源规模庞大，私营部门的参与至关重要。然而，由于公共项目涉及的风险，需要改进成本和风险管理、资产利用以及监管环境，以促进这种伙伴关系。同样，虽然大多数人受雇于经济中的中小企业部分，但许多此类企业无法利用正规金融部门，因为它们不被视为法人实体，财务记录有限或者缺乏可能用于抵押的重要资产。为了解决这一问题，例如哈萨克斯坦政府设立了“Damu”发展企业家精神基金，以加强金融普惠，而吉尔吉斯斯坦国家银行作为政府银行业发展战略的一部分，促进了金融教育，提高了金融普及率(特别是在偏远地区)，通过商业银行提供补贴资金面向以前被排除在外的群体。这些措施旨在通过改善金融服务的获取以促进经济增长和减少贫困。

20. 除这些措施之外，实行了结构性改革，以实现经济多样化，发展私营部门，增加对创新和人力资本的投资，以便未来的增长不仅更加强劲，而且更具可持续性和包容性。改进技术的应用可以进一步减少公共部门的系统性效率低下情况并提高透明度。然而，成功实施这些改革将需要适当地排列优先次序和顺序，同时确保政策的连贯性和有所侧重。

## 3. 不让任何一个人掉队(社会发展)

21. 为了确保不让任何一个人掉队，区域路线图呼吁(a)促进政策宣传，以解决不平等问题，减少贫困并加强社会保护，包括残疾人的社会保护，以打造社会经济复原力；(b)采取多部门政策、战略和方案，实施《2030年议程》、《国际人口与发展会议行动纲领》和《北京行动纲要》，并倡导性别平等和增强妇女权能；(c)解决青年失业和就业不足问题，包括为此改善青年拥有的知识和技能与劳动力市场需求的相互匹配；(d)促进解决人口老龄化政策；(e)落实《亚洲及太平洋残疾人“切实享有权利”仁川战略》；(f)加强国际移民与发展之间的联系，包括为此更有效地管理移民。

22. 因此，北亚和中亚各国强调为家庭创造有利的社会和经济条件，特别是在农村地区的家庭，以及增强妇女的经济权能。例如，俄罗斯联邦政府增加了对有子女的低收入家庭的支持，并修订了税法以减少贫困风险，而哈萨克斯坦政府不仅目前为不同社会群体提供补贴，而且将为在职妇女和男性提供育儿津贴。增强妇女的经济权能，包括通过加强私营部门参与，并且提供社会保护同样可以解决不平等和贫困问题。如果在计算养恤金时计入这些主要来自妇女的缴款，那么无偿的家务工作也需要被确认为具有经济生产力的活动。如果根据《2030年议程》妇女要实现两性均等，就需要采取这些措施。

### 三. 太平洋

#### A. 实施《2030年议程》方面持续存在的和新出现的问题和挑战

23. 气候变化和相关的灾害风险仍然是太平洋岛屿国家的重中之重，因为它是一种实实在在的威胁，正在对太平洋的社区、生计和自然环境造成不可逆转的损失和损害。在全球倡导必须作出紧迫而前所未有的改变以便将全球变暖控制在不超过 1.5 度的过程中，太平洋小岛屿国家一直走在最前列。气候变暖将加剧环礁和低洼沿海地区面临因海平面上升对社区和生态系统产生的相关风险，包括增加海水入侵、洪灾和基础设施受损。太平洋岛国处于自然灾害风险最高的国家之列。对气候变化和灾害的脆弱性已经影响到太平洋地区的移民模式，包括人口流离失所和有计划的搬迁。气候变化正在加剧深层次的环境、社会和治理挑战的后果。在国家规划和预算过程的支持下，适应性响应必须确保公共投资对可持续增长和发展产生积极影响，并特别关注妇女和弱势群体的需求。

24. 海水温度的升高，以及与此相关海洋酸度的升高和海洋含氧水平的降低将会导致为沿海鱼类和贝类提供庇护和食物的珊瑚礁、红树林、海草和潮间生境大量流失，从而对粮食安全、生计和经济发展构成严重威胁。这些因素与过度捕捞、生境破坏和海洋塑料等挑战相互作用，对海洋生物多样性和生态系统造成损害，削弱其对人类的功能和服务。太平洋地区各国的水产品消费是全球平均水平的三至四倍，而渔业占出口的很大一部分(占本地区一半国家出口总额的 50%以上)。深海采矿活动有可能进一步削弱海洋生态系统的复原力。

25. 社会排斥和不平等，特别是在获得服务和谋生机会方面的社会排斥和不平等，将继续成为一项挑战，其加重了脆弱性和无保障性。地理位置偏僻、远离市场、私营部门规模小、技能开发和创业精神有限、高昂的营商成本以及互联互通薄弱继续对所有的太平洋国家构成挑战。对于妇女而言，除这些问题以外，在整个地区还存在缺乏获得高质量的医疗服务和教育的机会以及领导岗位女性代表不足的问题，它们共同为实现平等设置了多重相互关联的障碍。在自然灾害期间妇女的死亡率更高，而被迫重新安置则影响妇女的人身安全。暴力侵害妇女行为的发生率是最严重的，60%以上的妇女和女孩被其亲密伴侣或家庭成员施加暴力，而残疾妇女和女童与健康妇女和女童相比更有可能成为身体虐待和性虐待的受害者。

26. 在边缘化人群以及偏远社区中的不平等现象日益严重。老年人和其他弱势群体更有可能陷入困境和贫困。直到最近残疾在很大程度上都是一个被人视而不见的问题，并且关于残障发生率的准确官方数据很少，服务很少，残疾人的有形环境面临挑战。太平洋地区的残疾人总数达 150 万，是其社区中最贫穷和最边缘化的群体。他们在生活贫困的人口中所占比例过高，在社会、经济和公共生活、包括在国家决策中所占比例过低。太平洋地区也是世界上非传染性疾病和相关风险因素比率最高的地区，这加剧了残疾问题带来的挑战。

## **B. 增强人民权能，确保包容性和平等**

27. 在太平洋地区，脆弱性和边缘化与能否获得资源和治理、发言权和参与权所受制约、能否获得实质性和程序性法律权利以及能否诉诸司法密切相关。作为《残疾人权利太平洋框架》的一部分，并且为了支持《仁川战略》，正在实施一些重要的立法、政策和预算改革举措，以满足残疾人和妇女的需求。整个太平洋地区在制定与《残疾人权利公约》相一致的立法框架方面已取得稳步进展。密克罗尼西亚联邦、所罗门群岛、汤加和图瓦卢的立法审查处于不同阶段。

28. 尽管性别平等方面前景黯淡，但《太平洋领导人性别平等宣言》是一项重要的区域性工程，其重点指出了需要加速采取增强妇女和女童权能的行动。国家政策制定方面取得了一些稳定进展，例如采取临时特别措施以提高萨摩亚的女性代表性，这导致 2016 年大选中当选的女性候选人比例最高。斐济、基里巴斯、马绍尔群岛、帕劳、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、汤加和瓦努阿图等若干国家也出台了关于家庭暴力的立法。为了维持和推动进展，太平洋领导人致力于实施国家政策行动，以推进性别平等，注重为残疾妇女提供支助，采取临时特别措施，改善妇女就业和经济机会，改善性健康和生殖健康服务。

29. 保持太平洋认同的必要性是该次区域的一个长期主题，同时确认地理、文化和传统在加剧边缘化和脆弱性方面发挥的重要作用。边缘化群体继续遭受歧视仍然成为问题，在为妇女、儿童、青年、老年人和女同性恋者、男同性恋者、双性恋者、变性者和酷儿群体分配资源等问题上，透明度和问责制有限。加剧不平等的传统风俗继续存在，而弱势群体的发言权和参与却十分有限。

30. 与气候有关的移民、流离失所和搬迁相关的所有风险通常对妇女以及儿童、老年人和残疾人等弱势群体产生的影响最大。联合国、太平洋岛屿论坛秘书处和灾害所致流离失所问题平台正在实施一项机构间做法，通过推动安全的劳动力流动的赋权活动应对经济安全方面相互关联的问题，从而实现生计多样化，通过制定一个区域框架来保护受到气候变化影响的社区和在气候变化背景下移民人口的权利，以实现社区和政治安全。

### C. 根据亚洲及太平洋实施《2030 年议程》区域路线图，通过次区域经济合作和一体化应对新出现的问题和挑战

31. 太平洋地区缺乏可靠和最新的数据，有关太平洋地区的相关数据亦是不足，这长期以来一直损害规划和服务的提供，以及对发展方案的监测和评估。鉴于能力方面的制约以及实施可持续发展目标指标的广度和复杂性，面临的挑战在于确定优先指标，以确保《2030 年议程》在太平洋背景下既是相关的、也是可实现的。虽然确认统计能力方面的内在制约因素是重要的，但这些制约因素不应限制将《2030 年议程》充分因地制宜并予以实施的雄心。相反，该次区域必须利用全球数据革命号召的势头来追踪优先的国家和区域指标。

32. 太平洋岛屿论坛领导人于 2014 年 7 月认可的《太平洋区域主义框架》提出一个强有力的进程，该进程包括了区域性测试，以确定和实施区域优先事项。重要的是，它涵盖由论坛商定的太平洋地区价值观，这些价值观将指导其政策制定和政策实施。次年，论坛领导人还启动了一个综合系统流程，以便在《2030 年议程》的指导下，开展减轻报告负担和确保有意义的跟进和审查进程等工作。国家指标的制定往往过分强调满足全球报告要求，却忽视了将重点放在国家政策优先事项上的必要性。代表在太平洋地区的联合国系统，秘书处协助制定了太平洋可持续发展路线图，该路线图于 2017 年由论坛领导人启动。其核心组成部分之一是综合报告，其中包括一套 132 个可持续发展目标临时指标。规划系统与预算系统的衔接，使得规划优先事项的实施更加协调(与政府优先事项、包括目标保持一致)，对执行部门和/或部委绩效的问责更加有力，并可为绩效的监测提供信息支持，从而推动适应性资源分配，以改善国家优先事项的交付。

33. 《太平洋具有抗灾能力的发展框架：应对气候变化和灾害风险管理综合办法》获得通过，体现了以连贯的方式应对气候变化和减少灾害风险的必要性。《框架》包括一套自愿性准则，以支持协调和开展加强适应和降低风险的行动，从而加强应对气候变化和灾害的抵御能力；低碳发展；加强备灾、救灾和灾后恢复。它对各国政府、区域机构、私营部门和民间社会都很有益。论坛领导人还通过了“蓝色太平洋倡议”，该倡议遵循《太平洋区域主义框架》，推动集体行动，以加强团结，提高太平洋共同管理的潜力，并加强所有权和改善渔业收益。它旨在构成长期区域外交政策承诺的基础，保证作为一个“蓝色大陆”而行事。虽然确认需要应对气候变化的原因以及对太平洋和渔业的其他生存威胁，但太平洋可以控制的最佳适应战略是使该地区的渔业尽可能地达到最佳状态，以应对今后的压力。

34. 管理财政波动的区域做法包括《关于涉及共同利益的渔业管理合作的瑙鲁协定》，这是一项关于世界上最大规模的可持续金枪鱼围网渔业的联合管理协议，该协议提供的非税收收入平均约为当前政府收入的 38%。另一个例子是太平洋巨灾风险保险公司，该公司为参与的太平洋岛国符合规定的参数启赔型保险的投保灾害事件提供即时赔付。太平洋区域基础设施基金是主要发展伙伴与多边银行之间的伙伴关系，是区域合作的另一个例子，其意在调集捐助者援助用于太平洋岛国的基础设施发展。

35. 尽管该次区域幅员辽阔，但太平洋岛屿国家的宽带互联互通在一些地区仍在不断改善。为了使所有人都能够获得并负担得起宽带互联互通，需要采取更多举措，包括在能源部门等其他部门采取举措。已将宽带互联互通的改善归因于监管政策改革，尽管有意图良好的政策干预措施，但宽带鸿沟仍在继续扩大。

## 四. 东南亚

### A. 实施《2030 年议程》方面持续存在的和新出现的问题和挑战

36. 正如可以从东南亚国家的自愿国别评估中看到的，东南亚国家在实施《2030 年议程》方面取得的进展各不相同。在东南亚，10 个国家中有 7 个国家已完成其自愿国别评估。但文莱达鲁萨兰国、柬埔寨和缅甸没有完成。

37. 该次区域面临许多挑战，从日益扩大的发展差距到不断加剧的不平等和脆弱性。挑战中尤其包括无缝互联互通方面的障碍；社会排斥和不平等；抗灾能力和减少灾害风险。在许多经济体中，实现可持续增长也仍然是一项挑战。各国之间以及各国国内发展成果的重大差异削弱了“不让任何一个人掉队”的承诺。

38. 扩大贸易和投资需要加强市场一体化，而这又要依赖于交通运输、能源、信息和通信技术方面的无缝互联互通。此外，加强社会保护议程对于减少次区域各国国内和各国之间的不平等至关重要，以确保“不让任何一个人掉队”并建设抗灾能力以减少灾害风险。建设抗灾能力对于可持续发展目标很重要，往往需要跨境解决方案和技术创新。

### B. 增强人民权能，确保包容性和平等

39. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)继续与东盟等次区域组织协作，以支持更广泛的次区域目标，即增强人民权能，减少不断加剧的不平等现象，并努力支持东南亚更加包容、公平和可持续的增长。为此，将关键优先领域确定为基础设施互联互通、抗灾能力和不平等(特别是在人口老龄化方面)，以及区域一体化和相关的跨部门问题。

40. 通过实施若干文书，例如《东南亚国家联盟互联互通总体规划》《东南亚国家联盟交通战略规划(2016-2025)》《亚洲及太平洋可持续交通运输互联互通区域行动方案第一阶段(2017-2021)》，亚太经社会支持各国扩大区域互联互通，确保更广泛地分享该地区的日益繁荣。因为东南亚国家的能源需求肯定将在未来几十年内有所增加，通过加强次区域互联互通来加强电力供应的可持续性尤为重要。满足这种需求，特别是电力需求，仍将是首要关注问题。以可持续的方式开展这项工作，同时确保供应的可负担性和可靠性，当能确定国家向更可持续的能源来源转型。亚太经社会支持制定国家路线图，以实现可持续发展目标 7，并使现有的国家能源战略与其保持一致并具有区域观点。为此，亚太经社会在次区域和国家两级开展能源基础设施分析和摸底。

41. 建设抗灾能力是该次区域持续发展的基础。不平等不断加剧和社会凝聚力降低、经济发展动荡和气候影响正在成为迅速交织的压力点，为本地区和其他地区的政策和规划造成更加难以预测的环境。亚太经社会作为风险意识和评估优先方案的牵头实体，在该次区域建设抗灾能力和减少灾害风险方面，支持实施《东南亚国家联盟-联合国灾害管理联合战略行动计划》《关于预防文化促进和平、包容、有适应力、健康、和谐社会的东盟宣言》《同一个东盟，同一种应对：东盟一体应对区域内外灾害的东盟宣言》。亚太经社会继续改进分析，以加强关于灾害风险和抗灾能力的区域知识，促进这种知识的广泛传播，确定数据共享的挑战和机会，并为区域合作提供分析基础。

42. 该次区域显著的经济增长和在减贫方面令人瞩目的成就并没有缩小贫富之间的收入差距，也没有导致以更平等的方式利用基本服务。这些差距对妇女和老龄人口等社会弱势群体造成不成比例的影响。在东南亚，高龄老人占60岁或60岁以上人口的一小部分，但到2050年，预计这一比例将增至大约15%至16%。社会保护制度对于减少老年贫困至关重要。如果采取有效的政策，人口老龄化可以宣告一个在发展方面取得持续进展时期的到来。亚太经社会支持东盟成员国执行2002年《马德里老龄问题国际行动计划》，对《行动计划》开展了第三次区域审查，并将继续支持东盟制定执行《老龄问题吉隆坡宣言：增强东盟老年人权能》的行动计划草案。亚太经社会还推动关于应对人口老龄化问题的政策的次区域对话。

### **C. 根据亚洲及太平洋实施《2030年议程》区域路线图，通过次区域经济合作和一体化应对新出现的问题和挑战**

43. 亚洲及太平洋实施《2030年议程》区域路线图确定了区域合作的优先领域，以促进在一系列优先领域平衡兼顾可持续发展的三个方面。这些优先领域包括不断加剧的不平等现象、减少灾害风险及抗灾能力、气候变化、自然资源管理、交通运输、信息和通信技术、以及能源互联互通，所有这些都与东南亚国家具有相关性。

44. 人的方面牢牢地置于《2030年议程》和《东盟共同体愿景2025》等次区域议程的中心，其最终目标是实现共同繁荣和改善福祉。通过强调包容性和连通性，在这些议程中进一步强化了人的方面，特别关注穷人和弱势群体。这包括通过各项举措减少障碍，改善互联互通，建设抗灾能力，确保所有人公平获取，以缩小发展差距，确保不让任何一个人掉队。

45. 近年来，秘书处在《东南亚国家联盟与联合国全面伙伴关系联合宣言》框架下与东盟密切合作，通过《东盟共同体愿景2025》和《2030年议程》加强协作，实现包容的可持续发展。一项显著的成就是确认两个议程之间存在明显的互补性。在2017年东盟-联合国峰会上发布的《〈东盟共同体愿景2025〉与〈联合国2030年可持续发展议程〉之间的互补性：行动框架》报告中，作者提出了有关需要采取跨部门和贯穿各个层面做法的五个优先领域的建议，以便加速行动同时实现两个议程的双重目标：抗灾能力，基础设施，可持续消费和生产，消除贫困和自然资源的可持续管理。

46. 报告显示，东盟成员国在促进经济、社会和环境进步方面取得显著进展。为了保持这一进展并实现《共同体愿景 2025》和《2030 年议程》中的目标，各国需要加快努力。报告显示，实现目标的最佳方式之一是关注两个议程之间的互补性。七项旗舰举措可以支持采取具体行动，以有效利用有限的资源，并在范围广泛的可持续发展优先事项中提供具有重大影响和包容性的惠益。

## 五. 南亚和西南亚

47. 《2030 年议程》对南亚次区域的成员国尤其具有相关意义。尽管经济增长强劲并取得其他发展成就，但该次区域在贫困和其他匮乏方面所占比例过高。鉴于其在全球人口中的重要性和在全球贫困中所占的份额，如果南亚没有实现可持续发展目标，世界将无法实现可持续发展目标。该次区域在实施目标方面的成功取决于是否缩小目前的能力差距并通过区域合作加强执行手段。

### A. 实施《2030 年议程》方面持续不断和新出现的议题和挑战

48. 尽管在实现千年发展目标方面取得了显著进展，该次区域仍然是全球贫困和饥饿的热点地区，占世界极端贫困的 36%，占全球饥饿的三分之一，占世界儿童营养不良的近一半。<sup>4</sup> 在获得教育和保健服务、卫生、清洁能源和社会保护方面存在巨大的发展差距。

49. 该次区域在可持续发展和消除贫困方面面临的一项关键挑战，究其原因，是经济增长未能创造出足够数量的体面工作来利用青年人口的激增。在《南亚实现可持续发展目标》的报告中，亚太经社会发现，失业增长是由于结构转型模式的扭曲造成的。南亚未能利用制造业创造就业的潜力，并且尽管农业在国民收入中的份额已降至约 15%，但仍有近一半的劳动力人口依赖农业为生。<sup>5</sup> 资源匮乏、较大的性别差距、儿童死亡率和营养不良是倾斜的收入分配所导致的机会不平等的表现，这种不平等导致人口陷入代际贫困陷阱。

50. 缺乏广泛的增长也对某些其他结构性缺陷产生溢出效应，例如导致巨大的技术和基础设施差距。与世界平均水平相比，在南亚国内生产总值用于研发和基础设施的比例要低得多。在交通运输、技术和基本基础设施方面的差距使该次区域的国内生产总值损失了 3-4%。<sup>6</sup>

51. 在由于极端气候事件和自然灾害造成的经济损失方面，南亚也是受到影响最严重的次区域之一。这种灾害的发生率越来越高，可能会拖累经济增长

---

<sup>4</sup> 《南亚实现可持续发展目标-主要政策优先事项和实施工作挑战》(联合国出版物，出售品编号：E. 17. II. F. 12)。

<sup>5</sup> 同上。

<sup>6</sup> 同上。

并使多年的进展付诸东流。秘书处对 2050 年气候情景的预测发现，南亚国家是受气候变化引起的粮食不安全影响最严重的国家。<sup>7</sup>

## B. 增强人民权能，确保包容性和平等

52. 亚太经社会于 2018 年 10 月 4 日至 5 日在新德里举办的第二届南亚可持续发展目标论坛的主题是“增强人民权能，确保包容性和平等”。论坛特别指出，在南亚各项可持续发展目标的实施需要所有四大民主支柱(司法机构、立法机关、媒体和民间社会)以及基层各个利益攸关方采取协调一致的行动。鉴于目标相互关联，且具有溢出效应，区域举措应当与国家层面的改革形成补充。<sup>8</sup>

53. 在具体的可持续发展目标中，将目标 8(体面工作和经济增长)确定为是对南亚至关重要的，特别是因为它与目标 10(减少不平等)和目标 13(气候行动)紧密联系。南亚在目标 8 方面的优先事项主要在于人力资源开发，为此目的已借助产业导向的技能和职业培训方案，辅以对就业密集型部门和加强劳动力的技术进行投资。因为南亚次区域内的贸易成本是世界上最高的，南亚国家还需要通过部门多样化和贸易便利化来利用其出口潜力，并特别侧重于互联互通。<sup>9</sup>

54. 为了在南亚实现目标 8 和目标 10，以下类型的改革至关重要：改革重点在于营商便利度；响应同工同酬以及为所有工人创造安全和有保障的工作环境的号召；扩大社会保障覆盖范围；提高公共服务提供和金融普惠的质量。

## C. 根据亚洲及太平洋实施《2030 年议程》区域路线图，通过次区域经济合作和一体化应对新出现的问题和挑战

55. 南亚国家在实施《2030 年议程》方面面临许多共同挑战，这为次区域层面的政策连贯性和协调提出令人信服的理由。尤其是鉴于南亚区域内贸易水平较低，据亚太经社会估计，南亚仅利用了其大约三分之一的潜力，某些维持增长的解决方案属于加强区域内贸易和市场一体化的范畴。区域合作包括多利益攸关方伙伴关系，以便在若干专题领域分享最佳做法和能力建设。南亚可持续发展目标论坛确定了在筹资、技术、气候复原力和统计能力方面的合作，将其作为创建区域知识网络的一些主要领域。

56. 需要新的和创新的资金来源来弥补南亚基础设施的严重不足。在这方面，需要重新审视传统的融资模式，并且需要将筹资构想为集体努力，以便在全面的区域合作框架下确保政府、私营部门、非政府利益攸关方、政府间

<sup>7</sup> 《不让任何一个人掉队：灾害复原力促进可持续发展——2017 年亚洲及太平洋灾害情况报告》(联合国出版物，出售品编号：E. 17. II. F. 16)。

<sup>8</sup> 亚太经社会、改造印度国家研究院和发展中国家研究与信息系统研究所，“南亚可持续发展目标论坛”，会议报告，2018 年 10 月 4 日和 5 日，新德里。可查阅：[www.unescap.org/sites/default/files/South%20Asia%20SDG%20Forum%202018%20Report.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/South%20Asia%20SDG%20Forum%202018%20Report.pdf)。

<sup>9</sup> 《释放南亚区域经济合作和一体化的潜力：潜力、挑战和发展方向》(联合国出版物，出售品编号：E. 17. II. F. 14)。

捐助机构和其他机构的参与。在未来四年间，孟加拉国、不丹和尼泊尔这三个南亚国家即将脱离最不发达国家类别，这将给这些国家构成额外的筹资挑战。正如区域讨论中所重点指出的，在迅速城市化的南亚，基础设施筹资的另一个关键领域涉及通过重点关注体制环境和财政手段来改善可持续城市基础设施和服务的交付。

57. 获取技术是南亚国家面临的一个关键问题，因为技术、知识产权制度和筹资之间的关系尚未在可持续发展目标论述中获得妥善处理。需要合作才能找到具有成本效益的解决方案，以满足技术要求实现发展用途。合作研究将有利于在节俭式创新中利用协同作用来应对共同的挑战。

58. 因为南亚国家的地理位置毗邻，而且面临多种气候变化威胁的脆弱性日益增加，集体行动对于通过低碳路径提高南亚国家的环境可持续性至关重要。虽然南亚国家已在各级启动体制和政策行动，但区域协调一致的努力尚未形成。一个取得进展的领域是，区域一级应对粮食安全因农业部门的气候敏感性而受到的日益严重威胁的努力取得了进展。<sup>10</sup>

59. 所有南亚国家在定期评估和自愿国别评估期间都报告了在收集和处理数据以便为政策制定提供信息方面的技术能力差距。通过分享经验加强国家统计系统的合作可包括与教育机构、大学、学术界、知识网络和民间社会组织间的协作和创新伙伴关系。<sup>11</sup>

60. 与数据管理紧密结合的是需要协作以便对关键脆弱性的跨境交叉领域进行摸底。区域知识网络可以帮助改善社会保障措施的实施。分享关于在公共福利方案方面更好地确定目标受益人、施以援手、覆盖深度以及效率的经验可能是重要的。亚太经社会正在与南亚妇女发展论坛等民间社会组织合作，推动分享其他次区域的经验，以促进妇女创业，缩小性别差距。

61. 关于跨境运输互联互通和便利化的问题，亚太经社会倡导建立一条多式联运货运走廊，从东部的缅甸延伸到西部的中亚和欧洲，并与内陆国家建立支线联系。此种走廊可以节省大量的成本和时间。同样地，通过基于电力交易安排的水电项目来利用可再生能源潜能的区域合作可以极大地帮助实现《巴黎协定》和《2030年议程》中的目标。<sup>12</sup>

62. 南亚可持续发展目标论坛建议设立一个南亚目标网络，以支持其在该次区域的实施。鉴于秘书处的中立和政府间性质，并考虑到其拥有的多部门专门知识和在该次区域的战略存在，以及其承担的促进区域发展合作的任务，因此请亚太经社会为该网络提供便利。

---

<sup>10</sup> 亚太经社会、南亚政策研究中心和发展中国家研究与信息系统研究所，“关于释放南亚区域合作潜力实现可持续发展目标的政策对话”，为会议编写的文件，2018年10月6日，新德里（可查阅：[www.unescap.org/sites/default/files/Policy%20dialogue%20on%20regional%20cooperation\\_Key%20Highlights.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/Policy%20dialogue%20on%20regional%20cooperation_Key%20Highlights.pdf)）；及 Mustafizur Rahman、Estiaque Bari 和 Sherajum Monira Farin 著，“将南盟粮食银行付诸实施：问题和解决方案”，亚太经社会，南亚和西南亚发展文件 1803（新德里，2018年）。

<sup>11</sup> 亚太经社会支持联合国南亚国家工作队执行联合国发展援助框架。

<sup>12</sup> 亚太经社会，《整合南亚电网建设可持续低碳未来》，（曼谷，2018年）。

63. 可持续发展目标提供了一个发展议程，可构成南亚跨境伙伴关系和联盟的基础。该次区域的利益攸关方已确认区域合作在支持和补充国家执行机制方面的潜能。秘书处提供区域和次区域对话和政策协调平台(包括借助南亚可持续发展目标论坛)，这一活动成为该次区域的主要活动之一。亚太经社会将通过其南亚和西南亚区域办事处继续支持这些举措，以便通过政策分析、提供知识产品、能力建设和技术援助并且充当次区域合作的平台，为成员国提供协助。

## 六. 供经社会审议的问题

64. 经社会不妨就应对与《2030 年议程》相关的次区域挑战和机遇、特别是在增强人民权能和确保包容性和平等方面的优先工作领域、做法和合作伙伴向秘书处提供指导，从而使秘书处各项举措更具针对性并更好地付诸实施。

---