

本文为联合国社会发展研究所 (UNRISD)
2016年旗舰报告综述



实现转型性变革的政策创新

——落实“2030可持续发展议程”



UNRISD

United Nations Research Institute for Social Development

实现转型性变革的政策创新

——落实“2030可持续发展议程”

联合国社会发展研究所

本文为联合国社会发展研究所 (UNRISD) 2016年旗舰报告综述。

落实“2030可持续发展议程”

世界领袖们已经承诺，要在谋求可持续发展中实现世界的转型，不让一个人掉队。那么，怎样才能使“2030可持续发展议程”（以下简称“2030年议程”）实现其关于转型的承诺？哪些政策和实践带来社会、经济和生态上的公平正义？

联合国社会发展研究所 2016年旗舰报告《实现转型性变革的政策创新》展示的研究成果表明：

- 打破导致贫困、不平等和环境破坏的恶性循环，须实现直接挖掉这些问题的根源而不是只解决其症状的转型性变革；
- 转型性变革可以通过创新性政策来推动，这种政策克服了治标性的、“单项单打独斗”的方法，推动发展思维和实践发生一次“生态—社会的”转折；

- 创新性政策的启示来自坚实的证据，以社会正义和可持续性等规范性价值为依据，需要通过包容性政治过程、新型伙伴关系、多层面的治理改革和增强政府能力来打造。

理解可持续发展转型

联合国社会发展研究所 (United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD) 是联合国系统内自主的研究机构，从事关于当代发展问题的社会方面的跨学科研究和政策分析。

地址：UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland

Email: info@unrisd.org; www.unrisd.org

本报告英文网址：www.unrisd.org/flagship2016

2015年9月，国际社会就“2030年议程”达成一致，该议程将在未来15年为国家、区域和全球层面上的发展政策提供指导。“可持续发展目标”(SDGs)是“千年发展目标”(MDGs)的继续，“千年发展目标”曾成功地围绕减贫和社会发展动员了人们的种种努力，但也有其缺点和空白。¹通过确立一个

将“不让一个人掉队”的普遍性议程来克服这些缺点和空白，是2015年协议和“可持续发展目标”的雄心。制定这些目标并就其展开谈判协商的更具包容性的过程，不仅形成了更加全面的发展愿景，而且为更具包容性的落实和监督过程打下了基础。

“2030年议程”的题目是“实现世界的

转型”。与一切照旧相比,这是远远要更具挑战性的任务,远远超出了“千年发展目标”较狭窄的关注范围。转型,就须挖掉造成并复制经济、政治和环境问题和不平等的根源,而不仅仅是应对其症状。

转型性的“2030年议程”将受到人们的欢迎。它不是分开的各个领域的互相割裂的政策,而是导致政策的整合,并将迎来一场“生态—社会的”转折——在发展战略中,向更多考虑生态和社会目标的规范上的、政策性的转变——这将在人类福祉和以权利为本的、包容性的发展方面带来真正具有转型性的结果。²确实,这是一种以不同方式行事以取得极不相同结果的设想,而不是做更多同样的事情,它将给人们打破人类和这个星球所面对的贫困、不平等、环境破坏的恶性循环带来希望。

因此,需要发生些什么,才能使得“2030年议程”给人们带来这种转型性的远大前景?哪些政策会带来社会、经济和生态正义?在本报告中,联合国社会发展研究所通过以下方式给出了这些问题的答案:

- 对各国政府承诺实现的“转型”概念进行拆解,利用转型性变革这个术语来指实现可持续发展目标所必要的不同政策领域中的质变;
- 对整合性的政策和制度改革创新、落实改革创新的条件、促成导致可持续发展的转型性变革的潜力作出说明。

转型性变革的定义

从发展和社会正义的观点来看,关键的问题是如何促成导致转型的变革过程。尽管转型性(transformative)、转型的(transformational)和转型(transformation)这些术语如今在发展话语当中广泛使用,但其含义

通常模糊不清,被用来指包容、可持续性 etc 人们希望的结果。相比之下,对于社会和经济体系实现更大程度的平等、可持续性和赋权所需要的变革过程,本报告谈得很具体。

按照本报告的定义,转型性变革包含了“2030年议程”中的所有三个维度,即经济、环境和社会维度的变革。它需要经济结构的变革,以推动就业密集型增长模式,确保宏观经济稳定和政策空间。为了使这种经济变革在环境方面可以持续,需要通过立法、监管和公共政策而实现生产、消费类型和能源利用方面的深刻变革。但最重要的是,它需要有社会结构和社会关系的变革,包括解决精英集团经济、政治权力不断增长的问题,以及与阶级、性别、族群、宗教和居住地方有关的、会让人们(包括未来世代)被锁定,因而处于弱势地位并使其选择和能动性受到制约的分层模式问题。它还意味着改变塑造人们和组织在社会、经济、环境和政治领域(正式和非正式)的规范和制度(图1)。

这样理解的转型性变革是一个长期过程,既需要有个人能动性,又需要有社会的集体能动性。变革的途径和结果包括:向弱势群体和脆弱群体进行可见的、可测量的经济和政治赋权;在所有各个领域实现更大程度的性别平等;让收入和财富再分配更加平等;积极履行公民的权利和义务,民间社会组织和社会运动有更大的能动性;南方国家与北方国家的权力关系和全球治理机构发生变革;向小企业、农村生产者和非正式工人赋权;导致社会环境目标从属于经济目的的规范和价值观组成的等级体系的排序发生倒转。

显然,转型性变革涉及众多的行为主体,包括了所有这些行为主体的透明、民主的政治过程也是“我们想要的转型”的一部分。

背景

“可持续发展目标”强调多重的、相互关联的、不可分割的目标,要求为目标落实制定综合性的政策框架。这种整体主义的观点与联合国社会发展研究所研究社会发展的方法是一致的,这种方法长期以来强调经济社会政策的整合,同时提升环境可持续性、人权和性别平等。³

通过“2030年议程”实现的多重目标,将直面我们时代的全球性挑战:贫困和饥饿,气候变化,不可持续增长与经济危机,移民、成群迁徙和流离失所,流行病疫,不平等,社会排斥,缺乏体面的工作和社会保护,以及政治不稳定、不安全和暴力冲突(图2)。

在当前的背景下,也存在着能够对转型性变革产生积极影响的新机遇。其中之一

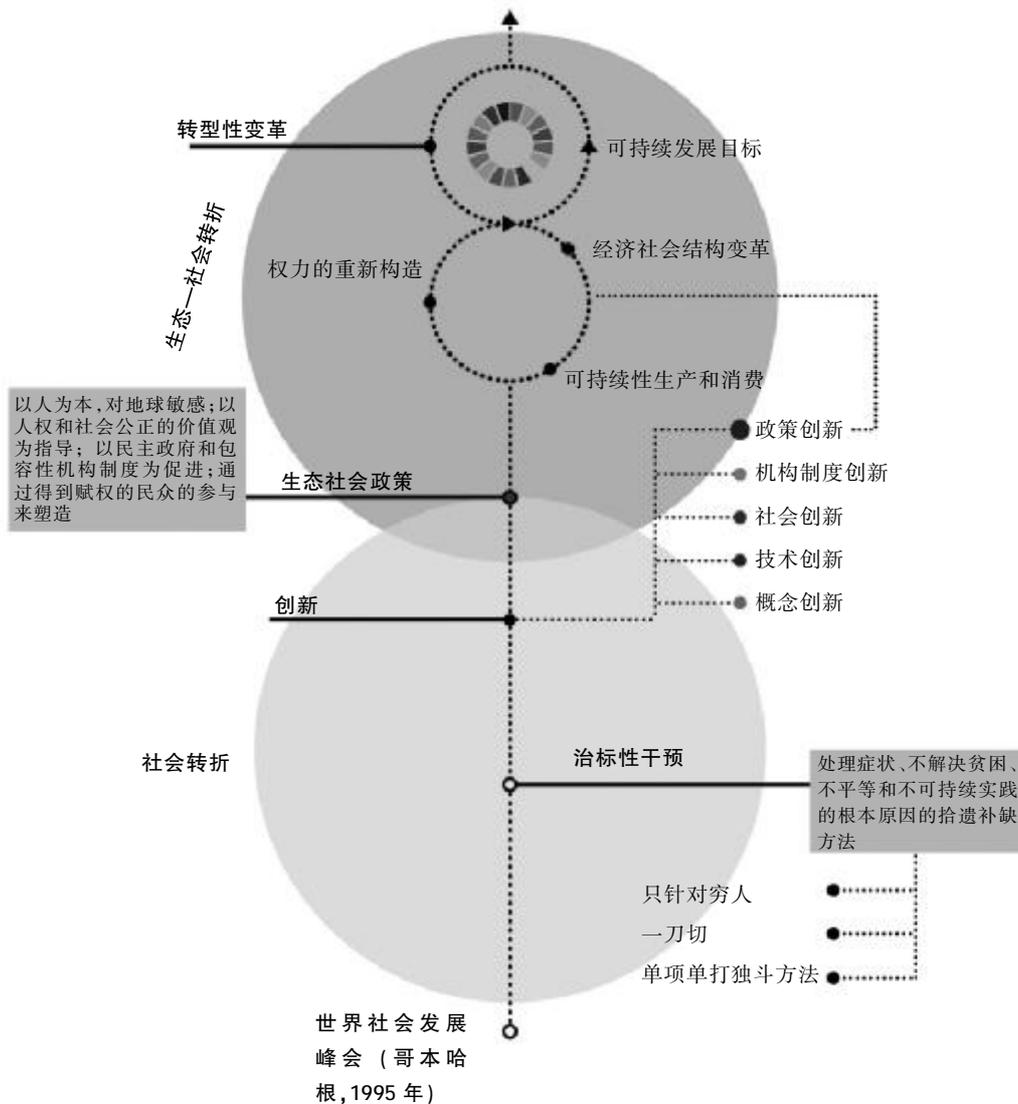


图 1 理解转型性变革

个机遇,是把握“2030 年议程”增强了人们的意识并形成了推动国家、区域和全球层面上的落实所需要的联盟的势头。另一个机遇,来自从关于“落实巴黎气候变化协议的国家社会保护平台”(National Social Protection Floors to the Paris Agreement on Climate Change)的建议开始的一系列广泛的全球性倡议和伙伴关系,这些倡议和伙伴关系的目的是支持国家层面上的渐进性变革。

联合国社会发展研究所的研究说明了什么

许多领域正在发生的创新,反映出了人们对为各国正面对的、相互关联的复杂

问题提供解决方案的共同兴趣(附文 1)。但是,如果要从积极、进步的意义上推动转型性变革,那么,必须有政策、制度、社会、技术和概念上的创新来满足某些条件。

在本报告中,联合国社会发展研究所仔细观察了一些创新和改革的关键领域。同时,对于在特定背景下(尤其是在发展中国家)到底是什么东西正在对转型性变革起作用,本报告也作了考察,并确定了挑战和可能存在的矛盾。报告分析了哪些政策和研究方法有可能对可持续发展目标的实现起作用,探索了让政策具有连贯一致性的方式,以及为此所需要的民主的、参与性的政策流程和制度(图 3)。



图 2 我们时代的全球性挑战

注：“缺乏可利用技术”、“移民、成群迁徙、流离失所”、“大规模流行病”的标记分别由 Iconoci 公司、杰拉尔德威尔德莫塞(Gerald Wildmoser)和罗希特阿伦拉奥(Rohit Arun Rao)设计,并通过 The Noun Project 项目得到 Creative Commons 的许可。“气候变化、环境退化”和“缺乏体面的工作和社会保护”的标记属于公共领域。

附文 1 转型性变革要作出的创新

政策创新:政策创新在全球南方的几个区域尤其明显。在过去 20 年里,很多发展中国家制定了扩大社会服务或社会保护计划覆盖面的政策,将从前被排除在外的群体包括进来,并通过递进性税收改革或更有效地征收矿产租金等实施了创新性的筹资政策。在全球层面上,2008 年金融危机之后的新政策的概念就是要创造就业和推动社会保护平台建设,而里约峰会和巴黎联合国气候变化大会开始的进程则启动了可持续发展领域的政策创新。

制度创新:与国家、区域和国际层面上的政策创新相伴而来的是制度创新,包括:规范方面的、监管方面的和司法方面的新手段;与参与式民主、公私伙伴关系、多利益相关方设定标准(其中,新的利益相关者或行为主体组合在一起参与服务交付、融资和决策过程)等相关治理安排的变革;“多种规模”(multiscalar)治理,其中,服务交付、融资和决策过程和机构在地方、国家下一级、国家、区域和国际层面上形成连接;重新构造宏观层面上的制度安排(如国家与市场)和政策(如经济政策和社会政策),形成制度上的互补性。ⁱ 转型性制度创新有助于克服不平等和结构性劣势,以及向较弱的行为主体赋权。

社会创新:非国家行为主体,尤其是非政府组织,但也包括私营部门,与社会创新的联系越来越多。据认为,这种情况在组织和网络采用新思想、新战略和新实践,以更好地满足社会需求、打造有助于社会和环境改善的关系时就会发生。社会创新经常是发生在地方层面上,在那里,社区组织和社会企业通常因公民社会网络和分散化而有能力组织起来发挥更大作用,以便动员资源并维护自己的权利。ⁱⁱ 在社会运动的激进行动主义或“全球—地方”(glocal)网络化当中,也明显可以看到社会创新,这种社交创新跨越不同的层面、在北方国家与南方国家之间,让本地的行为主体与变革代理人形成不同规模的联系,例如旨在改变性别陈规陋矩,改变社会规范、实践当中顽固存在的性别歧视的妇女运动。ⁱⁱⁱ

技术创新:从发展和赋权的观点看,当社会创新与技术创新结合在一起的时候,会产生重要的协同增效作用。例如,这种情况可以从网络化的实例(包括跨国性的移民激进行动主义)当中看出来:网络化因信息通讯技术而得到促进;^{iv} 农民合作社通过为自己的业务活动增加加工处理和质量控制而在价值链上得到提升;^v 分散化的可再生能源供应减轻了妇女从事无报酬劳动的艰辛。

概念创新:机构制度、政策和组织行为的变革,通常是从概念创新和话语创新中得到启示。近些年来,特别重要的是那些与以下方面有关的创新:治理理论,组织理论,“好生活”(Buen Vivir)、社会团结经济等可供选择的发展路径的概念方

法,以及照料政策研究方法等新的社会政策概念。

注释

- i. Jozan, Raphaël, Sanjivi Sundar and Tancrède Voituriez. 2013. “Reducing Inequalities: A Sustainable Development Challenge.” In *Reducing Inequalities: A Sustainable Development Challenge*, edited by Rémi Genevey, Rajendra K. Pachauri and Laurence Tubiana, 7 – 15. New Delhi: TERI.
- ii. Laville, Jean-Louis. 2015. “Social and Solidarity Economy in Historical Perspective,” In *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*, edited by Peter Utting, 41 – 56. London: Zed Books/UNRISD.
- iii. UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). 2013. *When and Why Do States Respond to Women’s Claims? Understanding Gender-Egalitarian Policy Change in Asia*, Project Brief No. 5. Geneva: UNRISD. www.unrisd.org/pb5e. Accessed in May 2016.
- iv. O’Neill, Kelly. 2012. “Power Check: Protecting the Digital Commons,” UNRISD Think Piece, 26 June. Geneva: UNRISD. <http://www.unrisd.org/news/oneill>. Accessed in May 2016.
- v. Muradian, Roldan. 2015. “The Potential and Limits of Farmers’ Marketing Groups as Catalysts for Rural Development,” in *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*, edited by Peter Utting, 116–129. London: Zed Books/UNRISD.

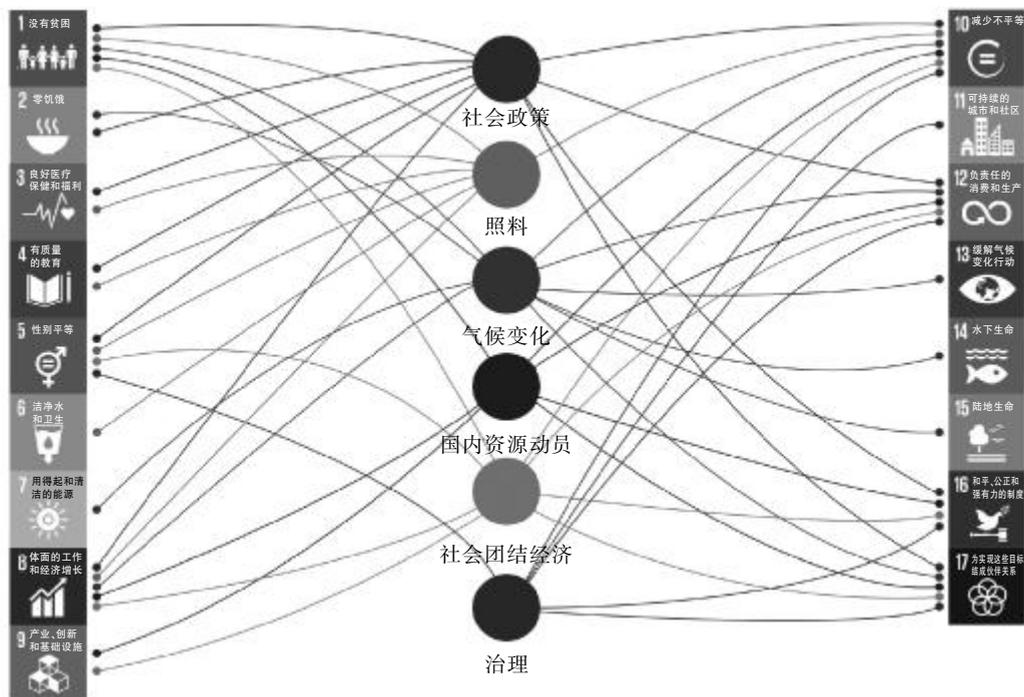


图3 转型性变革各个政策领域图解:联合国社会发展研究所与可持续发展目标

注:本信息图显示了“联合国社会发展研究所旗舰报告”涵盖的话题与可持续发展目标之间最直接的联系。另外还有很多间接的联系,为了保持本信息图清晰,我们略去了这些间接联系。

报告涵盖了：

- 可以利用来实现“2030年议程”的最近创新；
- 创新是否有助于真正转型性的变革；
- 转型性创新取得成功的必要条件。

本报告由八章构成。⁴第一章列出了一个框架，供人们了解转型性变革，确定在当前全球背景下落实“2030年议程”的机遇和挑战。然后，报告分析了六个关键领域当中的改革和创新所具有的转型潜力，这些领域与众多可持续发展目标具有关联意

义。而且，在这些领域，联合国社会发展研究所拥有丰富的证据资料库，可以用于其近年的研究。这些领域是：社会政策，照料政策，社会团结经济（social and solidarity economy, SSE），气候变化与可持续性，国内资源动员，治理与政治（图3）。第八章对这六个关键领域得出的主要研究结果作了综合，以便大致描述通往可持续发展的转型性变革的途径。

社会政策中的新趋势与创新

自20世纪90年代以来，“社会转折”——

附文 2 可持续发展目标

- 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: 让不同年龄段的所有的人过上健康的生活, 促进他们的安康
- 目标 4: 提供包容和公平的优质教育, 让全民终身享有学习机会
- 目标 5: 实现性别平等, 增强所有妇女和女孩的权利
- 目标 6: 为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理
- 目标 7: 每个人都能获得价廉、可靠和可持续的现代化能源
- 目标 8: 促进持久、包容性和可持续的经济增长, 促进充分的生产性就业, 促进人人有体面的工作
- 目标 9: 建造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 10: 减少国家内部和国家之间的不平等
- 目标 11: 建设包容、安全、有抵御灾害能力的可持续城市和人类住区
- 目标 12: 采用可持续的消费和生产模式

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_20736

