

全球目标作为政策工具： 预期及非预期性后果

福田咲子
新学院大学国际事务教授

by Sakiko Fukuda-Parr,
Professor of International Affairs, The New School University

随着全球目标被愈加广泛地使用，其影响力也日益扩大，然而，少有研究关注于目标设定在全球治理中作为特殊政策工具的作用。据联合国知识历史项目称 (Jolly et al. 2009)，全球目标设定始于上世纪六十年代，迄今已对政策议程的确立和发展行动起到重大推动作用。但是，目标设定并未规定目标的实施方式，那么目标设定究竟如何又对什么事物施加影响？在于包容性增长国际政策中心发表的一篇文章中，我运用了数字社会学关于“数据指标作为全球治理技术”的理论，探究以全球目标调动各国积极性和建立思维框架这一机制，和由此对政策议程产生的预期和非预期性影响。该研究简报阐述了上述文章的关键论点。

全球目标的主要特征：全球发展目标是在建立国际准则的过程中，通过外交协商达成的国际性协议，旨在强调一些亟待以国际合作通力解决的要务。**主要优势：**这些目标超越了描述性的承诺，清楚地规定了具有时限和可测算的指标。量化目标使得其实施过程得以被严格的监测。带有时限的指标极为简洁，使得这些当务之急能被有效地传播交流。

数字的力量——研究表明目标具有两类效力，即治理效力和知识效力。本文以千年发展目标为例，阐释了这些效力的含义。

治理效力——全球目标有以下四种不同的作用：

- 作为交流工具，阐述要务，唤起公共意识，吸引注意；
- 作为评估框架，监测重要社会目标的实施；
- 作为问责框架，督促承诺的执行；
- 作为规划指标，引导资源和工作的调配和政策的制定。

治理效力很大程度上需要通过**自律机制**实现，即个人和组织响应道德诉求、国家期待积极的国际评价，并在国际发展社会中保持良好地位。然而，采用**直接管理**的方法实施目标，无论是国际责任制度或国际框架规划，则体现出了方法上的不连贯。

知识效力——数字被用于描述社会状况的同时，反过来也能定义社会概念，并在此过程中，改变这些概念。量化描述社会现象必然涉及到以下一系列过程：

- 简化复杂的现象，例如“贫穷”和“发展”；
- 具体化无形的人类和社会状况，例如“煎熬”和“剥夺”；
- 脱离历史和地理背景，使具体经验抽象化。

以千年发展目标为例——作为一个交流工具和监测框架，千年发展目标发挥了积极的治理效力。简化、具体化和抽象化

三个特质是千年发展目标取得国际共识的关键所在。其作为交流工具，有效地增强了公共意识，推动减贫行动，并为多种发展监测报告提供通用的体系。

然而，当被视为规划指标时，千年发展目标备受诟病。包括其不连贯的方法、不完备的发展策略，统一规定而忽略了最贫穷国家困难起始条件。此外，目标是在设定准则的过程中经过国际协商形成的，缺乏地方参与。基于这些原因，将千年发展目标视为问责框架颇为不妥。当千年发展目标被用作规划指标时，会潜在的干扰已有的发展优先顺序，搁置那些没被目标提及的发展要务，而且简化和抽象化的目标也忽视了复杂的背景作用和挑战。

千年发展目标的知识效力对发展合作的前景有着长远的影响和启示。这些量化目标在设定之初是为了向世界传达除贫的紧急性并监督其实行，但是现在已经演化成为贫困和更多发展挑战概念的代名词。量化这些概念意味着简化、具体化、抽象化和重组这些挑战。除贫所面临的一系列错综复杂的挑战未被纳入千年发展目标的框架内：其一、作为一个社会现实，贫穷具有多种多样的形式；其二、产生贫穷的根本原因根植于权力架构；其三、贫穷作为一种无形的但事实存在的，被剥夺行动能力、自由、及尊严的状态。

这种概念重组对思考发展要务导向有着重要的影响。千年发展目标因为未涉及不平等、公民参与、责任制度和有效治理，受到公民社会组织，尤其是人权用户的批判。相同的，薄弱的生产能力是导致一些经济体贫穷的根本原因，然而该原因也未被考虑，因此，一些经济学家评判千年发展目标忽视“发展”。

预期和非预期性后果——全球目标已被公认为全球治理的有力工具，推动了人类发展。然而，他们的影响不局限于促使公众关注发展要务，而是包括治理效力和知识效力，并对政府、捐助者和其他利益相关者对发展的认识，和对推动国际经济决策的政治经济产生深远的影响。由多位作者联合研究的独立报告《数字的力量：批判解读千年发展目标对人类发展和人权的影响》探究千年发展的11个目标做出的上述影响，调查结果将于2013年发布。

参考文献：

Jolly, R., L. Emmerij and T. Weiss (2009). UN Ideas that Changed the World. Bloomington, Indiana University Press.

Merry, S.E. (2009). 'Measuring the World: Indicators, Human Rights and Global Governance', Current Anthropology, 52 (83): 83-95.