

中国参与 2030 年议程全球伙伴关系 关系的战略思考 *

张 春

【内容提要】 联合国 2030 年可持续发展议程已基本完成制定工作，关注焦点正转向后续执行和监督，这很大程度上需要强有力的全球伙伴关系加以支持。对中国而言，参与 2030 年议程的全球伙伴关系意味着对成本与收益的平衡。在收益方面，中国的实力决定了物质性收益较小且领域有限，但在非物质性收益方面可能有较大潜力。相比之下，中国需要为全球伙伴关系贡献更多物质性公共产品，但非物质性特别是思想性公共产品的提供可能会遭到抵制。因此，中国参与全球伙伴关系的获益结构可概括为：物质性成本高于收益，非物质性收益具有较强不确定性。虑及自身发展中国家身份和未来发展的不确定性，中国参与 2030 年议程全球伙伴关系的战略可以是：在全球性多边论坛作出明确战略承诺，在双边（集体）论坛作出切实的物质承诺，通过倡导 2030 年议程促进国内全面深化改革。

【关键词】 联合国 2030 年可持续发展议程 全球伙伴关系 中国角色

【作者简介】 张春，上海国际问题研究院外交政策研究所研究员

【中图分类号】 D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)05-0112-16

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201505008

* 本文得到英国国际发展部（DFID）“中国国际发展研究网络”（CIDRN）研究项目的资助，特此感谢。

2000 年启动的联合国千年发展目标（MDG）即将于 2015 年年底到期，经过此前四年多的全球性咨询和开放性讨论后，^① 接替 MDG 的联合国 2030 年可持续发展议程（以下简称“2030 年议程”^②）的制订工作已基本完成，并将于 2015 年 9 月的联合国发展峰会期间正式通过。尽管相关争论仍在继续，但对 2030 年议程的关注重点正逐渐从早期的目标框架建构，转向更为具体的执行手段、后续落实和全球发展伙伴关系（以下简称“全球伙伴关系”^③）等方面。考虑到 MDG 从规划到具体落实耗时长达五年（2001—2005 年），国际社会普遍希望能够推动 2030 年议程尽早落实。由此而来，对全球伙伴关系的关注正日渐上升，因为无论是执行手段还是后续落实，最终都与全球伙伴关系密切相关。作为新兴大国的重要一员，中国在 2030 年议程的全球伙伴关系中的作用，受到国际社会的普遍关注。2015 年 5 月 13 日，中国外交部公布的第二份联合国 2015 年后发展议程（以下简称“2015 年后议程”）政策立场文件也论及“全球发展伙伴关系”，但并未论及中国的潜在贡献。^④ 显然，中国不可能、也不会回避自身在 2030 年议程中全球伙伴关系中的贡献问题，但任何参与全球伙伴关系的战略规划都必须首先对其成本—收益加以评估。以此为出发点，本文试图结合对 2030 年议程目前有关执行手段、后续落实及全球伙伴关系的目标倡议的分析，考察中国参与 2030 年议程全球伙伴关系的获益结构，并提出中国参与全球伙伴关系的战略设计。

^① 有关 2015 年后议程谈判进程的讨论，可参见张春：《2015 年后国际发展议程的进程压缩与中国的可能贡献》，载《联合国研究》2014 年第 1 期（第 3 卷），第 71-75 页。

^② 2015 年 7 月底，2015 年后议程政府间谈判结束，并将议程名称正式更改为“2030 年可持续发展议程”。参见 *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, Outcome Document of Summit for Adoption of the Post-2015 Development Agenda*, New York: United Nations, August 15, 2015。由于在此之前对该议程较为普遍的称谓是“联合国 2015 年后发展议程”（UN Post-2015 Development Agenda），因此本文在需要的地方仍称之为“2015 年后议程”。

^③ 对 2030 年议程的全球伙伴关系的称谓不尽统一，在该议程的讨论初期一般称之为“新全球伙伴关系”（new global partnership），到可持续发展目标（SDG）被确定为 2030 年议程的核心目标体系后，对伙伴关系的命名也相应地变更为“可持续发展全球伙伴关系”，也有人笼统地称之为“全球发展伙伴关系”。本文以“全球伙伴关系”加以概括，不讨论上述术语的内部差异。

^④ 《2015 年后发展议程中方立场文件》，外交部网站，2015 年 5 月 13 日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tytj_611312/zcwj_611316/t1263453.shtml。中国政府有关 2015 年后议程的第一份政策立场文件于 2013 年 9 月公布。

一、中国参与全球伙伴关系的潜力分析

尽管取得了重大成就，但 MDG 到 2015 年底难以全面实现，仍是少有疑问的。导致这一尴尬的原因之一在于全球伙伴关系（MDG 第 8 项目标）的执行不力。基于这一教训，联合国秘书长 2015 年后联合国发展议程高级别名人小组（High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda，以下简称“高级别小组”）在 2013 年 5 月呼吁建立“新全球伙伴关系”。^① 2014 年 12 月 4 日公布的联合国秘书长综合报告指出，2030 年议程应当有六个基本要素，其中之一就是“伙伴关系：为可持续发展促进全球团结”。^② 在上述政治性呼吁之外，对 2030 年议程全球伙伴关系最为详尽的讨论和规划是联合国大会可持续发展目标开放工作组（Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals，以下简称“开放工作组”）提出的 2020 年议程目标框架。于 2014 年 8 月 12 日正式提交联合国秘书长的开放工作组报告的第 17 项目标名为“加强实施手段、重振可持续发展全球伙伴关系”，下面有 19 个具体目标，全部指向全球伙伴关系建设。在其余 16 个目标所附的 43 项执行手段中，另有 31 项明确提及国际合作，^③ 也可归入全球伙伴关系的范畴。换言之，在涉及执行手段、后续落实和全球伙伴关系的共计 62 项具体目标中，有 50 项明确涉及国际合作。可以认为，全球伙伴关系的落实情况，将极大地影响 2030 年议程的完成预期。

作为新兴大国的重要一员，中国被认为对 2030 年议程全球伙伴关系的建设至关重要。例如，联合国秘书长在其综合报告中指出，南南合作下的新兴经济体大力加强团结令人鼓舞。更多国家需要致力于为国际公共融资提供捐助，并确定具体目标和时间表。^④ 又如，非洲在其有关 2015 年后议程的非洲

^① *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development: The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*, New York: United Nations, May 30, 2013.

^② 《2030 年享有尊严之路消除贫穷，改变所有人的生活，保护地球》，秘书长关于 2015 年后可持续发展议程的综合报告，联合国，A/69/700，2014 年 12 月 4 日，第 15 页。

^③ 详见《大会可持续发展目标开放工作组的报告》，联合国大会，A/68/970，2014 年 8 月 12 日。

^④ 《2030 年享有尊严之路消除贫穷，改变所有人的生活，保护地球》，第 22 页。

共同立场和“2063 年愿景”(Agenda 2063)第一个十年执行规划(2013—2023)中都强调,非洲的可持续发展需要外部融资的支持,其中有相当一部分来自于包括中国在内的新兴大国。^①对以西方为主导的国际社会而言,由于尚未完全从 2008 年的全球金融和经济危机中恢复过来,再加上新兴大国的群体性崛起,要求以中国为代表的新兴大国更多地贡献于 2030 年议程全球伙伴关系也就合乎情理。尽管在开放工作组倡导的目标框架中并未明确列出具体目标,但有关加强国内资源调动(具体目标 17.1)、从多方面调动额外财政资源用于发展中国家(具体目标 17.3)、帮助发展中国家实现长期债务可持续性(具体目标 17.4)以及其他有关南南合作、三角区域和国际合作、技术转让等都要求新兴大国为全球伙伴关系作出更大贡献。^②

中国的确有重大潜力贡献于 2030 年议程全球伙伴关系的建构。这首先源于中国自身在落实 MDG 及参与 MDG 全球伙伴关系中所取得的成就。中国是第一个提前实现减贫目标的发展中国家。中国极端贫困人口减少数量占全球减贫总数的 2/3,为世界减贫事业作出了巨大贡献。同时,作为一个负责任的发展中国家,中国在南南合作框架下,为 120 多个发展中国家实现千年发展目标提供力所能及的支持和帮助。^③

其次,中国较早倡导建立新的全球发展伙伴关系。早在中国共产党第十八次全国代表大会上,中国就提出“在谋求本国发展中促进各国共同发展,建立更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系,同舟共济,权责共担,增进人类共同利益”;其中“建立更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系”倡议,比高级别小组提出“新全球伙伴关系”倡议早了半年时间。另外,中国还公布了两份有关 2030 年议程的政策立场文件。2013 年 9 月公布的第一份政策立场文件,既是大国中的第一份,也是全球范围内最早的一批政策立场文件之一。而 2015 年 5 月公布的第二份文件,则专门提出“建立更加平等均衡的全

^① African Union, *Agenda 2063: The Africa We Want, Popular Version*, 3rd Edition, Addis Ababa, Ethiopia, January 2015, pp. 16-17; “Background Note,” Workshop on Agenda 2063 First 10-Year Implementation Plan, Lusaka, Zambia, March 2-6, 2015, <http://agenda2063.au.int/en/events/workshop-agenda-2063-first-10-year-implementation-plan-lusaka-zambia>, Annex 3 “Agenda 2063 Financing, Domestic Resource Mobilization and Partnerships”.

^② 详见《大会可持续发展目标开放工作组的报告》,联合国大会,A/68/970,2014年8月12日。

^③ 《2015年后发展议程中方立场文件》,2015年5月13日。

球发展伙伴关系”。^①

最后，中国还与其他国家特别是发展中国家合作，积极推动2030年议程全球伙伴关系的建构。中国曾通过多个多边外交平台发出呼吁，倡导强化全球发展伙伴关系，如2012年7月在北京召开的中非合作论坛第五届部长级会议^②和2013年3月在南非德班召开的金砖国家领导人会议。^③在有关2030年议程的政府间谈判中，西方国家为了尽量降低自身未来在全球伙伴关系中的潜在负担，不断试图推翻既有的谈判成果，特别是“共同但有区别的责任”原则。对此，中国与广大发展中国家特别是七十七国集团共同抵制，明确表示不希望看到推倒重来的局面，^④这对有关全球伙伴关系的建构有着重要意义。

当然，中国参与全球伙伴关系也面临一些制约，其中最为重要的是国内协调困难。尽管一个由30余个部委组成的部际协调机制在2012年已经建立，但除外交部、商务部和财政部之外，其余部委事实上只有在被上述部门询问

^① 同上。

^② 中国呼吁“国际社会在联合国的领导下，重视可持续发展领域执行力不足的状况，展现寻求共识的政治诚意和承诺，就后千年发展目标可持续发展框架的实施计划达成一致，并敦促发达国家兑现对发展中国家特别是非洲国家的援助承诺”。《中非合作论坛第五届部长级会议北京宣言》，中非合作论坛网站，2012年7月23日，<http://www.focac.org/chn/ltada/dwjbzzjh/hywj/t954267.htm>。

^③ 中国国家主席习近平在此次峰会上呼吁，“我们要共同参与国际发展议程的制定，充分利用人类积累的生产力和物质资源，完成联合国千年发展目标，缩小南北发展差距，促进全球发展更加平衡”。参见习近平：《携手合作共同发展——在金砖国家领导人第五次会晤时的主旨讲话》，外交部网站，2013年3月27日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1025978.shtml。

^④ 这一斗争自2014年9月第69届联大期间就已开始。当开放工作组有关2015年后议程的目标框架的报告递交联合国大会之后，西方便试图另起炉灶，在第69届联大期间已产生激烈交锋。此后，于12月初公布的联合国秘书长综合报告，带有明显的动摇开放工作组报告的意味。最激烈的交锋发生在2015年3月的第三轮政府间谈判期间。例如，在3月23日的发言中，G77+中国称“坚决反对对SDGs的重新安排或重新打包”；在25日的发言中，G77+中国的语气明显强硬，称“由于OWG-SDGs报告是由联大决议通过的”，因此“强烈反对任何对已同意的SDGs报告重启谈判的尝试”。*Statement on Behalf of the Group of 77 and China*, by Ambassador Kingsley Mamabolo, Permanent Representative of the Republic of South Africa to the United Nations and Chair of the Group of 77, On the Occasion of the 3rd Session of the Intergovernmental Process on the Post-2015 Development Agenda, New York, March 23, 2015; *Statement on Behalf of the Group of 77 and China*, by Thembele Ngculu (Mr), Counsellor of the Permanent Mission of the Republic of South Africa to the United Nations, On the Occasion of the 3rd Session of the Intergovernmental Process on the Post-2015 Development Agenda, New York, March 25, 2015.

立场或建议时才参与，平时并不关注这一问题。例如，截至目前联合国公布的最新、最为详尽的各国在开放工作组谈判中提议的具体目标的数据，是为 2013 年 5 月开放工作组第 11 次会议准备的工作文件。该文件共列举了 16 个重点领域（即后来的“目标”）和 140 项具体目标，中国提议 30 项具体目标，远比印度（6 项）、俄罗斯和南非（各 1 项）多，巴西也仅比中国多 3 项。^① 但需要指出的是，由于各部门参与程度不一，中国在教育、气候变化、海洋资源保护和可持续利用等三个重点领域没有任何表态。这很大程度上说明相关部门的参与明显不足。

二、中国参与全球伙伴关系的潜在获益

迄今为止，中国在 2030 年议程制定中的态度积极，这一方面源于中国对自身未来发展的基本判断，另一方面则源于中国在逐渐发展起来之后尝试提供更多国际公共产品，特别是代表发展中国家争取更高的国际地位和实际利益。结合日益增长的经济实力，中国参与 2030 年议程全球伙伴关系的潜在获益更多是非物质性的，而不是物质性的经济利益回报。具体而言，中国从 2030 年议程执行和全球伙伴关系中的获益更多是非融资性和政治性的，环境性、社会性获益其次，融资性、经济性收益最小。依据潜在获益的大小，中国的潜在获益可分为四类：

第一，获益潜力最大的领域是中国国家形象的有效改善。中国可通过提供更多国际公共产品，如提供官方发展援助，协助发展中国家实现长期债务可持续性（具体目标 17.2），在科学、技术和创新等方面加强南北、南南和三方合作（具体目标 17.6），为发展中国家提供能力建设资助（具体目标 17.9），加强促进可持续发展全球伙伴关系（具体目标 17.16），促进公私伙伴关系（具体目标 17.17）等，展示自身作为国际体系中负责任大国的意愿和能力，全面提升中国的国家形象。

^① 作者根据该文件的注释统计得出的结果。参见“Working Document for May 5-9, Session of Open Working Group,” *UN Sustainable Development Knowledge Platform*, April 24, 2014, http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3686WorkingDoc_0205_additional supporters.pdf。

第二，获益潜力相对较大的领域是中国在全球治理和国际规范制定中的话语权提升。2030年议程的核心是可持续发展目标（SDGs），它对中国未来的发展空间有重要影响。改革开放30余年来，中国经济快速发展，但其环境后果也较为严重并将持续显现。因此，在2014年12月发布的《中美气候变化联合公报》中，中国正式提出，争取到2030年实现温室气体排放达到峰值，此后转入下降通道。^①与新一任中国领导人的“四个全面”特别是“全面深化改革”相结合，可以认为，未来15年即2030年议程的执行期（2015—2030）是中国环境治理、经济结构转型等国内发展战略的关键时期，因此中国对2030年议程的绝大多数目标和具体目标是持欢迎态度的。正如中国政府第二份政策立场文件所指出的，“中国经济进入新常态，经济下行压力加大，发展不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，农业基础依然薄弱，资源环境约束加剧，创新能力不足，转变经济发展方式和调整经济结构任务艰巨”，因此中国政府“将坚持从本国国情出发，将落实2015年后发展议程与本国发展战略有机结合，与世界各国携手并肩，为打造人类命运共同体，实现各国人民的美好梦想而不懈努力”。^②正是基于这一战略判断，中国提出要推动构建全面、均衡的国际发展合作架构。为了加强后续落实，中国建议重点审议官方发展援助（具体目标17.2）、技术转让（具体目标17.6，17.7，17.8）和能力建设（具体目标17.9）等承诺落实情况。为了确保2030年议程的更好落实，中国也支持有关“数据革命”（具体目标17.18，17.19）的呼吁。尽管中国仍相对谨慎地使用“加强数据统计”等词汇，但中国在2014年11月宣布决定采纳国际货币基金组织（IMF）数据公布特殊标准仍表明，中国可为全球伙伴关系中的数据透明度、数据革命作出更大贡献。

第三，获益潜力相对较小的领域是经济或物质利益回报。首先，经过改革开放30余年的发展，中国已经有相对充裕的资金用于自身的发展，因此在2030年议程框架下获得更多官方发展援助的可能性将大大下降；相反，中国需要承担更大的对外援助责任。尽管如此，中国从其他发达国家获得社会性、

^① 《中美气候变化联合声明》，外交部网站，2014年11月12日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/fzshyjxghd_669568/zxxx_669570/t1210034.shtml。

^② 《2015年后发展议程中方立场文件》，2015年5月13日。

法律性援助或社会基础设施类援助的机会仍然存在，中国仍可继续从全球融资体系中获益，尽管可能会持续下降。其次，在发展援助之外，2030 年议程也致力于推动世界贸易组织下多哈回合谈判取得进展，建立一个更加普遍、有章可循、开放、非歧视和公平的多边贸易体系（具体目标 17.10），这将有助于改善中国的对外贸易环境，促进中国对外贸易的持续发展。再次，国际技术转让特别是环境友好型技术（具体目标 13.a、15.a），也将有助于推动中国当前的经济结构改革，特别是促进可持续发展。最后，对发展中国家的赋能技术的利用（具体目标 17.8），特别是信息和通信技术的利用，也有利于中国信息与通信类企业的海外市场开拓。

最后，还存在一些不确定性相对较高的隐性获益。例如，考虑到中国是一个农业大国，因此具体目标 2.a（通过加强国际合作，增强发展中国家特别是最不发达国家的农业生产能力）可能有助于改善中国的农产品和农业技术的国际市场环境；而具体目标 2.c（帮助限制粮食价格的极端波动）也将有助于中国国内市场的价格稳定。又如，具体目标 3.b（支持研发防治传染性和非传染性疾病的疫苗和药品）可能促进中国国内的药品研究和制药水平，并潜在有利于中国药品出口。再如，具体目标 6.a（帮助发展中国家开展与水 and 环境卫生有关的活动和方案，包括集雨、咸水淡化、用水效率、废水处理、回收利用和再利用技术）如得以实现，对于提升中国集雨、咸水淡化、用水效率、废水处理、回收利用和再利用技术均有积极意义；具体目标 15.b（为可持续森林管理提供资金，推动森林管理，包括促进保护和重新造林）可能促进中国在森林保护方面的努力，对缓解日趋严重的沙漠化相当重要。需要指出的是，上述领域的获益都存在较大的不确定性，因此很难归入明确的获益之中。

三、中国参与全球伙伴关系的潜在成本

作为最大的发展中国家，中国已经为推动其他发展中国家落实千年发展目标、实现共同发展作出了重要贡献。在此基础上，中国愿意为 2030 年议程全球伙伴关系作出更大贡献。中国政府认为，“应建立更加平等均衡的全球

发展伙伴关系，致力于促进共同繁荣与发展，其核心仍是南北合作，南南合作是南北合作的有益补充。应加强发展筹资，发挥南北合作的主渠道作用。发达国家应履行官方发展援助的承诺，切实提供发展援助，加大对发展中国家尤其是非洲国家和最不发达国家支持力度。发展中国家应继续加强南南合作，团结互助，共谋发展。”^①

相对于中国获益更多的是非物质性、政治性而言，中国参与全球伙伴关系的潜在成本更多是物质性的。具体而言，中国的潜在成本也可以依大小分为三类：

第一，中国参与2030年议程执行和全球伙伴关系的最明显和最大的成本是增加对可持续发展全球伙伴关系的物质性贡献，特别是可持续发展目标融资、债务减免、关税减免与贸易促进、技术转让等方面。尽管中国短期内不会围绕官方发展援助指标作出明确承诺，但不同政府部门的立场差异仍表明中国增加官方发展援助的可能。例如，对外交部而言，坚持“共同但有区别的责任”原则仍是核心，因为“这是国际社会在发展领域的重要共识，是开展国际发展合作的基础”。^②相比之下，负责对外援助的商务部对此开放得多，2014年12月15日正式实施的商务部部令《对外援助管理办法》本身便能体现这一态度变化。在2014年4月该文件的公开征求意见稿中，仍保留了传统的“量力而行，尽力而为”字样，但12月正式实施的最终版却将其删除，这意味着中国可能为国际发展融资贡献更大力量。^③而在负责资金分配的财政部看来，中国目前有相对丰厚的资本特别是外汇储备，完全可将部分资金用于促进国际发展合作。

第二，中国也需要为全球伙伴关系的平台建设贡献力量。2030年议程本身是一种国际发展合作的努力，但它也涉及诸如安全、人权、治理等其他非

^① “China’s Position Paper on the Development Agenda beyond 2015,” Chinese Foreign Ministry website, September 22, 2013, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1078984.shtml.

^② 《2015年后发展议程中方立场文件》，外交部网站，2013年9月22日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/1179_611310/t1078969.shtml。

^③ 中华人民共和国商务部：《对外援助管理办法（试行）》，商务部令2014年第5号，2014年11月15日发布，<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201411/20141100799438.shtml>；中华人民共和国商务部：《对外援助管理办法（草案）》（征求意见稿），2014年4月18日，<http://tfs.mofcom.gov.cn/article/as/201404/20140400556051.shtml>。

发展目标。因此，2030 年议程全球伙伴关系的平台可能与其他领域的既有平台或类似机制存在重叠之处。因此，在 2030 年议程的执行措施和后续落实中，中国需要与国际社会一道，共同梳理全球伙伴关系的平台体系，尽量减少重复。根据与议程核心目标 SDG 的关系，2030 年议程全球伙伴关系的平台建设可有四种类型（表 1）：

一是“SDG 平台”，即置于 SDG 或 2030 年议程框架内讨论的，主要涉及 SDG 的融资安排。尽管 2015 年 7 月在埃塞俄比亚举行的第三次联合国融资大会（Finance for Development, FfD）被寄予厚望，但该机制仍是一个综合性机制。就 2030 年议程的全球伙伴关系而言，其适当平台应是目前已经运作的政府间可持续发展融资专家委员会（Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing, ICESDF）。

二是“SDG+平台”，即 SDG 与现有平台相结合产生的平台，主要包括：SDG 框架内的贸易促进措施，必须与 WTO 下的多哈回合谈判相结合，也可利用联合国贸发大会（UNCTAD）作为辅助性谈判平台；技术转移问题可能涉及世界知识产权组织(WIPO)和联合国南南全球技术产权交易所(SS-Gate)；由于私营资本根本上是逐利的，不太可能对教育、水、卫生等公益性项目投资，因此私营部门的动员需要公共资金、政府等做好前期准备，特别是相关的投资环境创造和投资保护问题，因此必须在 SDG 的框架下结合双边和诸多投资保护协定来进行谈判。

三是“SDG 外平台”，即 SDG 谈判基本不会对既有进程产生太大影响的议题，需要在原有平台上继续讨论，SDG 谈判可成为一个积极的推动因素。具体议题包括：全球治理改革取决于更为具体的全球治理议题，希望通过 SDG 谈判及全球伙伴关系的建构来改变整个全球治理的结构或改革既不可能，也不现实，如国际货币基金组织和世界银行的改革；全球宏观经济体系稳定，也不可能通过 SDG 谈判解决，更需要在二十国集团（G20）或世界贸易组织等既有机制框架内推进；气候变化也必须充分尊重现有的机制。^①

四是“新创平台”，即在相对不成熟或缺乏相关机制的议题上，在 SDGs

^① 开放工作组所倡议的目标 13（采取紧急行动应对气候变化及其影响）特别注明，“认为《联合国气候变化框架公约》是商定全球气候变化对策的主要国际政府间论坛”。

表 1 2030 年议程全球伙伴关系的平台建设

平台类型	议题	获益	成本	潜在平台
SDG 平台	全球发展融资	小额社会基础设施援助，如法治、社会治理等	为国际发展合作提供更多资金	ICESDF
SDG+ 平台	贸易	改善对外贸易环境，促进对外贸易增长	贡献更多促贸援助	WTO UNCTAD
	技术转移	获得清洁能源、水资源管理、基本药品等技术	转移优质富余产能，促进发展中国家工业化，特别是高铁、飞机、基础设施建设等技术	WIPO SS-GATE
SDG 外平台	全球治理改革	提高话语权	代表发展中国家立场	IMF 世界银行
	稳定的国际宏观经济体系	提高话语权	代表发展中国家立场	G20
	气候变化	促进国内经济结构转型，改善国内环境治理	提供气候变化援助，承担更大排放责任	UNFCCC
创新平台	可持续消费与生产	改变国内消费习惯，调整国内增长方式	动员更多国内储蓄用于国际投资	
	数据革命	提高国内统计部门能力，增加数据透明度、及时性和准确度	提供更多对外能力培养的公共产品	联合国统计委员会

	私营部门承诺	动员国内私营行为体的资金，提高其国际竞争力	提供更多国际发展融资、法律和政策援助，帮助对象国创造更好的投资环境	
--	--------	-----------------------	-----------------------------------	--

资料来源：作者自制。

谈判的同时，需要思考如何创建相应的机制来落实这些专门议题的谈判，否则所取得的成果可能难以维持。具体的议题包括：可持续消费与生产，这需从根本上改变各国人民的生产与消费习惯，就中国而言需要改变长达几千年的储蓄文化，实现国内经济增长方式从外需拉动型转向内需推动型，因此仅靠 SDG 本身所达成的安排极可能是短期的，需要另行建立更为宏观和长期的谈判机制；数据革命，尽管短期内在 SDG 需要拥有比 MDG 更好的、更及时的数据等方面有着较高共识，但这种共识更多是技术性的，随着数据革命推进，很可能对国家的统计能力、数据主权、数据独立等产生影响，届时数据革命会上升为一个政治问题，在 SDG 谈判过程中达成的安排可能会不具有政治约束力，因此需要另建机制从政治和技术两个层面同时讨论。

第三，中国还需要为可持续发展全球伙伴关系贡献新的理念，其中最为重要的有两个方面：一是中国改革开放以来对平衡发展与安全相互关系的理念，即有关“发展—安全关联”的中国理念；二是中国作为一个快速崛起的发展中国家，其对南南合作理念的发展也会作出重大贡献，特别是在如减贫、技术转让、资本积累等方面。

四、中国参与全球伙伴关系的战略设计

需要指出的是，上述中国参与全球伙伴关系的潜在收益与成本并非固定的，由于中国自身和国际社会在未来 15 年里的发展都仍充满不确定性，因此必须看到中国参与 2030 年议程全球伙伴关系的获益结构的未来发展走势，并结合前述相对静态的成本—收益分析确立中国的参与战略。

在未来 15 年内，中国参与全球伙伴关系的获益结构可能出现以下三方面

的不利情况。第一，就物质性获益而言，中国从全球伙伴关系中的获益可能因自身发展而持续下降，而相应的中国的物质性公共产品提供可能持续上升。换言之，中国参与2030年议程全球伙伴关系的物质性成本与收益间的剪刀差可能日益拉大。如果在未来15年内，中国经济仍能保持稳定增长态势（尽管增长速度可能放缓），那么外部对中国的援助将进一步减少，即中国从国际融资中的获益会进一步下降；同时，中国需要承担的国际融资责任则会进一步上升，中国可能被要求加入经合组织发展援助委员会（OECD-DAC），当然也不排除未来主动加入的可能。这样，中国对外援助将受到国际监督，甚至不排除被设定指标的可能。尽管国际贸易体系的开放度上升可能为中国带来更好的国际贸易环境，但随着实力稳定增长，中国需要在更大程度上对发展中国家开放市场、提供更多促贸援助，两相抵消，中国的成本—收益剪刀差也呈拉大态势。

第二，就非物质性获益而言，贡献更多国际公共产品未必意味着中国国家形象的改善。事实上，中国贡献国际公共产品往往被描述为一种“责任”而非一种“贡献”，甚至有国际舆论将中国提供国际公共产品，描述为一种“消除恶果的补偿”。以国际油价波动为例，油价上涨时，有人指责是中国经济增长导致全球原油供应不足；而油价下跌时，也有人指责是中国经济放缓导致全球原油需求不足。又如，在2008年美国由于国内不合理、不可持续消费、金融监管不严等因素诱发全球金融危机之后，不少美国政客指责是中国增长导致了全球经济失衡，需要中国做出弥补以实现世界经济再平衡。诸如此类的例子还有很多。中国为2030年议程的执行手段、后续落实和全球伙伴关系贡献更多的公共产品，其回报却是不确定的；在极端情况下，中国可能不仅无法收获国家形象的改善，反而不得不尽力解释自己的意图。

第三，同样是非物质性获益，中国期待通过参与全球伙伴关系而推动全球治理改革，但这可能同样难以实现。由于2030年议程本身属于发展问题，以西方为主导的国际社会在要求中国支付更多物质性成本时会强调其“可持续发展”要素，进而对中国提出远远超出发展议程的要求；每当中国提出有关全球治理改革的议题时，如更为公正合理的国际贸易与金融体系、更为均衡的国际融资框架等，西方便拒绝坚持“共同但有区别的责任”原则，强调

新兴大国特别是中国需要承担更大的责任。同时，由于 2030 年议程是一项发展议程，因此尽管在设定其目标框架时被赋予很多内容，但却不允许讨论发展议题之外的全球治理议程。

综上所述，中国参与 2030 年议程全球伙伴关系的获益结构可概括为：物质性成本持续上升，非物质性获益充满高度不确定性。但虑及未来 15 年中国和国际社会的发展趋势，中国确实需要提供越来越多的国际公共产品。因此，中国参与 2030 年议程全球伙伴关系计划的战略设计应包括以下三个方面：

一是为进一步提升国家形象和国际话语权，中国应在以联合国为核心的全球多边平台上积极主动地作出明确的战略性承诺。2030 年议程不只是一项全球性议程，更是一项全球性道德工程，这不仅体现在其中所强调的扶贫助困国际合作方面，更体现在 2030 年议程中的诸多“质量型”目标设定上。与 MDGs 相比，2030 年议程更多强调超出基本需求的质量型目标，这也是 2030 年议程又被称作 SDGs 的重要原因之一，如减少不平等、提升教育质量、改善法治与治理等都属于质量型目标。中国要实现全面崛起，道德性崛起必不可少，因此不能在全球伙伴关系上表现得犹豫不决，而应态度明确并积极地参与全球伙伴关系。

考虑到中国自身仍是一个发展中国家，且未来 15 年的发展难以准确估计，因此在全球层次上，中国不宜就具体的国际合作责任作出明确的物质性承诺。这决定了中国在全球多边平台上的承诺应该是战略性的而非物质性的。一方面，中国应承诺倡导新型发展观、新型全球发展伙伴关系、南南合作新理念等具备道德意义的国际性话语，同时坚定地站在南方国家一边，强调“共同但有区别的责任”原则、发展道路多样性原则、南方团结精神等。另一方面，中国还应承诺维护以联合国为核心的全球多边平台在 2030 年议程中的核心地位。但也应强调，此类全球多边平台的核心功能是战略协调和战略磋商，以达成有关国际发展合作的战略共识。锁定全球多边平台的战略性，有利于中国避免在全球层次上作出明确的物质承诺的战略目标，可更有效地凸显中国对国际发展合作的战略承诺。

二是为进一步夯实与发展中国家的团结合作，中国应主要通过双边（集体）性平台，对发展中国家作出切实的物质性承诺。考虑到中国的发展中国

家属性和未来发展的不确定性，为避免过早承担过重的对外援助负担，中国必须尽力避免在全球层次上作出过于明确的物质性承诺。但这极可能导致发展中国家对中国的“期望反差”，使中国在面临发达国家的恶意攻击之外，还可能面临发展中国家的失望甚至不满。因此，中国应当思考如何利用全球伙伴关系推进平台的多样性，特别是中国现有的与发展中国家的诸多双边（集体）性的磋商平台，如中非合作论坛、中阿合作论坛、中拉合作论坛、亚洲基础设施投资银行、丝路基金、金砖国家新开发银行等对发展中国家的合理需求作出明确和及时的物质承诺。

上述两项战略，事实上也可概括为“抢占道德高地，避免实质承诺；虚化多边平台，做实双边合作”。其核心是处理这样一对矛盾，即中国提供国际公共产品的国际期待与实际能力之间存在差距，这一差距在未来15年中的发展轨迹目前尚难以预测。为确保充分的政策灵活性，中国必须同时实现一对相互矛盾的目标，即既要积极参与、又要避免被有效约束。因此，通过区分承诺内涵及承诺平台，可实现既积极参与全球伙伴关系并抢占道德高地，又有效避免在全球层次上作出有约束力的物质承诺，还能通过双边平台作出实质性承诺等多重战略目标。

三是通过积极倡导全球伙伴关系促进国内改革的全面深化。前述分析表明，参与全球伙伴关系并不能为中国带来相对明确的重大收益。但如果结合中国自身的中长期发展战略，可以认为，这一参与的最大意义在于促进国内发展。因此，中国参与全球伙伴关系的最大收益，在于通过“以外促内”、推进国内全面深化改革目标的实现。一方面，中国必须积极倡导全球伙伴关系，倡导构建更为合理、均衡的国际发展合作构架。这一合作框架应积极维护联合国在全球发展中的核心作用，同时强调对全球治理架构的合理改革，推进2030年议程的更好落实、监督和评估，实现如数据革命中的技术理性与政治风险的更好平衡。另一方面，在积极倡导全球伙伴关系并努力实现前述两方面平衡的同时，中国应主动、独立内化SDGs目标，并及时反馈以掌握主动权。考虑到未来15年是中国环境治理、经济结构转型等的关键时期，2030年议程的诸多目标及执行手段都与中国自身需求高度吻合，因此中国可从全面深化改革的战略高度，把握2030年议程特别是全球伙伴关系带来的战略机

遇。在这一过程中，中国也应对外部提供的相关帮助保持警惕，特别是要独立地保持自身国内政策的一致性，掌握对全球伙伴关系的主动权，避免任何不当的外部介入或影响。

结 束 语

中国积极参与了联合国 2030 年议程的谈判，是第一个发布国家立场文件的大国。为推进 2030 年议程的磋商，中国不仅在国际上与以七十七国集团为核心的发展中国家密切合作，也积极推进国内政策协调。但由于中国自身发展较快、未来 15 年的国际形势仍高度不确定，因此就中国参与全球伙伴关系的获益结构而言：一方面，中国经济实力的快速提升决定了其对 2030 年议程的物质性收益的期望不高，但对包括国家形象、国际话语权等在内的非物质性收益的预期可能极不确定；另一方面，中国成功落实联合国千年发展计划及自身综合国力的提升，不仅大大提高了其为 2030 年议程贡献力量的能力，也使国际社会对中国的贡献预期大为提升。两相比较，中国参与 2030 年议程全球伙伴关系可能更多是一种净付出。

由此可见，中国参与 2030 年议程全球伙伴关系的最大意义，不在于国际合作，而在于国内发展。鉴于中国当前所处的特殊发展时期，一是自身经济结构处于转型阶段，二是国力上升与国际权势转移的敏感性持续增强，因此，中国应该从国内发展的角度思考 2030 年议程对经济结构转型的潜在意义，从大国崛起的角度思考自身参与全球伙伴关系的潜在意义。具体而言，在国内层面，中国应更加主动和独立地内化 2030 年议程的目标和指标，通过参与全球伙伴关系促进国内改革全面深化和经济结构持续转型；在国际层面，中国要选择一种相对保守的方案，通过实现三对关系的平衡，从而维持自身国际承诺的模糊性，保证未来政策的灵活性。

[收稿日期：2015-06-02]

[修回日期：2015-07-23]

[责任编辑：陈鸿斌]