

2030 年可持续发展议程与国际 发展治理中的中国角色 *

黄梅波 吴仪君

【内容提要】 随着千年发展目标于 2015 年结束，联合国 2030 年可持续发展议程的制定也已完成。国际发展议程和相应治理机制的发展很大程度上始于冷战结束，经历了可持续发展议程、联合国千年发展目标和 2030 年议程等三个阶段的发展。包括中国在内的发展中国家在这三个阶段的发展中有着不同的角色，总体上其影响力和地位正不断提升，根源上得益于新兴国家的群体性崛起。随着 2030 年议程于 2016 年 1 月 1 日正式启动实施，国际发展治理进入一个新的发展阶段。对正处于经济结构转型的关键期的中国而言，2030 年议程的制定和后续落实，既带来了重要机遇，也伴随着不小挑战。为更好地抓住 2030 年议程所带来的历史性机遇，中国应更积极地参与国际发展治理，推动新型全球发展伙伴关系的建构，同时强化影响力不断提升的南南合作，承担更大国际责任，提供更多国际公共产品，推动更加公平合理的国际发展治理机制的构建。

【关键词】 国际发展 治理 2030 年议程 可持续发展目标

【作者简介】 黄梅波，厦门大学经济学院教授；吴仪君，吉林大学行政学院本科生

【中图分类号】 F114.44

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)01-0017-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201601002

* 感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

随着联合国千年发展目标（Millennium Development Goals, MDGs）于 2015 年 12 月 31 日到期，联合国 2030 年可持续发展议程（以下简称“2030 年议程”）也于 2015 年联合国发展峰会上正式通过。可以认为，2030 年议程的启动将标志着国际发展治理迈入新的历史阶段，南北合作与南南合作都将因此发生重大变化。2030 年议程将为中国带来多重机遇，尽管也提出了诸多新的挑战。在此背景下，思考中国如何抓住国际发展努力升级换代的历史机遇，积极参与国际发展治理努力和相关机制的建构与升级，有着重要的理论和现实意义。

一、国际发展议程与治理机制的演进

从 18 世纪工业革命导致人类活动开始对自然环境产生明显影响，到人类社会对环境问题产生自觉意识，再到 20 世纪 90 年代各国政府和联合国真正开始重视这一问题并采取行动，经历了约三个世纪。1992 年联合国环境与发展大会通过的《21 世纪议程》试图缓解各国发展问题与全球环境问题，但由于国际发展治理的经验和机制缺乏，绝大部分目标都没能如期完成。进入 21 世纪之际，国际社会进一步制定了 MDGs 目标，聚焦于以减贫为中心的八大目标。同样由于治理机制的缺陷，多项 MDGs 目标没有按时完成；即便是在完成的目标中，各地区、各国的差距也很大。在 MDGs 即将到期之际，在《21 世纪议程》和 MDGs 的基础上，联合国于 2010 年启动制定并于 2015 年 9 月通过更具有普适性和可操作性的可持续发展目标，即 2030 年议程，并构建更为公平、合理的国际发展治理机制，从经济、社会和环境三个层面促进全球和各国的可持续发展。

（一）可持续发展目标的提出和国际发展治理的肇始

工业革命以来，人类活动对自然环境的影响和破坏急剧上升，甚至对人类自身的生产和发展构成了威胁。从 20 世纪 60 年代开始，《寂静的春天》、《增长的极限》等一系列著作的问世，使环境问题开始进入人们的视野。^① 1972 年联合国人类环境会议召开，并推进了联合国环境规划署的建立。1987 年世界环

^① 彭斯震、孙新章：《后 2015 时期的全球可持续发展治理与中国参与战略》，载《中国人口·资源与环境》2015 年第 7 期，第 1 页。

境与发展委员会在《我们共同的未来》报告中第一次提出了“可持续发展”的概念，将其定义为“能够满足当前的需要又不危及下一代满足其需要的能力的发展”，并将能源危机、环境危机与发展相联系，提出改变人类发展模式的建议。尽管多次在联合国各类文件和报告中出现，“可持续发展”长期停留在理论探讨层面。

1992 年 6 月，联合国环境与发展大会在巴西里约热内卢召开，会议通过的里约宣言和《21 世纪议程》强调环境与经济发展协调一致性的重要性，标志着“可持续发展”正式从理论走向实践。与此相对应，涵盖全球的国际发展合作也得以全面启动，《21 世纪议程》成为全人类可持续发展战略的根本原则和行动纲领；^① 同时，以《里约宣言》为指导原则、《21 世纪议程》为行动框架的全球发展治理机制^②的建设也得以启动。

1992 年联合国环境与发展大会所形成的可持续发展议程，包括近 40 项目标及具体的行动计划和实施手段。尽管迈出重要一步，但该议程试图覆盖可持续发展所有领域，从而导致其总目标过多，一方面使各国缺乏支持所有目标实现的人力物力，另一方面则是目标过于分散导致关键问题难以得到有效解决。此外，在对疾病控制目标设定了量化指标之外，联合国对其他目标都只作宽泛描述，致使后期监督审查工作难以进行。

这一时期，国际发展合作的机制建设刚起步，制定的可持续发展目标过于庞大和理想化，各国政府仍主要是自行解决国家经济发展问题和环境问题。因此，尽管可持续发展议程为国际社会提供了一幅完整的蓝图，但限于当时的国际环境和各国国情，其执行结果不尽如人意。

（二）千年发展目标与国际发展治理的推进

在 2000 年联合国千年首脑会议暨第 55 届联合国大会上，国际社会在可持续发展议程的基础上推出了《千年宣言》。以《千年宣言》为指导制定的 MDGs 大幅缩小了目标范围，以消除极端贫困为核心，量化各个目标并制定了最后截止时间，以集中全球力量来解决减贫等关键问题。2001 年联合国提出经过细化

^① 黄梅波、朱丹丹、吴仪君：《“后 2015 发展议程”与中国的应对》，载《国际政治研究》2015 年第 1 期，第 92 页。

^② 彭斯震、孙新章：《后 2015 时期的全球可持续发展治理与中国参与战略》，第 1 页。

的八项具体的以发展与消除极端贫困为核心的可衡量的 MDGs 目标。

MDGs 的提出极大地推进了国际发展治理及相关的机制建设。2002 年在南非约翰内斯堡召开的联合国可持续发展问题世界首脑会议进一步丰富充实了 MDGs 的内容，同年在墨西哥召开的蒙特雷国际会议则为发展筹资问题寻求解决途径。2005 年纽约联合国首脑会议中，所有发达国家和发展中国家共同决定在 2006 年之前制定出各自实现 MDGs 的国家战略；至此，MDGs 正式得以从全球层面延伸至国家层面。^① 从 2005 年起开始，联合国每年都会根据全球范围内各个国家和地区关于目标的落实情况进行调查并发布《千年发展目标报告》、《千年发展目标进度表》、《秘书长报告》以及地区性的《非洲与千年发展目标》等一系列报告来追踪目标完成进度。

与 1992 年的可持续发展议程相比，MDGs 动员了更多的发达国家对发展中国家的官方发展援助。^② 这对发展中国家完成 MDGs 产生了相当积极的影响，发展中国家参与完成 MDGs 的能力和积极性也大大提高。此外，联合国和众多非政府组织的积极推动和帮助，也为 MDGs 的实现贡献了重要力量。需要特别指出的是，在 MDGs 的核心目标即消除极端贫困和饥饿方面，国际社会取得了最为显著的进展；尤其是中等收入国家特别是东亚国家，国家贫困水平大幅度降低，平均降幅甚至高达 80%。^③ 而在普及初等教育、降低五岁以下儿童死亡率、改善妇幼保健、与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争方面，尽管具体的量化指标没有达到，但仍取得了相当大程度的进展。

进入 21 世纪后，国际社会吸取经验教训，重新制定了更符合实际、聚焦关键问题的 MDGs。2015 年是 MDGs 的到期年份，出于多种原因，MDGs 完成情况并不理想，大部分目标只是取得部分进展，同时八项目标的落实程度也严重不平衡。由于集中精力于减贫问题，其他目标遭到不同程度的忽视，目标 7（确保环境的可持续能力）和目标 8（建立促进发展的全球伙伴关系）的部分具体目标甚至出现了恶化；地区间的 MDGs 落实情况也存在很大差距。

^① 叶江、崔文星：《联合国千年发展目标实绩评析——兼谈后 2015 全球发展议程的争论》，载《上海行政学院学报》，2014 年第 2 期，第 28 页。

^② 同上，第 32 页。

^③ 同上，第 29 页。

另外，国际发展领域的合作机制仍存在诸多不足和弊端。尽管联合国自 2005 年以后连续发布系列报告以追踪落实进度，各国也的确承诺将推进 MDGs 的落实，但仍有大量缺陷在执行过程中暴露出来，其中最主要体现在两个方面。一是 MDGs 对各国国情差异考虑不够充分，同一目标和量化标准适用于所有国家，但众多内陆国家、小岛屿发展中国家以及最不发达国家和地区并没有相应的能力真正施行和落实，根本没有办法实现 MDGs。二是联合国的追踪报告及各国承诺均不具有法律效力，缺乏强制性，执行手段也不具约束力。就连资源丰富的发达国家都不履行其政治承诺，发展中国家的承诺兑现问题就更大。

（三）2030 年可持续发展议程与国际发展治理机制的建设

基于 MDGs 的成绩与不足，国际社会试图进一步升级国际发展议程和相应的国际发展治理架构。2015 年 9 月联合国发展峰会通过的 2030 年议程正是这一背景下的产物，以应对过去 15 年来变化的国际政治经济格局，提供一个更符合当前及未来国际发展态势的全球发展议程和治理框架。

2012 年，国际可持续发展峰会（The United Nations Conference on Sustainable Development）即“里约+20”（Rio+20）峰会在巴西里约热内卢召开。会议通过的成果文件《我们憧憬的未来》（The Future We Want）成为了制定 2030 年议程——当时仍被称作“2015 年后发展议程”（Post-2015 Development Agenda）——的重要参照。应当指出的是，国际发展议程在其制定过程中保持着高度的延续性，2030 年议程正是以 1992 年的可持续发展议程和 2000 年的 MDGs 为基础，并根据当下具体的国际环境进行相应调整，同时也对 MDGs 的缺陷和不足进行弥补，实现了对 MDGs 的超越。在 2015 年 9 月第 70 届联合国大会上，国际社会围绕可持续发展目标（Sustainable Development Goals, SDGs）对国际发展治理进行一系列改革，并于 9 月 25 日制定了从 2016 年 1 月 1 日开始到 2030 年结束的会议成果文件——《改变我们的世界：2030 年可持续发展议程》（第 70/1 号决议）。相比之下，2030 年议程将可持续发展目标增加到了 17 个，这些目标以“5P”原则^①为核心，作为一个不可分割的整体，同时兼顾可持续发展的三个方面：经济、社会和环境，并被细化为 169 个具体目标。

^① “5P”原则：People（人类），Planet（地球），Prosperity（繁荣），Peace（和平），Partnership（伙伴关系）。

与 MDGs 相比较, 2030 年议程在内容、增长模式和各个目标之间的关联程度上都有很大的不同。首先, MDGs 的核心是减贫, 重点是最贫穷和落后的人群, 满足他们的基本需要和提高他们的福祉, 而随着 MDGs 目标 1 (减少极端贫困和饥饿) 的完成, 2030 年议程转向强调“不让一个人掉队”^① 的可持续道路, 是一个普适性的可持续发展纲领。其次, MDGs 围绕减贫展开, 而为了实现减贫的传统经济发展模式常常忽略环境保护, 过度消耗自然资源, 与可持续发展背道而驰, 因此 2030 年议程强调可持续发展的三个层面, 即经济、社会和环境同步发展, 强调这三者是一个不可分割的整体。最后, MDGs 的八个目标很大程度上是各自推进, 目标间相互关联不大, 2030 年议程则在扩大覆盖面的同时, 增强了对各个目标和领域之间的关联度, 注重整个可持续发展目标的协调一致。此外, 尽管 MDGs 很大程度上表达了“共同但有区别的责任”的原则精神, 但并未明确提及。而 2030 年议程的整个制定过程始终坚持这一原则: 无论是 2013 年联合国系统工作组的第二份报告还是 2014 年 7 月联合国可持续发展目标的开放工作组 (Open Working Group, OWG) 的《成果文件》中, 都明确提到“共同但有区别的责任”原则。^②

2030 年议程受到联合国和各国政府的高度关注, 为了最大限度地支持可持续发展目标的实现, 国际社会从以下方面推动国际发展治理机制的完善。

第一, 建立一套可衡量指标和机制来跟进和审查 2030 年议程目标的进度和落实。联合国将采用一套全球性指标, 配有会员国拟定的区域和国家指标, 涵盖所有可持续发展目标和具体目标, 包括其执行手段。这套指标将由机构间专家组规定, 并于 2016 年 3 月前由统计委员会商定, 而后由经济及社会理事会和联合国大会通过。

第二, 在联合国层面围绕 2030 年议程建立“四轨并进”格局的国际发展治理框架: 一是作为全球治理最主要推动者的联合国大会, 在 2015 年第 70 届联大召开之前, 联合国就已经召开了一系列不同主题的会议为 2030 年议程的制定

^① 《改变我们的世界: 2030 年可持续发展议程》, 联合国大会 2015 年 9 月 25 日第 70/1 号决议, 第 1 页。

^② 叶江: 《“共同但有区别的责任”原则及对 2015 年后议程的影响》, 载《国际问题研究》2015 年第 5 期, 第 19 页。

做准备，一直到 2015 年 9 月各国首脑出席联大发展峰会并通过该议程；二是于 2012 年“里约+20”峰会成立的开放工作组，包括 30 个成员（每个席位均由 2—3 个国家分享，实际有约 70 个国家参与），主要负责可持续发展目标的提出、谈判和建议；三是可持续发展高级别政治论坛（High-level Political Forum on Sustainable Development, HLPF），由原 21 世纪议程下的可持续发展委员会为基础扩展而成，主要为可持续发展的全球实施提供政治领导和指导，并促进经济、社会和环境三个方面的协调和整合；四是政府间可持续发展融资专家委员会（Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing, ICESDF），由“里约+20”峰会授权建立并于 2013 年 8 月启动，负责评估资金需求、调动资源及其有效利用和机制安排以及政策协调。除了基本框架，联合国和国际社会还启动了可持续发展行动网络（Sustainable Development Solutions Network, SDSN）、2015 年后发展议程高级别名人小组（High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, HLP）、联合国发展小组（UN Development Group, undg）、小岛屿发展中国家（SIDS）可持续发展大会、国际气候变化谈判等机制和平台来支持后 2030 年议程。^①

第三，为了更好地推动可持续发展目标的实现，联合国及其他国际组织还制定了一系列相关的战略和行动方案作为 2030 年议程的组成部分，通过执行《伊斯坦布尔宣言和行动纲领》，《小岛屿发展中国家快速行动方式（萨摩亚途径）》，《2014—2024 十年期内陆发展中国家维也纳行动纲领》，非洲联盟“2063 年愿景”和非洲发展新关系伙伴等，减少国家间冲突，实现持久和平与可持续发展。第 70 届联合国大会也再度肯定了 2015 年 7 月第三次国际发展融资大会所通过的《亚的斯亚贝巴行动议程》，通过设立推动技术来支持可持续发展目标。

二、国际发展治理中的南北关系

20 世纪 90 年代特别是进入 21 世纪后，国际经济格局发生了重大变化，发

^① 陈迎：《联合国 2015 年后发展议程：进展与展望》，载《中国地质大学学报（社会科学版）》2014 年第 5 期，第 16-17 页。

展中国家的总体经济规模不断提高，占全球对外直接投资总额及全球贸易总额的比重均大幅上升。国际经济格局的变化必然对国际政治格局产生影响。尽管发达国家在国际治理中仍占据主导地位，但众多发展中国家特别是新兴市场国家处理国际事务和参与全球治理的能力持续上升，参与意愿也越来越强烈，积极推动自身从全球规则的被动接受者向积极建设者转变。从国际经济体系和国际金融体系开始，发展中国家的话语权逐渐扩大并慢慢得到重视，在国际发展领域，新兴市场国家也力图在已有的南北合作框架之外建立南南发展合作的全球治理框架，在发展中国家之间构建国际发展援助体系。^①

在国际政治经济格局的整体变动下，虽然发展中国家的总体实力和国际影响力日益上升，但不可忽视的是发达国家与发展中国家、发展中国家之间发展的差距依旧巨大。世界经济的发展严重不平衡，国家内部和国家之间的贫富差距依旧悬殊，资源和发展机会的分配差距更是日益扩大。全球最先进的科技、最强大的军事实力、最具国际影响力的金融和贸易以及最具国际话语权的国际舆论基本上都掌握在少数发达国家和地区手中，在国际发展治理领域也是如此。

（一）发达国家及国际发展议程的制定

20 世纪 90 年代，在联合国框架下，国际社会召开了一系列国际会议，在发展问题上达成了诸多共识，为可持续发展议程的提出和《千年宣言》的通过铺平了道路。其大致历程为：1990 年联合国教科文组织在泰国乔木提恩（Jomtien）举办的世界教育峰会（Summit on Education for All），1990 年在纽约召开的世界儿童问题首脑会议（World Summit for Children），1992 年在里约热内卢召开的地球峰会提出了可持续发展目标，1995 年在哥本哈根召开的社会发展问题世界首脑会议（Copenhagen World Summit for Social Development）——通过一个包括十项内容的社会发展宣言并成为 MDGs 的基础，2000 年联合国千年首脑会议暨第 55 届联合国大会通过了《千年宣言》，2001 年联合国、世界银行、经合组织等以《千年宣言》为基础制定了 MDGs。

20 世纪 90 年代的世界教育峰会、世界儿童问题首脑会议和地球峰会等虽然是在联合国框架下举行的，但议程基本由发达国家主导；因此，其目标本质上

^① 黄梅波、朱丹丹、吴仪君：《“后 2015 发展议程”与中国的应对》，第 108 页。

是发达国家为发展中国家制定的。发展中国家在 MDGs 的制定过程中几乎没有任何话语权，2001 年制定的八项目标事实上是以经济合作与发展组织（OECD）发展援助委员会（DAC）于 1996 年提出的“国际发展目标”作为蓝本，而经合组织发展援助委员会本质上是一个发达国家俱乐部。发展中国家在 MDGs 的制定过程中根本没有发挥任何有意义的作用。^① 2013 年度《欧洲发展报告》也明确指出，MDGs 及其具体目标的制定完全由发达援助方主导，发展中国家几乎没有任何话语权。^②

与 MDGs 的制定相比，2030 年议程在制定过程中非常强调发展中国家政府、公民社会、私营部门等多元行为体的参与，而包括新兴国家在内的广大发展中国家也积极参与了 2030 年议程的讨论。例如，新兴大国的代表中国和印度都在 2013 年发布了本国在 2015 年后议程上的立场文件。^③ 但从最后确定的 17 项目标看，发达国家在议程与目标的设定方面依然占据主导地位。欧盟委员会在 2014 年 6 月提出了 17 个示范性目标^④，而联合国大会最后通过的也是 17 个目标，其中绝大部分与欧盟的提议相同，就连具体语言表达都是相同的。^⑤ 这充分表明：发达国家的知识和影响力优势使其在全球发展目标的制定过程中掌握着制度性话语权。

（二）南南合作和发展中国家在国际发展治理中的地位

冷战结束后特别是进入 21 世纪以来，以金砖国家为代表的一批新兴经济体群体性崛起，成为新时期推动南南合作的中坚力量。南方总体力量在国际发展合作领域的增强，为其在国际议程中拥有更多的制度性话语权奠定了基础。

^① Markus Loewe, “The Millennium Development Goals: Chances and Risks,” *Discussion Paper*, German Development Institute, June 2008, https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_6_2008.pdf.

^② ODI, ECDPM and DIE, *Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*, European Report on Development 2013, Brussels, 2013.

^③ 外交部：《2015 年后发展议程中方立场文件》，外交部，2013 年 9 月 22 日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/1179_611310/t1078969.shtml；United Nations Resident Coordinator’s Office, *Post-2015 Development Framework: India*, National Consultation Report, 2013.

^④ European Commission, “A Decent Life for All: From Vision to Collective Action,” COM(2014) 335 Final, Brussels, June 2, 2014, <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/part1-a-decent-life-for-all.pdf>.

^⑤ 联合国：《改变我们的世界：2030 年可持续发展议程》，2015 年 9 月 25 日联合国大会决议，UNDOC A/RES/70/L.1。

在 MDGs 的制定过程中，南南发展合作的地位并未受到认可。但在其执行过程中，南南发展合作的地位逐渐上升。2000 年 4 月，七十七国集团在古巴首都哈瓦那举行第一次南方峰会。其最后宣言强调了南南合作在新千年的重要性，并倡导南方国家更多地参与国际决策机制。^① 随着以金砖国家为代表的一批新兴经济体群体性崛起，它们在发展合作领域的影响力日益增大，南南合作焕发出新的生机。这尤其突出地表现在新兴国家在国际会议与论坛中日益上升的地位与影响力。经合组织发展援助委员会推动通过的 2005 年《关于援助有效性的巴黎宣言》（Paris Declaration on Aid Effectiveness，以下简称“《巴黎宣言》”），被认为是传统南北合作的重要参考，该宣言中并未提及南南合作行为体与合作模式。但很快，在 2008 年作为《巴黎宣言》后续行动的《阿克拉行动议程》（Accra Agenda for Action）中，南南合作被承认为南北合作的有益补充；《阿克拉行动议程》还鼓励南南合作提供方支持《巴黎宣言》。^② 2010 年 3 月 24 日至 25 日，“南南合作与能力发展高级别会议”（High-level Event on South-South Cooperation and Capacity Development）在哥伦比亚首都波哥大举行。此次会议成功推进了关于南南合作的辩论，确认南南合作是水平或横向发展伙伴关系与能力发展的重要工具，进而为 2011 年釜山召开的第四次援助有效性高级别论坛（Fourth High-level Forum on Aid Effectiveness）做了重要准备。^③ 釜山高级别论坛标志着北方态度的进一步转变：北方援助方竭力要说服包括中国、印度和巴西在内的各行为体签署最后宣言。釜山论坛最后成果文件的发布成为一个重要的转折点，南南合作的合法性得到北方国家的更大承认。^④

2030 年议程的制定使国际发展治理在公平、合理方面达到了一个新的高度。在全球治理的演进中，发展中国家长期处于被领导地位，全球治理的规则和相

^① Group of 77 South Summit, *Declaration of the South Summit*, Havana, Cuba, April 10-14, 2000, http://www.g77.org/summit/Declaration_G77Summit.htm.

^② OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, 2005/2008, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>.

^③ The High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development, *Bogota Statement: Towards Effective and Inclusive Development Partnerships*, March 25, 2010, <http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/bogota-statement-final.pdf>.

^④ OECD-DAC, *Busan Partnership for Effective Development Co-operation*, Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, November 29- December 1, 2011, <http://www.oecd.org/development/effectiveness/49650173.pdf>.

关机制建构均由发达国家主导。但 2030 年议程更加重视发展中国家和非政府组织。对新兴国家而言，2030 年议程也为其提供了扩大和增强话语权及国际影响力的机会及平台，例如具体目标第 16.8 明确规定要“扩大并加强发展中国家在全球治理机构中的参与”。2030 年议程使国际社会的国家间地位更加平等，全球治理更加公平和合理。^①

通过参与各种讨论与磋商、起草报告、发布立场文件等方式，发展中国家在 2030 年议程的制定中发挥了明显作用，南南合作也成为关注焦点。联合国系统 2015 年后议程任务小组报告《实现我们共同憧憬的未来：给秘书长的报告》明确指出，“全球伙伴关系需要包括北南合作、南南合作以及三方合作”。^② 联合国高级别名人小组的报告《新型全球合作关系：通过可持续发展消除贫困并推动经济转型》进一步谈到南南合作，“在千年发展目标最初被提出时，当时的发展中国家与现在相比大不相同——其中包括大型的新兴经济体，以及被严重的贫困问题所困扰、或者发展能力十分有限的众多国家和地区……在贸易、投资和金融等领域，发展中国家的联系正在迅速增长。它们可以分享经验，了解如何最好地改革政策和机构体制，从而推动发展。包括主要贫困国家在内的发展中国家正在积极开展合作，并通过‘南南合作’和‘三方合作’等重要活动与发达国家组成联盟。凭借实践成果的积累、网络化知识交流以及更多的区域性合作，发展力会变得越来越强大”。^③ 2015 年 9 月 25 日的联合国大会决议《改变我们的世界：2030 年可持续发展议程》进一步强调了南南合作与三方合作是实现可持续发展目标的重要途径。^④ 中国和印度等新兴经济体强调新议程的执行需要坚持“共同但有区别的责任”，反对把人权和治理等内容作为可持续发展目标之一。这些意见最终都被采纳并体现在 2015 年 9 月份通过的联

^① 彭斯震、孙新章：《后 2015 时期的全球可持续发展治理与中国参与战略》，第 2 页。

^② 联合国系统后 2015 发展议程任务小组：《实现我们共同憧憬的未来：给秘书长的报告》，2012 年 6 月，第 48 页，http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/unttreport_ch.pdf。

^③ 联合国高级别名人小组：《新型全球合作关系：通过可持续发展消除贫困并推动经济转型》，华盛顿，2013 年 5 月 30 日，第 10 页，http://www.un.org/zh/sg/management/HLP%20Report_Chinese.pdf。

^④ 联合国：《改变我们的世界：2030 年可持续发展议程》。

联合国大会决议中。^① 南南合作所坚持的平等、尊重主权、互利互惠、不附加条件等理念与原则在发展中国家间以及国际论坛上得到更多认可，南南合作在国际发展合作中的话语权得以提升。

三、2030 年议程与中国的国际发展治理角色

中国对国际发展治理的参与随中国自身国力发展而日益积极。尽管几乎很少影响 MDGs 的制定，但中国对 MDGs 落实的贡献却是最大的，这也为中国更大程度、更积极地参与 2030 年议程的制定奠定了坚实基础，同时也为中国在 2030 年议程的后续落实中的更大贡献做好了准备。

（一）中国与千年发展目标的制定和落实

在 MDGs 的制定阶段，中国的经济水平和国家实力均未达到可以积极主动地参与国际事务的水准。一方面，MDGs 的制定是一个相对封闭的过程，主要是由经合组织发展援助委员会国家及少数国际组织所主导。因此，中国并未对 MDGs 的制定产生实际影响。另一方面，中国在 MDGs 的制定过程中更多仍以受援者身份出现，聚焦国内发展，进而只是国际社会的被动参与者，重点是向发达国家学习。但在 MDGs 的实际执行过程中，中国以自身发展作出了积极贡献。同时，中国也参加了一系列推动 MDGs 落实的努力。例如，中国派遣代表团参加了 2005 年的巴黎会议并签署了《巴黎宣言》，这标志着中国正逐渐从受援方的单一身份向既接受援助也提供援助的双重身份转变。在 MDGs 落实过程中，中国在国际发展治理中的作用也越来越大，对国际发展援助体系的影响力也逐渐上升。2005 年 9 月，中国政府在联合国发展筹资高级别会议上宣布了 5 项举措；2006 年 11 月，中国政府在中非合作论坛北京峰会上宣布了 8 项举措；2008 年 9 月，中国政府在 2008 年联合国 MDGs 高级别会议上宣布了 6 项对外援助措施；2009 年 11 月，中国政府在中非合作论坛第四届部长级会议上宣布了新的 8 项举措；2010 年 9 月中国政府在 2010 年联合国 MDGs 高级别会议上宣

^① 同上。

布了 6 项对外援助措施；等等。^① 在 MDGs 落实期间，中国在南南合作框架下为 120 多个发展中国家提供了帮助。^② 这一系列举措表明，中国相当积极地参与到 MDGs 的落实过程中，中国在发展合作领域的话语权也得到了相应提升。

（二）2030 年议程蕴含的机遇与挑战

从 2000 年到 2015 年，中国在国际政治经济舞台及国际发展援助体系中的地位和作用发生了深刻的变化。经济上，中国是世界上最大的发展中国家，并已成为世界第二大经济体、第一大贸易国和最大的外汇储备国；政治上，中国是联合国安理会五大常任理事国之一，二十国集团（G20）重要成员国，也是金砖国家成员国；在国际发展治理领域，中国对外援助迅速增加，中国倡导的南南合作援助方式也开始得到国际社会认同。这推动了中国参与国际事务和全球治理的能力和意愿的持续上升。在此背景下，2030 年议程既带来重大机遇，也附带了潜在的挑战；中国采取何种应对战略，将在很大程度上决定中国在国际发展治理中的地位和作用。就此而言，中国应恰当定位自己在国际发展治理中的角色，实现从国际发展事务的被动参与者向主动建构者的转变。

中国的快速发展引发部分国家的担忧，要求中国在 2030 年议程落实中发挥更大作用时必须采取更加审慎的方式。过去，对中国快速发展的担忧主要来自发达国家；现在，部分发展中国家也开始担心中国发展对其自身发展的后果，这在周边国家中体现得尤其明显。尽管担忧中国发展可能“挤压”其发展空间，多数国家对中国提供更多国际公共产品仍持欢迎态度，要求中国承担更多国际责任，某些要求甚至有些不切实际。这一压力也发生着相似的演变，即从发达国家试图转嫁自身责任、阻遏中国崛起，到发展中国家逐渐忽略中国的发展中国家身份而要求中国承担更多国际责任。

尽管如此，2030 年议程也为中国提供了前所未有的机遇。从参与国际治理、承担国际责任的角度看，经过为期 15 年的 MDGS 落实期的学习与发展，中国已拥有相当能力，在国际社会中迅速从学习者向主动参与者甚至建构者转变，2030 年议程恰好是一个重要平台，为中国在全球治理中提高自己的地位提供两

^① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的对外援助》，人民出版社 2011 年 4 月。

^② 《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/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1263453.shtml。

个重要契机。一方面，中国坚持“共同但有区别的责任”原则，认为不同的历史使发达国家和发展中国家并不适用于同一量化标准。考虑到发展中国家的国内情况和发展需要，应制定适用于不同国家的可持续发展目标，发达国家应该在实现可持续发展的过程中承担更多的责任。中国认为“共同但有区别的责任”原则是世界各国在国际发展方面的重要共识，是国际发展合作的基石，只有在该原则的前提下，国际社会才能建构新型全球可持续发展伙伴关系。另一方面，通过 2030 年议程提供的平台，中国也需要积极参与国际事务，并通过南南合作、“一带一路”等战略提升自己的国际地位，在国际社会中增大话语权，在国际秩序的塑造中提升自身影响力，为自身发展创造一个更为有利的国际环境。

在 2030 年议程的制定过程中，中国经历了从最初的相对被动应付到积极参与与配合，再到后期前所未有的积极、高调参与的过程。

自 2030 年议程制定进程启动以来，中国就积极参与和配合联合国的讨论和磋商，广泛听取国内各方意见，为议程制定提出了很多有益的意见。联合国非常关注中国的建议和态度，中国也高度重视议程进展。在联合国开发计划署的支持下，2012 年 11 月、12 月和 2013 年 3 月，中国联合国协会（简称“联协”）分别在北京、昆明和北京举办了三次国家层面的非正式磋商，以广泛听取各阶层对 2015 年后议程的意见，其中 75% 以上的与会者来自社会团体。他们就议程展开进行了非常广泛的讨论，并集中关注 6 个主要领域，即减贫和包容性增长、环境保护和绿色发展政策、全球健康、女性和儿童、教育以及国际合作。中国外交部于 2012 年 12 月正式成立由 30 多个部委参加的部级协商机制，并召开多次小规模针对性非正式协商。为准备 2015 年 9 月召开的联合国发展峰会，外交部牵头召开了三次部级协调机制会议和成果筹备会。2013 年 9 月 22 日，中国外交部发布了《2015 年后发展议程中方立场文件》，^① 阐述了中国对 2015 年后发展议程的基本指导原则、重点领域和优先方向、实施机制等的立场和看法；2015 年 5 月 13 日，中国政府再次发布立场文件，除了重申 2013 年基本立场之外，还特别突出了全球发展伙伴关系构建、发展融资、全球经济治理以及后续的实施和监管等要素。^② 两份立场文件的公布，清晰地向全世界表明了中国的

^① 《2015 年后发展议程中方立场文件》，外交部，2013 年 9 月 22 日。

^② 《2015 年后发展议程中方立场文件》，外交部网站，2015 年 5 月 13 日。

期待和建议，说明中国已经充分意识到自身实力及国际地位提升的客观事实，并尝试在国际发展治理中发出更多的中国声音，以争取更大的主动权。

（三）中国与 2030 年议程的落实

面对 2030 年议程带来的众多机遇和挑战，中国应抓住机遇，化被动为主动，通过内政外交的配合，积极参与国际事务和国际合作，争取更多的话语权，逐步承担国际责任，在议程落实过程中推动国家核心利益的实现。中国应更为主动地参与议程落实，借助南南合作机制和“一带一路”战略，联合其他发展中国家，构建更为成熟完善的国际发展合作体系，改善和促进中国与其他国家的新型全球发展伙伴关系，拓展中国的国际发展空间，逐步增强中国在国际发展治理秩序和规则中的影响力。

第一，主动参与 2030 年议程，努力构建全球发展伙伴关系。全球治理反映了人类社会利益的同质性，也需要全人类的共同努力。全球利益与国家利益并不冲突，全球利益的增加也将导致单个国家利益的上升，同时也能使更大范围内的民众受益，并可提供一个协调各国政策、促进国际合作持续升级的平台和机制。作为最大的发展中国家和新兴经济体的一员，中国对 2030 年议程全球发展伙伴关系的构建具有重要影响。中国应积极主动地参与全球治理，通过推动 2030 年议程落实而承担更大国际责任，提供更多国际公共产品。

第二，加强对南南合作、多边合作等区域及国际合作平台的构建，动员多方力量推动 2030 年议程的落实。中国应争取更多的发展中国家，在国际上共同发声、共同发展。国际政治经济格局变化的一个后果是，原本相对简单的南北矛盾正逐渐向南北矛盾、南南矛盾并行发展的方向演变。中国的发展中国家地位遭到质疑且被要求承担更多国际责任，有时期望甚至远超过中国的能力。尽管相对其他发展中国家而言发展速度较快，但中国依然属于发展中国家的一员，在国际社会中的基本利益依旧与大多数发展中国家相同，根本立场也始终是一致的，特别是与新兴国家之间并不存在根本利益冲突，因此在 2030 年议程的落实上应该也可以实现抱团合作。中国应该加大对国家基本利益和根本立场的宣传，加强与其他发展中国家的沟通和交流，让国际社会真正理解，中国崛起对任何国家来说都不是威胁，它是国际格局多极化的必然结果。中国国力上升和

影响力提高，能更有效地促进国际社会其他国家的发展。同时，中国还应该加强与其他国家发展更多、更为密切的伙伴关系，如中非全面战略合作伙伴关系，共同探讨和交流发展经验，与其他国家一起发展。

在全球治理体系中，以发展中国家为主的南南合作机制越来越重要，中国应借助这一平台，充分发挥自身能力，实现共同发展。中国应逐渐扩大协调各个领域的国际机制和平台间的交流与合作。例如，中国于 2013 年 10 月倡议建设的亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”）是“一带一路”战略的金融杠杆，可从发展融资和国际金融入手加强中国与“一带一路”沿线国家的互联互通。因此，在项目开发与融资的过程中，亚投行就应从整体战略出发，按照“东南亚—南亚—中亚—西亚”的次序，逐步推进以中国为核心的亚欧连接计划。^①又如，国际社会中的大多数合作机制都以地域为基础，但金砖国家的交流合作却是以新兴经济体的身份认同和功能合作为基石，是在国家实力对比的变化和全球金融危机的背景下诞生的，金砖国家合作机制的发展对国际政治、经济、金融、货币等领域均产生了重大影响。中国应积极推动金砖机制的合作升级，坚持金砖国家合作机制的成员高标准，谨慎扩大成员国，防止成员国过多导致金砖国家的共同利益和身份认同遭到破坏和淡化。^②这样，金砖国家合作机制就能以共同利益为基础，协调和统一立场，在国际上以同一个声音说话，更好且更有效地与发达国家进行合作，为 2030 年议程的落实创造更好的环境。

第三，积极承担国际责任，强化对外援助。在未来 15 年 2030 年议程的落实阶段，中国应抓住机遇推动国家利益和可持续发展目标的更好协调。在强调依据“共同但有区别的原则”、不承担超出自己国家能力的国际责任之外，随着国家实力的增长，中国也要更积极地承担属于自己的国际义务，履行更多的国际责任。在 2015 年 9 月的联合国发展峰会上，习近平主席向国际社会做出了一系列重要承诺，如建立中国—联合国和平与发展基金、设立“南南合作援助基金”、免除部分国家的政府间无息贷款债务、设立国际发展知识中心等；其中，首期 20 亿美元“南南合作援助基金”主要用于支持广大发展中国家落实 2030

^① 王达、项卫星：《亚投行的全球金融治理意义、挑战与中国的应对》，载《国际观察》2015 年第 5 期，第 81 页。

^② 李巍：《金砖机制与国际金融治理改革》，载《国际观察》2013 年第 1 期，第 39 页。

年议程目标。^① 这充分展现了中国为全球发展合作承担自身国际责任的决心和勇气,表明中国与国际社会一道为实现全球可持续发展贡献力量的实力和气魄,也使国际社会听到了中国在全球发展和国际秩序构建方面的声音。在制定十三五规划的过程中,中国也提出,将扩大对外援助规模、完善对外援助方式,为发展中国家提供更多免费的人力资源、发展规划、经济政策等咨询培训,扩大科技教育、医疗卫生、防灾减灾、环境治理、野生动植物保护、减贫等领域的对外合作和援助,加大人道主义援助。^② 这是中国政府首次在中央文件和中国国内发展五年规划中明确国际援助的承诺。2015 年 12 月,习近平主席在中非合作论坛约翰内斯堡峰会上提出中非合作的“十大合作计划”,其中工业化、农业现代化、基础设施建设、公共卫生、和平与安全等都非常契合非洲的发展需要;为推动“十大合作计划”的落实,中国还承诺了 600 亿美元的资金支持——其中包括 50 亿美元的无偿援助和无息贷款,200 个“幸福生活工程”和以妇女儿童为主要受益者的减贫项目等。所有这些,都能有效帮助非洲国家推进落实 2030 年议程目标。这次峰会也使中非合作领域的广度和深度得到极大拓展,体现了中国帮助非洲国家实现自主、可持续发展的诚意,和作为一个负责任大国的担当。^③ 可以认为,随着 2030 年议程于 2016 年 1 月 1 日进入落实期,中国在国际发展治理中的作用和影响力也将随着 2030 年议程的进展而不断提升。

[收稿日期: 2015-12-10]

[修回日期: 2015-12-25]

[责任编辑: 石晨霞]

^① 习近平:《谋共同永续发展 做合作共赢伙伴——在联合国发展峰会上的讲话》,外交部网站,2015 年 9 月 26 日,http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxzt/xpjdmgjxgsfw_684149/zxxx_684151/t1300882.shtml。

^② 《中共中央关于制定十三五规划的建议》,人民网,2015 年 11 月 3 日,<http://politics.people.com.cn/n/2015/1103/c1001-27772701-6.html>。

^③ 《共同描绘中非合作新蓝图》,人民网,2015 年 12 月 9 日,<http://gs.people.com.cn/cpc/n/2015/1209/c345040-27279361.html>。