

联合国2015年之后的发展目标

——中国如何发挥作用？

薛 澜

人类历史上最成功的公共政策试验之一，联合国千年发展目标（MDGs），到2015年即将结束。随之而来的将是2015年之后联合国新的发展目标的确定。从几年之前开始，围绕着联合国新的发展目标，各种讨论与活动就已经紧锣密鼓地展开。2011年，联合国系统成立了包括60个联合国机构及世界银行和IMF在内的工作组。2012年由潘基文任命的包括27位来自世界各地的国家领袖、私营和社会部门精英领袖的联合国高级别名人小组成立。同时，由潘基文倡导并推动的由全球学术与科技界、工商界和民间社会领导人士及发展领域专业人士组成的联合国可持续发展行动网络（UNSDSN）正式成立，笔者也应邀担任该网络领导委员会的联合主席。这些机制通过各自的方式和渠道，对2015年后新的全球发展目标开展研究并提出建议。笔者所参与的UNSDSN也于2013年6月向联合国提交了以10项具体目标为基础的2015年后的全球可持续发展目标（SDGs）。现在，非常高兴地看到《国际展望》为此开辟专题，发出中国社会的声音，令人欣喜。

从参与这些讨论可以感到，各国和全球各种政治力量对于2015年后全球发展目标高度重视，但想法仍有分歧。首先是2015年后，以全球气候变化为核心的全球可持续发展面临的挑战更加严峻。全球性的SDG提出势在必行。与此相关的问题就是，MDGs是否延续？如何与SDGs协调？是两套目标并行还是合成一套？

虽然从实际操作的角度看，联合国很难同时推进两套彼此密切相关的发展目标，但一些发展中国家担心，MDGs的很多指标尚未完成，MDGs与SDGs并轨是否会导致MDGs的内容被冲淡？同时，很多国家对中国等新兴国家推动2015年后全球发展目标的作用也更加关心。中国在全球实现MDGs的努力当中发挥了巨大的作用。在2015年后的全球发展目标制定过程中，中国如何发挥其重要作用？

随着中国经济社会的高速发展，中国的进步也越来越与国际社会紧密相连。如果说中国在执行MDGs方面是优等生的话，很大程度上是因为MDGs与中国自身的发展目标是完全一致的。但在2015年后，作为全球最大的二氧化碳排放国，中国自身发展的过程与全球可持续发展的目标有可能会出现矛盾。中国能否为全球可持续发展的目标做出牺牲？多大的牺牲？谁来决策？这些问题既是中国决策者难以回避的挑战，也是全体中国人民必须思考的难题。十分可惜的是，中国社会对于这一问题的了解仍然十分有限。2013年笔者在北京某著名985高校的一个讲座中发问有谁知道MDGs，出乎意料的是，下面的几百位同学居然没有一人举手。在另一个给地方中层干部的培训班上，笔者再次提出同样的问题，结局完全相同。这样的茫然无知让人感到惋惜，感到担心……

第二次世界大战后，当美国人意识到其将在国际社会承担领导责任时，曾经召集了很多专家，讨论美国如何为此做出准备。其结论是美国必须加强对全世界的了解和认识。美国大学的很多国别/区域性研究就是由此而生。今天，当中国开始在国际社会崭露头角承担责任时，我们要为此做什么准备呢？

（作者为清华大学公共管理学院教授兼院长，UNSDSN领导委员会联合主席）

國際展望

双月刊 总第 31 期

2014 年 第 4 期 7 月 15 日出版

□ 卷首语

联合国 2015 年之后的发展目标

——中国如何发挥作用？

薛 澜

□ 特 稿

1 以共同转型推动实现全球经济强劲、可持续、平衡增长

史耀斌

5 对新形势下中国参与北极事务的思考

贾桂德 石午虹

□ 中国特色外交理论与实践·2015 年后国际发展议程

29 2015 年后国际发展议程

——目标、责任及中方立场

黄梅波 唐正明

50 千年发展目标与可持续发展目标

——人类发展目标同全球公共产品目标的结合？

马库斯·洛伊

68 千年发展目标塑造中的全球共识性与大国主导性

黄 超

82 日本与 2015 年后国际发展议程

——政策讨论与核心主张

贺 平

□ 全球治理

100 全球治理新格局中的金砖合作

樊勇明

117 欧债危机对欧洲联盟深层次影响探析

叶 江

134 索马里海盗问题的应对与治理

樊文光

150 英文摘要

封三 本刊 2014 年第 6 期、2015 年第 1、2 期征稿启事，本刊征订启事

以共同转型推动实现全球经济 强劲、可持续、平衡增长*

中华人民共和国财政部副部长 史耀斌

中等收入国家是全球经济的重要组成部分。根据世行《世界发展指标 2014》的统计，2012 年中等收入国家人口占全球总人口的 69.5%，GDP 平均增长率为 6.3%，是全球的 2.3 倍，高收入国家的 3.5 倍。与此同时，受国际金融危机的持续影响，中等收入国家面临比以往更为紧迫而艰巨的发展任务，2012 年人均国民收入为 4370 美元，仅是全球平均水平的 42.9%。^① 对中等收入国家而言，发展转型是迈向高收入国家行列的必由之路，这其中既包括内部经济发展方式的转型，也包括与外部发展伙伴发展合作模式的转型。对多边开发机构而言，传统的发展合作已不能满足中等收入国家的需要。要更好履行减贫和发展使命，最大化发展影响，也必须积极探索转型。因此，笔者试图围绕“转型”这个关键词，谈谈对上述发展问题的一些思考。

一、中等收入国家转型：挑战、方向、意义

一个经济体在迈向高收入国家的进程中，如果不能摆脱以往由低收入进入中等收入时的粗放型发展模式，很容易出现经济增长停滞，跌入中等收入陷阱。这主要是因为低收入的国家在进入中等收入阶段后，原有的成本优势丧失，如果不能实行持续的制度改革和技术创新，就无法形成新的竞争优势，

* 根据笔者在 2014 年 6 月 27 日由上海国际问题研究院与世界银行联合举办的“中等收入国家转型与未来多边发展合作”国际研讨会上的致辞整理，标题另拟。

^① *World Development Indicators 2014*, Washington, D.C.: The World Bank, 2014.

从而使经济出现大的波动，并连带其他发展过程中积累的矛盾集中爆发。同时，中等收入国家转型对于世界经济发展还起着承上启下的作用，一方面其产业升级和产业转移将为低收入国家产业发展提供机会，另一方面其消费升级也将为发达国家创造新的市场需求。要避免中等收入陷阱，中等收入国家必须依靠结构性改革获得持续的增长动力，转向更加均衡、可持续、包容性的发展方式。在转型过程中，应注意以下几个方面。

首先，也是最重要的，中等收入国家必须从自身国情和发展阶段出发制定发展政策，正确处理政府与市场的关系。一些中等收入国家在实施宏观经济政策时，受西方完全自由竞争市场理论影响，政府作用被极度削弱，政策缺乏稳定性，这对经济转型十分不利。市场的作用固然重要，但政府的作用在于弥补市场失灵，同样不可忽视。有效的政府治理将促进制度框架完善、科学宏观调控、优化公共服务等，维护社会公平正义和稳定，为“无形的手”更好地调配资源保驾护航，共同推动经济社会持续健康发展。

在自主选择发展道路、使政府和市场作用相协调的基础上，中等收入国家就可以按照新增长理论的框架从制度创新、技术进步、人力资本积累、经济开放等方面培育经济增长的内生动力，突破生产要素收益递减的规律，实现经济可持续发展。

第二，坚持改革，不断推动制度创新。经济增长的根本原因是制度创新，没有良好的制度就无法适应技术进步和物力人力资本积累，就无法把潜在的生产力转化为实际的产出。国家制度体系的重要基础和支柱是财政体制，以财税体制改革为突破口，通过建立现代财政制度，将进一步理顺政府与市场、政府与社会、中央与地方的关系，产生有效的激励和约束，促进国家治理能力现代化。

第三，紧紧依靠知识和技术创新驱动发展。有学者测算，全要素生产率每年提高1个百分点，潜在增长率就可以提高0.99个百分点。^①要处理好技术引进与技术创新的关系，一方面通过引进、吸收、再创新逐步提高中等收入国家的自主创新能力，另一方面要敢于挑战科技高峰，要结合自身优势合理布局，努力取得原创性突破，掌握关键和核心技术，促进科技成果转化成为现实生产力。在中等收入国家经济转型过程中，逐步向全球价值链高端

^① 《提升潜在增长率》，载《人民日报》2014年6月9日。

挺进尤为重要。在这个过程中，政府要完善创新的宏观条件，尤其是针对具有创新性的初创企业，要减少障碍和行政负担。

第四，全面提高人的素质，改善公共服务水平，将社会安全网变成经济增长的跳板。人力资本具有很强的正外溢效应，全面提高人的素质，是一国经济发展的动力和源泉。中等收入国家应进一步加大对人力资本的投入，特别是通过改善教育、卫生、社保等公共服务，扩大覆盖面，提高保障水平、公平性和可及性，为本国人力资本积累创造良好条件。

第五，要进一步提高经济开放度，特别是要加强中等收入国家之间相互投资和经贸合作。根据 WTO 的《世界贸易报告 2013》数据，2011 年发展中国家的贸易额占全球总贸易额的 47%；其中，发展中国家之间的南南贸易占全球贸易的 24%，是 1990 年的 3 倍。^① 南南贸易和投资不仅是中等收入国家自身重要的增长来源，也为全球经济注入了新的动力。深化南南经贸合作，加强中等收入国家的产业转移和对接，有利于摆脱对发达国家市场的依赖，启动贸易这一增长的发动机。

二、多边开发机构的转型

多边开发机构是中等收入国家的合作伙伴。中等收入国家与多边开发机构之间是双向互利合作的关系。一方面，多边开发机构具备雄厚的资金、知识和人才优势，是中等收入国家转型的重要合作伙伴；另一方面，中等收入国家是全球发展的中坚力量。多边开发机构加强与中等收入国家合作，帮助中等收入国家实现跨越式发展，是多边开发机构履行发展职能的重要方面，也是加强自身财务和业务可持续性，丰富发展理论的重要手段。

多边开发机构应从以下几方面支持中等收入国家转型：一是多边开发机构要继续进行治理结构改革，提升中等收入国家在多边开发机构政策制定过程中的发言权；二是多边开发机构增强向中等收入国家转移资源、纠正全球发展不平衡的作用；三是多边开发机构要不断降低贷款和知识产品的成本，创新服务工具和合作模式，提高灵活性和适应性，更好更快地满足中等收入国家多样化的需求，提高发展援助效益；四是多边开发机构应大力支持中等

^① *World Trade Report 2013: Factors Shaping the Future of World Trade*, Geneva: World Trade Organization, 2013, p. 7.

收入国家深入开展南南合作，推动全球发展理念的创新，促进南南发展经验交流。积极探索中等收入国家与多边开发机构的项目合作，可采取联合融资、平行融资、风险担保等多种方式。

三、中等收入国家与多边开发机构合作的转型： 以中国与世界银行的创新合作为例

世界银行（以下简称“世行”）是世界上最大的多边开发机构，是全球多边发展援助体系的核心。自世行成立以来，一直引领着全球发展思潮和发展政策，并通过发展援助资金推行其发展理念。1980年，中国恢复在世行的合法席位。全球最大的多边开发机构与全球最大的发展中国家从此开展了一系列务实合作，影响和意义非常深远。

30多年来，中国与世行的贷款和知识合作成效显著，有力地推动了中国的改革与发展进程，也为世行丰富发展理论、创新发展理念、在全球范围内减少贫困、促进共同繁荣作出了积极贡献。

在新的历史时期，中国发展进入了新阶段，与世行合作迎来新的发展机遇。这一方面是因为中国仍是发展中国家，仍有大量贫困人口，城乡、地区发展差异很大，推进改革、调整结构、减少贫困、节能减排的任务很重，仍然需要世行的资金、技术、知识支持，特别是在帮助中国借鉴国际经验、设计改革实施方案方面，需要世行发挥独特作用。另一方面，作为最大的发展中国家和最大的多边发展援助机构，双方合作更具有全球意义。中国对世行的资金支持将促进世行在低收入国家开展减贫工作，中国发展的成功案例将丰富世行的全球实践体系，帮助世行更有效地制定各项战略和政策，中国与世行开展的三方合作将为国际发展合作开启新的模式。金墉行长曾指出，双方合作是全球典范。但要长期保持典范的地位，需要双方加倍努力，继续立足中国国情和世行比较优势，集中优势资源，创新合作方式，突出合作重点，强化合作效果。

笔者相信，在中等收入国家自主转型发展，多边开发机构主动转型服务中等收入国家，以及双方合作模式的转型创新共同作用下，广大中等收入国家一定能够实现发展跨越。中等收入国家的繁荣发展也必将拉动全球经济的全面复苏和强劲、可持续、平衡增长。

对新形势下中国参与 北极事务的思考*

贾桂德 石午虹

【内容提要】近年来，北极战略地位不断提升，北极开发利用成为各方关注的焦点。北极国家内部、北极国家与非北极国家之间在北极事务方面的合作意识和合作机制进一步加强，但各方深层次矛盾和冲突短期内难以消除。北极理事会等多边合作机制在北极事务中的地位和影响力明显提升。北极经济理事会即将成立。笔者认为，在北极新形势下，宜客观理性地认识我国参与北极事务的机遇和挑战，准确把握“近北极国家”和北极利益攸关方的身份定位，做到“三个坚持”。同时，继续搭建和巩固双边、多边国际合作平台，用好北极理事会正式观察员地位，深入参与北极合作，不断提升北极科研水平。适时制订全面系统的北极政策，做好北极公共外交。稳妥参与北极开发利用，为北极的和平、稳定和可持续发展作出贡献。

【关键词】北极 中国 新形势 开发利用 参与 思考

【作者简介】贾桂德，中国外交部条法司副司长，中国国际法学会常务理事、中国海洋法学会常务理事，美国乔治敦大学法学硕士、北京大学法学硕士；石午虹，中国外交部条法司一秘，英国伦敦大学玛丽皇后学院法学硕士、北京大学法学硕士

【中图分类号】K901.4

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)04-0005-24

* 本文只代表笔者个人观点，可能疏漏由笔者本人负责。

近年来,随着北极冰雪消融加速,北极科研、航行、资源等方面的重要战略价值日益显现,北极开发利用不断推进,北极事务日益升温,严寒的北极正成为各方竞相争逐的热土。各方围绕北极问题既有合作,也有冲突,北极形势发生复杂而深刻的变化,北极秩序渐进演变。北极经济理事会也有望于2014年内成立。伴随着北极形势的新发展,我国参与北极事务的深度和广度不断拓展。2013年5月,我国成功申请成为北极理事会正式观察员,为我深入参与北极事务打开了大门;2013年9月,我中远商船“永盛轮”成功试航北极东北航道,我国企业开始稳步参与北极开发利用,上述事件标志着我国北极工作进入新阶段。如何顺应新形势,更深入地参与北极事务是当前面临的重要而迫切的问题。

本文拟在系统介绍北极战略价值、法律制度和治理机制、全面梳理我国的北极工作的基础上,深入分析当前北极形势发展的新动向,并对新形势下更好地参与北极事务提出看法和建议。

一、北极的战略价值、法律框架及治理机制

(一) 北极的战略价值

通常意义上,北极地区是指北极圈(北纬66度33分)以北区域,包括北冰洋水域、岛屿以及欧洲、亚洲和北美洲的北方大陆。^① 北极陆地和岛屿面积约800万平方公里^②,分别属于美国、俄罗斯、加拿大、丹麦、挪威、冰岛、芬兰、瑞典等8个国家,其中前5国为北冰洋沿岸国家。

北极科研意义重大,潜在交通价值巨大,矿产、油气和生物资源丰富,军事地位重要,不仅对北极国家,而且对世界各国具有重要战略意义。

北极独特的地理位置和自然环境,决定了它在科学研究中的重要地位,成为多领域科学研究的重要场所。目前,北极正经历着大气、海洋、陆地、生态的重要和快速变化过程。这将对北半球乃至全球的气候和自然变化产生

^① Kenneth Addison, *Fundamentals of the Physical Environment*, London: Routledge, 2002, p. 482.

^② 北极问题研究编写组编:《北极问题研究》,海洋出版社2011年版,第1-6页。北极地区的范围因不同的研究角度和划分方法有很大差别,除按地理划分外,还有按物候学和行政区域的划分方法。

重大影响，北极因此被称为“全球变化的指示器”^①。

北极地区交通潜力巨大，可能成为“国际海运新命脉”。北极地区存在诸多重要航道，一是横穿加拿大北极群岛、连接大西洋和太平洋的西北通道；二是经过欧亚大陆北部海域的东北航道（俄将其中位于其北部沿海的航段称为“北方海航道”）；三是穿越北冰洋高纬度海域的穿极航道，又称中央航道。这些航线可以将绕道苏伊士运河或巴拿马运河连接欧洲、东北亚和北美的海上航线航程与航期缩短40%以上。据观测，过去30年北冰洋夏季海冰面积减少了40%。^② 科学家预测，覆盖北极千百万年的冰雪将在最快30年内，最迟2100年左右在夏季完全消融。^③ 现在只有破冰船才能穿过的北冰洋，将来可在夏季实现船舶畅行。北极航道的开通将导致世界航运和贸易格局的改变，影响深远。由于苏伊士运河、巴拿马运河、马六甲海峡等传统航线运力紧张且有海盗祸患，各国积极探讨将北极航线作为国际海运的备用航线和应急航线。

北极地区能源、矿产和生物资源丰富，被称为“地球尽头的中东”。石油、天然气、煤炭储量分别占全球已探明储量的13%、30%和9%。^④ 作为世界上最浅的海洋，北冰洋半数以上陆架区水域深度不超过50米，便于大规模开采。北冰洋海冰的消融，进一步降低了北极能源开发成本。北极地区还富有金、铀、钻石等稀有矿产资源，评估价值高达5万亿美元。2003年加拿大北极地区发现钻石矿，加一跃成为世界第三大钻石生产国。北冰洋底的多金属结核中蕴有丰富的锰、铜、铁、钴等资源。^⑤ 北极海域富集鳕鱼、红鱼、磷虾等，是世界最大的生物蛋白库之一。美近半海产品和俄1/3海产品来自白

^① Mary Simon, "The Arctic: A Barometer of Global Change and a Catalyst for Global Action," *Inuit Circumpolar Council*, April 26, 2004, <http://www.inuitcircumpolar.com/index.php?ID=258&Lang=En>.

^② Global Agenda Councils, *Demystifying the Arctic*, World Economic Forum, January 2014, p. 11, http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_Arctic_DemystifyingArctic_Report_2014.pdf; "SOTC: Sea Ice," *National Snow and Ice Data Center*, http://nsidc.org/cryosphere/sotc/sea_ice.html.

^③ Cecilia Bitz, "Arctic Sea Ice Decline in the 21st Century," *Real Climate*, January 12, 2007, <http://www.realclimate.org/index.php/archives/2007/01/arctic-sea-ice-decline-in-the-21st-century>.

^④ Donald L. Gautier, "Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic," *Science*, May 29, 2009, pp. 1175-1179.

^⑤ 聂凤军、张伟波、曹毅、赵宇安：《北极圈及邻区重要矿产资源找矿勘查新进展》，载《地质科技情报》2013年第5期。

令海。气候变暖导致鱼类从阿拉斯加、北海等传统渔区逐渐北迁，北极的巴伦支海、波弗特海等区域将成为新的重要渔场。

北极地区扼亚、欧和北美大陆的战略要冲，被军事专家视为“世界军事制高点”。二战期间，北冰洋通道成为同盟国抗击德国法西斯的重要战略依靠，西方的援助物资有相当大一部分通过北冰洋运进苏联。冷战期间，北冰洋变成了美苏对抗的最前线，成为战机、远程导弹可能攻击对方的首选路线和核潜艇的最佳试射基地。^① 冷战结束后，北极军事对峙缓和。目前，俄大多数先进战略核潜艇隐藏在北冰洋坚冰之下，美在阿拉斯加则部署着首个反导系统。北极复杂、特殊、恶劣的极端环境也对有关国家军事训练、武器试验具有重要意义。^②

我国的气候、生态环境和社会经济发展深受北极影响。北极科研有助于我认识北极变化、提高应对气候变化能力、增强减灾防灾能力；北极航道的开通和利用关系我海上贸易、航运产业以及我海运通道的拓展；北极资源的大规模开发利用，将影响国际能源资源供应格局，并为中国经济带来更多的发展机遇。

（二）北极的法律框架

北极的法律地位和法律体系与南极迥然不同。^③ 1959年缔结的《南极条约》赋予南极独特的国际法地位，即冻结各国对南极的领土主张，禁止在南极从事任何军事性质的活动，由《南极条约》协商国对南极实行协商共管。北极则不存在类似的国际条约或法律制度。与南极海洋包围陆地的地理情况不同，北极是陆地包围海洋，主体部分为海洋，因此海洋法成为规范北极事务的重要法律依据。除部分岛屿外，北极大陆和岛屿的领土主权均已确定，北极国家内部在相邻海域划界方面尚存在一些争议。北极地区没有一个适用于北极各种活动的统一国际法体系和制度，不同领域的问题受到不同的国际法文件或制度规范，主要包括以下法律制度：

^① Franklyn Griffiths ed., *Arctic Alternatives: Civility of Militarism in the Circumpolar North*, Toronto: Science for Peace, 1992, p. 211.

^② Christian Le Miere and Jeffrey Mazo, *Arctic Opening: Insecurity and Opportunity*, London: Routledge, 2013.

^③ Natalia Loukacheva ed., *Polar Law Textbook*, Copenhagen: Denmark: Nordic Council of Ministers, 2010, pp. 40-42.

一是《联合国海洋法公约》。美国、俄罗斯、加拿大、丹麦、挪威等环北冰洋五国外长 2008 年发表的《伊鲁利萨特宣言》^① 以及有关北极理事会文件中，均明确了海洋法在北极的基础法律地位，也明确承认海洋法等广泛的法律框架适用于北冰洋。^② 《联合国海洋法公约》（以下简称“《公约》”）被普遍认为是现代海洋法的基本框架。除美国外，北极各国均加入了《公约》。美国在实践中也将《公约》中的诸多规则视作习惯国际法予以遵守。因此，《公约》是处理北极事务的重要法律依据。《公约》涉及的海域划界、海洋环境保护、航行、海洋科研、资源开发等各方面制度及对沿海国和其他国家的权利义务的规定，已成为处理各种北极海上活动所应遵循的基本法律规范。根据《公约》，北冰洋沿岸国可对北极海域主张领海、专属经济区、大陆架和外大陆架，相应行使主权、主权权利或管辖权，除此之外的海域为公海和国际海底区域。北冰洋沿岸国均建立了 12 海里领海制度和 200 海里专属经济区制度，其中仅美国在全部岸线使用低潮线法确定领海基线^③，其他国家均采用直线基线法。

二是《斯匹次卑尔根群岛条约》（以下简称“《斯约》”）。斯匹次卑尔根群岛位于巴伦支海北部，面积约 6 万多平方公里，具有重要的科考价值和矿产、油气、渔业资源的开发潜力。1920 年签订的《斯约》在承认挪威对群岛主权的同时，规定各缔约国国民享有自由进出群岛地区、在群岛平等从事经济活动的权利^④，形成独特的法律制度。

三是国际环境公约。北极地区受臭氧层减少、气候变化、持久性有机污染物等全球环境问题影响最大，《联合国气候变化框架公约》、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》等大多数国际环境公约适用于北极地区，

^① *The Ilulissat Declaration*, Arctic Ocean Conference, Ilulissat, Greenland, May 27-29, 2008, http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf.

^② *Tromsø Declaration on the Occasion of the Sixth Ministerial Meeting of the Arctic Council*, April 29, 2009, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations>; Arctic Council Secretariat, *Kiruna Vision for the Arctic*, Kiruna, Sweden, May 15, 2013, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/425-main-documents-from-kiruna-ministerial-meeting>.

^③ Meredith A. Westington and Matthew J. Slage, "U.S. Maritime Zones and the Determination of the National Baseline," *Working Paper*, The Hydrographic Society of America, 2007, pp. 2-3, http://www.thsoa.org/hy07/11_01.pdf.

^④ 《斯匹次卑尔根群岛条约》，第 2 条第 1 款，第 3 条第 1、2 款，第 4 条，第 7 条，第 8 条第 1 款。

是北极法律框架的重要组成部分。北极国家普遍环保意识较强，在相关公约的制订中发挥了重要作用。

四是极地航行规则。国际海事组织（IMO）从1993年开始制订极地水域航行国际法律文书，2002年通过《北极冰封水域船只航行指南》，2009年通过适用于南北两极的《极地冰封水域船只航行指南》。两指南为建议性质，不具法律约束力。2009年，IMO启动制订具有法律约束力的《极地水域船舶强制性规则》，内容涉及航行于北极的船舶建造、安全装备、航行要求、环境保护及损害控制等内容，将成为北极航运的重要法律之一。^① 目前该规则制定进入最后阶段，预计2014年完成，2016年生效实施。

五是区域性法律文书。北极理事会分别于2011年和2013年制定了《北极海空搜救合作协定》^②、《北极海上油污预防和反应协定》^③两份有法律约束力的文件，对北极地区的搜救和油污预防处理等问题进行了有效规范，以应对北极航运和资源开发过程中可能出现的船舶事故和溢油问题。

六是北极国家国内法。北极油气资源多数位于沿岸国管辖的领海、专属经济区、大陆架及外大陆架区域内，在这些区域进行油气开发需遵守相关国家国内法规定。各国对北极航道的法律地位还有不同看法，俄罗斯、加拿大等航道沿岸国关于航道使用的国内法值得关注和研究。

（三）北极治理机制

目前，北极治理机制在主体、层级和涉及的领域方面呈现多样化趋势，既有北极理事会、巴伦支海欧洲北极理事会、极地科学亚洲论坛、欧洲北极论坛等区域性机构，也有国际海事组织、大陆架界限委员会、联合国政府间

^① “Shipping in Polar Waters,” IMO, <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>.

^② 北极八国均已批准该协定，协定已于2013年1月19日生效。协定文本参见：*Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic*, Seventh Ministerial Meeting of the Arctic Council, Nuuk, Greenland, May 11-12, 2011, Arctic_SAR_Agreement_EN_FINAL_for_signature_21-Apr-2011.pdf。

^③ 截至2014年2月，俄罗斯、加拿大、芬兰、挪威四国已经批准该协定。协定批准进展参见，“Update on Ratification of Agreement on Oil Pollution Preparedness and Response,” ACSAO-CA02 Yellowknife, Mar 2014, FYI-AGREEMENT_Doc01_Update_On_Ratification_of_Agreement_on_Oil_Pollution_AC_SAO_CA02.pdf；协定文本参见：*Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution, Preparedness and Response in the Arctic*, Kiruna, Sweden, May 15, 2013, MM08_agreement_on_oil_pollution_preparedness_and_response_in_the_arctic_formatted.pdf。

气候变化专门委员会等全球性机构；既有政府间组织，也有非政府组织和论坛；各机构分别在政治、经济、科技、环保、气候变化、航运、海域划界等领域讨论和处理北极问题，对促进北极和平、稳定和可持续发展发挥了重要作用。其中，北极理事会是最重要的政府间北极治理机制。

第一，北极理事会。^① 北极理事会成立于 1996 年，旨在维护北极地区的可持续发展。理事会讨论议题广泛，包括北极科研、环境、航运、能源开发、土著人权益保护等领域，在协调北极科研、促进北极环境保护、推动北极地区经济和社会发展合作等方面发挥着重要作用。

8 个北极国家为理事会成员，享有决策权，以协商一致方式作出决定。萨米理事会、因纽特环北极大会、俄罗斯北方土著人协会、阿留申人国际协会、哥威迅人国际理事会、北极阿萨巴斯卡人理事会等 6 个北极土著人组织是永久参与方，对理事会有关决策具有影响。理事会主席由八国轮流担任，任期 2 年，现任主席国为加拿大。部长级会议是理事会决策机构，每两年召开一次，在没有部长级会议的年份召开副部长级会议。高官会是理事会执行机构，每年召开两次例会，负责执行部长级会议决定，审查理事会下设北极监测与评估、动植物保护、可持续发展、海洋环境保护、污染物行动计划、突发事件预防、准备和处理等 6 个工作组工作。除工作组外，理事会还成立特别任务组处理专门事宜，如北极科技合作任务组、海洋油污预防任务组、黑碳甲烷任务组、筹建北极经济理事会任务组等。

非北极地区国家或组织经理事会批准，可作为观察员参与理事会活动。观察员可出席理事会公开会议、参与理事会工作组工作，经主席同意可发言并提交相关文件。理事会现有 32 个观察员，其中 12 个为国家^②，20 个为国际组织^③。2013 年 5 月，理事会部长级会议决定接受中国、日本、韩国、新

^① 参见北极理事会官网，<http://www.arctic-council.org>。

^② 这 12 个观察员国家具体包括：法国、德国、荷兰、波兰、西班牙、英国、意大利、中国、日本、韩国、新加坡、印度。

^③ 红十字会与红新月会国际联合会、国际自然保护联盟、北欧部长理事会、北欧环境金融公司、北大西洋海洋哺乳动物委员会、北极地区议员常设委员会、联合国欧洲经济委员会、联合国开发计划署、联合国环境规划署、海洋保护咨询委员会、北极环极门户、世界驯鹿养殖者协会、环极保护联盟、国际北极科学委员会、国际北极社会科学协会、环北极健康国际联盟、国际土著人事务工作组、北方论坛、北极大学、世界自然基金全球北极项目。

加坡、印度、意大利等6个国家为理事会正式观察员。

第二，北极经济理事会。为拓展北极商业开发利用前景，推动北极经济增长，加强政界与企业界的联系与互动，北极理事会于2013年5月起设立特别任务组筹建“环北极商业论坛”。2013年12月举行的任务组第四次会议将“环北极商业论坛”更名为“北极经济理事会”（Arctic Economic Council, AEC）。2014年3月，理事会就AEC的宗旨和目标、与理事会的关系、成员组成及主要活动方向等机制框架达成一致。^① AEC系由企业界代表组成的独立组织，旨在促进北极地区的经济增长、环境保护和社会发展。AEC独立于理事会，但与理事会有较强联系和互动。AEC可参加理事会及其下设工作组活动、向理事会提交与北极经济开发相关的工作建议及报告；理事会亦可就AEC重点工作领域提出建议，并将协助安排AEC首次会议。应理事会建议，AEC的首项工作将涉及北极资源开发问题。北极国家和土著人组织将各自提名不超过3人参加AEC成立大会（合计不超过42人）；AEC成立后，北极国家企业界可自行提名人选参加。北极理事会尚未能就观察员参与AEC问题达成一致，决定今后由AEC自行决定观察员的参与方式。据悉，AEC可望于2014年下半年成立。

第三，北极圈论坛。^② 北极圈论坛于2013年4月由冰岛发起成立，每年10月在环北极国家召开大会，讨论涉及北极政治、法律、经济、社会等广泛领域的问题。论坛参与方包括北极和非北极国家政界、企业界、土著人、非政府组织、智库、科学家及媒体。冰方有意将该论坛打造成为一个促进北极问题国际交流与合作，支持、补充和拓展北极理事会工作的开放平台。论坛开放参与、官民结合的特点，对北极理事会相对封闭的治理模式形成一定冲击，一定程度上有利于非北极国家参与北极事务。论坛首届会议于2013年10月在冰岛成功举办，40多个国家和地区的各界代表约1200多人出席，我国多位专家与会。

第四，其他涉北极合作机制。涉北极合作机制还包括北极地区议员大会、

^① Arctic Council, *Facilitating the Creation of the Arctic Economic Council*, March 2014, [Facilitating_the_Creation_of_the_AEC.pdf](#).

^② The Arctic Circle, <http://www.thearcticcircle.org>.

巴伦支海欧洲北极理事会、国际北极科学委员会、北冰洋科学委员会、欧洲极地委员会、国际极地基金会等。此外，国际海事组织、联合国政府间气候变化专门委员会、政府间海洋学委员会等全球性机构也分别从制订极地航运规则、评估和应对北极气候变化、进行北极海域评估和监测等专门领域处理北极问题。

北极地区议员大会。^① 北极地区议员大会系地区间议会组织，成立于 1993 年，由 8 个北极地区国家议会及欧洲议会组成。宗旨是增进北极地区国家议员间相互了解和合作，致力于维护北极地区生态环境，积极应对气候变化对北极形成的挑战。北极地区议员常设委员会为该组织执行机构，成员 8 人，由成员国议会任命。该组织每两年举行一次大会，由成员国议会轮流主办。除成员国议会外，国际和地区间议会组织、非政府组织、学术团体等代表作为观察员列席大会。我全国人大曾应邀与会。

巴伦支海欧洲北极理事会。^② 该理事会成立于 1993 年，成员包括北欧五国、俄罗斯和欧盟委员会，美、加、英、德、法、意、荷、波兰和日本为观察员。理事会宗旨是缓解俄罗斯与西方国家在巴伦支海地区的对峙，加强经济、运输、环保和科技合作，共同开发俄西北地区 and 北欧国家北极区域。理事会高度关注俄科拉半岛的核安全问题，北欧国家与俄在理事会框架下签署多边计划，为俄安全处置存放于该地区的军用、民用核设施和核废料提供技术和设备援助。

国际北极科学委员会。^③ 委员会是目前最具影响的北极科研合作组织，成立于 1990 年，旨在通过提供科学建议和基金的方式鼓励和支持北极科研。委员会为非政府组织，但有明显政府色彩，仅国家级科学机构可以成为委员会成员。委员会现有 18 个成员，我国于 1996 年加入委员会。委员会下设有“泛太平洋北极工作组”，工作组秘书处设在中国上海。

大陆架界限委员会。^④ 委员会是《联合国海洋法公约》设立的审议 200 海里外大陆架划界申请的权威机构。有关国家应向委员会提交外大陆架申请，

^① The Conference of Parliamentarians of the Arctic Region (CPAR), <http://www.arcticparl.org>.

^② Barents Euro-Arctic Council, <http://www.beac.st/in-English/Barents-Euro-Arctic-Council>.

^③ The International Arctic Science Committee, <http://www.iasc.info>.

^④ Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS), http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/clcs_home.htm.

由委员会根据《公约》规定的程序和科学标准提出建议。沿岸国根据委员会建议确定的外大陆架界限具有确定性和拘束力。

二、北极形势新动向

近年来，北极形势发展呈现以下四个突出特点：

（一）北极战略地位提升，各方关注和投入日增

随着冰雪消融，北极航道开通筹备工作紧密开展，资源勘探开发步伐明显加快，北极开发提上日程。北极开发使得其战略意义更加现实、紧迫，各国竞相加大科研、政治和经济投入。北极国家视北极地区为国家利益的重要组成部分，纷纷出台北极战略，提高处理北极事务的机构层级，加大对北极的主权宣示和资金投入，强化在北极地区的实际存在，不断拓展北极治理方面的议题，积极开展合作，强化在北极治理方面的主导权。美强调要提升北极意识，并将经济与能源列为未来美在北极活动的重要方向。^① 俄加大北极资源勘探力度，加强航道和能源开发基础设施建设，意图将北极地区建设成俄最重要的战略资源基地之一。^② 加总理多次访问北极，高调宣示主权，并将北极经济发展和土著人民生作为工作重点；^③ 加政府还明确了其北极战略的四大支柱。^④ 北欧五国将确保自身权益和提升北极事务话语权作为主要战略目标。

域外国家和国际组织日益重视参与北极事务，并强调其对北极事务所作的贡献。欧盟、英国、韩国相继出台北极政策文件，日本、新加坡任命北极事务大使，韩国、新加坡建立北极事务内部协调机制。欧盟成立欧盟北极论坛，下设政治、经济、科研三个分论坛，讨论北极热点问题。^⑤ 新加坡等国

^① The White House, *National Strategy for the Arctic Region*, May 2013, http://usa_nat_arctic_strategy_2013.pdf.

^② Russia, *The Fundamentals of the Russian Federation's State Policy in the Arctic (in Russian)*, August 2011, 07_Russian state policy in the Arctic.pdf.

^③ Tonda MacCharles, "Stephen Harper Arctic Tour: Big Hopes, Bigger Challenges," *The Star*, August 23, 2013, http://www.thestar.com/news/canada/2013/08/23/stephen_harper_arctic_tour_big_hopes_bigger_challenges.html.

^④ Foreign Affairs, Trade and Development Canada, "Canada and the Arctic," <http://www.circumpolar.gc.ca>.

^⑤ The Arctic Forum Foundation, <http://eu-arctic-forum.org>.

与北极土著人组织广泛接触，欧盟积极宣传其资助的北极研究项目。各方加紧在北极谋篇布局。

(二) 北极和平发展仍是主流，各方合作意识和合作机制进一步加强^①

北极国家间海域划界取得积极进展。2010年9月，俄罗斯、挪威签署巴伦支海划界协议，结束了两国长达40年的谈判。双方同意将巴伦支海争议海域分成大致相等的两部分，西侧归挪威，东侧属俄罗斯，并将加强渔业和油气资源开发合作。^② 2012年11月，加拿大与丹麦通过和平谈判达成临时协议，部分解决两国间海洋划界问题，并将继续谈判解决位于北极的汉斯岛主权归属问题。^③

北极八国通过北极理事会这一平台加强沟通和协调，谋求对北极事务的共同立场和政策。理事会设立常设秘书处，在搜救和油污处理等领域制定法律文件，强化了北极八国的合作机制。

北极国家和非北极国家间的合作广度和深度不断拓展，域内外各方利益进一步交融。越来越多的北极国家承认相关非北极国家为北极利益攸关方，承认非北极国家在北极的科研和航运等利益，希望与非北极国家加强合作，共同解决气候变化、环保等跨区域问题，同时吸引域外资金、技术和人力参与北极开发，促进北极经济发展。

(三) 各方深层次矛盾和冲突复杂敏感，短期内难以消除

部分北极国家相邻海域界限尚未划定，对北冰洋外大陆架归属存在重大争议。第一，俄罗斯与美国1990年缔结关于白令海划界的条约^④，将白令海峡和白令海的近2/3划归美国，但俄议会认为协定影响白令海资源分配，至今

^① Andrew Hart, Bruce Jones and David Steven, "Chill Out: Why Cooperation Is Balancing Conflict among Major Powers in the New Arctic," *Reports*, May 2012, Brookings Institute, <http://www.brookings.edu/research/reports/2012/05/30-arctic-cooperation-jones>.

^② *Treaty between the Russian Federation and the Kingdom of Norway Concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean*, September 15, 2010, <http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/NOR-RUS2010.PDF>.

^③ Foreign Affairs, Trade and Development Canada, "Canada and Kingdom of Denmark Reach Tentative Agreement on Lincoln Sea Boundary," November 28, 2012, <http://www.international.gc.ca/media/aff/news-communiqués/2012/11/28a.aspx>.

^④ Agreement between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Maritime Boundary, June 1, 1990, <http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/USA-RUS1990MB.PDF>.

未批准该条约^①。第二，美国与加拿大波弗特海界限尚未划定，争议面积 2.1 万平方公里。^② 第三，为扩大管辖海域，北冰洋沿岸国家多采用直线基线法确定领海和专属经济区范围，美、欧等对俄、加、丹麦等国划定直线基线的做法持有异议，认为与《公约》规定不符。第四，俄罗斯、加拿大、丹麦对北冰洋外大陆架归属存在争议，三国均主张北冰洋底罗蒙诺索夫海岭为其大陆延伸。俄于 2001 年向委员会提交外大陆架申请，主张包括北极点在内的近一半北冰洋洋底为其外大陆架，因证据不足被退回，目前俄正抓紧研究，准备再度提交申请^③。俄还于 2007 年在北极点海底插旗，宣示权利、显示实力。^④ 2013 年 12 月，加向委员会提交外大陆架申请，主张北冰洋海底约 170 万平方公里为其外大陆架，并对其享有相应主权权利。^⑤ 丹已向委员会提交法罗群岛周围两个区块的外大陆架划界案^⑥，并拟于 2014 年底向委员会提交格陵兰周围 3 个区块的外大陆架划界案，其中 1 个区块涵盖北极点^⑦。第五，美国虽尚未加入《公约》，但也在积极开展外大陆架调查，根据其目前的调查情况，美在北冰洋下的外大陆架面积比两个加州还大。^⑧

俄罗斯和加拿大在北极航道的法律地位问题上与外国存在严重分歧。俄、加出于国家利益考虑，以历史性水域和直线基线为法律依据，认为北方海航道和西北航道是其国内航道，并制订相应国内法加强对航道的管理，要求过往船只通行需获得其许可并接受其管辖。^⑨ 而美国、欧盟及一些非北极沿岸

^① Vlad M. Kaczynski, "US-Russian Bering Sea Marine Border Dispute: Conflict over Strategic Assets," *Russian Analytical Digest*, Vol. 20, No. 7, <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/RAD-20-2-5.pdf>.

^② 《北极问题研究》，第 320 页。

^③ "Evolution of Arctic Territorial Claims and Agreements: A Timeline (1903-Present)," September 15, 2013, <http://www.stimson.org/infographics/evolution-of-arctic-territorial-claims-and-agreements-a-timeline-1903-present>.

^④ "Russia Plants Flag under N Pole," *BBC News*, August 2, 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6927395.stm>.

^⑤ "Arctic Race: Why Harper Wants to Call Dibs on the North Pole," *CTV News*, December 4, 2013, <http://www.ctvnews.ca/canada/arctic-race-why-harper-wants-to-call-dibs-on-the-north-pole-1.1574124>.

^⑥ See <http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/DNK.htm>.

^⑦ *Denmark's Strategy for the Arctic*, August 2011, 02_01_Denmark strategy for the Arctic.pdf.

^⑧ 桂静：《外大陆架划界中的不确定因素及其在北极的国际实践》，载《中国海洋法学评论》2010 年第 1 期，第 97 页。

^⑨ *Rules of Navigation on the Water Area of the Northern Sea Route*, Approved by the order of the Ministry of Transport of Russia, No. 7, January 2013, http://www.arctic-lio.com/docs/nsr/legislation/20130425185806en-Rules_unof.pdf; *Arctic Waters Pollution Prevention Act*, R.S.C.,

国则认为俄、加有关做法与《联合国海洋法公约》不符，长期反对并挑战俄、加管辖，主张北极航道属于用于国际航行的海峡，各国无权不经批准自由航行。^①

各方在《斯约》适用范围、挪国内法是否符合《斯约》等问题上存在争议。《斯约》诞生时只有领海的概念，《公约》确立专属经济区和大陆架制度后，俄罗斯、冰岛、欧盟等主张《斯约》缔约国在群岛专属经济区和大陆架上享有自由进入和平等经营权，挪威、加拿大、芬兰则认为条约的适用范围仅限于群岛陆地和领海。^② 另外，根据《斯约》，缔约国公民仅需通报即可在群岛从事经济活动，而根据挪威 2001 年颁布的《斯瓦尔巴环境保护法令》^③，许多商业活动需经过挪威的许可。俄认为法令严重损害了缔约国在群岛从事经济活动的实质权利，俄“保留在法令与 1920 年条约冲突时不遵守法令的权利”。^④ 由于群岛地区现实和潜在的资源价值，上述争议直接关系各缔约国的经济权益，争议各方均不肯轻易放弃己方立场。

北极国家内部出于各自利益需要加紧分化组合，北冰洋沿岸国与非沿岸国、北极大国与北欧五国等“菜单式”联盟和不同利益集团增多。美、俄、挪、加、丹等 5 个北冰洋沿岸国数次召开会议，通过《伊鲁利萨特宣言》，强调五国在北极事务方面的核心作用，并积极协调有关划界和北极渔业等问题。瑞典、芬兰、冰岛等非沿岸国担心在北极相关决策中地位边缘化，坚持北极问题应由北极八国在北极理事会讨论。北欧五国对俄、美、加等北极大国主导北极事务心存警惕，有意借域外势力适度参与北极合作，增加自身在

1985, c.A-12, Justice Laws, Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-12.pdf>; *Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations (NORDREG)*, 2010, SOR/2010-127, Justice Laws, Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2010-127/>.

^① The White House, *National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive*, January 9, 2009, NSPD-66/HSPD-25, <http://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>.

^② Robin Churchill and Geir Ulfstein, “The Disputed Maritime Zones Around Svalbard,” Paper presented at the Conference on “Changes in the Arctic Environment and the Law of the Sea”, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, <http://ulfstein.net/wp-content/uploads/2012/08/ChurchillUlfstein20101.pdf>.

^③ *Act of 15 June 2001 No.79 Relating to the Protection of the Environment in Svalbard, Government.NO*, Norway, <http://www.regjeringen.no/en/doc/laws/acts/svalbard-environmental-protection-act.html?id=173945>.

^④ Gunhild Hoogensen Gjörv, Dawn Bazely, Marina Goloviznina, and Andrew Tanentzap eds., *Environmental and Human Security in the Arctic*, London: Routledge, 2014, pp. 25-26.

北极事务中的权重。

北极国家对非北极国家深度参与北极事务仍有所防范和猜忌。北极理事会多次迟延接受观察员并严格限制其资格和权利、未接受曾高调主张北极多边治理的欧盟为理事会正式观察员^①、理事会闭门制订搜救和油污处理法律文书、未征求域外北极航道使用国和资源开发国的意见、北极经济理事会不吸收域外国家参与等做法，均凸显北极国家抱团维护其在北极地区的权益以及对北极事务的主导权，虽希望非北极国家参与北极环保等跨区域问题的合作，但不愿域外国家插手“北极治理”，在一些实质性问题上排斥非北极国家参与。建立北极国家与非北极国家互信、互动、互利的合作模式仍需时日。

（四）北极开发利用成为各方关注焦点

北极航道和资源的战略价值不断凸显，北极正进入大规模开发利用的准备期。北极开发利用成为有关国际组织重点讨论的问题，应对北极经济开发问题的新平台陆续建立。北极理事会近期将资源开发和航道安全作为重点工作^②，关注的焦点正从科研、环保等传统领域开始向运输、资源等新兴领域转移。世界经济论坛2012年成立北极问题全球议程理事会^③，北极经济理事会也有望于2014年下半年成立，重点讨论北极可持续开发问题。北极国家积极在法律、资金、技术、基础设施、应急处理等方面加紧开发利用准备，航道利用和资源勘探步伐明显加快，非北极国家高度重视北极航道和资源勘探，以期赢得参与北极开发利用的先机。

自2009年两艘德国商船首次成功穿行北方海航道以来，利用北极航道的船舶呈快速增长趋势。据俄联邦海运和河运署统计，2012年夏季通过北方海航道的船只为46艘，2013年夏季增至71艘，货运量为137万吨。^④ 俄交通

^① 欧盟曾提出参照《南极条约》，建立“北极条约”制度的建议，引发北极国家疑虑和不满。2013年北极理事会部长级会议以欧盟出台的禁止海豹皮毛贸易法令影响北极因纽特人生计为由，决定暂缓接受欧盟为正式观察员。

^② 加拿大任北极理事会主席国（2013—2015）的三项重点工作为：负责任的北极资源开发、北极航运安全及环北极可持续发展社区。See “Canada’s Arctic Council Chairmanship,” Foreign Affairs, Trade and Development Canada, <http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/chairmanship-presidence.aspx?lang=eng>.

^③ “Global Agenda Council on the Arctic 2012-2014,” *World Economic Forum*, <http://www.weforum.org/content/global-agenda-council-arctic-2012-2014>.

^④ Global Agenda Councils, *Demystifying the Arctic*, p. 11; “Cargo Transit via Russian Arctic Northern Sea Route at New Record High in 2013,” *International Shipping News*, April 17, 2014,

部估算,到2020年,北方海航道货运总量将增至6400万吨,2030年将达到8500万吨。俄罗斯拟在2020年前再建3艘核动力破冰船^①,并沿17500公里的北极海岸线,建造港口、海关设施和海上检查站等基础设施,以保障北极航线沿岸港口的运营。

北极国家大力扶持北极油气资源勘探开发。俄制定了包括北极地区在内的2030年前大陆架油气开发计划,并出台了免征出口税、降低开采税等优惠政策。^②2011年,美政府宣布取消深海勘探禁令,决定5年内在阿拉斯加和墨西哥湾出租15个离岸油气开发区块,并开始向壳牌公司发放北极钻探许可证。加拿大政府重启北极油气勘探,简化大型能源项目的环境审批手续。挪威、丹麦等国政府纷纷扩大了各自北极可勘探油气区块招标的地域范围,^③其中挪威新近开放的86个区块中有72个位于巴伦支海^④,比例之高创历史纪录。丹麦北极战略将实现格陵兰矿产资源有序开发作为重要内容。^⑤该岛已向国际油气企业发放约120份资源开发许可证,并计划未来3至5年开发3至4个大型矿,再发放约1000份许可证。^⑥

韩国、日本、新加坡等国高度重视北极航线的利用及相关研究。韩与俄罗斯就共同开发俄北极地区、利用北方海航道达成一致。^⑦日本通过国内规划协调、搜集航行资料、积极参与国际规则制定等多方面加强北极航道开通前期准备,并积极制定相关防卫政策,保障从北冰洋至东北亚的航道安全。意大利、法国、日本、英国、韩国等域外国家均有企业与北极国家合作开发

<http://www.hellenicshippingnews.com/News.aspx?ElementId=99de48f5-9d0b-47c4-a2fb-edd11839a08e>.

^① “Russia to Build Three New-generation Ice-breakers for Northern Sea Route,” *Voice of Russia*, 25 August 2013, http://voiceofrussia.com/2013_08_25/Russia-to-build-three-new-generation-ice-breakers-for-Northern-Sea-Route-9892.

^② 《俄加速开发油气资源 能源经济成普京重要支撑》,中新网,2012年5月7日,<http://www.chinanews.com/gj/2012/05-07/3868165.shtml>.

^③ 《北极油气开发潜力巨大》,中国石油新闻中心,2013年9月3日,<http://news.cnpc.com.cn/system/2013/09/03/001445686.shtml>.

^④ The Norwegian perspective on Arctic resource development and management, 27 August 2012, http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/ud/taler-og-artikler/2012/arktis_ressurser.html?id=698106.

^⑤ *Denmark's Strategy for the Arctic*.

^⑥ 丹麦驻华使馆2011年11月召开丹北极战略宣介会上的情况介绍。

^⑦ 《韩俄拟共同开发俄远东地区 推进北极航路开辟》,环球网,2013年7月10日,<http://world.huanqiu.com/exclusive/2013-07/4114001.html>。

油气^①，印度正与俄石油公司商谈合作开发俄属北极海域资源事宜。法国强调将利用其技术优势参与北极开发。^②

（五）北极理事会在北极事务中的地位和影响力明显提升

北极国家有意打造以北极理事会为核心的区域治理平台。理事会不断加强机制建设、拓展讨论议题，在主导制定区域规则方面迈出实质步伐，正日益向国际组织演变。理事会2013年在挪威特隆姆瑟成立常设秘书处^③，加强了行政和组织支持。理事会制定并积极实施对外沟通战略，明确七大受众群体（北极政策制定者、科学界、媒体、北极居民、非政府组织、企业界、理事会成员与观察员等），通过理事会官网、推特、媒体等平台积极宣传理事会工作，提升其地位、形象和国际影响力，使理事会成为北极事务方面积极、相关和可信的机构。^④此外，理事会不断完善档案建设，逐步建立北极数据库，使有关工作成果能被公众广泛有效利用。^⑤成立18年来，理事会工作成果丰硕，出台的《北极环境保护战略》、《北极海运评估报告》、《北极人类发展报告》、《北极生物多样性评估报告》、《北极油气评估》等报告影响广泛，在相关领域发挥了重要作用。理事会在关于气候变化、北极航运等跨区域问题的研究和讨论，对相关国际组织决策产生了深远影响。

域外国家为维护和拓展北极利益，高度重视理事会的作用，积极申请成为理事会观察员并实质性参与理事会工作，竞相展示其参与北极事务的意愿

^① 《俄石油公司和埃尼公司签署战略合作协议》，新华网，2012年4月26日，http://news.xinhuanet.com/world/2012-04/26/c_123037493.htm；《美孚获准开采俄北极石油 美媒称其摘获石油界“大奖”》，环球网，2011年8月31日，<http://world.huanqiu.com/roll/2011-08/1963431.html>；《外资和私营石油公司获准参与俄大陆架开发》，俄罗斯新闻网，2012年4月17日，<http://rusnews.cn/xinwentoushi/20120417/43410362.html>。

^② 《法国船级社为LNG的北极安全运输开发新工具》，国际海员服务中心网，2013年9月26日，<http://www.issconline.com/article.php?id=20803>。

^③ Mia Bennett, “Permanent Arctic Council Secretariat Opens in Tromso, Strengthening Norway’s Position in Arctic,” *Foreign Policy Association*, June 5, 2013, <http://foreignpolicyblogs.com/2013/06/05/permanent-arctic-council-secretariat-opens-in-tromso-strengthening-norways-position-in-arctic>.

^④ The Arctic Council, *Communication Strategy for the Arctic Council*, DMM02, May 15, 2012, Stockholm, Sweden; The Arctic Council, *Arctic Council Secretariat Communications Implementation Plan*, ACSAO-CA02 Yellowknife, March 2014, CHAIR_StrongAC_Doc01_ACS_Comms_Implementation_Plan_AC_SAO_CA02.pdf.

^⑤ The Arctic Council, *Arctic Council Archiving Project Update*, March 2014, Yellowknife, CHAIR_StrongAC_Doc02_Archiving_Project_Update_AC_SAO_CA02.pdf.

和能力，以便密切跟踪北极动态，影响北极秩序发展。

三、我国的北极工作

党的十八大报告明确提出建设海洋强国的目标；其中，维护和拓展极地利益是建设海洋强国的重要内容。我国的北极活动始于 20 世纪 90 年代，起步较晚，发展较快。近年来，相关部门深入参与北极事务，不断维护和拓展我国北极利益，主要开展了以下工作：

（一）深入开展北极科研与考察

一是长期在北极地区开展科学观测，实施了五次北冰洋科学考察，取得了丰硕成果。我国深入开展北极科研，主要围绕北极气候变化及其在全球气候变化中的作用、北冰洋动力过程及其对全球海洋循环的影响以及北极环境过程与生态系统演化等三方面开展北极科研，并在北极高空物理、气候变化、生态、海洋等研究方面取得了一定成绩。

我国于 2004 年 7 月在挪威斯瓦尔巴群岛建立了首个北极科学考察站——黄河站，并分别于 1999 年、2003 年、2008 年、2010 年和 2012 年利用“雪龙号”科考船成功组织了五次北冰洋科学考察^①，考察海区包括楚科奇海、白令海、加拿大海盆以及波弗特海，开展了海洋、冰雪、大气、生物、地质等多学科立体综合观测，获得了大批宝贵的现场数据和样品，应用了一些具有自主知识产权的高新技术产品，建立了部分水域的观测体系，对深刻认识北极环境的快速变化及其对我国气候环境的影响具有重要科学意义。我国在北极环境监测、北极古生态地质、环境地球科学、海冰、积雪变化及其对气候的影响等方面持续开展研究，利用新一代极轨气象卫星“风云三号”，开展北极海冰动态变化监测及极地气候变化研究，并为我国北极科考船提供航线海冰监测报告服务，有效保障了科考及航行安全。

我国积极对外开展北极科研合作。1996 年正式加入北极科学委员会，2005 年举办了北极科学高峰周会议。2004 年与韩国、日本共同发起成立了极地科

^① 《中国第 5 次北极科学考察》，国家海洋局，2012 年，<http://www.soa.gov.cn/xw/ztbd/2012/zgdwcbjkkc>。

学亚洲论坛。2007年至2010年实施了“国际极地年”中国极地行动计划,开展了多个北极科研项目。来自美国、加拿大、俄罗斯、芬兰、冰岛、日本、韩国等国的科学家曾参加中国的北极科考。^①

二是大力加强对极地研究的资助力度。《国家海洋事业发展“十二五”规划》^②对极地工作予以重点涉及,明确提出要提高极地科学考察和保障能力。据不完全统计,1986年至2013年,国家自然科学基金委员会共资助极地科学的相关研究项目450余项。尤其是近十年来,我国大力加强对极地科考及能力建设的投入,增加了资助项目和经费。目前,我国已具备了一定的极地科技研究力量,并培育了一支从事极地研究的队伍。

(二) 搭建并巩固双边、多边国际合作平台,促进各领域多层次交流与合作

成功申请成为北极理事会正式观察员并深入参与其工作。我国于2006年提出成为北极理事会观察员申请,在所有申请国中最早提交申请,2007年起作为临时观察员参加理事会活动。由于担心观察员数量过多影响北极国家在理事会的主导权,理事会对接受观察员问题日趋谨慎,设定接受观察员新标准^③、取消临时观察员制度、定期审核现有观察员资格,多年来一直无法就接受观察员事宜做出决定。面对复杂形势,有关部门综合施策,广做工作,最终促成2013年5月理事会部长级会议做出接受中国为正式观察员的决定,确立了我国在北极事务中利益攸关方的地位,为我国深入参与北极事务打开了大门。^④有关部门随后推荐多位专家参加北极动植物保护工作组、北极监测

^① 《中国第二次北极科学考察概况》,国家海洋局,2012年7月10日, http://www.soa.gov.cn/xw/ztbd/2012/zgdwcbjkkc/wglcbjkkhg/201211/t20121129_10358.htm。

^② 《国家海洋事业发展“十二五”规划》,国家海洋局,2013年4月11日, http://www.soa.gov.cn/zw/gk/fwjgwywj/shxzfg/201304/t20130411_24765.html。

^③ 接受观察员新标准包括: 1、接受并支持《渥太华宣言》规定的理事会各项目标; 2、承认北极国家在北极地区的主权、主权权利和管辖权; 3、承认包括海洋法在内的法律框架适用于北冰洋; 4、尊重北极地区土著人和其他居民的价值观、利益、文化和传统; 5、显示愿为北极地区土著人工作作贡献的政治意愿和财政能力; 6、显示与理事会工作相关的在北极地区的利益和专业才能; 7、显示支持理事会工作的明确的利益和能力,包括通过与理事会成员国和永久参与方建立伙伴关系,将北极关切提交全球决策机构。See The Arctic Council, “Observers,” <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/observers>。

^④ “New AC Status Guarantees China’s Rights,” *China Daily Europe*, May 16, 2013, http://europe.chinadaily.com.cn/china/2013-05/16/content_16505245.htm。

与评估计划工作组及北极污染物行动计划工作组项目，受到各方好评。

积极推进北极双边政策交流与合作。近年来，我国与所有北极国家均开展了北极事务双边对话或交流，增强了解和互信，促进北极务实合作。2012年4月，我国和冰岛签订北极合作政府间协议。^①这是我首次与北极国家签订此类协议，为推动双边北极务实合作打下了坚实的法律基础。此外，我国与美国、加拿大、俄罗斯、冰岛、德国、法国、韩国等签署的政府间海洋合作协议均包含北极合作内容。我国有关学术机构与芬兰、冰岛、加拿大等国学术机构多次举办北极问题研讨会。

积极举办并参加北极国际会议。我国有关学术机构与北极国家智库间的学术交流不断深化，2013年6月中国极地研究中心与冰岛研究中心成功举办首届中国—北欧北极合作研讨会；^②2013年12月，我国和北欧国家有关北极研究机构成立中国—北欧北极研究中心。^③2013年6月，中国气象科学研究院、中国环境科学研究院、中国极地研究中心、中国海洋大学、国家海洋局下属第一海洋研究所、第二海洋研究所、第三海洋研究所及海洋环境预报中心等八家机构成为北极大学联系会员。^④2013年7月，内蒙古根河市敖乡成功举办第五届世界驯鹿养殖者代表大会，有效促进我国驯鹿养殖者与北极土著人组织的交流与合作，显示了我国为北极土著人权益作贡献的意愿和能力。^⑤近年来，我国参加了北极理事会、北极圈论坛大会、北极前沿会议、北极峰会、北极问题全球议程理事会会议、北极论坛会议、国际北极科学委员会执委会会议、北极科学高峰周会议、新奥尔松科学管理委员会会议、北

^① 《中国冰岛签北极合作框架协议 携手开发北极资源》，载《东方早报》2012年4月22日，<http://finance.qq.com/a/20120422/000285.htm>。

^② 《第一届中国——北欧北极研究合作研讨会在沪举行》，中国日报网，2013年6月5日，http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2013-06-05/content_9238872.html。

^③ 《中国—北欧北极研究中心正式成立》，中国极地研究中心，2013年12月11日，<http://www.pric.gov.cn/detail/News.aspx?id=1242bf35-ca6b-426b-9226-50dfaf33d971>。

^④ 北极大学是由从事北极研究的大学和研究机构组成的合作网络，致力于北极研究与教育、促进北极土著人能力建设及可持续发展，现有130余个会员，分为完全会员（来自北极国家）和联系会员（来自非北极国家）。完全会员可领导北极大学的研究项目，联系会员只能参加有关研究项目。See *UArctic*, <http://www.uarctic.org>; “Members List,” *UArctic*, <http://www.uarctic.org/memberslist.aspx?m=589>。

^⑤ 《第五届世界驯鹿养殖者代表大会今天在根河市敖乡召开》，载《内蒙古日报》2013年7月25日，<http://www.nmr.com.cn/2013/0725/175490.shtml>。

极航运研讨会等重要涉北极会议，积极宣介我国的北极政策，促进北极合作。

（三）积极参与北极航运规则制定，开展北极通航研究及试航

我国积极用好我海运大国和国际海事组织（IMO）A类理事国地位，深入参加IMO《极地水域船舶强制性规则》的制订工作，密切跟踪北极理事会北极海运评估项目及北极通航筹备工作进展情况。我国船级社与有关国家船级社就极地航行船舶技术与破冰船技术规范等多次进行技术交流。交通运输部及有关学术机构对北极航线开发利用、海运评估等问题进行了认真研究。

2012年夏季，“雪龙号”科考船在第五次北极科学考察期间首次穿行东北航道。2013年夏季，中远集团所属中远航运的“永盛轮”成功穿行东北航道抵达鹿特丹，实现中国商船首航北极航道^①，这对了解北极航道情况、提升我航运产业链、提高我航运公司竞争力具有积极意义。

（四）谨慎有序推进北极开发利用

目前，外界对中国参与北极开发利用的关注度远远超出中方的实际参与度。^②中国尚未开展关于北极资源勘探开发的系统研究。实践中，不少北极国家欢迎中国企业去北极开发、投资，但考虑到北极特殊的自然地理环境、气候条件和有关基础设施，中国企业对在严寒的北极从事相关开发活动非常谨慎。^③目前有个别中国企业通过与外国公司合作的方式参与有关勘探开发项目，也有企业正在探询相关合作的可能性。2009年，江西中润矿业有限公司与英国北欧矿业公司签订协议，合作在格陵兰开采铜矿。^④这是我国企业在北极进行资源开发为数不多的项目之一。

（五）内部不断加强协调，完善北极工作机制

北极工作涉及外交、海洋、交通、科技、气象、能源等多方面，是一项系统工程，需要各部门形成合力。2011年涉北极事务相关部门成立了一个松

^① 《中远集团永盛轮成功首航北极东北航道新闻发布会召开》，中远集团，2013年9月18日，http://www.cosco.com/art/2013/9/18/art_40_40672.html。

^② Linda Jakobson and Jingchao Peng, “China’s Arctic Aspirations,” *SIPRI Policy Paper*, No. 34, November 2012, <http://www.asiaportal.info/thinkchina/link/policy-paper-chinas-arctic-aspirations>.

^③ Gang Chen, “China’s Emerging Arctic Strategy,” *The Polar Journal*, Vol. 2, No.2, 2012, pp. 361, 358.

^④ Pu Jun, “Greenland Lures China’s Miners with Cold Gold,” *Caixin Online*, July 12, 2011, <http://english.caixin.com/2011-12-07/100335609.html>.

散的协调机制，主要任务是通报情况，评估北极形势。协调机制成立以来，在协调各部门工作，促进信息共享方面发挥了积极作用。

四、对新形势下我国参与北极事务的思考

我国参与北极事务需要准确把握北极形势动向、利益格局、法律秩序以及我国的身份定位，顺应新形势，采用机遇、化解挑战，进一步做好我国的北极工作。

（一）客观理性认识我国参与北极事务的机遇和挑战

北极现行治理结构和法律框架为我国参与北极事务提供了很好的机遇，也为我维护北极权益提供了基本依据和制度空间。我国成为北极理事会正式观察员，越来越多的国家承认我国为“北极利益攸关方”，希望借重我国的资金、技术和人力开发利用北极，对我国参与北极事务的态度趋于开放、积极，主动提出北极科研、航运、能源方面的合作建议，并期待中国在北极事务方面作出更多贡献^①。北极治理的开放性和全球化增强，北极国家承认航运大国在北极海域的航运利益，以及对气候变化相关研究的科研利益，不反对由多边机制讨论北极航运和气候变化等跨区域问题，为我国等非北极国家参与相关决策提供了平台。作为《联合国海洋法公约》和《斯约》缔约国，我国有权在北极相关海域航行、科研和从事资源勘探开发活动，并在斯匹次卑尔根群岛区域享有自由进出、平等从事海洋、工业、采矿和商业活动的权利。

与此同时，我国参与北极事务也面临挑战和掣肘，主要表现在：第一，作为正在崛起中的域外大国，我国在北极的活动备受关注，随着我国影响力和极地活动能力的加强，外界对我国参与北极事务心怀疑虑，担心我国挑战北极国家主导权，甚至怀疑我要“掠夺”北极资源、破坏北极环境、对北极有军事企图等，“北极中国威胁论”不时泛起。^②而我国内一些专家、学者

^① Johanna Vagadal Joensen, *A New Chinese Arctic Policy? –An Analysis of China's Policies towards the Arctic in the Post-Cold War Period*, Aarhus University Student Thesis, 2013, p. 5.

^② Isabella Mroczkowski, “China's Arctic Powerplay,” *The Diplomat*, February 15, 2012, <http://thediplomat.com/2012/02/chinas-arctic-powerplay>; Kit Dawnay, “China's Ambitions in the Arctic,” *The Arctic*, March 19, 2013, <http://www.currentintelligence.net/analysis/2013/3/19/chinas-ambitions-in-the-arctic.html>; 《中国“北极”梦想 被误读为巨龙对北极的野心》，载

和官员发表关于“我国在北极有主权权利”、“北极属于全人类”、“北极是人类共同继承财产”等错误观点和表述，加重了北极国家的误解和担忧。^①第二，北极自然条件恶劣、生态环境脆弱、环保标准高、基础设施和后勤保障不完善，当地土著人组织对参与开发者有较高期待^②，开发利用前期投入和风险较大，这些对我国开展极地活动的人员、设备、技术和保障均提出较高要求。第三，我国内部准备工作不足，突出表现为：我国尚无北极战略或系统的北极政策，不利于协调推进各领域的北极工作；我国内对北极治理、北极开发利用等政策、法律及技术层面的研究和准备工作较为初步，缺乏战略性、全局性和系统性；我国成为北极理事会正式观察员后，在人员和经费等方面的投入和保障还不能满足需要，对我国深入参与北极事务造成掣肘。

（二）准确把握“近北极国家”定位，做到“三个坚持”

中国是北半球国家，最北部位位于北纬 53 度 31 分，与俄罗斯接壤，属于北极地区外围又靠近北极区域的国家，在地缘政治上与北极密切相关。北极地区的自然变化和经济开发对我国的气候、生态环境、农业生产和经济社会发展具有重要影响。我国有关部门和学者准确把握上述情况，首创我国是“近北极国家”的身份定位^③，既充分反映我国较其他非北极国家与北极联系更为密切，又巧妙显示我国与北极国家的区别，表明我国与北极地区特殊的地缘关系，减少外方对我国参与北极事务的疑虑。^④

在此身份定位基础上，我国处理北极事务宜把握以下三点：第一，坚持尊重北极国家的主权、主权权利和管辖权。北极地区的地缘政治格局决定了北极国家以及由北极国家建立的国际组织在北极事务中的独特优势地位。北极事务的基本面是北极地区基本上位于北极国家管辖范围之内，与北极国家保持并发展良好的合作关系是非北极国家参与北极事务的必然选择。处理北

《环球时报》，2012年12月12日，<http://mil.huanqiu.com/paper/2012-12/3372436.html>。

^① Gordon G. Chang, “An Admiral Stakes a Territorial Claim—And It Looks Like There’s More to Come,” *The Diplomat*, March 9, 2010, <http://thediplomat.com/2010/03/chinas-arctic-play>.

^② Lotta Numminen, “Cool Hunting: Mapping Arctic Stakeholders,” *The Arctic*, April 1, 2013, <http://www.currentintelligence.net/analysis/2013/4/1/cool-hunting-mapping-arctic-stakeholders.html>.

^③ 转引自陆俊元：《北极地缘政治与中国应对》，时事出版社 2010 年版，第 338-339 页。

^④ Jakobson and Peng, “China’s Arctic Aspirations”.

极问题，应从我国和平发展的基本外交政策出发，尊重北极国家的主权、主权利和管辖权，逐步消除外界对我国参与北极事务的疑虑。

第二，坚持以《联合国海洋法公约》等国际法为基础处理北极问题，完善非北极国家可以充分参与的合作机制，用好多边平台中的话语权和决策权，协同北极国家研究、解决气候变化、航运等跨区域问题，为北极可持续发展作出贡献。

第三，坚持推动关于北极科研、环保、航运、可持续发展等领域的国际合作，实现互利共赢。倡导北极国家和非北极国家建立互尊、互信、互助、互利的合作伙伴关系，以承认和尊重彼此权利为合作的法律基础，以相互理解和信任为合作的政治保障，以共同研究和解决跨区域问题为合作的主要方向，以北极的和平、稳定和可持续发展为合作的共同目标^①。

（三）适时制订全面系统的北极政策，做好北极公共外交

进一步研究和完善我国北极政策，适时出台我国的北极政策白皮书，对内可为涉北极工作提供正确指引，对各相关单位统筹协调开展北极事务具有重要意义，对外有助于增加我国的政策透明度，妥善向国际社会澄清立场、增信释疑。针对“中国北极威胁论”，加大正面宣传，理性客观地传递“中国北极声音”，强调我国在北极科研及环保等领域所作贡献，引导国际社会对我国的北极政策认识从“利益导向”转为“贡献导向”，为我国深入参与北极事务营造有利的国际舆论环境。

（四）继续搭建和巩固双边、多边国际合作平台，夯实我国参与北极事务的国际基础

我国宜构建好北极合作网络，继续增进和加强与北极国家的交流合作，深化与相关国家的政策交流及科研、航运和资源利用等方面的务实合作。重视北极事务中的土著人因素，充分了解、尊重土著人组织在环保、土地、经济利益分配等方面的诉求，加强与其沟通合作，促进北极人民的福祉和北极地区的可持续发展。用好正式观察员地位，借助北极理事会这一平台密切跟踪北极动态，积极支持我国专家深入参与有关理事会工作，在各方普遍关注

^① Liu Zhenmin, Assistant Foreign Minister, “China’s View on Arctic Cooperation,” Speech at the “High North Study Tour “in Norway, July 30, 2010, [Http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjlb/zjzg/tyfls/tfsxw/t812046.htm](http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjlb/zjzg/tyfls/tfsxw/t812046.htm).

的黑碳和甲烷排放、北极候鸟保护等环保议题上作出贡献，提升我国对气候变化、环境、航运、土著人权益等北极事务的参与和贡献，增强我在北极事务中的影响力。

（五）稳妥参与北极开发利用

抓住北极开发利用战略准备期的契机，协调推进相关北极政策和必要准备工作研究。密切跟踪筹建北极经济理事会等发展动向。加强与国内航运、能源等企业的沟通，了解相关需求并提供政策指导，引导企业树立环保和社会责任意识，以负责任的态度可持续地开发利用北极。

结 语

新时期下，北极的战略地位上升，北极理事会等多边治理机制的作用和影响力日益增强，各方对北极事务的重视程度和投入不断加大，北极开发利用成为各方关注焦点。北极和平发展仍是主流，各方合作的广度和深度日益拓展，但深层次矛盾也暗流涌动。

北极形势新动向对我国的北极工作提出了新要求。我国的北极工作取得了一定成绩，但在重视程度、投入力度和体制保障等方面仍不尽人意。我宜继续深化对北极的认识和了解，把握我国是“近北极国家”和北极利益攸关方的身份定位，处理北极事务时把握好“三个坚持”，用好北极理事会正式观察员地位，深入参与北极合作，不断提升北极科研水平，适时制订全面系统的北极政策，稳妥参与北极开发利用，为北极的和平、稳定和可持续发展作出贡献。

[收稿日期：2014-06-25]

[修回日期：2014-07-01]

[责任编辑：张 春]

2015年后国际发展议程

——目标、责任及中方立场

黄梅波 唐正明

【内容提要】联合国千年发展目标（MDGs）将于2015年底到期；国际社会正在密集地讨论2015年后国际发展议程的制定问题，特别是如何借鉴MDGs的落实经验与不足。联合国系统的多份报告已经初步设定2015年后议程的基本框架，当前国际社会讨论的焦点主要集中于2015年后议程的具体目标/指标以及2015年后议程落实的责任承担问题。中国强调，2015年后议程应强调各国团结合作、重点关注发展中国家和解决南北发展不平衡问题。2015年后议程必须以消除贫困和促进发展为核心，相关目标的设定必须在考虑MDGs及其实施经验的基础上，一方面坚持《联合国千年宣言》、“里约+20”峰会及其成果文件《我们憧憬的未来》的各项原则和共识，另一方面积极应对新的时代挑战，同时兼顾世界各地、各国的发展能力和特殊发展问题，进而形成综合性的指标框架。同时，加强全球发展伙伴关系，坚持“共同但有区别的责任”原则，以南北合作为核心、南南合作为补充，共同促进新发展目标的实现。

【关键词】联合国千年发展目标 2015年后国际发展议程 可持续发展 中国立场

【作者简介】黄梅波，厦门大学经济学院国际经济与贸易系教授、博士生导师；唐正明，厦门大学经济学院国际经济与贸易系，博士研究生

【中图分类号】D815.4

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)04-0029-22

2000年9月，来自189个国家的领导人、包括147个国家的政府首脑签署了《联合国千年宣言》（以下简称“《千年宣言》”）。其后，2001年9月6日，联合国秘书长科菲·安南公布了《执行（联合国千年宣言）的行进图》，制定了《联合国千年发展目标》（Millennium Development Goals, MDGs）。可以说，该目标是“当今国际社会在发展领域最为全面、权威、明确的目标体系，是衡量发展水平、指导国际发展合作的重要指标”。^①多年来，一方面，各国积极推动落实MDGs，在减贫、降低儿童死亡率、改善饮用水和居住环境等方面取得了显著进展。但另一方面，MDGs的落实情况并不平衡，各目标之间、不同地区之间的进展存在很大差距。联合国2013年《千年发展目标报告》和《千年发展目标：2013年进度表》评估结果表明，大部分发展中国家无法在2015年底实现全部MDGs，“发展中国家发展资金不足、技术手段缺乏、能力建设薄弱等问题未根本缓解”。^②

2010年联合国召开MDGs高级别会议以来，特别是2012年联合国“里约+20”可持续发展峰会后，国际社会便开始热烈讨论2015年后国际发展议程（以下简称“2015年后议程”）的相关问题。2013年，联合国相关部门提交了三份涉及2015年后议程的重要报告供国际社会讨论，^③并成为该议程的潜在模板。2013年9月第68届联大也围绕“为2015年后国际发展议程奠定基础”主题展开了一般性辩论。^④

目前，2015年后议程的制定工作正处于关键时期。2014年9月，联合国

^① 中国外交部：《2015年后发展议程中方立场文件》，2013年9月22日，<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/2649/t1078984.shtml>。

^② 同上。

^③ 这三份重要报告分别为：*A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*, High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, United Nations, May 30, 2013; *An Action Agenda for Sustainable Development: Report for the UN Secretary-General*, Sustainable Development Solutions Network, June 6, 2013, <http://unsdsn.org/resources/publications/an-action-agenda-for-sustainable-development/>; *Progress Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals*, the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals, July 23, 2013, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/941&Lang=E。

^④ “General Assembly Elects UN Ambassador of Antigua and Barbuda as President of 68th Session”, UN, June 14, 2013, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45177#.Ui6MhKliSeA>。

将启动该议程的政府间谈判进程。^① 预计 2015 年联大期间将通过 2015 年后议程并于 2016 年 1 月 1 日启动执行。

在距联大通过 2015 年后议程约 500 天之际，作为联合国常任理事国以及全球最大的发展中国家，中国迫切需要确立一项全面且具前瞻性的参与战略，以国际社会活动积极推动者、核心利益方的身份积极参与 2015 年后议程的讨论与制定，以最大限度地践行中国立场，参与新国际规则的制定。

一、MDGs 的提出、实施与问题

（一）MDGs 的提出及其优点

“联合国环境与发展会议”于 1992 年 6 月 3 日至 14 日在巴西通过了《里约环境与发展宣言》，其成果文件之一《21 世纪议程》作为“世界范围内可持续发展行动计划”，成为新千年前各国政府、联合国组织、发展机构、非政府组织和独立团体在人类活动影响环境各方面的综合行动蓝图。

其后，2000 年 9 月，联合国通过的《千年宣言》宣告了其对发展、减贫、和平与安全、环保、民主和人权的态度，它表示将“不遗余力地帮助十亿多同胞摆脱目前凄苦可怜和毫无尊严的极端贫穷状况，决心使每个人实现发展权，并使全人类免于匮乏”。^② 它重申了“自由、平等、团结、容忍、尊重大自然和共同承担责任”等《联合国宪章》的共同价值，提出了具体的行动方案。2001 年，作为《千年宣言》的实施方案——《执行（联合国千年宣言）的路线图》提出了 MDGs，包括 8 项总目标、18 项分目标和 48 项具体的量化指标。^③ MDGs 跨越社会、经济和环境等多个领域，以 1990 年为基准起点，至 2015 年底为完成期限，是第一套明确、全面和权威的全球发展目标，也成为衡量全球发展进步的重要标准。它不仅是发展的目标，还包括发展权、生存权、教育权、健康权以及妇女权利和儿童权利，强调“我们的愿景和责任

^① 吴海龙：《在联合国科技促进发展委员会“加强科技创新推进 2015 年后发展议程”部长级圆桌会议上的发言》，中华人民共和国常驻联合国日内瓦办事处和瑞士其他国际组织代表团网站，2014 年 5 月 13 日，<http://www.china-un.ch/chn/hyyfy/t1155435.htm>。

^② “United Nations Millennium Declaration,” United Nations, September 18, 2000, <http://www.un.org/en/development/devagenda/millennium.shtml>。

^③ 2005 年，18 个分目标被增加到 21 个，48 个量化指标增加到 60 个。

是在实现可持续发展的情况下消除一切形式的极端贫困，并为所有人构建可保证稳定繁荣的生存基础”。^①

表 1: MDGs 体系（框架）设计的优点

MDGs 体系的关键概念和特点	通过为人类发展的不同层面提供优先次序和操作方法，完整的 MDGs 体系对各国政策产生了影响
	MDGs 体系简单、透明、易于沟通
	MDGs 体系为全球达成共识创造条件，有利于加强全球发展伙伴关系，并使全球和国家资源更多地直接用于减贫和人类发展
	MDGs 体系承认非洲和最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展国家的特殊需求，并为满足这些需求加强国际承诺
MDGs 体系的形式	对目标、具体目标以及指标作出清晰界定，有利于改善政策效果监测和问责
	促使各国统计能力的提高，进而基于可靠数据制定发展政策
	国家和国际层面统计系统间的协调得以改进
MDGs 体系的实施	MDGs 体系促使人类采取具体行动来解决发展中的不足，并且明确了在国家发展政策中的目标和具体目标
	为各国参与发展提供了一个共同的框架并改进了协调机制
	促进各种形式的区域内合作
	一些国家根据自身现实情况来调整 MDGs 体系，包括增加相关的目标、具体目标以及指标，并使用对整个区域和弱势群体进行分列的统计数据

资料来源：笔者整理。UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, “Review of the Contributions of the MDG Agenda to Foster Development: Lessons for the Post-2015 UN Development Agenda,” *Discussion Note*, March 2012, http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/mdg_assessment_Aug.pdf.

^① “United Nations Millennium Declaration”.

MDGs 体系（框架）有诸多优点，^① 主要包括（表 1）：第一，它集中关注 8 组数量有限且具体、实际的目标和指标。该框架为制定各国和国际发展政策设定了优先次序。其简单、透明和多层面性有助于为目标及实现这些目标赢得广泛支持，并且强调人类的发展，使得各国政策重点不再局限于各项经济增长目标。^② 同时，它带来了明确的问责制框架，其基础是清晰的且易于沟通的、可操作且有时限的量化目标以及可衡量的指标。大多数 MDGs 兼具现实性、可实现性和可信性。

第二，MDGs 把鼓舞人心的愿景同 8 组目标相结合，并通过可靠的统计指标监测这些目标的实施情况，使得全世界更加重视结果，并推动统计和高质量的数据的产生，进而改善各国和国际组织的政策制定和监管。

第三，MDGs 体系加强了全球发展伙伴关系，它把官方发展援助（Official Development Assistance, ODA）、公平的多边贸易体系、债务减免以及把可负担的新技术、必需药品和人类发展相结合。它承认并加强满足非洲和最不发达国家、内陆和小岛屿发展中国家的特殊需求和国际承诺。

（二）MDGs 面临的问题与挑战

自 MDGs 推出之后，联合国每年都通过《千年发展目标报告》和《千年发展目标进度表》发布 MDGs 的进展。潘基文在 2013 年《千年发展目标报告》中指出：MDGs 已成为历史上最成功的全球反贫困推动力。在实现多项具体目标方面取得了重大的实质性进展，包括将生活在极端贫困中的人口减半以及将无法持续获得清洁饮用水源的人口比例减半。城市贫民窟居民的比例显著下降。在与疟疾和肺结核的斗争中已取得了卓越的成绩。在卫生及小学教育领域也取得了明显的进步。

但正如 2013 年《千年发展目标报告》和《千年发展目标进度表》所显示（表 2），尽管取得显著进展，但 MDGs 的很多目标依然离实现很远。首先，MDGs 的总体进展并不乐观，在 144 个监测样本^③中，63 个样本“具体目标

^① *Realizing the Future We Want for All: Report to the UN Secretary-General, United Nations System Task Team on the Post-2015 Development Agenda, May 30, 2013, http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/untt_report.pdf*, 笔者整理。

^② 2012 年“里约+20”峰会成果文件《我们憧憬的未来》也要求在未来的发展议程中保留这些特点。

^③ 评估将全球的发展中国家划分为北非、撒哈拉以南非洲、东亚、东南亚、南亚、西亚、

表 2: MDGs: 2013 年进度实现比例

目标和具体目标	具体目标已经实现或预期将在2015年实现	如保持现有趋势, 进展不足以实现目标	没有进展或有恶化	缺少数据或数据不足
目标 1: 消除极端贫穷与饥饿 (3 个指标)	14/27	11/27	2/27	0
目标 2: 普及小学教育 (1 个指标)	2/9	6/9	0	1/9
目标 3: 促进男女平等并赋予妇女权力 (3 个指标)	10/27	16/27	1/27	0
目标 4: 降低儿童死亡率 (1 个指标)	5/9	4/9	0	0
目标 5: 改善产妇保健 (2 个指标)	4/18	14/18	0	0
目标 6: 与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争 (2 个指标)	8/18	8/18	2/18	0
目标 7: 确保环境的可持续能力 (3 个指标)	14/27	9/27	2/27	2/27
目标 8: 全球合作促进发展 (1 个指标)	6/9	3/9	0	0
合计	63/144≈43.8%	71/144≈49.3%	7/144≈4.9%	3/144≈2%

资料来源: 笔者整理。United Nations, “Millennium Development Goals: 2013 Progress Chart,” June, 2013, http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/report-2013/2013_progress_english.pdf。

大洋洲、拉丁美洲和加勒比、高加索和中亚 9 个地区, 考察 16 项 MDGs 子指标, 因此共生成 $9 \times 16 = 144$ 个样本。

已经实现或预期将在 2015 年实现”，仅占样本总数的 43.8%；71 个样本“如保持现有趋势，进展不足以实现目标”，占比高达 49.3%；7 个样本“没有进展或有恶化”，占比约为 4.9%；此外，还有 3 个样本因缺少数据或数据不足无法做出评估。^① 其次，MDGs 各具体目标之间进展很不平衡，MDGs 目标 1（消除极端贫穷与饥饿）是 8 个目标中进步最大的一个，已经于 2010 年提前完成，而 MDGs 目标 2 至目标 8 几乎均无法按期完成，特别是目标 7（确保环境的可持续能力）和目标 8（全球合作促进发展）中的部分指标甚至不同程度地恶化。^② 最后，MDGs 在地区之间的进展也很不平衡，除东亚地区有望于 2015 年实现全部目标外，其他地区均无法完全实现，^③ 尤其是撒哈拉以南非洲几乎无法实现任何目标，大部分发展中国家预计也无法如期实现多数目标。

总之，MDGs 的落实情况很不平衡，发展中国家并未从根本上缓解发展资金不足、技术手段缺乏、能力建设薄弱等问题。近年来，金融危机、粮食和能源安全、气候变化、自然灾害等进一步影响国际发展合作，官方发展援助（ODA）不增反减，发展中国家如期实现 MDGs 面临很大困难。^④

MDGs 的实施问题与其体系设计有关。MDGs 在体系设计过程中缺乏广泛协商，体现的是“以捐助国为中心”和“自上而下”的特征，在体系构成上“不完整”、在具体目标设计上不恰当以及在实施过程中层次不明晰等体系问题突出。^⑤ 具体来看，MDGs 在体系设计方面的缺陷可以从其形成过程、构成范围、具体目标设计和实施四个方面来考察（表 3）。^⑥

首先，MDGs 在形成过程中缺乏广泛协商，是一个以“捐助国为核心”的垂直进程。这是 MDGs 框架的首要缺陷，它可以部分解释其他缺陷，如某些发展中国家在追求自身发展中缺乏自主性和积极性，存在依赖性和惰性。有

^① United Nations, “Millennium Development Goals: 2013 Progress Chart”.

^② United Nations, “The Millennium Development Goals Report 2013,” New York, 2013, pp. 4-5.

^③ 考察的 16 个具体目标，仅东亚地区表现良好——截至 2015 年预计不能实现的目标数为 2 个；北非、东南亚、高加索和中亚、拉丁美洲和加勒比表现一般——预计不能实现目标数为 6 个或 7 个；南亚表现较差，预计不能实现的目标数为 9 个；而西亚、大洋洲和撒哈拉以南非洲这一数字均超过 10 个，其中撒哈拉以南非洲更是高达 14 个。

^④ 中国外交部：《2015 年后发展议程中方立场文件》。

^⑤ *Realizing the Future We Want for All*.

^⑥ 黄超：《理想与现实：“千年发展目标”的局限与前景》，载《外交评论》2013 年第 5 期，第 146-150 页；*Realizing the Future We Want for All*。

学者认为，如果 MDGs 在制定时有一个更具包容性的协商过程，可能会导致人们更加理解全球目标和具体需要，并根据各国背景进行调整，从而避免一些不利印象，如认为 MDGs 是适用于所有国家的统一目标，无论其初始条件如何，都必须共同追求。^①

表 3: MDGs 体系（框架）的缺点

MDGs 体系的关键概念和特点	缺乏协商概念，被认为是一项以“捐助国为核心”的议程
	缺少《千年宣言》的一些重要议题（如：安全、民主与良治）
	没有充分包含其他重要的议题，诸如环境可持续性、生产性就业和体面的工作、不平等现象
	很少考虑发展的推动因素
	没有考虑初始条件的差异性
MDGs 体系的形式	在某些方面量化目标不准确，如在减少贫民窟居住人数和 MDGs 目标 8 的具体目标方面缺乏准确量化指标
	没有考虑到人口动态
	被认为是一个自上而下的行为（从国际到国家统计系统）
	未能明确提出如何根据国家现实情况和区域动态及其他情况来调整全球目标
	缺乏对分列指标监测弱势群体、定性目标和 MDGs 各目标相关性的关注
MDGs 体系的实施	常常忽略发展进程的复杂性，使得一些国家根据国际基准而不是本国情况制定严苛的国家政策
	各项政策和项目没有考虑到实现不同的目标和具体目标之间的协同性
	用以衡量“上轨”（on-track）和“出轨”（off-track）进程的方式没有充分考虑发展起点较低国家已经取得的显著进步
	在国际讨论中，MDGs 体系下的世界过于强调财政缺口，从而削弱了对制度建设和结构变革的关注

^① Jan Vandemoortele, “The MDGs: ‘M’ for Misunderstood?” *WIDER Angle*, 2007, pp. 6-7.

资料来源：笔者整理。UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, “Review of the Contributions of the MDG Agenda to Foster Development”.

其次，MDGs 构成范围狭隘，遗漏了发展的很多层面。一是 MDGs 是从《千年宣言》中有选择性地遴选出来的，它在“和平、安全与裁军”、“满足非洲的特殊需要”、“加强联合国”、“人权、民主和良治”等方面表现乏力。二是 MDGs 排除了一些重要议程，如生殖健康权利、性别平等（MDGs 仅仅反映在初等教育目标上）、全球治理、宏观经济和结构变化都没有包含在内。三是 MDGs 的某些目标可能会歪曲一些国家的优先事项。例如，其 MDGs 目标 2 “普及小学教育”关注初等教育、强调入学率，但事实上部分发展中国家重点应是改善初等教育的质量、提升中等教育，因此，此项目标对它们的中学教育和后中学教育甚至产生了消极影响。有学者进而批评 MDGs 是“最能分散注意力的阴谋诡计”。^①

再次，MDGs 中一些具体目标和量化指标缺乏合理的设计。其一，MDGs 框架将目标和议题看成单一的实体，没有建立议题间的联系或者说没有充分体现“发展”议题不同方面之间的联系和相互依赖性。一个事实是，MDGs 框架没有在经济、社会和环境三个相互联系的领域充分处理可持续发展问题。其二，MDGs 更趋向于关注贫困的症状或者说症状的一些方面，如基于收入的贫困、缺乏获取基本社会服务的途径，而不是贫困的根本原因。它重点关注社会目标和基本需求，如健康、教育和饮用水等，却没有充分考虑贫困的潜在原因和主要动力。其三，MDGs 偏向于选择容易测量的指标，忽视了一些重要的议题。由于 MDGs 所用的指标局限于定量指标，因此 MDGs 针对妇女的具体目标和指标不够，妇女的平等和赋权、消除对妇女的暴力和妇女的生殖权利等因为不易测量而被忽视。^② 其四，MDGs 对所有的发展中国家采取“一刀切”的方式，没有充分考虑这些国家的初始条件和地区环境的区别，也没有考虑发展中国家的不同需求和能力。其五，MDGs 目标 8（全球合作促进发

^① Peggy Antrobus, “Critiquing the MDGs from a Caribbean Perspective,” in Caroline Sweetman eds., *Gender and the Millennium Development Goals*, Oxford: Oxfam, 2005, pp. 94-104.

^② Ibid.

展)是最薄弱的环节,没有强有力的量化监测指标。这一目标备受发展中国家的质疑。在范围上,它太狭窄,没有体现发展中国家倡导的那些与全球贸易、投资和金融相关的议程。其中,具体目标之一的“处理最不发达国家的特殊需求”既没有规定时间表,也没有监督进步的量化指标,导致国际社会难以对 MDGs 框架的执行状况进行问责。

最后,MDGs 在实施方法中没有区分全球目标和国家目标。有人认为,MDGs 应在全球层面而不是在国家层面上实现,而另一些人则坚持相反观点。对此,有学者指出,MDGs 在全球层面形成,但却是在国家层面上监督、实施,这对很多国家是不公平的。这些国家的起点或发展轨迹是明显不同于全球水平的。^① 这种衡量方法对最不发达国家构成了特殊的挑战,使这些国家的表现更差。比如,最不发达国家实现 MDGs 目标 1 就特别困难,因为它意味着绝对贫困数量的大幅减少。^②

二、2015 年后议程的提出及主要框架

(一) 2015 年后议程的提出

自 2000 年《千年宣言》和 MDGs 确立以来,全世界发生了巨大变化,这些挑战包括减少国家内部和各国之间的不平等状况;应对气候变化和实现可持续发展;提高抗御自然灾害的能力;解决人口和流行病动态;应对城市增长;确保和平与安全;提升国家治理能力;以及尊重人权和文化多样性。这些变化使得未来 15 年的新时期(2016—2030 年)将具有不同于 2015 年之前的 MDGs 时代特征:消除各种形式的贫困具有可行性^③;人类对地球的影响大大增强;技术的快速发展;不平等的日益加剧;治理的扩散性和复杂性日

^① Claire Melamed, “The Millennium Development Goals after 2015: No Goals Yet, Please,” ODI, September 2011, <http://www.odi.org.uk/opinion/5981-mdgs-millennium-development-goals-post-2015-goals-targets>.

^② Markus Loewe, “Post-2015: How to Reconcile the Millennium Development Goals (MDGs) and the Sustainable Development Goals (SDGs),” *Briefing Paper*, No. 18, DIE, 2012.

^③ 我们运用术语“各种形式的极端贫困”,以此体现 MDGs 中所涵盖的多维度的贫困概念,尤其是包括收入贫困、饥饿、性别不平等、教育匮乏、健康问题与重大疫情,以及缺乏基本的基础设施与服务。

益增强。^①

与此同时，MDGs 目标也将于 2015 年底到期。那么 MDGs 何去何从？MDGs 未竟目标是否应当延期？还是应由一套新的全球目标取而代之？目前，国际社会普遍认为 2015 年这一截止期限正是纠正 MDGs 缺陷的一个机遇，应以此为契机，结合全球治理的新态势和 MDGs 的实践经验，改革 MDGs，构建一个全新的、设计更为合理的 2015 年后议程目标体系。

2010 年 10 月联大 MDGs 高级别会议以后，国际社会启动了有关 2015 年后议程的准备工作。此后，2011 年 9 月联合国系统工作组成立，并于 2012 年 5 月启动全球性专题咨询；2012 年 7 月“2015 年后联合国发展议程高级别名人小组”（以下简称“名人小组”）成立，2013 年 1 月“联大可持续发展目标开放工作组”（以下简称“开放工作组”）成立。与此同时，各国政府、研究机构、公民社会团体和非政府组织也积极地参与到相关议题的咨询、讨论和研究中，一股 2015 年后议程讨论的热潮逐渐形成。^②

与此同时，以联合国为代表的国际组织有关 2015 年后议程的政策立场初步形成。2012 年 6 月，联合国系统工作组提交了第一份报告：《实现我们共同憧憬的未来：提交联合国秘书长的报告》，提出了 2015 年后议程的愿景：第一，朝着包容、以人为本、可持续发展的方向进行革命性改变；第二，三大基本原则（人权、公平和可持续）；第三，四大核心方面或四大目标（包容的社会发展、环境可持续性、包容的经济发展及和平与安全）。^③

2013 年 5 月 30 日，名人小组提交了名为《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》的报告。该报告设定了 2015 年后议程的路线图，即到 2030 年消灭极端贫困，实现可持续发展承诺，提出了 5 个关键目标：从“减贫”到消除极端贫困，所有人携手共进；以可持续发展为核心；实现经济转型推动就业与包容性增长；建立和平与有效、开放且问责的制度；基于合作、平等和人权打造新型全球伙伴关系。并在此基础上提出了 12 项目标。^④

^① *An Action Agenda for Sustainable Development.*

^② 张春：《对中国参与“2015 年后国际发展议程”的思考》，载《现代国际关系》2013 年第 12 期，第 1-3 页。笔者整理。

^③ *Realizing the Future We Want for All.*

^④ *A New Global Partnership.* 具体目标见后文。

2013年6月6日，作为相对具有独立性、非官方的“可持续发展行动网络领导委员会”（以下简称“网络委员会”）向联合国递交了《可持续发展行动议程：提交联合国秘书长的报告》，其基于可持续发展概念的四个维度（“包括消除极端贫困”的经济发展、社会包容、环境可持续性以及包括和平与安全在内的良治），界定了2015年后议程的10项目标。^①

2013年7月23日，在总结前四届会议情况的基础上，联大可持续发展目标开放工作组提交其首份中期报告。该报告关注了名人小组和网络委员会的报告精神。^②

目前，2015年后议程的制定正处于关键时期。2014年9月，联合国将启动2015年后议程的政府间谈判进程。^③

（二）2015年后议程的框架

在2015年后议程的框架设计中，《千年宣言》中明确的各项价值、原则以及七项关键目标（和平、安全与裁军；发展和消除贫困；保护我们的共同环境；人权、民主以及良治；保护弱者；满足非洲的特殊需求；以及加强联合国）依然是应对现在和未来全球发展挑战的坚实基础，可用来规划2015年后议程。其原则集中体现为：第一，框架需建立在人权、平等、可持续这三大基本原则的基础之上；第二，关键目标应当围绕以下高度相互依存的四大目标或四个方面：包容的社会发展，环境可持续性，包容的经济发展，和平与安全。这四大目标遵循三大基本原则，建立在可持续发展概念的三大支柱（经济、社会、环境）之上，使得当代和未来的人们实现“免于匮乏、恐惧的自由”。根据《我们憧憬的未来》、《实现我们共同憧憬的未来》、《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》和《可持续发展行动议程》四份报告，我们可以大致把握国际社会提出的2015年后议程的主要内容：

第一，2015年后议程目标的制定。就目标制定所依据的原则而言，《实现我们共同憧憬的未来》有明确讨论。其一，目标应致力于消除贫困，实现

^① *An Action Agenda for Sustainable Development*. 具体目标见后文。

^② *Progress Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals*.

^③ 吴海龙：《在联合国科技促进发展委员会“加强科技创新 推进2015年后发展议程”部长级圆桌会议上的发言》。

民主、良治、法治、可持续发展。承诺实现可持续发展（不是不惜任何代价的增长或者短期的快速增长，而是可持续的长期包容性增长），确保为我们的地球及今世后代创造经济、社会、环境可持续的未来。消除贫困、改变不可持续的消费和生产方式、推广可持续的消费和生产方式、保护和管理经济与社会发展的自然资源基础，是可持续发展的总目标^①和基本需要。实现可持续发展的途径如下：促进持续、包容性、公平的经济增长，为所有人创造更多机会，减少不平等现象，提高基本生活水平；推动公平、社会发展和包容；以可持续的方式统筹管理自然资源和生态系统，支持经济发展、社会发展、人的发展等，面对新的和正在形成的挑战，促进生态系统的维护、再生、恢复和反弹。国内和国际民主、良治、法治以及有利的环境对于包容性的可持续发展是至关重要的。因此有必要建立有效、透明、接受问责、民主的各级机构。

其二，目标应遵循《联合国宪章》和《世界人权宣言》的宗旨和原则，充分遵守国际法及其原则，尊重人权，创造公正、公平、包容的世界，实现自由、和平与安全。人是可持续发展的中心。应努力创造公正、公平、包容的世界。人类需要共同奋斗，促进包容性的持续经济增长、社会发展、环境保护，造福万众。关注自由、和平与安全的重要性，必须尊重所有人权，包括发展权和适当的生活水平权，内含食物权、法治、性别平等及增强妇女权能以及对建立公平民主社会促进发展的全面承诺。所有国家都有责任根据《联合国宪章》尊重、保护、增进所有人的人权和基本自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会本源、财产、出生、伤残或其他身份。

关于2015年后议程的目标，四份报告均有讨论，其中以名人小组和网络委员会的报告最具有代表性。^②名人小组的《新型全球合作关系》报告提出5个关键目标和12项具体目标：消除贫困；赋子女童和妇女权力并实现两性平

^① 消除贫困仍然是国际社会的总体目标，并应成为关于可持续发展目标提议和2015年后议程的核心部分，见 *Progress Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals*。

^② 以下讨论主要依据以下两份文件：*A New Global Partnership; An Action Agenda for Sustainable Development*。

等；提供接受素质教育和终身进修的机会；保证健康的生活；确保食品安全和优质营养；实现饮用水和卫生设施的普及；保护可持续能源；创造就业机会、可持续生计和公平增长；可持续管理自然资源资产；确保良好的管理和有效的制度；确保社会安定和平；创造有利的全球环境并促进长期资金融通。

作为相对具有独立性的非联合国官方机构，网络委员会递交的《可持续发展行动议程：提交联合国秘书长的报告》基于可持续发展概念界定了10项具体目标：消除包括饥饿在内的极端贫困；在地球极限范围内实现发展；为所有儿童和青年人提供有效学习机会，保障其生活与生计；实现所有人的性别平等、社会包容和人权；实现所有年龄段人群的健康和福利；改善农业体系、促进农村繁荣发展；创建具有包容性和可塑性的城市；遏制人为的气候变化，确保所有人获得清洁能源；保障生态系统服务、生物多样性和水资源及其他自然资源的良好管理；为可持续发展转变治理模式。需要说明的是可持续发展目标促进了上面四个发展维度的一体化思维，结束那些可持续发展的一个方面与其他方面会发生竞争的无谓争论。如报告附件2显示，目标2“实现地球极限范围内的发展”共同贡献于四个维度：经济发展（“发展权”和全球标准的趋同将支持所有国家的经济增长）、社会包容（经济增长为扶持穷人和加强社会包容提供机会）、环境可持续性（通过“发展权利”和地球极限边界的关注，将促进环境的可持续性），包括和平与安全在内的良治（承认所有国家都有发展的权利，加强全球合作的可持续发展，减少冲突和动荡的风险）。可持续发展目标所提出的所有挑战存在内生的整体性，因此可持续发展要求所有目标的实现都是互相结合的过程，而非单独实现。例如，淡水资源的可持续性管理涉及农业、城市、农村和生态系统的目标。

而联合国系统工作组也界定2015年后议程的整体框架，基于议程愿景的三大基本原则，提出的与追求四大目标相一致的四个广泛领域的“推动因素”。“推动因素”不是仅仅有效推动实现某一大目标，而是四大目标。如图1所示，采取一个基于原则、目标和具体目标，以及推动因素的办法，应当有助于避免2015年后议程“超负荷”。

大力加强全球伙伴关系将是推进可持续发展的关键。在这一方面，《实现我们共同憧憬的未来》明确强调应当以透明的方式、在与推定受益人的共

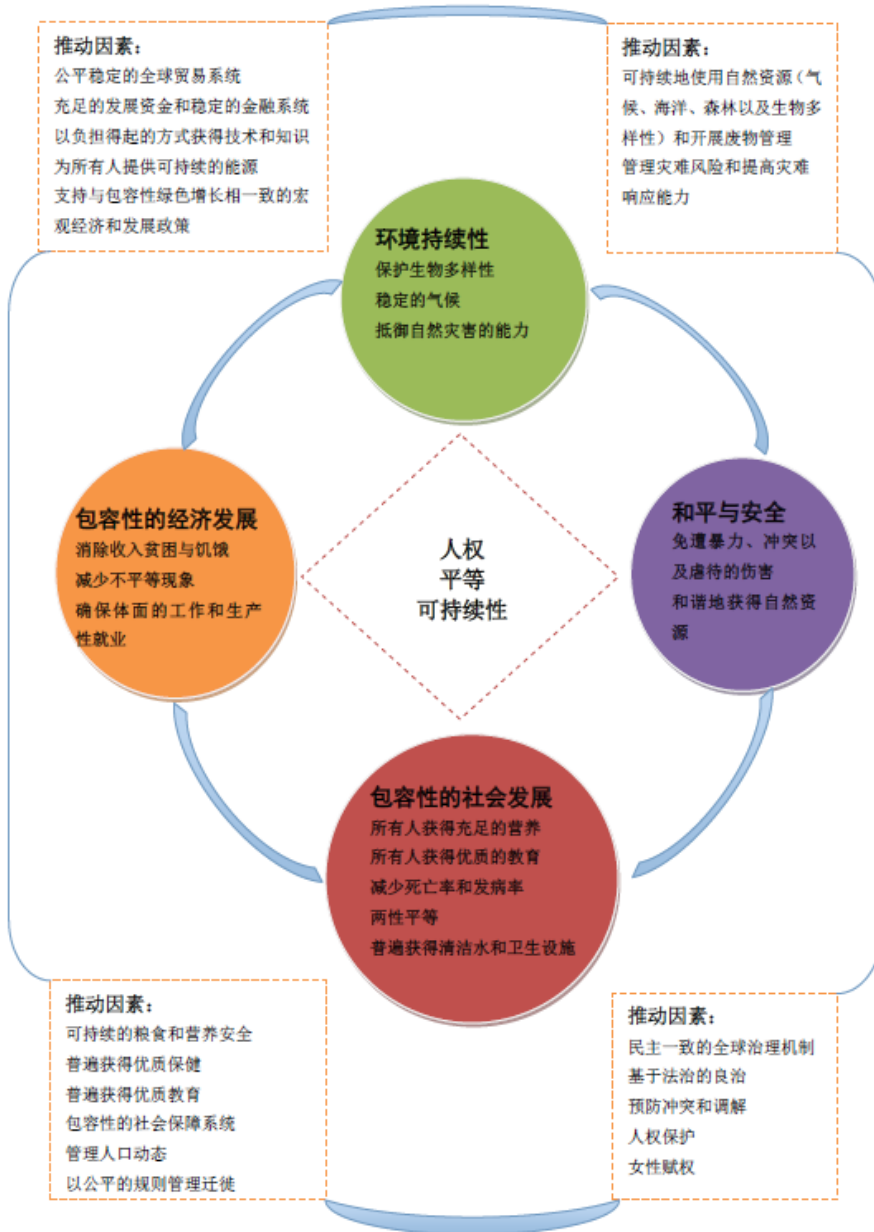


图 1：实现 2015 年后议程的整体框架

资料来源：Realizing the Future We Want for All: Report to the UN Secretary-General。

同协作下、根据一个清晰的监测和相互问责框架建立新的伙伴关系——即包括北南合作、南南合作以及三方合作、在民间社会组织、私营部门以及慈善事业的参与下的伙伴关系。重新思考传统的发展援助和从目前强调的“援助有效性”转变为更有针对性的“发展有效性”方面，并推动对全球发展伙伴关系的重新定义。同时，2013年3月28日名人小组的《巴厘岛公报》也特别指出“需要重建全球合作关系，以启动改革性的、以人为本且保护地球环境的发展议程。这种合作关系应该以平等、可持续发展、团结一致、尊重人性以及责任共担为依据，同时还要考虑到各尽所能。”《我们憧憬的未来》要求发达援助国兑现所有 ODA 承诺，包括实现到 2015 年向发展中国家提供占国内生产总值 0.7% 的 ODA 目标，以及向最不发达国家提供占国内生产总值 0.15% 至 0.20% 的 ODA 的目标。同时，各方应加强努力，提高 ODA 的质量，增强其对发展的影响。作为对官方发展援助的“有益补充”，可积极探索创新融资，拓展私营部门资金渠道。^① 另外，要实现 2015 年后议程目标，还需要为可持续发展注入新的动力，并与主要群体和其他利益攸关方共同努力，缩小实施方面的差距。让民间社会和其他利益攸关方更多参与，有效介入相关的国际论坛，提高透明度，并促进广泛的公众参与，扩大伙伴关系。通过人民、政府、民间社会、私营部门的广泛联盟，由各方携手努力，为今世后代创造我们所憧憬的未来。

三、各方态度与中国立场

在对待 2015 年后议程的立场上^②，发达国家中美、加、澳等至今没有明确表态。欧盟及其成员国则表现积极，努力塑造和引导 2015 年后议程的谈判。欧委会在 2013 年 2 月 27 日发布了其首份官方文件《一个所有人体的生活：终结贫困和赋予世界一个可持续的未来》。2013 年 4 月，欧盟旗下的德国发展研究所、英国海外发展研究所和荷兰欧洲发展政策管理中心共同发布了《后

^① 黄梅波、朱丹丹：《后 2015 国际发展议程：国际争论及发展中国家的立场》，厦门大学中国国际发展研究中心工作论文，2014 年 1 月 20 日。

^② 整理自高小升：《2015 年后国际发展议程谈判评析》，载《特区经济》2013 年第 12 期，第 44 页。

2015：全球行动，构建一个包容性、可持续的未来》的建言报告。欧盟的立场是在吸取 MDGs 的经验和基于“里约+20”峰会当前进展下，强调以下四大方面：一是确保生活的基本标准；二是增进包容性和可持续性增长的动力，保证自然资源的可持续性；三是同步推进平等、公平和正义，和平与安全；四是各国自愿决定推进发展的行动，各国主导是关键，发展议程应更共同重视全球目标与各国需要。^①

大多数发展中国家最为关注的依然是 MDGs 的继承和落实问题，部分新兴经济体和非洲国家已经表明了 2015 年后议程上的立场。2013 年 9 月 28 日，时任印度总理辛格在联大表示，2015 年后议程应以消除贫困为首要任务，同时为发展中国家提供必要的政策空间，并充分考虑发展中国家的利益，不应只关注优化资金配置，也应促进发展中国家和发达国家建立“真正的国际伙伴关系”。联合国需要提供“注重实际、界定明确”的落实手段，包括资金流动和技术转让，对发展中国家的利益充分考虑。^② 联合国非洲经济委员会提出了“非洲发展目标”（African Development Goals）的概念。^③ 目前多数发展中国家没有明确其 2015 年后议程立场，这可能会持续到 2014 年 9 月政府间谈判的启动之际。

近年来，诸多关注妇女儿童权利、移民权利、青年人权利、和平安全、环境保护、卫生、人权治理等议题的非政府组织也都纷纷出台自身的政策立场报告，或对名人小组的报告发表意见。市民社会的立场和态度对于 2015 年后议程的讨论也益发重要并受到联合国的积极推动，他们通过组织各种研讨会和宣传活动来宣示其立场和主张，如在 2012 年，联合 66 个国家的 500 多个民间组织召开主题为“反思千年目标，展望 2015 年后发展政策”的研讨会；在互联网上，联合国非政府诉讼服务机构（UN Non-governmental Liaison

^① *A Decent Life for All: Ending Poverty and Giving the World a Sustainable Future*, European Commission, February 27, 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-143_en.htm; Overseas Development Institute, European Union, European Centre for Development Policy Management, *Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*, *European Report on Development 2013*, 21 May 2013, <http://reliefweb.int/report/world/european-report-development-2013-post-2015-global-action-inclusive-and-sustainable>.

^② 王雷、樊宇：《印度总理说 2015 年后发展议程应以消除贫困为首要任务》，新华网，2013 年 9 月 29 日，http://news.xinhuanet.com/world/2013-09/29/c_117549302.htm。

^③ “Post 2015 Development Agenda Report Launched,” *Ghana Broadcasting Corporation*, August 6, 2013, <http://www.gbcbghana.com/index.php?id=1.1475972>.

Service, NGLS) 牵头开展全球发展磋商; 联合国发展集团 (UN Development Group, UNDG) 的《一百万个声音: 我们期望的世界》也积极征询民众倡议。

中国认为, 对于 2015 年后议程应强调“三重”: 一是重在促进各国团结合作, 同舟共济, 权责共担, 共同应对挑战, 彻底摆脱贫困和饥饿的威胁, 实现均衡、可持续发展和包容性增长, 增进人类共同利益; 二是重点关注解决发展中国家, 特别是非洲国家和最不发达国家面临的困难与挑战; 三是注重解决南北发展不平衡问题, 缩小差距, 推动建立合作共赢的全球发展伙伴关系, 重振国际发展合作。^① 中国外交部在 2013 年 9 月发布了其官方立场文件《2015 年后发展议程中方立场文件》, 结合中国学者及政府官员在不同场合的表态, 可以把握中国对于后 2015 发展议程的总体态度。

(一) 中国对 2015 年后议程目标的立场

第一, 坚持继承与发展、连贯性和前瞻性原则, 将消除贫困和促进发展作为 2015 年后议程的核心, 避免议程过多、过杂而偏离发展主题。

首先, 新的发展目标应是对 MDGs 的继承。一位国内学者指出了当前进程的重大危险: 2015 年后议程很大程度上为可持续发展目标 (SDGs) 的讨论所主导, 对 MDGs 的经验、教训关注较少。2015 年后议程原本是一个宏大的概念框架, 包括后 MDGs (post-MDGs) 和 SDGs 两个方面。以 2012 年 6 月“里约+20”峰会为界, 此前的讨论主要集中于后 MDGs, 而此后则主要围绕 SDGs 展开, 如何汲取 MDGs 的经验教训并予以改善被严重忽视了, 或迷失在了有关 SDGs 的讨论中。^②

其次, 2015 年后议程应坚持“以发展为主线和核心”。中方认为, “发展是社会进步的必由之路”。中国一贯强调, 要共同推动经济强劲、可持续、平衡增长。不同发展水平和阶段的经济体, 应同舟共济, 摒弃零和博弈, 携手共对挑战。“经济的增长对推动人类发展是必需的, 如果没有发展, 只能在零和游戏中进行再分配”。^③

^① 中国外交部: 《2015 年后发展议程中方立场文件》。

^② 张春: 《对中国参与“2015 年后国际发展议程”的思考》。

^③ 褚国飞, 《2015 后全球发展目标: 兼顾协调与弹性——访 CIGI 和 KDI 高级研究员巴瑞·卡林、林源赫》, 载《中国社会科学报》2013 年第 420 期, <http://www.csstoday.net/Item.aspx?id=51018>。

再次，新的发展目标应与 MDGs 保持连贯性（Consistency）。MDGs 的使命并未终结，未竟事业应进一步得到落实。应继续向贫困宣战，将消除贫困和实现共同发展作为“中心任务”。^①“里约+20”峰会也指出“消除贫困是当今世界面临的最大的全球挑战，是可持续发展不可或缺的要求和最优先事项”。同时，名人小组也建议国际社会应该避免“优先事项过多导致决策沦为妥协——用乏味和平淡取代改革性与专注度；存有‘乌托邦’式的理想”的境地。中国也认为，消除贫穷是“最大的全球性挑战”，是发展中国家实现可持续发展的“核心要件”。中国将支持把发展中国家的“脱困减贫”作为战略计划的“总体目标”。^②

第二，坚持发展模式多样化原则及普遍性原则。

要尊重各国对本国发展战略和目标的自主权，由各国自主选择适合本国国情的发展模式和发展道路。2015年后议程目标的制定一方面应简单、明了、务实，在自愿的基础上适用于全球各国，作为未来国际发展合作的指导和各国制定国家发展战略的参照。另一方面，目标应具有“灵活性”，充分考虑到各国国情、能力和发展阶段，尊重其国家发展政策和优先目标。正如《我们憧憬的未来》要求的：“可持续发展目标应当着重行动，简明扼要，便于传播，数目不多，具有雄心，具有全球性，普遍适用于所有国家而又考虑到各国不同的国情、能力和发展水平，同时尊重国家政策和优先目标。”联合国发展援助框架的制定与贯彻应以“国家拥有和主导”为基础，不强求一致或搞固定模式。^③

2014年6月3日，外交部副部长李保东在“2015年后发展议程国际研讨会”上指出，2015年后议程作为全球发展的顶层设计，需要“顶天”、“立雄心”，要制定富有雄心的目标，涵盖经济、社会、环境三大支柱，因应新形势和新挑战。^④因此，中方认为，2015年后国际发展议程的目标应包括：

^① 李保东：《在 2015 年后发展议程国际研讨会上的讲话》，中国外交部网站，2014 年 6 月 3 日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zyjh_611308/t1162118.shtml。

^② 《常驻联合国副代表王民大使在第 68 届联大二委关于议题 24：发展业务活动的发言》，中国常驻联合国代表团，2013 年 10 月 14 日，<http://www.china-un.org/chn/hyyfy/t1089275.htm>。

^③ 同上。

^④ 李保东：《在 2015 年后发展议程国际研讨会上的讲话》。

一是消除贫困和饥饿。贫困和饥饿问题既严重阻碍发展中国家经济发展和社会进步，又是地区冲突、恐怖主义蔓延和环境恶化等问题的根源之一，索马里、撒哈拉以南非洲的许多现实都表明，贫困和饥饿问题不解决，MDGs目标的全面实现就无从谈起。

二是全面推进社会进步并改善民生、推动社会包容性发展，坚持以人为本，着力保障所有人均能共享发展成果，包容老龄化、教育、医疗、妇女儿童、社保问题的发展观。

三是促进经济包容性增长，把促进经济增长作为“优先目标”、促进就业放在经济社会发展的优先位置、营造公平、公正、开放的全球贸易体系、加强全球经济治理。

四是加强生态文明建设，促进可持续发展。应树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，增强节约意识、环保意识和生态意识，形成合理消费的理念和生活方式，节约资源，保护环境。坚持“共同但有区别的责任”原则、公平原则和各自能力原则，积极应对全球气候变化。

（二）中国对建立全球伙伴关系及责任分担的立场

在全球伙伴关系的建立上，中国坚持“共同但有区别的责任”原则，该原则符合《我们憧憬的未来》的愿景，是国际社会在发展领域的重要共识和开展国际发展合作的基础。

中国认为，2015年后议程要“立地”、接地气，要以“共同但有区别的责任”原则为指导，致力于建立新型发展伙伴关系。ODA和南北合作仍是发展筹资的“主渠道”，发达国家要承担起应尽的发展援助责任，履行ODA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。^①发展援助各方应通过“扩大核心捐资总量和提高非核心资源质量”两个途径切实改善联合国发展筹资状况。发展中国家应继续加强南南合作，团结互助，共谋发展。但南南合作是南北合作的“补充而非替代”，不应弱化或冲淡南北合作的主要地位和作用。^②

（三）中国对2015年后议程磋商和实施的立场

^① 李保东：《在2015年后发展议程国际研讨会上的讲话》。

^② 《常驻联合国副代表王民大使在第68届联大二委关于议题24：发展业务活动的发言》。

2015年后议程的磋商和实施应坚持协商一致的原则以及共同参与、统筹平衡发展原则，全面、协调推进经济、社会和环境发展。首先，中方建议2015年后议程有关磋商进程应在联合国框架下进行，由成员国主导，本着公正、民主、透明的原则协商一致。中国常驻联合国副代表王民大使2013年10月14日、2014年1月27日两次在联合国表示，2015年后议程的磋商应遵守联合国发展业务活动的基本特点和普遍、自愿、赠予、中立和多边等特性，应体现成员国主导作用，并在联合国框架下推进，尊重方案国对自身发展的所有权和主导权。

其次，2015年后议程应建立完善的实施机制，保障发展资源，确保目标得以实现。一是充分发挥联合国的核心领导和组织协调作用。“加强联合国”也是《千年宣言》的关键目标之一；2013年10月14日，中国常驻联合国副代表王民大使在联大表示，联合国发展系统应为南南合作提供必要的政策和资金支持，努力探索支持南南合作的新思路和新方式，进一步支持联合国南南合作办公履行职责。二是加强发展筹资力度、建立健全向发展中国家转让发展技术的机制。广聚全球、区域和国家层面的政治意愿，为全面实现发展目标动员发展资源。发达国家应兑现其官方发展援助的承诺，遵守《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》、《发展筹资问题多哈宣言》《我们憧憬的未来》等国际共识。各国也应调动内部资源，增加发展投入，加强人力资源开发和机构能力建设，通过培训、经验交流、知识转让、技术援助（据2013年《千年发展目标报告》显示，在知识转让、技术援助方面，发达国家不甚积极，甚至近年来国际发展援助有所下降）等多种形式，加强能力建设；三是加强南南合作，鼓励和支持发展中国家在南南合作框架下，互帮互助，分享发展经验，补充南北合作，实现共同发展。

[收稿日期：2014-06-07]

[修回日期：2014-06-20]

[责任编辑：张 春]

千年发展目标与可持续发展目标

——人类发展目标同全球公共产品目标的结合？

马库斯·洛伊

【内容提要】过去 20 年中，国际上关于发展问题的辩论有两大进程：联合国千年发展目标（MDGs）进程主要关注削减贫困问题，而“里约+20 峰会”进程则旨在制定与 MDGs 相平行的可持续发展目标（SDGs）。2013 年召开的联合国大会决定，未来的发展目标必须具备真正的普世性，且只能是“单一目标体系”。这样，2015 年后国际发展议程的核心挑战便是如何同时虑及减贫和可持续发展。笔者认为，MDGs 与 SDGs 是种“合则互利、分则两伤”的关系。新的 2015 年后议程可由两部分目标组成，第一部分议程目标指向发展终极目标，而第二部分议程目标指向全球性公共产品的保护和生产。对于第一部分议程目标而言，第二部分议程目标更多是工具性的；所有国家对第一部分议程目标负有直接责任，对第二部分议程目标负有共同责任，部分国家对第一部分议程目标也负有间接责任。这一方法有效结合了人类发展目标和全球公共产品目标，代表了两种极端立场的协议，使 2015 年后议程的所有目标都具有了不折不扣的普世价值。

【关键词】中东 安全 影响 中国 对策

【作者简介】马库斯·洛伊（Markus Loewe），德国发展政策研究所（DIE）高级研究员，博士

【中图分类号】D815.4

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)04-0050-18

过去 20 年中，有关国际发展的辩论有两大趋势。表面上，它们指向同一方向，但深入考察会发现两者的侧重点和哲学理念均有不同：一方面，发展中国家在千年发展目标（MDGs）中提出了涉及收入、教育、水资源、政治参与等方面的减贫计划；另一方面，1992 年于巴西里约热内卢举行的地球峰会和 2012 年“里约+20 峰会”提出了与 MDGs 平行的可持续发展目标（SDGs）。

结果是，有两个进程在联合国体系中运行：第一个进程讨论是否应在 MDGs 于 2015 年到期后设立一个新的全球发展议程及其内容；另一进程是给未来编制了一系列可持续发展的目标。两年来，确实存在这样一种可能：这两个进程将在 2015 年带来两组指导国际发展政策的目标体系。

2013 年召开的联合国大会，旨在为后 MDGs（Post MDGs）谈判设计具体程序，注意到了这一风险。成员国随即通过了一个简短而且空洞的宣言，蕴含两大信息：一是未来的发展目标必须是真正普世性的目标；二是只能是“单一目标体系”，即不能分裂为 MDGs 和 SDGs。

当前的挑战是如何设计一个 2015 年后国际发展议程（以下简称“2015 年后议程”），它必须既能满足第二代 MDGs 的主张，又能满足 SDGs 的主张。SDGs 的拥护者视贫困为一系列需要解决的全球问题中的一个，而这又恰恰是 MDGs 拥护者所担心的，即：在未来的 SDGs 中，扶贫将居于次要地位——只是诸多议题之一。同时，SDGs 的支持者批驳认为，MDGs 支持者的发展观念过于狭隘，将直接成果凌驾于社会、经济和生态等可持续成果之上。两种关切都有道理，重要的是要找到一个两全其美的同时能满足世界各国利益的方案。

本文将讨论这将是一种什么样的方案。本文认为 2015 年后议程必须含有既相互区别又相互参考的两组目标——一组专注于人类发展，另一组专注于全球公共产品，因为这种区分可以同时解决 MDGs 和 SDGs 的核心关切。

一、千年发展目标的由来

MDGs 缘于同华盛顿共识的分道扬镳。后者主导了 20 世纪 80 年代的国际论坛。MDGs 最早表现在国际货币基金组织（IMF）和世界银行的稳定和结构调整计划中。该计划用来稳固深陷债务之中的发展中国家的经常项目和财政

预算、连续与非干预的货币政策和财政政策以及结构性市场改革（市场开放、放松管制和私有化）。减贫与高速增长密切相关，它假定这种增长迟早会产生“大河有水小河满”的效应而惠及穷人。

但到 20 世纪 90 年代初，这一论断的早期版本日益捉襟见肘。确实，在许多发展中国家特别是非洲和拉美，贫困状况在结构调整计划下不减反增。^①早在 20 世纪 80 年代中期，联合国儿童基金会就曾批评，认为结构调整计划代价高昂并呼吁进行“富有人性的调整计划”。该要求此后逐渐获得联合国开发计划署（UNDP）的重视，后者于 1990 年发表第一个《人类发展报告》——与世界银行《世界发展报告》针锋相对。《人类发展报告》认为经济增长并不自动带来社会发展，如教育和健康指标。^②该报告还批评道，关于发展的辩论已经完全被一个对贫困问题作单一维度的、纯粹经济学的理解所主导。根据主要由阿玛蒂亚·森开创的能力法则理论^③，贫困现在被定义为对能力的多项剥夺，即：贫困是一个人缺乏执行其所期望的行动和过一种自觉的生活的必备手段。^④这里所说的能力包括五个方面：经济能力（基于收入和资产）；人的能力（健康、教育和获取食物，水和居住）；政治能力（自由、言论、影响力，权力）；社会文化能力（地位、尊严、归属、文化认同）；保护能力（抵御风险）。

20 世纪 80 年代的发展不平衡导致联合国系统在 90 年代初召开了一系列国际会议，以应对各种各样的社会和生态问题。首次会议是 1990 年在泰国宗天（Jomtien）召开的世界全民教育峰会，由联合国教科文组织主办。会议提出有关教育目标的一组界定，包括所有男孩女孩到 2000 年获得完整的初等教育。紧接着，世界儿童峰会于同年在纽约举行。此后一个特别重要的会议是 1995 年举行的哥本哈根社会发展世界峰会。各次会议均通过了相关议题（教

^① J. Betz, “Die Qualität öffentlicher Institutionen und die sozioökonomische Entwicklung,” *Nord-Süd aktuell*, Vol. 17, No. 3 (2003), p. 456.

^② UNDP (United Nations Development Programme), *Human Development Report 2000*, New York, UNDP, 2000.

^③ A. Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford: Oxford University Press, 1981.

^④ M. Lipton and M. Ravallion, “Poverty and Policy,” in H. Chenery and T. Srinivasan eds., *Handbook of Development Economics*, Vol. 3B, Amsterdam: North-Holland, 1995, pp. 2551-2657.

育、食物、儿童发展等)的一系列目标。

1996年经合组织发展援助委员会(OECD/DAC)发表《塑造21世纪:发展合作的贡献》的报告。该报告采纳了重要国际会议的核心目标,并建议建构一种全球发展伙伴关系,旨在到2015年实现这些“既雄心勃勃也现实可行的目标”。^①这些目标被称作国际发展目标,但却由各国自行落实。但这些考虑的关键在于使今后的援助更有效并以扶贫为中心。此外,OECD/DAC已将贫困视作一种多维现象,而不是简单的收入不足。

几乎所有的国际发展目标都出自2000年联合国千年峰会通过的宣言的第三章。千年宣言的其他主要篇章包括《和平、安全和裁军》(第二章)、《保护我们的共同环境》(第四章)以及《人权、民主和善治》(第五章)。

千年峰会一年后,一个由联合国、世界银行、OECD和其他国际组织代表组成的委员会得以成立,任务是具体化第三章的目标,包括16个次级目标和48个指标:MDGs就此诞生,后来扩展为今天的21个次级目标和60个指标。

2001年,冷战结束已11年且未有新的国际冲突出现,使得为千年宣言中的一系列目标附加清晰价值并确定明确的落实目标年成为可能,并于2001年作为MDGs提交联大表决(表1)

表一:千年发展目标(MDGs)

1	根除极端贫困和饥饿
2	取得普及初等教育
3	促进性别平等和提高妇女地位
4	降低婴儿死亡率
5	改善产妇健康
6	预防性病、艾滋病、疟疾和其他疾病
7	推进环境可持续发展
8	建立一个全球发展伙伴关系

资料来源:UNMDGs, <http://www.un.org/millenniumgoals/>。

^① OECD/DAC ed., *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, Paris: OECD/DAC, 1996, <http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf>, p. 2.

二、千年发展目标的优势

MDGs 有四大优点：第一，MDGs 在主客观方面都高度合理，它既量化了人类福祉和人类发展的关键方面，同时又是可能的、可接受的且易被所有人所认同，因为这些目标接近所有人——富人或穷人——的想象力。第二，MDGs 给出的目标短小精悍，很容易理解、记忆和交流。第三，MDGs 是以人为本的目标，是发展的终极目标即人所需要实现的目标，而不是实现目标的工具。换句话说，MDGs 衡量的是成果而非投入。第四，MDGs 也是 SMART（聪明）目标，即具体（specific）、量化（measurable）、认可（agreed upon）、现实（realistic）和时限（time-bound）。因此，这些目标适宜于衡量取得的进展，并比较不同国家的投入或战略的效率。

这些优势为 MDGs 提供了很多机会。首先，创造了协同性。MDGs 是一系列精简的、所有行为体至少在其公布时都认可的目标，因此营造了合作的机会。MDGs 是历史上第一次为所有发展行为体提供了一个共同的目标体系。发展中国家、传统援助国和国际组织全都认同这个目标体系。这一目标体系可以成为全球发展伙伴关系的基础。所有相关行为体从此都可为这个全球体系尽心竭力，从而实现援助国联盟、双边和多边援助国协调及统一的援助国政策的改善。这不仅可以凝聚力量，而且还搭建起进一步推进国际发展政策的平台。

其次，加强成果导向。MDGs 为一个更明确的成果导向提供了机会。MDGs 存在本身就要求在特定时间点取得具体的成果，进而提出以下要求：及时和有影响力的投入；援助效率；连续的监督；及时的调整。各援助国的单独贡献不是主要的；重要的是所有相关行为体的联合行动所造成的影响。

但 MDGs 并不设置导航机制：MDGs 只设立目标，不设立如何实现目标的战略。有人认为这是 MDGs 的重大缺陷，一再要求建立执行计划。但没有导航机制也是一种机会，因为这可使每个发展中国家都追求于自身有利的落实政策。事实上，创建 MDGs 的核心宗旨之一恰恰是为了加强制定发展政策的自主权：让各国坐在驾驶座上，而不是像 20 世纪 80 年代那样教它们如何行为。事实上，迄今并不存在适用于每个国家的单一的 MDGs 战略。

第三，使所有参与方负责。MDGs 的存在使发展中国家和发达国家的公众都可质询其政府为实现 MDGs 做了什么，使其可基于特定基准比较政府政策的成果，并使政府对其在实现 MDGs 中的政策失败负责。

第四，调动能量和资源。MDGs 因易于接受、理解、记忆和交流而成为一个完美的公关工具。2000 年后，MDGs 非常有利于将公众注意力从全球北方重新转移至南方，有利于动员各国的公民社会并使其要求自身政府加大对国际发展的努力和贡献。这又一次燃起北方国家对发展问题的兴趣并强化了其为援助提供更多资源的意愿。此外，MDGs 提高了所有（北方和南方）相关行为体的责任感，有助于强化发展政策的成果导向和效率。

因此，MDGs 的拥护者认为，2015 年后议程要取得成功，就应如同 MDGs 一样既直接又现实。

三、千年发展目标的不足

与此同时，MDGs 的批评者也指出了这些目标的诸多缺陷：

首先，MDGs 是一个不完整的议程。这些目标发端于千年宣言，但仅涵盖其第三章（发展和消除贫困）和第四章的某些部分（保护我们的共同环境），而完全放弃了第二章（和平、安全和裁军）及第五章（人权、民主和善治）的目标。

这些目标也只是涵盖了贫困的多个维度中的一部分。MDGs 目标 1 涵盖经济能力，而 MDGs 目标 1 到目标 7 则涵盖了人的能力。但 MDGs 并没有任何评估社会文化能力和政治能力（自由；言论，获得公正、透明）变化的目标，而保护能力只是偶有提及。

MDGs 还放弃了国际社会在 20 世纪 90 年代多次全球会议上同意的许多目标。表 2 显示，MDGs 仅仅反映了联合国在 2000 年 4 月世界教育论坛上通过的《达喀尔行动框架》（Dakar Framework for Action）中的六个教育目标中的一小部分。

其次，MDGs 忽略了分配问题。不平等对发展问题的许多方面是一个严重的障碍。然而，MDGs 仅一个指标涉及分配的一个方面（MDGs 目标 1）：最

穷五分之一人口的消费占比。此外，MDGs 目标 1 至少重点关注社会中最贫困的人群。相比之下，MDGs 目标 4 和目标 5 要求改善死亡率的中位值年龄而没有提及谁将受益于这种进步。结果，许多政府就可能倾向于减少已经享有低于平均水平比率的社会人群（如城市中产阶级）的儿童和产妇死亡率。与住在棚户区 and 乡村定居点并很难获得医疗服务的最贫困人群相比，上述群体可以更低廉更容易的方法实现进步。

表 2：《达喀尔行动框架》（2000）

我们在此集体承诺将致力于实现下述目标：
(i) 扩大并改善早期综合儿童看护和教育，特别是残障儿童；
(ii) 确保到 2015 年所有儿童，特别是女孩，处在困难状况的儿童和少数民族儿童，能获得并完成自愿和义务优质初等教育；
(iii) 确保所有青年和成人的学习需求可以通过获得合适的学习和生活技能计划得到满足。
(iv) 到 2015 年成人特别是妇女识字率提高 50%，所有成人平等获得基础和继续教育；
(v) 到 2005 年消除初级和中等教育中的性别歧视，并到 2015 年实现男女平等接受教育，重点在确保女孩获得完整和平等的优质基础教育；
(vi) 改善教育质量的各个方面并确保各个方面优秀，从而所有人都可以在识字、算术和基本生活技能方面获得认可的、可量化的学习效果。

资料来源：UNESCO, *The Dakar Framework for Action: Education for All – Meeting Our Collective Commitments*, Text adopted by the World Education Forum, Dakar, Senegal, April 26-28, 2000.

注：只有黑体字部分才被纳入千年发展目标议程。

再次，有些 MDGs 目标仅衡量产出或投入，而不衡量效果或发展带来的影响。如目标二仅衡量教育的输入，而不管教育的质量或与经济、社会和政治生活的关系。MDGs 的存在确实促进入学率的大幅提升，但这在许多国家却以教育质量为代价：更多学生上学了，但教师人数和校舍却没有相应增加。

第四，有些 MDGs 目标甚至无法量化，要么是因为没有建立指标或目标，要么是因为有些指标没有现成数据。例如，大多数发展中国家没有基准年（1990 年）的产妇死亡率数据，而这些数据对于记录自那时以来的进展和对照到 2015 年降低产妇死亡率 3/4 的目标是否实现所必需的。有的 MDGs 目标没有任何指标，如 MDGs 目标 1 的具体目标 1b（每个人都有生产性就业和体面的工作），MDGs 目标 7 的具体目标 7a（环境可持续性），及 MDGs 目标 8 的大多数具体目标（全球发展伙伴关系）。这些指标最初是想用来量化援助国贡献的。

第五，MDGs 不能轻易地转变为国家目标。最早它们是按照全球目标设计的。但为了确立国家责任，这些目标未经修改而渐渐被视为国家目标。这一解释对最不发达国家构成了特殊的挑战。这些国家 1990 年时在大多数 MDGs 的指标上都比其他国家表现更差。这使它们很难实现 MDGs 目标 1 具体目标 1c 所要求的到 2015 年实现营养不良人口比例减半的目标。营养不良比例较高的国家比其他国家更难达标，因为该目标意味着需要减少的饥饿人口绝对值更大。因此，最好制定一个更加公平的公式，以便对每个国家在执行全球共同目标上的责任和贡献进行分配。

同时，许多国家看上去失败了——它们特别穷因而获得特别多的援助，这是挫伤援助国接受发展合作的一个重要因素。我们观察到，平均而言，与较为发达的国家相比，初始贫穷指数（高婴儿死亡率、高失学率）高的国家的绝对值（如婴儿死亡率百分点）进步更大，但相对值进步较小。因为取得 MDGs 的时间曲线呈现 S 型：开始阶段进步较小，中期进步加速，后期进步又较小。制定 MDGs 的相对值比绝对值更适用于具体国家。适用于国家层面的最现实的 MDGs 数值应该在相对值和绝对值之间的某个位置。

第六，有些全球层面的目标从一开始就不现实，如 MDGs 目标 2 要求在世界范围内普及初等教育；而有些目标又定得太低，至少从全球层面看，如 MDGs 目标 1 要求收入贫困人口比例减半，而根据世界银行的数据该目标业已实现。

第七，MDGs 缺乏合法性，至少初期如此：它们当时由经合组织和一些国际组织的专家委员会甄选并制定，却鲜有南方国家代表参与。此后，也没有

任何合法的国际机构予以正式通过：它们2001年被提交联合国大会，但是没有获得任何正式的背书行动。当然，这一程序性错误后来以某种方式得以纠正：联合国成员国通过了几个宣言，大量引用MDGs，间接使这些目标得以合法化。这包括2002年联合国筹资发展会议通过的《蒙特雷共识》、2005年约翰内斯堡世界峰会通过的《可持续发展宣言》以及《2005年世界首脑会议成果文件》，等。此外，MDGs较好地反映了中低收入国家的贫困和弱势群体的核心关切和期盼。但也有人认为，MDGs重新回到了经合组织的倡议：主要基于经合组织援助国和亚非拉低收入伙伴国家之间的传统的发展合作制度。

与此同时，MDGs的哲学也主要是冷战时期和后冷战初期的产物：大量既缺钱又缺技术的欠发达国家和少量有意向别国提供援助的富国。MDGs传达了这样的信息，即发展中国家自行完成前七项目标，而援助国有义务支持前者完成MDGs目标8。当然，今天的世界已不再如此两极分化了；今天的国家更加多样化，问题也多样化了，不少国家既是援助接受国，同时又是援助国。

再则，许多人还批评MDGs太注重社会部门而忽视生产部门 and 经济发展。这个判断是不公平的，基于两个理由：一是MDGs并不注重具体部门，而是注重人类发展的目标。为实现卫生目标（目标4至目标6）就可能需要投资于卫生部门，也可能（常常更可能）要求投资于教育或水资源部门。二是经济增长、交通基础设施和一个高效的民营部门很可能是长期扶贫减困和实现MDGs的重要先决条件。但它们本身不是目的，因此不应在MDGs进程中占据一席之地。

四、可持续发展目标的由来

SDGs的拥护者进一步批评MDGs的其他三个方面：第一，这些目标不是全球目标，而是完全把责任推给发展中国家；第二，这些目标总的来说是中短期目标，因此有悖于可持续发展政策，后者必然是较长期的；第三，可持续发展政策的核心关切，主要是环境目标，没有得到充分反映。

这些批评观点是合理的。第一个批评可以利用共同但有区别的责任原则加以解决，即制定目标时必须考虑不同国家的不同发展阶段。换言之，每个

国家必须按照自己的能力和需求实现符合本国水平的本国目标，同时也根据自身能力对其他国家完成国际水平的目标作出应有的贡献。这种方法反映出当今的世界已经不再是由援助国和受援国组成的两极格局。每个国家都被当作潜在的援助国，同时又是潜在的受援国。

表 3：“里约+20 峰会”宣言提出的 SDGs 议题

扶贫	非洲
食品和营养安全以及可持续农业	地区性行动
水和卫生	减少灾害风险
能源	气候变化
可持续旅游	森林
可持续交通运输	生态多样性
可持续城市和人类定居	沙漠化、土地退化和干旱
健康和人口	山脉
促进充分就业和生产性就业、所有人 体面的工作和社会保障	化学物质和废弃物
洋和海	可持续消费和生产
小岛屿发展中国家	采矿
最不发达国家	教育
内陆发展中国家	性别平等和赋予妇女权力

资料来源：Rio+20 UN Conference on Sustainable Development, *Outcome of the Conference: The Future We Want*, A/CONF.216/L.1, June 19, 2012.

另两个观点对 MDGs 提出更一般的质疑。但现有的对 SDGs 的提议并不能解决第二项批评所指出的问题。它也是短期性的，其指标也并不包含可持续性。提议的议程区别于 MDGs，不过是从可持续发展的角度而来的更为宽泛的目标。由于对 SDGs 议程的每项建议仍处于讨论中且充满变化，表 3 列举了“里约+20 峰会”最终报告所建议的 SDGs 议题。

当然，MDGs 并非纯粹的社会—政治议程，潜在的 SDGs 也非纯粹的环境

议程。两个进程含有相似的理念。其区别在于不同的思想基础：MDGs 旨在改善最穷人口的生活状况，而 SDGs 旨在形成可持续发展路径。

五、一个新国际议程的诸结果

必须避免的是，未经协调而创建 MDGs 和 SDGs。的确，有必要设计一个综合性的 2015 年后议程，同时虑及减贫和可持续发展。如果两套议程同时存在，很可能导致其中一套更受关注、充满动力，或不同国家偏向不同议程。此外，两套议程之间的联系很可能被忽视。迄今为止，很少有人研究这些联系：这主要是社会成就的环境后果，抑或反过来是环境目标的社会后果。这二者是“合则互利、分则两伤”的关系……并不能简单地地下结论。^① 即使分裂性也不能作为两套议程的理由。分裂性是客观存在的，无论我们如何架构未来的发展议程。相反，国际社会应该考虑接受这种分裂性，就像接受相互协作一样。应该尽量利用可以相互协调的目标，但对难以相互协调的目标，也应予以正视并找出明智的方法加以对待。因此，协调与否都关系到未来目标的制定。当所有目标进入同一个议程后，矛盾就容易解决了。

这一联合议程必须包括 MDGs 优势并避免其缺陷，其目标必须：如同 MDGs 一样主客观高度一致；依然是数量有限的且易于理解的目标；如同 MDGs 一样以人为本，是终端目标而非工具；是 SMART（聪明）的，即具体、量化、认可、现实和时限；比 MDGs 更为全面，即包括发展/福祉的其他方面如政治、社会文化和保护性能力；虑及分配问题；避免前后不一致，所有目标均应聚焦结果而不是投入或产出；是真正普世性的，即在全球层次上确立的，但对所有国家来说又是高度相关且可国别性适用的；对所有国家有约束力；是雄心勃勃又现实公正的，包括从全球层次和单个国家角度看；调控发展的可持续性；所有国家和行为体（国家、社会、私营部门等）从一开始就参与谈判并由联合国正式通过。

无疑，对未来任何发展议程都必须符合上述标准，存在广泛共识。但仍

^① M. Loewe et al., “Post 2015: Green and Social – How to Manage Synergies and Trade-offs in the Coming International Development Agenda?” Briefing Paper, Bonn: DIE, 2014 (forthcoming).

存在相当大的内部紧张，有的标准相互冲突。例如，既要目标精悍，又要目标全面，这是自相矛盾的。同样，也不可能仅用 SMART 目标来构建一个能全面覆盖所有发展/福祉相关方面的议程。发展/福祉的有些方面很难，其他方面又不可能细化和量化。例如，对于缘何 MDGs 完全忽略千年宣言中的第 2 章和第 5 章（和平、安全和裁军；人权、民主和善治），也有相当合理的解释。要找到一个好的、单一的、能够代替衡量和监督和平或人权发展的指标谈何容易；也许需要列出一长串指标，姑且不说对列入清单的指标能否达成协议。

另外，未来的议程不可能同时满足下面所有 4 项标准：第一，真正普世性的，即在全球层面上确立的，但对所有国家来说又是高度相关且可国别性适用的；第二，雄心勃勃又现实公正的，包括从全球层面和单个国家角度看；第三，对所有国家有约束力；第四，目标短小精悍并易于理解和记忆。

满足下面两三项标准是可能的，但无法做到同时全部满足：假如某些目标既有普世性（适用于所有国家并用来指导其行为），同时又对国家层面有约束力，那么这些目标必须可以自动转换为国家目标。MDGs 既可以转换为国家目标，又无需适应不同国家的不同需求和能力：预期所有国家都可凭借自身条件实现 MDGs 指标上的同等进步，如绝对贫困人口的比例减少一半。如前所述，这种做法对欠发达国家并不公平，因为相对条件下的同等改善意味着更贫穷的国家必须取得更大的绝对进步值。如果这些目标针对所有国家——不仅针对低收入和中等收入国家，而且针对高收入国家，那将更不公正。

建立一个分类转换程序，此问题便迎刃而解：对国家进行低、中和高收入的区分，然后赋以不同难度的任务。这只是解决了初步的问题，因为只要属于同一小组（如以购买力平价计算人均年收入水平在 1,036—12,615 美元之间的中等收入国家），这些收入差异巨大的国家也必须完成相同的 MDGs 指标。这里还有一个问题，即不同小组间的门槛不连贯。如当一国人均年收入从 12,615 美元增加到 12,616 美元时，它就会因组别变化而必须完成困难得多的任务。只有连续的转换因素才能解决这一问题，因为它使完成任务的困难程度上升比较平滑，不会随收入水平或其他发展指数的上升形成任何断层。

但所谓连续转换程序很难理解——至少对非专业人士如此，并可能导致始料不及的后果。这将同上述第四条准则相冲突，并使未来的发展议程丧失

MDGs 的主要优势之一，即目标易于理解、记忆和交流。

另一个挑战是如何调控发展的可持续性。当然，这可以加强可持续目标即目前的 MDG-7，将涵盖环境和自然资源保护等更多方面。但“可持续性”还有更宽泛的含义。它可定义为持续力，不仅受制于环境，还受制于经济和社会退化。这样，调控可持续性就意味着，必须虑及实现一个目标对这一目标本身或对其他目标的长期负面影响。这一任务要求将未来国际发展目标界定为一个动态的最优化问题，又使这些目标变得非常复杂和难以理解。

解决这一问题的途径之一是同时界定目标变量及其副作用，如尽可能消除收入性贫困但同时不加快气候变化的目标。但这又产生了一个新问题：扶贫可以按全球层面或国家层面或次国家层面来计量，而气候变化只能在全球层面计量。这是因为扶贫是人类发展的终端目标即以人为本的目标，而气候稳定是以地球为本的目标。人们可以不用担心预期几十年后气候变化对人类发展的报复。所以，气候稳定可以被看做为人类发展可持续性的调控变量或者人类发展中的大多数方面长期进步的一个工具性变量。

因此，务必将气候变化作为未来全球发展议程的一个目标。但将其置于如削减收入贫困、营养、教育和健康等人类发展终极目标之后，也是有问题的。限制气候变化也许比在 MDGs 上采取更多行动还要紧迫，但从整合层面（全球层面对单一或国家层面）、时间层面（长期对短期）和功能层面（工具性对最终目标）来看，限制气候变化目标同大多数 MDGs 截然不同。

其他高度重要的目标也可适用于这一逻辑，如：金融市场的稳定性；一个开放的、规范和公正的贸易体系；同传染病作斗争；全球联合管理海洋、大气层，太空，极地区域，淡水资源；控制国际恐怖主义；等等。所有这些都是高度重要的全球目标，但更多是调控可持续性、长期人类发展的工具。

最后，两种要求之间当然也存在矛盾，一是涉及发展问题的所有国家和所有行为体（国家，私营部门，社会倡议者和国际组织）平等决定未来的要求，一是涵盖人类所有相关领域的宏大目标的要求。今天，涉及发展问题的国家和行为体之间的不同利益比当初 MDGs 建立时还要多元化，因此所有利益攸关方必须做出一定的妥协。任何人都别想得到一个完美的 2015 年后议程。

但也存在一些睿智的妥协。因为在许多领域，冲突并不真正源于这种发

展成果上的利益冲突。相反，这种分歧更可能是不同的国家和行为体对实现特定目标的公平成本负担问题存有不同意见。在这种情况下，谈判应该着重于融资负担的分配，而不是某个目标的具体内容。

六、目标选择

2014 年初启动的未来发展议程谈判的一个主要议题是，该议程将包括哪些目标。对这个议题的讨论应该遵循上述选择标准，尽管这些标准不是没有问题，上文已经讨论过如何统筹这些问题。

无论如何，消除收入贫困、食品安全、教育、医疗卫生、计划生育和性别平等肯定会以这样那样的方式重现，当然将比今天的 MDGs 更聚焦于结果，特别是教育的相关目标。此外，列入一个基础设施目标是个不错的主意，也获得多数国家的赞同。这一目标将包括已经列入目标名单的水、卫生、保障性住房和能源供应等次级目标。

此外，很可能就抗压力（resilience）目标达成一致。抗压力目标指向人类和社会安全，即人类面对社会风险、经济风险，自然环境风险（地震、洪涝、旱灾等）、人为环境灾害（河水污染、土壤退化、森林消失、核灾难等）和社会政治风险（盗窃、家庭暴力、暴力袭击、绑架、暴乱、移居、酷刑、战争、政变等）等的自我保护能力。

尽管一些国家会表示反对，引入一个政治和社会文化能力框架（人权、善治、和平、安全、公民权利、社会包容，等等）仍是值得期待的。

同时，将分配问题纳入考虑也是值得期待的。这并不意味着引入额外的有关分配的目标，而是衡量不同人群在每项目标上的成就甚或依据不同人群（穷人和富人、女人和男人、城市和乡村、弱势和强势等）对相应成就进行加权处理，以避免这样的情况，即：一国在特定目标上的总体进步要么掩盖了重大的内部差别，要么在极端情况下只是既得利益者的进一步获益。

最可能引起争议的是如何增进环境目标的地位。“里约+20 峰会”宣言给未来可持续发展目标提出了几条意见。许多意见已经作为次级目标或指标（如生态多样性、森林保护，减少碳排放）加入 MDGs 议程，但这些指标应受到

的承诺和地位有待加强。“里约+20峰会”宣言建议的其他目标也包含成果，因而很容易纳入新的发展议程（如防止沙漠化、土壤退化或淡水资源过度开采）。另一些目标就不那么容易纳入，因为它们根据微观指标进行衡量，严格说来称不上真正的最终目标，而是工具或发展的“推手”，诸如气候稳定指标。没有这些推手，许多终端发展目标从长远看就不可能完成。

同样，在当前的 MDGs 中再增加诸如经济增长、获得技术、药品、公正的全球贸易或资本市场的稳定性等目标也没有多大意义。有评论家提出将这些目标融入未来的国际发展议程，但是这些目标只是诸多人类终极目标实现短期的和特别是长期的进步的条件。正如气候稳定性和环境保护的某些方面，都只是关键的工具而不是最终发展目的。

此外，相比大多数 MDGs，这些工具性目标需要国际合作。一国政府不能独自决定是否完成这些目标，因为会对其他国家产生影响。搭便车是可能的，因为实现这些目标的成本必须由单个国家承担，但受益却是集体性的。

七、一项包含两部分内容的议程

2015年后议程还将伴有第二部分议程：一项全球公共产品的保护和生产目标（表4）。这包括目前 MDGs 目标 8 中的诸多指标，也包括来自于 SDGs 的诸多工具性目标。无论如何，这一部分议程目标必须比 MDGs 目标 8 更宏大、具体、量化和有约束力。思考这一问题的方法之一是“共同但有区别的责任”原则。

第二部分议程可能涉及的问题包括 10 项：气候稳定性；防止海洋过度捕捞、海洋酸化和向海洋倾倒固体垃圾；联合管理稀有矿物资源、全球能源保护和鱼类保护；联合管理全球食品生产；跨界管理水资源；控制传染病；开发一个准入的、平等的和规范的国际贸易体系（MDGs 目标 8 的一项指标）；全球金融体系的稳定性和整合；遏制国际恐怖主义；销毁杀伤人员的地雷和大规模杀伤性武器；等等。此外，第二部分议程还需含有这样一项协议：公平分配保护和生产公共产品的成本，包括为实现第一部分议程和发展政策一致性目标的发展援助的有约束力的承诺。

两部分议程相互依赖并因此构成一体，应作为一揽子计划进行谈判。但也有理由将此分成两大清单。首先，同第一部分议程目标相比，第二部分议程目标的观念和方法论是不同的：其一，第二部分议程是工具性的，而不是发展的最终目标；其二，不像第一部分议程那样，第二部分议程重视投入和产出而不是目标的影响或成果；其三，第二部分议程用宏观指标来衡量，即以地区、国家或全世界作为参数，而第一部分议程的多数指标都是微观变量，均采用个体数据；其四，第二部分议程着眼于事关所有人的全球公共产品，而第一部分议程目标却重视全球范围内大多数贫困人群的主要问题。^①

表 4：2015 年后议程的两部分结构

第一部分：人类发展目标 (发展的最终目标) 5-8 个目标，例如：	第二部分：重要的全球公共产品 (工具性目标/发展的推手) 5-8 个目标，例如：
减少收入贫困； 食品安全； 教育； 健康和计划生育； 基础设施（能源、住房、水和卫生）； 环境（清洁空气和水、保护资源）； 弹性（人类和社会安全）； 善治（透明、效率、政治参与和公民权）； 监督：地方（微观）层面上的监督，和在性别、收入、地理位置上加以区别以便对政策结果分配和平等问题进行调控。	限制气候变化； 全球联合管理海洋、大气、太空、极地地区、淡水资源； 遏制传染病； 改善金融市场的稳定性； 创造一个公开、规范的、公正的世界贸易体系； 制止国际恐怖主义； 裁减杀伤人员的地雷和大规模杀伤性武器； 监督：国际层面上的监督。

资料来源：笔者自制。

^① See H. Janus and N. Keijzer, “Post 2015: How to Design Goals for (Inter)National Action?” *Briefing Paper*, No. 23/2013, Bonn: DIE, 2013.

其次，第二部分议程目标对于第一部分议程目标是工具性的。第一部分议程目标内部也是相互支撑的（如教育和健康），但两部分议程的积极因果关系是单向的：扶贫也可影响第二部分议程目标，但却是消极的（如气候变化）或相比之下非常小（如减少穷人数对金融市场稳定的积极影响微不足道）。

第三，两个部分议程的目标反映了两种略有不同的哲学思想，很难同等程度地融入单一议程中。坚持 MDGs 的人警告说，由一个更全面的 SDGs 来代替 MDGs 将使扶贫和发展问题在一个更宽阔的解决全球问题的议程中被边缘化，而 SDGs 的倡导者则担心仅从“里约+20 峰会”成果文件中选出的少许目标将会淹没整个可持续发展的哲学。

一揽子计划内的两个部分目标清单的分裂，可被视作两种极端立场的妥协：一种立场认为新的国际发展议程应该继续重视全球贫困而不是全面关注全球问题；而另一种立场则认为鉴于这些问题的相互依赖性，新议程必须使目前的 MDGs 更全面，甚至应该带有更激进的全球观念，而不是仅仅关注数量越来越少的援助依赖国。

八、未来议程的范畴

2015 年后议程的所有目标必须具有不折不扣的普世价值：第二部分议程目标本身就有普世定义，因为这些目标偏重全球公共产品，因此只能用全球层面的数据来衡量。但第一部分议程目标也应适用于所有国家，约束所有国家，对所有国家一视同仁，而不能像 MDGs 那样仅针对发展中国家。这将需要加以区分：将全球目标转变为国家目标，使得这些目标既容易实现，又适应于每个国家的不同能力。这也可以鼓励富国的减贫、婴儿死亡率降低和辍学率下降。

这些目标应被视为一项全球性挑战，所有国家只有相互合作才能驾驭它们。所有国家对第一部分议程目标负有直接责任，对第二部分议程目标负有共同责任，部分国家对第一部分议程目标负有间接责任。间接责任可以通过两个方面实现：一是对实现第二部分议程目标作出贡献，即保护和生产所有有利于实现第一部分议程目标的公共产品；二是向不能依靠自身力量实现第

一部分议程目标的国家特别是非常贫穷和脆弱的国家提供资金和技术援助。

这样，对外援助将仍是执行新的发展议程的重要因素，这意味着援助有效性仍至关重要。但至少资金援助将只会对越来越少的最不发达国家重要。与此同时，国内筹款对世界各国都将日益重要。对“援助”的替代性观念可以是“为实现新 MDGs 的资金贡献”，这可以导致对全球发展融资的更加全面的理解。不同国家为保护和生产全球公共产品所提供的资金贡献理应不同，须基于其承认国际和国内不平等的各国财富与人均收入水平确定，进而也允许极度贫困的国家作出负贡献即成为纯粹的受援国。这将体现某种金融机制的自启机制和基本国际协议（国际税收和费用；非法金融流动协议），反对后殖民时代的捐助国—受援国的“援助”关系，后者包含内嵌的权力不平衡和有缺陷的审计机制。说到底，援助有效性概念将被“全球可持续发展融资有效性”概念所取代，后者包括公共和个人、国内和国际的资金来源。

这一真正普世性的议程在催生真正的政策一致性方面也将比 MDGs 能力更强。迄今为止，政策一致性被界定为“不伤害”减贫目标。相比之下，新的全球框架必须使与发展有关的部委和机构密切协作，同其他部委和机构协调一致，并就包括共同目标和指标原则的统一战略达成一致。这样，所需要的就是一种指导全球发展的系统和逻辑一致的概念方法，它得到“整个政府”的接受和贯彻。成员国的其他部委不能仅仅满足于保证其政策“不伤害”减贫目标。它们必须在执行服务于明确的全球目标的政策时发挥积极作用，并在拟定确保部际政策一致性的战略时更加紧密地合作。这样的政策一致性提升援助国的可信性。政策一致性和援助国可信度归根结底比动员更多的援助和非援助性资源更为重要。当然，政策一致性本身并非目的。它只是发展的重要先决条件，因而应被纳入新发展议程的第二部分议程目标之中。但由于它并非发展的终极目标之一，因此不能成为第一部分议程目标的一部分。

[收稿日期：2014-12-20]

[修回日期：2014-05-21]

[翻 译：鲍世奋]

[责任编辑：杨 立]

千年发展目标塑造中的 全球共识性与大国主导性

黄 超

【内容提要】联合国千年发展目标（MDGs）缘起于 20 世纪 90 年代的一系列联合国峰会，历经经济合作与发展组织的发展援助委员会（OECD/DAC）发布的《塑造 21 世纪》报告提出的“国际发展目标”，并通过 2000 年《联合国千年宣言》和 2001 年《执行〈联合国千年宣言〉的路线图》予以正式确认，并由 2002 年《蒙特雷共识》和 2005 年世界首脑峰会《成果文件》加以丰富和完善。本文突出强调，MDGs 并非单纯地缘起于联合国千年峰会：一方面，其全球共识性基础在于 20 世纪 90 年代所召开的一系列联合国峰会所达成的诸多行动方案，这促进了 MDGs 的全球性广泛认同；另一方面，OECD/DAC 提出的“国际发展目标”也对 MDGs 有着重要影响，体现了 MDGs 形成塑造过程中的大国主导性和以“援助国为中心”的特征。目前，关于制定 2015 年后国际发展议程的讨论已进入关键阶段，能否夯实新目标的全球共识性基础以及能否避免大国主导性，对于构建更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系将至关重要。

【关键词】千年发展目标 全球共识性 大国主导性 2015 年后发展议程

【作者简介】黄超，上海社会科学院世界经济研究所副研究员

【中图分类号】D815.5

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)04-0068-14

当前，全球发展议程进入一个承前启后的特定阶段：一方面，联合国千年发展目标（MDGs）已取得重大进展，但具体到各个特定领域和议题，进展状况参差不齐；另一方面，实现 MDGs 的期限即将在 2015 年底到来，国际社会就制定 2015 年后国际发展议程（以下简称“2015 年后议程”）正展开激烈讨论。目前国内相关的研究，重点讨论了 MDGs 的实施进展，评析了 MDGs 存在的缺陷与不足，展望了 2015 年后全球发展议程的前景与未来的趋势^①，但对 MDGs 的形成关注不够，大多认为 MDGs 起源于 2000 年的千年峰会；而国外的研究分析了 MDGs 的演进历程，重点探讨了推进 MDGs 的战略。^②戴维·休姆（David Hulme）等人分析了 MDGs 演进的历史，但并没有对 MDGs 形成过程中的特征加以分析。^③

立足于这一背景，本文回顾了 MDGs 的形成过程，提出 MDGs 的制定具有广泛的全球共识性基础，同时也深深地打上了大国主导的烙印。MDGs 与 2000 年联合国千年峰会的召开及《联合国千年宣言》（以下简称“《千年宣言》”）的通过密不可分，但它并非缘起于 2000 年，而是源于 20 世纪 90 年代联合国一系列社会发展会议，是这些全球峰会达成的发展目标的延续。^④具体来说，它来源于 90 年代早期至中期的一系列联合国峰会，这些峰会产生了关于儿童、环境、人权、人口、社会发展和妇女等众多议题的大量行动议案。

^① 参见陈志刚、游珂：《千年发展目标的回顾与展望》，载《发展研究》2011 年第 6 期；黄超：《理想与现实：千年发展目标的局限与前景》，载《外交评论》2013 年第 5 期；黄梅波、吕少飒：《联合国千年发展目标：实施与评价》，载《国际经济合作》2013 年第 7 期；祁怀高：《联合国千年发展目标与中国发展理念的互动》，载《国际关系学院学报》2012 年第 6 期；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 3 期；等。

^② Sakiko Fukuda-Parr, “Millennium Development Goals: Why They Matter,” *Global Governance*, Vol. 10, 2004, pp. 395-402; Ashwani Saith, “From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation,” *Development and Change*, Vol. 37, No. 6, 2006, pp. 1167-1199; Sanjay Reddy and Antoine Heuty, “Achieving the MDGs: A Critique and A Strategy,” Cigi Library, August 12, 2004, <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/13325/1/Achieving%20the%20MDGs%20A%20Critique%20and%20a%20Strategy.pdf?1>, pp.1-64; Aram Ziai, “The Millennium Development Goals: Back to the Future?” *Third World Quarterly*, Vol.32, No.1, 2011, pp. 27-43; Jan Vandemoortele, “The MDGs Story: Intention Denied,” *Development and Change*, Vol. 42, No. 1, 2011, pp. 1-21.

^③ David Hulme, “The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World’s Biggest Promise,” *Working Paper*, No. 100, September 2009, Brooks World Poverty Institute, http://www.bwpi.manchester.ac.uk/medialibrary/publications/working_papers/bwpi-wp-10009.pdf, pp.1-54.

^④ Reddy and Heuty, “Achieving the MDGs,” p. 3

这些行动议案为 MDGs 的形成塑造了全球共识性的基础，也促进了 MDGs 的广泛认同。与此同时，1996 年经济合作与发展组织的发展援助委员会（OECD/DAC）提出的“国际发展目标”也对 MDGs 有重要影响，为后者的形成打上了大国主导的烙印。目前，2015 年后议程已进入激烈的争论中，是否存在全球共识性的基础以及能否避免大国主导性，对于构建更加平等均衡的 2015 年后议程至关重要。

一、MDGs 的形成、丰富与完善

MDGs 是当前国际发展合作的重要框架，它有效形成了减贫的全球共识，对国家和国际政策的优先事项和发展理念都产生了深远的影响，它是联合国改变世界的最重要思想之一。^① 2000 年《千年宣言》通过和 2001 年《执行〈联合国千年宣言〉的路线图》公布，标志着 MDGs 的基本形成并被广泛接受。2002 年蒙特雷发展筹资问题国际会议达成的《蒙特雷共识》，从实现发展目标的筹集资金方面丰富了 MDGs，而 2005 年联合国高级别首脑会议的最终文件则进一步完善了 MDGs 的内容。^②

（一）《千年宣言》和 MDGs 的基本形成

在经历了激烈的争论和妥协的谈判过程后，《千年宣言》于 2000 年 9 月 8 日得到了联合国千年峰会成员国的一致赞同。189 个国家的 147 位国家元首和政府首脑一致通过了该宣言。《千年宣言》阐明了他们对发展、减贫、和平与安全、环境保护、民主和人权的决定，宣誓“要不遗余力地帮助十亿多男女老少同胞摆脱目前凄苦可怜和毫无尊严的极端贫穷状况，决心使每个人实现发展权，并使全人类免于匮乏”。^③ 该宣言共包括八章：第一章是序言，第二章是和平、安全与裁军，第三章是发展与减贫，第四章是保护我们共同

^① Sakiko Fukuda-Parr, Alicia Ely Yamin and Joshua Greenstein, “The Power of Numbers: A Critical Review of MDG Targets for Human Development and Human Rights,” *Synthesis Paper*, May 2013, The FXB Center for Health & Human Rights, Harvard University, http://fxb.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/5/2013/09/Synthesis-paper-PoN_Final1.pdf, p. 4.

^② 叶江、崔文星：《联合国千年发展目标实绩评析》，第 29 页。

^③ 联合国大会第五十四届会议：《联合国千年宣言》，A/RES/55/2，2000 年 9 月 13 日，第 4 页。

的环境，第五章是人权、民主和善治，第六章是保护易受伤害者，第七章是满足非洲的特殊需求，最后第八章是关于联合国的改革。

为了避免《千年宣言》重陷联合国很多决议达成后很快就被遗忘的命运，2001年初期，秘书长安南指定迈克尔·多伊尔（Michael Doyle）和简·范达莫特（Jan Vandemoortele）建立并共同主持一个由来自联合国、世界银行、国际货币基金组织（IMF）和 OECD/DAC 等组织代表形成的专家小组，围绕《千年宣言》达成的承诺构建一套目标体系。他们主要从《千年宣言》的第三章“发展与减贫”和第四章“保护我们共同的环境”提出的目标选择了那些被认同的量化指标和具有初始数据的具体目标共 18 项，并把它们排成 8 个主要目标，选择了每个目标的相关指标，共 48 个，将之命名为“千年发展目标”（Millennium Development Goals）。^① 随后，秘书长安南以之为基础，公布了《执行〈联合国千年宣言〉的路线图》作为《千年宣言》的实施方案。《路线图》提出的八项目标包括：消除极端贫困和饥饿、普及初等教育、促进两性平等并赋予妇女权利、降低儿童死亡率、改善产妇保健、防治艾滋病、疟疾和其他疾病、保护环境和可持续发展、建立全球发展伙伴关系。MDGs 是一套跨越社会、经济和环境等多个领域的明确、全面和权威的全球发展目标。

（二）2002 年蒙特雷会议与 MDGs 的丰富

2002 年 3 月，在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议通过了《蒙特雷共识》。《蒙特雷共识》一方面从实现发展目标筹资方面丰富了 MDGs，另一方面它规定了发达国家和发展中国家应该建立一种“新型伙伴关系”，并敦促发达国家就其提供的官方发展援助增加到其国民总收入的 0.7%。

《蒙特雷共识》指出，根据当时估计，达到国际商定的发展目标，包括《千年宣言》中所载入的目标，所需资源出现大量缺口。为实现这些目标，它提出了一系列拓展国际发展融资和增加发展资金来源的方式，包括动员国内的资源、吸收外国投资、促进国际贸易、以国际贸易为发展的动力，增加在发展方面的国际金融和技术合作，可持续的债务处理和放宽外债与减轻债务负担等。其中，《蒙特雷共识》还着重强调官方发展援助对于实现 MDGs 至关重要，提出要敦促发达国家争取把国内总产值的 0.7% 作为官方发展援助

^① Jan Vandemoortele, “The MDGs Story: Intention Denied,” *Development and Change*, Vol.42, No.1, pp. 5-6.

给予发展中国家，0.15%至0.20%给予最不发达国家。^①

同时，《蒙特雷共识》还规定发达国家和发展中国家应该建立一种新型的全球伙伴关系，它指出实现 MDGs 是最紧迫的优先事项，而伙伴关系则是可以把这些目标变为现实的国际合作体系的基础，是消灭贫穷和实现 MDGs 的决定性要素，强调了伙伴关系概念的不同方面。^②

（三）2005 年世界首脑会议与 MDGs 的完善

2005 年 9 月的世界首脑会议可以说是审议实施 MDGs 进展的会议，它进一步促进了 MDGs 的内化。一方面它提出了一些重要的有关发展和 MDGs 的新目标，补充了 MDGs 的内容；另一方面，在这一峰会上，发展中国家同意在 2006 年制定出实施 MDGs 的国家战略，这意味着 MDGs 的有效性不只是停留在全球层面，还将延伸到国家层面，成为国家发展战略的重要指导，并在发达国家和发展中国家实现内化。^③

在 2005 年世界首脑会议上，发达国家与发展中国家克服分歧，就《成果文件》达成一致，重申各国政府，包括捐助国政府和发展中国家政府，一致坚决、明确地承诺到 2015 年实现各项 MDGs。同时各国政府还达成一致意见，就已设立的 MDGs 目录进行显著扩充。成果文件还提出了两个新目标：一是为公平的全球化努力；二是普遍获得生殖健康服务。

总体上看，MDGs 经过 2000 年《千年宣言》、2002 年《蒙特雷共识》以及 2005 年世界首脑会议《成果文件》三个阶段后已经逐步形成并不断深化。换句话说，到 2005 年左右，MDGs 已经广泛被接受并逐渐被国际社会内化，成为国家和国际发展政策的优先事项和重要战略框架。需要指出的是，大多数 MDGs 目标并非新目标，它们源自 20 世纪 90 年代的全球会议及此前半个世纪中编纂的国际准则和国际法。实现这些目标所需的行动计划大多已经制订并由会员国在国际组织内或国际会议上单独或集体通过。^④

^① 联合国：《发展筹资问题国际会议的报告》，A/CONF.198/11，2002 年 3 月 18 日至 22 日，墨西哥蒙特雷，第 3-14 页。

^② 同上，第 36 页。

^③ 叶江、崔文星：《联合国千年发展目标实绩评析》，第 28 页。

^④ 联合国大会第五十六届会议：《执行〈联合国千年宣言〉的路线图：秘书长的报告》，A/56/326，2001 年 9 月 6 日，第 7 页。

二、MDGs 形成中的全球共识性

MDGs 并不是一夜形成的,它是建立在 20 世纪 90 年代达成的全球共识的基础上的。MDGs 中的 8 个目标,除了全球发展伙伴关系之外,诸如儿童、性别平等、教育等目标都在 20 世纪 90 年代的联合国大会中进行过谈判,并已形成了相关的全球共识。因此,MDGs 的内容并不是全新的,它与国际社会已有的全球共识存在一种衔接和继承关系,MDGs 具有的这种共识性基础是它迅速被接受和发展的重要因素。具体来看,20 世纪 90 年代早期至中期联合国召开的关于儿童、环境、人权、人口、社会发展和妇女等议题的系列峰会形成的众多行动议案是 MDGs 的共识性基础。

戴维·休姆提出,MDGs 的发展根源于 1990 年的世界儿童大会。^①会议通过了《儿童生存、保护和发展的宣言》,制定了截至 2000 年应实现的关于儿童生存、发展与保护等 6 个主要目标^②,这些目标后来演化成 MDGs 中的减少婴幼儿、产妇死亡率、普及教育等目标。具体来看,《儿童生存、保护和发展的宣言》提出:第一,在 1990 年至 2000 年之间,将婴儿和 5 岁以下儿童的死亡率减少至三分之一,或者说减少 50%—70%。MDGs 的目标 4 “减少儿童死亡率”中的具体目标 5 “从 1990 年到 2015 年将 5 岁以下的儿童死亡率减少三分之二”的共识正来源于此。第二,在 1990 年至 2000 年之间,将产妇死亡率减少二分之一。这一目标与 MDGs 的目标 5 “改善产妇保健”中的具体目标 6 “从 1990 年到 2015 年将产妇死亡率减少四分之三”有着紧密联系。第三,在 1990 年至 2000 年之间,将 5 岁以下儿童的严重营养不良的比例减半。这一目标与 MDGs 的目标 1 “消除极端贫困和饥饿”的具体目标 2 “从 1990 年到 2015 年将遭受饥饿的人口比例减少一半”在数量要求上是一致的。第四,普遍获得安全饮用水,这一目标包括在 MDGs 中目标 7 “确保环境的可持续发展能力”中的具体目标 10 “到 2015 年将无法持续地获得安全饮用水的人口比例减少一半”。第五,到 2000 年,使 80% 的适龄儿童普及和完成初等教育。这一目标与 MDGs 中目标 2 “普及初等教育”中的具体目标 3 “确保到 2015

^① Hulme, “The Millennium Development Goals (MDGs),” p.9.

^② UNICEF, “Goals for Children and Development in the 1990s,” World Summit for Children, September 29-30, 1990, <http://www.unicef.org/wsc/goals.htm>.

年所有男孩和女孩完成全部初等教育”有很大的联系。^① 儿童峰会的成功证实了全球峰会能够在国际社会产生政治承诺，形成改善人类福利的具体思想，它的召开也重新启动了联合国峰会进程，推动了系列峰会的召开。

1990年在泰国举行的普及教育会议上，各国一致同意，所有国家应巩固20世纪90年代普及初等教育取得的进展，所有国家应进一步努力保证尽快地、无论如何于2015年前对男女儿童完全普及初等或相等程度教育。^② 成员国对普及教育的广泛认同表明了国际社会对该目标的广泛共识，也推进了MDGs将这一目标囊括在内。

随后，1992年6月于里约热内卢举行的联合国环境与发展大会强调了确保环境可持续性或可持续发展的重要性。183个国家的102位国家元首或政府首脑参与会议，围绕环境和可持续发展主题，形成了《关于环境与发展的里约热内卢宣言》和《21世纪议程》等文件，强调国家要将环境与发展问题纳入政策、规划，并就保护大气层、制止砍伐森林、维护生物多样性、保护淡水资源的质量和供应等形成一系列目标。这些目标的广泛认同是MDGs中目标7“确保环境的可持续能力”的重要共识基础。

1993年6月召开的维也纳世界人权大会通过了《维也纳宣言》，重申了人权和基本自由的承诺，提出根除对妇女一切形式的隐含和公开的歧视，所有国家到2000年普遍批准《消除对妇女一切形式歧视公约》，特别优先设法降低婴儿死亡率和产妇死亡率，减少营养不良、减少文盲，让人们能享用安全的饮水和基础教育。^③

1994年于开罗召开的国际人口与发展大会通过的《国际人口与发展会议行动纲领》提出了一系列重要的人口和发展目标，包括要求所有国家应尽早、至迟不迟于2015年通过初级保健制度，为所有适龄人口提供生殖保健；防止性传播疾病，包括艾滋病及性传播疾病并发症；增进儿童健康和生存、婴幼儿的健康和营养的系列目标，包括到2000年把婴儿和5岁以下幼儿的死亡率降低三分之一，或分别将活产婴儿的死亡率降到50%，幼儿的死亡率降至70%

^① Ibid.

^② Markus Loewe, “The Millennium Development Goals: Chances and Risks,” *Discussion Papers*, No. 6, 2008, DIE, http://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_6.2008.pdf, p.4.

^③ 《维也纳宣言和行动纲领》，维也纳世界人权会议1993年6月25日通过，<http://www.un.org/chinese/hr/issue/docs/6.PDF>，第56-58页。

或更低，同时适当照顾到每个国家的具体国情。到 2005 年，死亡率居中的国家应力求实现将婴儿死亡率降至 50% 以下，5 岁以下幼儿死亡率降至 60% 以下。到 2015 年，所有国家应均力求实现将婴儿死亡率降至 35% 以下，5 岁以下幼儿死亡率降至 45% 以下的目标。行动纲领也提出了大幅度降低产妇发病率和死亡率目标，指出各国应力求到 2015 年实现产妇死亡率明显减少：到 2000 年把产妇死亡率从 1990 年的水平降低一半，到 2015 年再降低一半。^① 该会议提出的减少婴幼儿、产妇死亡率目标与 MDGs 的目标 4 和 5 息息相关。

1995 年是世界峰会的顶峰年，在哥本哈根举行的社会发展问题大会达成了减贫是发展的首要目标的共识，提出了到 2015 年根除收入贫困的目标，确定了 2015 年为时间期限。这为 MDGs 以 2015 年为目标期限提供了共识性基础。

1995 年在北京召开的世界妇女大会也建立了 12 个确保性别平等、消除对妇女和女童一切形式歧视以及赋予妇女权利的重要关切与行动，提出了要确保接受教育的平等机会，指出各国政府要采取措施，在所有级别的教育中消除因性别等原因或任何其他形式的歧视，以达到平等接受教育的目标，到 2000 年普及接受基础教育的机会，确保至少 80% 的学龄儿童完成初等教育；到 2005 年消除初等教育和中等教育中的性别差距；到 2015 年在所有国家普及初等教育，到 2000 年普及女童受初等教育的机会，并争取确保在完成初等教育方面两性平等。^② 这些性别平等的目标最终也都体现在 MDGs 框架的目标 2 和目标 3 中。

这些峰会在国际社会产生了巨大的影响，它们不同于早些时候的国际会议：第一，此类峰会数量如此之多且时间上相当集中；第二，它们通过的决议具有详细和有约束力的特征；第三，这些会议具有高度的政治重要性。这些会议提出的行动议案大多与发展议题相关，推动各国认识到发展问题不是单个国家所能解决的，需要国际安排，从而有助于建立一个关于发展的共同目标体系的广泛共识，为《千年宣言》的通过和 MDGs 的形成铺平了道路（表

^① 联合国：《国际人口与发展会议的报告》，A/CONF.171/18/Rev.1，1994 年 9 月 5 日至 13 日，开罗，第 53 页。

^② 联合国：《第四次妇女问题世界会议的报告》，A/CONF.1177/20/Rev.1，1995 年 9 月 4 日至 15 日，北京，第 29-30 页。

1)。^①

表 1: 联合国系列峰会与 MDGs, 20 世纪 90 年代

联合国系列峰会	MDGs
1990 年世界儿童大会	目标 1、目标 2、目标 4、目标 5、目标 7
1990 普及教育大会	目标 2
1992 年联合国环境与发展大会	目标 7
1993 年世界人权大会	目标 3、目标 4、目标 5、目标 7
1994 年国际人口与发展大会	目标 4、目标 5、目标 6、
1995 年世界社会发展问题大会	目标 1
1995 年世界妇女大会	目标 2、目标 3、

资料来源：笔者自制。

总体上看，联合国于 20 世纪 90 年代召开的系列峰会所达成的诸多目标，标志着国际社会关于某些议题已经形成了一些全球性共识，这些共识促进了 MDGs 的形成。但另一方面，MDGs 的形成还受到了大国的主导，其中 OECD/DAC 提出的“国际发展目标”最为深刻影响了 MDGs 的形成。

三、MDGs 形成中的大国主导性

OECD/DAC 提出的国际发展目标 (International Development Goals, IDGs) 对 MDGs 的形成有着重要影响，前者的很多目标最后都包含在 MDGs 中。由于 IDGs 根本上是发达国家中援助国达成的共识，因此 MDGs 带有浓厚的以援助国为中心和大国主导的特征，这既影响了 MDGs 的具体设计，也一定程度上阻碍了其发展和实施。

在 20 世纪 90 年代，联合国召开系列峰会为发展和减贫建立新目标的同时，双边援助机构正进入一个危机时期。随着冷战的结束，发展援助的政治

^① Loewe, “The Millennium Development Goals,” p. 4.

战略作用减弱，它不再是一项追求地缘政治目标的有价值的工具，对外援助在各发达国家的议事日程中呈普遍衰落态势，官方发展援助的总体水平急剧下降。各成员国负责管理发展援助的部门领导发现自己在政府的地位越来越边缘化。在此背景下，1995年5月，OECD/DAC各成员国的代表汇聚在巴黎总部召开高级别会议，商讨应对之策。会上很多代表都谈到了“援助疲劳”（aid fatigue）以及本国选民缺乏对发展援助的坚定支持。会议最终同意建立一个“反思小组”（Groupe de Reflexion），反思发展援助的过去与不足，提出一项关于未来全球发展的新目标。^①

在构建全球发展目标的实践中，OECD/DAC成员国主要围绕清单内容展开了激烈的争论。根据戴维·休姆的观点，成员国的主要分歧在于是建立一个旨在通过经济增长减少收入贫困的全局性目标，还是一个旨在解决多方面贫困的全面目标清单，也即是建立一个以经济增长为主导的单一目标还是形成一个多方面发展的目标清单。英国和日本关切缓解收入不平等，认为单一目标比旨在多方面减贫的系列目标要更为集中。但美国代表则认为，贫困对政治家和公众来说是一个流行的概念，而儿童入学、使儿童和产妇免于死亡等具体目标可以激发国际社会更普遍的支持，并且广泛的目标清单形式将给予清单一种民主合法性，因为各项目标来自于各种联合国峰会，已经普遍获得了认同。同时，目标清单形式还将获得大量专门性非政府组织（NGOs）的支持，包括环境、儿童、教育、健康等领域的NGOs都将在清单中找到自己组织倡导的优先事项。最后成员国达成一致：IDGs将是一个目标清单，但它由“经济增长”主导，以减少贫困作为首要目标，社会发展方面和环境可持续性方面的目标排在其后。^②

1996年5月，“反思小组”发表题为《塑造21世纪：发展合作的贡献》报告，总结了20世纪90年代联合国系列峰会界定的衡量具体议题领域的发

^① 参见朱杰进、谢漪璐：《多边援助制度与国内援助改革——以英国布莱尔政府的援助改革为例》，载《世界经济与政治》2014年第2期，第73-74页；Hulme, “The Millennium Development Goals (MDGs),” pp. 12-15.

^② David Hulme, “The Making of the Millennium Development Goals: Human Development Meets Results-based Management in an Imperfect World,” *BWPI Working Paper*, No. 16, December 2007, Brooks World Poverty Institute, http://www.bwpi.manchester.ac.uk/media_library/publications/working_papers/bwpi-wp-1607.pdf, p. 6.

展进步的目标，具体包括经济增长、社会发展和环境可持续性三个方面的六项目标：第一，到 2015 年，实现生活在极端贫困状态的人口比例减半；第二，到 2015 年，实现所有国家普及初等教育；第三，到 2015 年，消除初等教育和中等教育的性别不平等，以显示性别平等和妇女赋权方面的进步；第四，以 1990 年数据为基准，到 2015 年实现 5 岁以下儿童死亡率降低三分之二，产妇死亡率降低四分之三；第五，尽可能快的，至迟到 2015 年实现所有适龄人口享有基本生殖健康服务，包括可靠和安全的计划生育方式；第六，到 2005 年所有国家实施国家可持续发展战略，以确保到 2015 年有效转变全球和国家层面的环境资源流失的趋势。^①

比较而言，IDGs 中的多数目标后来都被吸收到了 MDGs 中，包括减贫、性别平等、教育、环境，但由于它是一个发达国家主导的目标议程，因此它缺乏关于“发达国家要发挥什么样作用”的目标，表现出明显的大国主导的特征，MDGs 的目标 8 即全球伙伴关系目标既没有限定的日期，也没有定量的指标。这些都阻碍了 MDGs 的实施与发展（表 2）。

表 2: IDGs 与 MDGs 的比较

目标	IDGs	MDGs
1	到 2015 年将生活在极端贫困状态的人口比例减半。	消灭极端贫穷和饥饿： 具体目标 1: 在 1990 年和 2015 年之间，将每日收入低于 1 美元的人口比率减半； 具体目标 2: 在 1990 年和 2015 年之间，将挨饿人口的比例减半。

^① OECD/DAC, *Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Co-operation*, Paris, OECD, May 1996, <http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>. 也有学者提出七大国际发展目标。实质上，更确切的来说，七大国际发展目标是由 2000 年《A Better World for All》提出，它将 OECD/DAC《塑造 21 世纪》中的第 4 个目标分为两个目标：到 2015 年实现 5 岁以下婴儿和儿童死亡率降低 2/3，到 2015 年实现产妇死亡率降低 3/4。

2	到 2015 年普及初等教育。	普及初等教育： 具体目标 3：确保到 2015 年任何地方的儿童，不论女童或男童，都能完成全部初等教育课程。
3	到 2005 年消除初等和中等教育的性别不平等来显示性别平等和妇女赋权的进展。	促进男女平等和妇女赋权： 具体目标 4：最好到 2005 年在初等教育和中等教育中消除两性差距，至迟于 2015 年在各级教育中消除此种差距。
4	到 2015 年实现 5 岁以下儿童的死亡率减少三分之二；到 2015 年实现产妇死亡率减少四分之三。	降低儿童死亡率： 具体目标 5：在 1990 年至 2015 年之间，将 5 岁以下儿童的死亡率降低三分之二。
5	尽可能快的，最迟不超过 2005 年实现向所有适龄人提供获取生殖健康服务的健康体系。	改善产妇保健： 具体目标 6：在 1990 年至 2015 年之间，将产妇死亡率降低四分之三。
6	到 2005 年所有国家实施可持续发展战略，以确保到 2015 年有效转变全球和国家层面的环境资源流失的趋势。	与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争： 具体目标 7：到 2015 年制止并开始扭转艾滋病毒/艾滋病的蔓延； 具体目标 8：到 2015 年制止并开始扭转疟疾和其他主要疾病的发病率增长。
7		确保环境可持续性： 具体目标 9：将可持续发展原则纳入国家政策和方案，并扭转环境资源的损失； 具体目标 10：到 2015 年将无法持续获得安全饮用水的人口比例减半；

		具体目标 11: 到 2020 年使至少 1 亿贫民窟居民的生活有明显改善。
8		全球发展伙伴关系。

资料来源：笔者自制。

总体上看，OECD/DAC 提出的诸多目标总结了 20 世纪 90 年代联合国系列峰会界定的衡量具体议题领域的发展进步的目标，这些目标基本上都体现在 MDGs 中，某种程度上形成了全球共识与大国主导的平衡，也推进了 MDGs 的深化。

结 论

在 MDGs 的形成过程中，2000 年的千年峰会和《千年宣言》的通过是一个重要的时刻，但实际上 MDGs 缘起于 20 世纪 90 年代联合国召开的系列峰会，这些关于儿童、性别、社会发展和环境等议题的峰会形成的行动方案，积聚了国际社会的共识，成为 MDGs 形成和获得广泛认同的全球共识性基础，推进了 MDGs 的实施和深化。与此同时，OECD/DAC 提出的 IDGs 也是 MDGs 形成进程中的一个重要影响因素，它的很多目标如减贫、减少儿童与产妇死亡率、普及教育、保障性别平等议题目标中设定的目标期限、基准年以及具体目标都对 MDGs 产生了深刻影响。但也正因为 IDGs 是在发达国家内部形成的，缺乏发展中国家的参与，导致发展中国家对其参与的积极性和自主性有限，形成了 MDGs 的大国主导特征。

目前，关于 2015 年后议程的争论日益激烈。自 2010 年启动 2015 年后议

程讨论以来，联合国系统工作组、高级别名人小组、可持续发展行动网络等分别向潘基文秘书长呈交了报告。^①同时，一些重要的国际组织和 NGOs 也积极开展相关的磋商和讨论，纷纷出台了政策报告。^②目前，从 2015 年后议程的共识性基础来看，借鉴 MDGs 的经验，将目标、具体目标和量化指标以清单形式保留在 2015 年后议程中，在目标制定过程中坚持全球层次与国家层次相结合，采取一个更加开放和更具包容性的协商过程，这些都已成为国际社会的共识。但是，减贫和可持续发展是否合二为一成为统一的发展议程？发展议程是否应限于低收入的发展中国家，还是应拓展到中等收入国家的低收入群体？2015 年后议程是否单纯关注减贫本身，还是应拓展到“冲突与和平”、“不平等”和“可持续发展”等诸多领域，从而成为全球性的普遍议程？全球发展伙伴关系的内涵是什么？^③关于这些问题，国际社会当前显然是共识不足，分歧明显。这种共识不足必然导致 2015 年后议程的形成是一个相对更激烈、更复杂的进程。同时，虽然与 MDGs 所采取的“自上而下”的制定过程相比，2015 年后议程的包容性和平等性有所提升，但发展中国家的参与程度仍然不深，积极性依然不高，在多数情况下仍处于防御状态，对发达国家提出的议程仍持审慎的态度，因此大国主导的格局并没有发生根本变化，这将成为制约 2015 年后议程形成和实施的一个重要因素。

[收稿日期：2014-05-31]

[修回日期：2014-06-10]

[责任编辑：陈鸿斌]

^① 联合国系统工作组于 2012 年 6 月递交了《实现我们共同憧憬的未来》，高级名人小组于 2013 年 5 月 30 日呈交了题为《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》报告，可持续发展行动网络于 2013 年 6 月呈交了《可持续发展行动议程》。

^② For example, see Alexei Jones, “Report on the Consultation Process on ‘Towards A Post-2015 Development Framework’,” *Letter of Contract*, No. 2012/294488, EU’s EDF Programme, November 2012; European Commission, *A Decent Life for All: Ending Poverty and Giving the World a Sustainable Future*, Com(2013) 92 Final, Brussels, February 27, 2013; Nicole Bates-Eamer, Barry Carin, Min Ha Lee, and Wonhyuk Lim, *Post-2015 Development Agenda: Goals, Targets and Indicators*, Special Report, CIGI and KDI, 2012; Markus loewe, “Post 2015: How to Reconcile the Millennium Development Goals(MDGs) and the Sustainable Development Goals (SDGs)?” *Briefing Paper*, No. 18, DIE, 2012; etc.

^③ 徐佳君：《后千年发展议程国际动态》，载《国际减贫动态》2013 年第 12 期，第 1 页。

日本与 2015 年后国际发展议程*

——政策讨论与核心主张

贺 平

【内容提要】本文梳理了日本参与 2015 年后国际发展议程讨论的主要进程和核心主张，认为其表现出五个特点。第一，日本尽管参与了制定 2015 年后议程的绝大部分组织和活动，但其政府行为并不十分积极，与其在制定联合国千年发展目标时的表现相比，亦有不小差距。这与国际社会力量结构的变化以及日本自身“援助外交”能力和意愿的调整息息相关。第二，整体积极性的下降导致日本政府尚未制定全面的立场文件，也缺乏对于所有议题的综合性阐述，而是追求健康、防灾等若干政策领域的“重点化”。第三，在政府积极性有所弱化的情况下，日本的市民社会和非政府组织起到了较为积极的作用，因此国内的政策讨论和舆论宣传不失充分。第四，从整体上看，参与主体更为多元，并保持相对频繁和密切的互动。第五，政策讨论和立场宣示的手段更为多样。

【关键词】2015 年后国际发展议程 日本外交 政府发展援助 人的安全保障 伙伴关系

【作者简介】贺平，复旦大学国际问题研究院、金砖国家研究中心副教授

【中图分类号】D815.4/D813.32

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)04-0082-18

* 本文是 2013 年国家社科基金青年项目（13CGJ029）和复旦大学自主科研项目的中期成果。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑老师提出的建设性修改意见，文中存在的疏漏由笔者负责。

2015 年是实现 2000 年制定的联合国千年发展目标 (MDGs) 的最后期限。2014 年 9 月将正式启动 2015 年后国际发展议程 (Post-2015 Development Agenda, 以下简称“2015 年后议程”)^① 的政府间谈判。国际社会对于这一议程的讨论日益升温, 日本亦参与其中。发展援助、全球性问题、经济外交是当前日本外交的重点领域, 2015 年又恰逢联合国成立 70 周年, 对于日本的“联合国外交”乃至“入常战略”有着重要的意义, 因此有必要特别关注其政策讨论与核心主张。

日本国内有相当一部分人认为, 日本拥有 MDGs 的“首创权”, 因其于 1996 年提出了《发展援助委员会新发展战略》;^② 应加强宣传并在今后进一步发挥日本的智力贡献。^③ 客观上, 日本也具有大量发展中国家发展所需的技术、资金、人才和经验, 在政府开发援助 (ODA) 中积累了长期的实践, 这些都为日本在 2015 年后议程的设定中力图扮演某种“领导角色”提供了一定的条件。^④ 本文将梳理日本参与 2015 年后议程政策讨论的主要脉络, 评析其核心主张及背后的基本动因, 进而总结其特点和启示。

一、日本参与酝酿 2015 年后议程：进程与立场

(一) 相互交织的两个目标

日本国内普遍将 2015 年后议程和 2012 年“里约+20 峰会”确立的可持续发展目标 (SDGs) 视为相互交织的两个目标, 并参与了其背后的两个进程。

第一个进程主要围绕 2015 年后议程本身, 核心是 2012 年 7 月成立的联合国秘书长 2015 年后联合国发展议程高级别名人小组 (High Level Panel of

^① 在部分日文和英文文献中, 有时又称为“2015 年后国际发展目标”、“2015 年后国际发展计划”、“后千年发展目标”等, 为行文方便, 除个别地方之外, 本文统一表述为“2015 年后国际发展议程”。

^② 日本外務省「DAC 新開発戦略 (21 世紀に向けて: 開発協力を通じた貢献) 序文及び要」、1996 年 5 月 DAC 第 34 回上級会合で採択、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/sei_1_10.html。

^③ 「地球システム制約下のポスト MDGs (持続可能性目標: SG) —さらなる課題の特定化へ向けて—」、東京工業大学、公益財団法人地球環境戦略研究機関 (IGES)、国連大学高等研究所 (UNU-IAS)、2012 年 12 月、30 頁。

^④ 弓削昭子「ポスト 2015 開発アジェンダ 日本の役割」、NHK、2013 年 11 月 14 日、<https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/400/173132.html>。

Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, 以下简称“高级别小组”)，日本前首相菅直人一度是该小组 27 人的成员之一。^① 高级别小组于 2013 年 5 月提交的报告为后续的政策讨论奠定了初步的基础。^② 部分地以此为基础，联合国秘书长潘基文于 2013 年 7 月发表了报告，并在联合国系统内开展了各种形式的专题辩论和高级别会议。

日本在这一进程中参与的最重要活动在于“后千年发展目标联络小组”(Post-MDGs Contact Group)。早在关于 2015 年后议程的全球讨论正式展开之前，作为非正式的意见交换平台，这一联络小组就于 2011 年 12 月成立，由来自约 20 个国家、国际组织、研究机构、民间社团的代表组成。日本在其中扮演了某种主导角色。截至 2013 年年末，这一联络小组已经举行了六次会议，并于 2012 年 9 月向高级别小组提交了报告。时任外务大臣玄叶光一郎还在 2012 年 9 月于纽约召开的第 67 届联大并行活动中担任主席，介绍了联络小组的主要观点。

这一进程尽管不乏日本的身影，但总体上日本的参与程度并不高，也尚未提出具有重大国际影响力的政策提案。例如，日本参与了联合国经社理事会(ECOSOC)特别部长级会议、联合国关于法治的高级会议(High-level Meeting on the Rule of Law)、关于和平建设和国家建设的国际对话(International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding)等联合国系统内涉及 2015 年后议程准备工作的政府间磋商和相关会议。作为联合国工业发展组织(UNIDO)的代表，西川泰藏成为联合国开发计划署(UNDP)顾问委员会的成员。有 225 个日本公司、非政府组织等机构的代表参与了联合国全球契约(UNGC)的活动。曾担任日本财务省副财务官的石井菜穗子以全球环境基金(GEF)首席执行官的身份成为联合国可持续发展行动网络(Sustainable Development Solutions Network, 以下简称“可持续发展行动网络”)领导委员会和执行委员会的成员之一。

第二个进程主要围绕 SDGs，重点是 2012 年 6 月召开的联合国可持续发

^① 菅直人在参加了 2012 年于纽约和伦敦召开的两次会议后已退出这一小组。

^② The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*, New York: United Nations, May 2013.

展大会（“里约+20 峰会”）及其后续活动。这一进程的任务是确立“可持续发展目标”的具体内容，并讨论是否以及如何将其融入最终的 2015 年后议程。以杰弗里·萨克斯（Jeffrey Sachs）为代表的一部分学者倡议，应从传统的以减贫扶贫为核心的 MDGs 向 SDGs 转变。与之相对应，日本与澳大利亚、哥伦比亚等几个国家强烈主张，应将两个目标合二为一。^① 这一观点在“里约+20 峰会”上逐渐成为共识。

日本派出了 130 人规模的政府代表团参加“里约+20 峰会”，设立了以灾后重建和环境技术为核心的“日本展厅”、开展了“日本日”活动，并主持了以可持续发展和减贫为主题的并行活动。在此次峰会上，玄叶光一郎发表了《绿色未来倡议》，强调日本将从普及环境未来型都市、向绿色经济转变、开展防灾合作以创造强韧社会等三个方面发挥积极作用，并承诺在今后三年内再生能源和防灾领域为发展中国家各提供 30 亿美元的援助，建立一万人规模的“绿色合作队”。^② “里约+20 峰会”最终采纳了题为《我们憧憬的未来》（*The Future We Want*）的报告。在报告的事先准备阶段，小野田真二、冲村理史等日本学者分别参加了筹备委员会、成果文件讨论会和全会等，部分反映了日本的立场。^③

在可持续发展议题上，日本一直是主要的参与者和倡导者之一。从 2005 年生效的关于全球气候变化的《京都议定书》到 2010 年采纳的关于生物多样性的“爱知目标”和《名古屋议定书》，都有日本积极推动的影子。在酝酿 SDGs 的过程中，除了将“人的安全保障”作为指导理念和强调“共同而有区别的责任”之外，日本政府还提出了“政策工具箱”（toolbox）和“绿色经济战略”等概念，前者包括防灾、能源、粮食安全保障、水资源保护和灵活

^① United Nations General Assembly, “Secretary-General’s Initial Input to the Open Working Group on Sustainable Development Goals,” December 12, 2012, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1494sgreportsdgs.pdf>; 東京工業大学、公益財団法人地球環境戦略研究機関、国際連合大学高等研究所「持続可能な開発目標 (SDGs) に関する国際動向：各国アンケート調査の結果から」、2013 年 1 月。

^② 外務省「国連持続可能な開発会議（リオ+20）玄葉外務大臣演説」、2012 年 6 月 20 日。

^③ 小野田真二、冲村理史「国連持続可能な開発会議（リオ+20）交渉と地球環境ガバナンス——グリーン経済の議論を中心に——」、『総合政策論叢』、第 25 号、2013 年 2 月；小野田真二「Rio+20 からの SDGs 議論の整理」、グリーンエコノミーフォーラム／「環境・持続社会」研究センター（JACSES）、2013 年 10 月 5 日。

利用、可持续的城市建设、关于可持续发展的教育、地球观测系统(GEOSS)、生物多样性等多个政策领域的经验。这一主张得到欧盟和韩国等部分国家的赞同。此外,日本政府还提出应将“幸福度”作为补充单纯国内生产总值(GDP)的重要指标,这一幸福度由经济社会状况、身心健康、人际关系等三大支柱组成。^①该提议也取得了不丹等部分国家的支持。

与2015年后议程的一系列进程相比,日本在SDGs进程上的表现更为积极,也提出了寻求国际认同的若干政策倡议。日本参与的“里约+20峰会”的主要后续活动包括以下三个方面。首先,日本与伊朗、尼泊尔同属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”)的30个成员之一。鉴于高级别小组成员由联合国秘书长任命,与各成员的本国政府并无直接联系,且涉及国家极为有限,仅是一种高层咨询而已,日本国内甚至认为,其报告难逃束之高阁之命运。^②故相对而言,日本对开放工作小组更为重视。其次,“关于可持续发展的高级政治论坛”(High Level Political Forum, HLPF)于2013年9月24日召开了第一次会议。这成为重新执政的自民党政府集中阐述自身立场的一个重要舞台。9月23日,岸田文雄外务大臣在联合国介绍了日本政府对2015年后议程的三点主张。第一,为了实现各种发展目标,经济增长和创新就业必不可少。只有在建立基础设施、培养人才、将由增长获得的财富再度投资于经济和社会发展,才有可能实现削减贫困特别是消除极度贫困的目标。第二,有必要充分应对各种社会扭曲,即应对国内贫富差距,重视地球环境的承载能力,实现可持续的发展。此外,还应关注妇女、儿童、青年、残障人士、战乱地区百姓等各种社会弱势群体。为此,有必要以“人的安全保障”为指导理念。第三,在创造应对灾害的强韧社会时也应具有“以人为本”的思想,援助和保护灾民,使其实现灾后重建和自立。^③9月25日,

^① 地球環境戦略研究機関「リオ+20に向けた主要国・機関のポジションの整理」、2012年1月11日；三菱総合研究所「リオ+20に関する国際的な検討状況」、2011年7月。

^② シンポジウム「2016年以降に目指すべき世界のあり方を考える-ポストMDGs議論の進捗とSDGs策定プロセスの現状-」、2013年6月28日。

^③ 外務省「「人々のニーズ:ポスト2015年開発目標に関する世界規模協議の報告書」岸田外務大臣ステートメント」、2013年9月23日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page3_000404.html。

岸田文雄又出席了“2015年后：健康与发展”边会，并担任活动主席。再次，截至 2014 年 5 月，可持续发展融资专家委员会（Committee of Experts on Sustainable Development Financing, CESDF）已经举行了四次会议。日本外务省国际合作局参赞大菅岳史是 30 位专家成员之一。

（二）创造和利用多边舞台

除了上述两个主要进程之外，^① 日本政府还主动创造和利用多种国际场合，宣传其对 2015 年后议程的观点立场。

2011 年 6 月在“3·11 东日本大地震”后仅仅三个月，MDGs 后续会议（Follow-up Meeting）就在东京召开。会后发表的主席声明将健康、教育、消除实施差距、建立伙伴关系作为加速实现 MDGs 的四大关键。在参加 2013 年 9 月的联大一般性辩论时，安倍晋三首相呼吁应将“人的安全保障”理念作为 2015 年后议程的指导理念，并特别提到了实现“医疗全覆盖”（UHC）和“防灾的主流化”的两大议程。^②

此外，2012 年 10 月在东京召开的国际货币基金组织（IMF）和世界银行年会、2013 年 6 月在横滨召开的第五届东京非洲发展国际会议（TICAD-V）、2013 年 12 月在东京召开的东盟—日本领导人特别会议，均成为日本政府宣传和推广其政策主张的重要国际舞台。除了政策倡议之外，日本政府还陆续做出若干援助承诺。例如，在 2010 年 9 月 22 日的联大发言中，菅直人首相发表了题为《对下一代的承诺》的演讲，提出了所谓的“菅承诺”，强调为了实现 MDGs，日本政府将从 2011 年开始的五年内分别在健康和领域提供 50 亿美元和 35 亿美元的援助。^③ 又如，2014 年 1 月安倍晋三访问非洲四国之际，承诺截止到 2016 年将为日本企业的对非基础设施投资提供 20 亿美元（约合 2100 亿日元）的日元贷款。

^① 需要指出的是，“里约+20”进程本身并不是 2015 年后议程的一部分；在开放工作组成立之后，SDGs 被纳入 2015 年后议程讨论，才成为该议程的一部分，但“里约+20”的后续活动仍是相对独立的：2015 年 9 月将在纽约召开 2015 年后议程的峰会，同年 11 月将在巴黎举行与“里约+20”相关的峰会。

^② 外務省「ミレニアム開発目標（MDGs）特別イベントにおける安倍総理ステートメン」、2013 年 9 月 25 日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page3_000416.html。

^③ 「MDGs 国連首脳会合 総理演説「次世代への約束」、2010 年 9 月 22 日、www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201009/22speech.html。

二、日本的核心主张评析

根据 2014 年 5 月开放工作小组第 11 次会议前的统计，在 16 个重点领域（focus area）的共 140 项指标中，日本共赞同其中的 8 项，包括：到 2030 年消除极端贫困；实现“医疗全覆盖”；到 2030 年将与水相关疾病造成的死亡率和重大伤残降低一定比例，减少由此造成的经济损失；到 2030 年使经济活动中能源和资源的生产率提高一定比例；到 2030 年通过预防、减量、循环和重新利用使废弃物减少一定比例；使经济活动的资源生产率提高一定的比例；到 2030 年加倍努力，提升对于构建自足和可持续生活方式文化的认知；到 2030 年，使废弃物和残油的海洋排放和海洋污染降低一定比例等。^①

值得注意的是，日本政府在“开放工作组”第 11 次会议上表示赞同的指标并不限于上述 8 项。根据参加会议的日本外务省全球问题审议官南博等的发言材料，在第一个（消除贫困、建立共享的繁荣和促进公平）、第二个（可持续农业、粮食安全与营养）、第六个（水与卫生）、第七个（能源）、第十三个（海洋资源和海洋的保护与可持续利用）等重点领域中，日本政府就分别支持其中的 3 项、4 项、5 项、3 项、3 项指标。^②

在此表态之前，2014 年 1 月，参议员武见敬三曾比较全面地阐述了 2015 年后议程所面临的课题以及日本的愿景（vision），^③不但反映了其在日本国际合作议题上的政策影响力，而且与安倍本人及其政府高官的言论高度吻合（表 1）。

对照上述日本政府官员的言论和日本政府的官方立场，大致可以归纳出以下四大要点。

（一）将“人的安全保障”作为核心指导理念

自森喜朗政府起，“人的安全保障”就成为日本外交的重要支柱，在其 ODA 大纲和 ODA 中期政策中也予以重点强调。1999 年，在日本政府的主导

^① “Working Document for 5-9 May Session of Open Working Group,” Eleventh Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals, 5-9 May 2014.

^② Eleventh Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals, 5-9 May 2014, <http://sustainabledevelopment.un.org/owg11.html>.

^③ 武见敬三「ポスト 2015 年開発目標への日本のビジョン」、環境研究総合推進費 S-11・Beyond MDGs Japan 合同公開シンポジウム、2014 年 1 月 17 日。

表 1: 2015 年后议程的主要课题与日本的应对

2015 年后议程的主要课题	日本的应对
以现行 MDGs 为基础, 吸取其经验和教训 <input type="checkbox"/> 保持简洁明了的特性 (包括梳理和整合各个目标) <input type="checkbox"/> 以消除贫困为中心 (考虑可持续发展)	在制定雄心勃勃、富有动员力的目标方面, 由日本发挥主导作用
突出经济增长和就业 <input type="checkbox"/> 经济增长和就业是财富创造的源泉 <input type="checkbox"/> 以高质量的经济增长 (绿色、包容性的增长) 为目标	灵活运用日本的技术
关注国内贫富差距的扩大 <input type="checkbox"/> 全世界约 3/4 的贫困人口在中等收入国家 <input type="checkbox"/> 平衡性和包容性是关键	重视日本企业的投资对象——亚洲
应对过去十年间国际社会的变化 <input type="checkbox"/> 将“人的安全保障”作为指导理念之一 <input type="checkbox"/> 改善健康、教育等主要领域的课题和指标 (在健康领域, 重视“医疗全覆盖”) <input type="checkbox"/> 应对防灾、粮食安全保障、营养等新的课题 <input type="checkbox"/> 民间部门的参与, 发挥新兴国家和非政府组织的作用	确立日本式的援助风格和新的伙伴关系
推进发展中国家自身的努力 (主人翁意识) <input type="checkbox"/> 强化治理, 促进发展中国家国内资源的动员	提升发展效果, 关注弱势国家

资料来源: 武見敬三「ポスト 2015 年開発目標への日本のビジョン」、環境研究総合推進費 S-11・Beyond MDGs Japan 合同公開シンポジウム、2014 年 1 月 17 日、3 頁。

下, 联合国设立了“人的安全保障基金”, 截至 2014 年 1 月其累计援助金额达到 428 亿日元, 涉及 87 个国家和地区的 217 个项目。^① 日本政府强调, “人

^① 外務省国際協力局「ポスト 2015 年開発アジェンダと人間の安全保障」、2014 年 3 月

的“安全保障”的理念是对传统的“国家安全保障”的一种重要补充，与 MDGs 和 2015 年后议程有着内在契合。根据日本政府的倡议，“人的安全保障”遵循三大路径。^① 首先是强调对个人的保护以及个人能力自我强化相结合的路径，从而与“绝不放弃每一个个体”的原则紧密联系起来。另一方面，强调个体意味着进一步提升对一国国内社会弱势群体和国际社会中弱势国家的重视，从而有助于解决 MDGs 未能有效应对的贫富差距过大等问题。而多领域交叉、综合性的路径与多个行为主体“全员参加型”的路径又与 2015 年后议程的实现手段相吻合。因此，对“人的安全保障”的强调也取得了韩国等部分国家的支持。开放工作小组的讨论尽管并未使用“人的安全保障”的表述，但其对于广泛的、多维度的“人权”和“基本自由”的强调，以及对于“人权主流化”和“发展权”的呼吁均与“人的安全保障”的理念有着内在的联系。^②

（二）对 MDGs 的评估和反思

日本国内将 MDGs 的优点归结为以下四点。第一，在目标内容方面，MDGs 针对贫困问题和“人的基本需求”提出了简洁、明确的定量目标，从而将发展中国家置于政策的优先位置，并提高了各个利益攸关方对于目标和实际实施之间“距离感”的共有的问题意识。第二，在目标设定方法方面，MDGs 数量较少，清晰易懂，并在有限的目标内综合考虑了各个领域。第三，在制度设计方面，确保 MDGs 有效实施的机制值得积极肯定，例如联合国峰会后续追踪的国际机制、监控路径、以结果为导向的管理方法等。第四，在确保融资支持方面，MDGs 主要采取了以发展中国家为对象的援助路径，因此在这一目标导入后有效抑制了欧美的“援助疲劳”，其 ODA 有所增长。上述优点都值得在 2015 年后议程中坚持和深化。^③

与此同时，MDGs 在具体领域、目标设定方法、目标设定的视角等方面也存在三个有待改进之处。第一，小目标的数量较少、过于狭窄，如在健康领

31 日、10 頁。

^① 外務省「人間の安全保障 人々の豊かな可能性を実現するために」、2011 年 10 月。

^② “Co-Chairs Summary Bullet Points for OWG-6,” Sixth Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals, 9-13 December 2013.

^③ 「地球システム制約下のポスト MDGs（持続可能性目標：SG）－さらなる課題の特定化へ向けて－」、20 頁。

域，对于艾滋病防治的援助较多，但对母婴健康的援助仍显不足；又如，在环境领域，应添加大气污染等地方性公害等小目标。第二，以发展中国家为中心的目标设定在发达国家内导致将 MDGs 等同于 ODA 的某种误解，未能有效发挥“规范性目标”的作用。第三，缺乏 MDGs 达成之后的更大目标，也缺少不同层次的路径以及各个课题之间的联系，后续路线图亦付之阙如。^①

基于以上对比，在确定 2015 年后议程时必须注意以下三大要素。首先，在确定参与方和设定目标时，必须确保各个利益攸关方的参与。其次，必须基于 MDGs 等已有条约之间的关系，确保某种连续性，同时将后者缺乏的视角和目标纳入新的议程中。再次，在“资源环境制约”的前提下，在设立各个目标和领域时，应充分考虑自然科学制约条件与各国政策课题之间的联系，如水资源、粮食、能源等领域之间的关联（nexus）等。^②

（三）基于过去十年的变化设置新的议程

日本认为，MDGs 存在的不足，既是设置初期遗留的种种缺陷的结果，也与过去十年间国际社会的变化息息相关。因此，在考量 2015 年后议程时既要“朝后看”，更要“朝前看”。一方面，在八个 MDGs 中，健康、教育等目标并未完全实现，特别是在母婴健康、卫生、缩小收入差距等领域的进展相对落后，撒哈拉以南非洲地区的情况更不甚理想。这些都理应在新的议程中加以弥补和完善。另一方面，防灾、食品安全等新兴课题日益受到全球的重视，有必要通盘考虑，妥善纳入新的议程之中。又如，在消费和生产的可持续发展这一重要议题方面，也应该从资源生产率、重复利用和循环、废弃物处理等前后连接的三个阶段妥善处理。^③ 在新的议题方面，日本政府着力强调了健康和防灾两大议题。

首先，“国际医疗外交”成为当前日本外交的一个重要战略。2013 年 5 月，安倍晋三提出了“国际健康外交战略”的构想，因此，包括“医疗全覆盖”、母婴健康、HIV/AIDS、三大传染病、非传染性疾病在内的健康议题也

^① 同上、20-21 頁。

^② 同上、22 頁。

^③ “Japan’s Proposal on Focus Area 11 at the 11th Session of SDGs-OWG,” Eleventh Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals, May 5 – 9, 2014, New York, UNHQ, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/9866japan8.pdf>.

成为日本在参与设定 2015 年后议程中主张的重要议题。^① 日本的“国际健康外交战略”具有三大目标：解决与医疗相关的国际课题（为发展中国家实现 MDGs 和改善医疗服务作出贡献）；扩大日本在国际医疗卫生领域的作用；有效利用日本的医疗产业及其技术能力。^② 2013 年 9 月 14 日，安倍晋三在《柳叶刀》（*The Lancet*）发表署名文章，阐述了“医疗全覆盖战略”的三大目标：第一，改善包括妇女等弱势群体在内的全体国民的健康；第二，实现从“以病为本”到“以人为本”的转换，应对所有人的健康需求；第三，帮助受援国自主应对健康挑战，在有限的预算内实施满足多种需求的健康政策。^③

其次，“3·11 东日本大地震”及其引发的海啸和核泄漏等后续事故使日本对防灾、救灾和灾后重建的意识和行动提高到了前所未有的程度。无论是作为受灾国，还是作为援助国，日本始终站在国际防灾合作的前线，积累了大量有益的经验教训。2005 年在兵库县召开的第二届联合国防灾世界会议通过了《兵库行动计划》，用于指导 2005—2015 年十年间的全球防灾救灾。2012 年世界银行年会特别活动在“3·11 东日本大地震”的主要受灾地之一仙台召开，会议形成了以“灾害风险管理主流化”为主旨的《仙台报告》。^④ 日本政府对于防灾议题的重视也取得了一定的国际支持，集中体现在 2014 年 1 月开放工作组的第七次会议上，会议在高度评价《兵库行动计划》的同时呼吁建立第二个行动计划。^⑤ 2014 年 2 月开始，日本又与世界银行开始实施新的共同防灾项目。日本政府甚至主张，鉴于防灾减灾的跨领域特性，应将其作为消除贫困中的首要倡议。^⑥ 2015 年 3 月，还将在仙台市召开第三届联合

^① “Japan’s Proposal on Focus Area 3 at the 11th Session of SDGs-OWG,” Eleventh Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals, May 5 – 9, 2014, New York, UNHQ, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/9854japan5.pdf>.

^② 外務省「国際保健外交戦略」、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000005947.pdf>.

^③ Shinzo Abe, “Japan’s Strategy for Global Health Diplomacy: Why It Matters,” *The Lancet*, Vol. 382, September 14, 2013, pp.915-916.

^④ 「仙台レポート 災害に強い社会の構築のための防災」、世界銀行、2012 年。

^⑤ “Co-Chairs Summary bullet points for OWG-7,” Seventh Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals, January 6-10, 2014, Trusteeship Council Chamber, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3008Concluding%20Remarks%20OWG7.pdf>.

^⑥ “Statement by Hiroshi Minami, Deputy Director General for Global Issues of the Ministry of Foreign Affairs of Japan, at the 11th Session of SDGs-OWG on Focus Areas 1 and 2,” Eleventh Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals, May 5 – 9, 2014, New York, UNHQ, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/9134japan4.pdf>.

国防灾世界会议。

（四）呼吁构建国际发展援助的新型伙伴关系

MDGs 中除了第八条“制订促进发展的全球伙伴关系”之外，主要针对发展中国家。而拟议中的 2015 年后议程则对包括发展中国家和发达国家在内的所有国家提出了要求。因此，日本主张在援助手法上构建援助国和受援国之间的伙伴关系，关注发展中国家国内治理的改善，强调发展援助的效果。这既有日本等主要发达国家自身面临的经济疲软、全球金融危机等因素，同时也有以金砖国家为代表的新兴经济体迅速崛起的背景。与此同时，“三边合作”或曰“北南南合作”在日本等国对外援助中的重要性日益提升。因此，日本希望在维持自身援助承诺的同时，要求发展中国家自身特别是新兴国家分担更多的责任和义务。

整体上，促进实现 MDGs 仍被普遍视为日本有效利用 ODA 的主要任务，对于提高日本的国家地位和形象亦有积极的作用。但在具体运用 ODA 的过程中又出现了若干新的变化。ODA 对 2015 年后议程的作用主要表现为三点，即：“催化”面向可持续发展的民间资源；支持伙伴国运用自身能力应对全球议程；通过相互学习和共同解决方案分享知识。^① 日本对“新型伙伴关系”的强调也在开放工作组的讨论中得到了回应，包括融资、科技、知识分享和能力建设在内的多种实施手段以及实现可持续发展的全球伙伴关系成为第六次会议的核心议题。^②

三、“官民一体”：政策讨论背后的行为主体及其互动

（一）朝野政党

在 2012 的日本大选中，尽管仅有社民党在其政权公约中明确提到了制定

^① Masayuki Karasawa, “Design of SDGs/Post MDGs and Its Implementation-Input from Asia and Role of ODA-,” 地球システムガバナンス東京会議 2013: 21 世紀型の制度設計と多様化する行動主体, 2013 年 1 月 31 日。

^② “Concluding Remarks of Co-Chairs,” 6th Session of Open Working Group on Sustainable Development Goals, December 13, 2013, Trusteeship Council Chamber, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2863Concluding%20Remarks%20of%20CoChairs%20OWG6%20long%20Fri%2020631%20pm.pdf>.

2015年后议程的内容，但赢得大选胜利的自民党和公明党在其政纲中也基本覆盖了 ODA 与国际合作的主要内容，其中自民党的政纲涉及了 MDGs、ODA 增资以及是否实现 ODA 占国民总收入（GNI）0.7%的国际目标、制定《ODA 基本法》、应对全球性问题的倡议、针对各个地区的国际合作倡议、针对各个领域的国际合作倡议等六个方面的内容，公明党的政纲还提到了对国际合作 NGOs、非营利组织和其他市民社会的一般性支持政策。与此同时，社民党、共产党、民主党等主要在野政党对国际合作问题的高度重视成为推动执政党在上述议题领域加深和拓展合作的另一种力量。^①日本朝野在这一议题上不乏一定的政策共识，这与日本国际发展援助的长期实践和基本战略是分不开的，也不太可能由于政局的变动或政党的更替发生颠覆性的变化。

值得注意的是，大选获胜、已建立起某种“长期政权”的自民党在其执政纲领中明确提出，ODA 仍是日本实现外交施政不可或缺的手段，基于中长期战略，应积极推进 ODA 的“重点化”和“高效化”，从“人的安全保障”的理念出发，在质和量两个方面扩充 ODA，为加速实现 MDGs 和制定 2015年后发展目标做出积极的贡献。^②

（二）研究机构

日本国内参与 2015年后议程讨论的研究机构主要包括东京工业大学（以蟹江宪史等学者为代表）、地球环境战略研究机构（以宫泽郁穗、吉田哲郎等学者为代表）、联合国大学高等研究所等，研究对象和关注议题集中在 SDGs 及其与 2015年后议程的关系。作为课题研究的最重要成果，2013年，蟹江宪史作为合作者在《自然》上发表署名文章。^③

蟹江宪史等学者提出了如何将 SDGs 导入 MDGs 的方法论，认为 SDGs 等于 MDGs 与“可持续的地球系统”的总和。从“地球的限度”（planetary boundary）出发，他们设定了六大 SDGs，即生命与充裕的生活；确保可持续的粮食供应；确保可持续的水资源；普及绿色能源；健全的、多产的生态体

nable Development Goals, December 13, 2013, Trusteeship Council Chamber, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2863Concluding%20Remarks%20of%20CoChairs%20WG6%20long%20Fri%20631%20pm.pdf>.

^② 自民党『実感を、その手に』、J-ファイル 2013 総合政策集、2013年、40-41頁。

^③ David Griggs, Mark Stafford-Smith, Owen Gaffney, Johan Rockström, Marcus C. Öhman, Priya Shyamsundar, Will Steffen, Gisbert Glaser, Norichika Kanie, and Ian Noble, “Sustainable Development Goals for People and Planet,” *Nature*, Vol.495, 2013, pp.305-307.

系；可持续的社会治理。^① 宫泽郁穗等学者进而强调，在设定 SDGs 等未来目标时，必须充分重视目标建立之后的“实施”过程，即吸取 MDGs 第八个目标关于建立全球发展伙伴关系的不足，一方面根据各国各地的实际情况区别对待，另一方面通过特定的国际组织或伙伴关系真正担负起实施、评估、报告、监控发展目标的职能。^②

此外，日本国际协力机构研究所也开展了相关实证研究，并提出了两大政策建议：“包容性（inclusive）发展”与“抗压力”（resilience）。包容性研究主要针对 MDGs 未能实现的领域以及各国和一国内部不同地区之间的差异，主要包括以下四个部分：为发展滞后的地区提供公共服务，建设基础设施；在考虑性别、民族等因素的基础上提供公平服务；实现有利于贫困阶层的发展；确保公共服务的质量和效果。抗压力研究则主要针对经济危机、气候变化、自然灾害、武装冲突等 MDGs 并未充分涉及的“外部冲击”及其应对问题。^③ 可以看出，两者均已反映在日本政府的政策倡议中。

（三）非政府组织（NGO）

日本的非政府组织在参与酝酿 2015 年后议程的进程中也起到了相当积极的作用，例如“日本公民社会组织网络”（CSO Network Japan）、福岛县有机农业网络等非政府组织的代表就参加了“里约+20 峰会”。^④ 地球环境战略研究机构更是将 2015 年后议程和 SDGs 作为其重点研究项目之一，力图从亚太地区的视角出发建言献策。其研究涉及气候变动与能源、可持续消费与生产、自然资源与生态系统服务、绿色经济、商业与环境、可持续社会的政策一体化、可持续的城市发展等多个拟议中的发展议程重点领域。

2009 年 3 月成立的“全球消除贫困联盟—日本”（Ugoku/Ugokasu, GCAP Japan）是另一个代表，致力于在 2015 年之前实现 MDGs，积极参与全球性的

^① 蟹江憲史、宮澤郁穗「ポスト 2015 年開発アジェンダにおける持続可能な開発目標（SDGs）のあり方」、www.post2015.jp/dl/result/seika_1306141.pdf。

^② Ikuho Miyazawa and Simon Hoiberg Olsen, “Millennium Development Goals: What Worked Well and What Should New Sustainable Development Goals Do Differently?” Independent Research Forum 2015, September 20, 2013.

^③ JICA 研究所「ポスト 2015 における開発戦略に関する実証研究」、<http://jica-ri.jica.go.jp/ja/research/aid-strategy/emerging-aid-agenda/index.html>。

^④ 『つな環』、特集リオ+20 を市民参加と協働の観点から振り返る、第 20 号、2012 年 10 月。

“起身行动，打击贫穷”（Stand Up, Take Action）运动。截至2014年4月15日，已有73家非政府组织参加了“全球消除贫困联盟—日本”。2013年，该组织提出了关于2015年后议程的五条提案，分别是：实现消除绝对贫苦和饥饿；全世界实现无贫富差距、无不平等的社会；为下一代留下更好的地球；为实现目标，所有的政府、企业和市民社会均承担起责任和作用；为了实现目标，制定世界全体分担资金的计划。^① 全球消除贫困联盟—日本还与日本国际协力机构、国际合作NGO中心等共八个团体成立了名为“超越千年发展目标—日本”（Beyond MDGs Japan）的组织，从2012年8月20日至2013年4月30日开设公开网页，主动寻求日本各界对于2015年后议程的意见，作为向日本政府特别是外务省提案的基础。^② 此外，国际开发学会、国际健康医疗学会等机构也以研讨会、圆桌会议、“世界咖啡馆对话”（world cafe）等多种形式组织了关于2015年后议程的政策讨论。

四、结语：特点与启示

与MDGs仅由联合国最终设定政策目标不同，拟议中的2015年后议程将诉诸政府间谈判，这为包括发达国家和发展中国家在内的所有国家基于自身核心利益表达政策偏好提供了更大的外交空间。综上所述，日本在2015年后议程的政策讨论过程中表现出以下五个特点。

第一，无论是与北欧国家等中等发达国家，还是与巴西等发展中大国相比，日本尽管参与了制定2015年议程的绝大部分组织和活动，但其政府行为并不十分积极，与其在制定MDGs时的表现相比，亦有不小差距。这种横向与纵向上体现的双重差异，与国际社会力量结构的变化以及日本自身“援助外交”能力和意愿的调整息息相关。在过去的近十年中，日本的国际合作战略出现了显著的变化。随着经济实力和财力不复往日厚势，以日元贷款为中心的传统对外援助日益面临困境。

根据2014年版日本《外交蓝皮书》，安倍晋三政府的外交政策主要围绕

^① 動く→動かす「ポスト2015年開発枠組みに向けた5か条の提言」、<http://gcapj.blog56.fc2.com/blog-entry-265.html>。

^② Beyond MDGs Japan、<http://beyond-mdgs-japan.org/index.html>。

以下四大重点展开：强化日美同盟、强化与各邻国的合作关系、强化经济外交以促进日本经济的重建、为全球问题作出更大贡献。^① 推进 2015 年后议程与上述四点特别是后三点均紧密相关。为此，日本政府在制定 2015 年后议程中提出的目标是“灵活运用日本的优势所在，主导制定高效的下期计划，提升日本国际存在感”。尽管如此，从其迄今为止的表现来看，或许离“主导”的目标仍有较大距离。

第二，整体积极性的下降导致日本政府尚未制定全面的立场文件，也缺乏对于所有议题的综合性阐述，而是追求若干政策领域的“重点化”。健康、防灾等领域的实际经验（know-how）被日本认为是新时期应着力加强和充分利用的“比较优势”和再度赢得国际社会赞誉的良机。^② 这也充分体现出日本在若干“重点领域”国内“比较优势”的外化。^③

与此同时，日本政府对于其他国家提出的某种主张仍有所保留，例如日本担心发达国家与发展中国家阵营的对立有可能强化，前者是 SDGs 的首要对象，而后者则以消除贫困为己任。此外，日本在发展援助资金的筹措、如何看待各国国内贫富差距、技术转移与资金援助的关系等一系列问题也存在不同见解。^④

第三，在政府积极性有所弱化的情况下，日本的市民社会和非政府组织起到了较为积极的作用，因此，国内的政策讨论与舆论宣传不失充分。首先，从经合组织、日本内阁府、国际协力机构、国际协力推进协会等多个机构的舆论调查来看，尽管日本国民对对外援助的支持度随着本国经济状况有所起伏，对 ODA 的适当规模和实际使用存在一定的疑问，但总体上对国际合作特别是对发展中国家的援助持支持态度。这成为日本各界积极参与 2015 年后议程讨论的基础民意和草根支持力量。^⑤

^① 外務省「平成 26 年版外交青書要旨」、2014 年 4 月、7-12 頁。

^② 「世界銀行総裁ジム・ヨン・キム氏——防災・医療で日本は貢献を」、『日本経済新聞』、2013 年 12 月 2 日、朝刊、4 頁。

^③ 贺平：《区域性公共产品与东亚的功能性合作—日本的实践及其启示》，《世界经济与政治》，2012 年第 1 期。

^④ 南博「ポスト 2015 年開発目標」、国連フォーラム、2013 年 11 月 17 日。

^⑤ 外務省地球規模課題審議官組織「ミレニアム開発目標(MDGs)とポスト MDGs」、2013 年 2 月、2 頁。

其次，长期以来，与欧美发达国家相比，日本的非政府组织一直被认为处于后发和弱势地位。但随着民主社会的深入发展和国内政治气候的变迁，日本的非政府组织在过去十余年间内在对外援助等“低政治”领域事实上开始扮演起日益重要的角色。这也与全球市民社会和信息技术的迅速发展密不可分。近几年来，发达国家对发展中国家的资金援助中，民间资金已达到 ODA 总额的 2.5 倍左右。由于战后在国际舞台上特殊的国家身份特别是与周边大国复杂而微妙的双边关系，日本政府也乐于利用这些非政府组织扩大国际空间，借助国际市民社会的网络以及一轨半或二轨等更好地宣传日本的政策主张，提升日本在国际合作中的好感度和影响力。2003 年制定的日本新 ODA 大纲就曾明确提出，应“促进与国内非政府组织、大学、地方公共团体、经济团体、工会团体等的伙伴关系”。

第四，从整体上看，参与主体更为多元，朝野政党、政府部门、大学和研究机构、非政府组织、市民社会、企业等各界代表都融入了这一进程，并保持了相对频繁和密切的互动。其中，自民党等主要政党通过各个省厅等行政部门，与上述研究机构和非政府组织加强联系。例如，除了已有的“非政府组织—外务省定期协议会”之外，2012 年至 2013 年，日本外务省与各个非政府组织共召开了九次关于 2015 年后议程的意见交换会。诸多非政府组织还单独或通过“共同请愿书”等形式，呼吁各大政党在制定其“政权公约”时将解决世界贫困问题和实现 MDGs 作为国际合作领域的最优先课题，并在相关重要国际会议前后通过提案、请愿、声明等多种形式发表意见。^① 日本最主要的经济团体——经团联也在其环境安全委员会和自然保护协议会内设立了“里约+20 特别小组”，并保持与日本政府代表的意见磋商和信息交换。

外务省和环境省是日本政府参与 2015 年后议程制定的两个最主要的省厅，前者设立了“全球问题审议官组织”，后者不但成立了“关于可持续发展目标的讨论准备委员会”，还连续发布了研究课题。此外，国土交通省也部分参与了议程制定活动。前述三大研究机构共同承担的研究课题就得到了环境省 2012 年度的经费支持。在此基础上，环境省又设定了 2013—2015 年

^① 具体可参见オックスファム・ジャパン、国際協力 NGO センター (JANIC)、アフリカ日本協議会等多个 NGO 的网站。

度“关于可持续发展与治理的综合研究（Post 2015）”。^①

第五，政策讨论和立场宣示的手段更为多样，以政策简报、工作论文、专业期刊论文、会议纪要、项目报告、白皮书、深度评论等多种形式积极在国际上“发声”，并充分利用网络特别是社交媒体和开源期刊等新兴载体以英文在第一时间发表。这一方面表现出与以往传统有所差别的、更为国际化的特色，另一方面也更为迅捷、有效地传递了日本的立场和观点，一定程度上增强了日本在这一议题上的话语权和影响力。例如，日本各大非政府组织积极寻求国际合作和协调，参与并组织起更大范围的国际市民社会网络。地球环境战略研究机构参加了斯德哥尔摩环境研究所、世界能源研究所等全球多家可持续发展机构组成的“2015 年后可持续发展议程独立研究论坛”（IRF2015）。而全球消除贫困联盟—日本本身也是全球最大的旨在消除贫困和不公的市民社会运动的重要分支。拯救儿童（Save the Child）、乐施会（Oxfam）等国际非政府组织的日本分支机构也积极投入这一政策讨论。

鉴于安倍政府的某种“大国志向”以及“积极的和平主义”、“地球仪外交”等战略宣示，国际发展援助在日本外交中的重要地位有望继续保持乃至进一步提升。而其参与制定 2015 年后议程又与美日同盟和日本的周边外交、“修宪”等日本国内的重大议事日程、“安倍经济学”的成效、日本社会的民意变化、日本国际意见领袖的作用等一系列动态因素息息相关，因此这一进程值得持续关注。

[收稿日期：2014-04-28]

[修回日期：2014-05-29]

[责任编辑：杨立]

^① POST2015、<http://www.post2015.jp/index.html>。

全球治理新格局中的金砖合作

樊勇明

【内容提要】全球治理格局在过去几年中发生了重大变化。发达国家逐渐摆脱了全球性金融危机爆发以来的经济增长停滞态势，以金砖国家为代表的新兴经济体则似乎正丧失世界经济增长领跑者的地位，不得不转向致力于内部的调整和改革。发达国家对以金砖国家为代表的新兴经济体参与全球治理的态度由此而发生巨大变化，从过去的容忍或有限的欢迎，转变为如今的排斥和抵制，“金砖失色论”大行其道，金砖国家合作参与全球治理的空间受到明显的挤压。但金砖国家合作势头非但没有减弱，反而出现了一系列新的发展。金砖国家不仅在区域合作中展现了新的魅力，而且在国际政治中加强了政策协调和相互支持，为国际关系民主化提供了新的路径选择。今后的金砖国家合作将沿着积极参与全球治理和着力推动相互间务实合作两个维度展开，主要体现为以下四个方面：积极谋求经济增长、纠正相互间贸易不平衡；主动参与新一轮国际经贸规则制定；朝“一体化大市场、多层次大流通、陆海空大联通、文化大交流”的目标迈进；发挥金砖国家智库理事会引领议题的作用，凝聚合作共识，筹组金砖国家大学联盟，开展人文大交流，培养金砖合作人才。

【关键词】全球治理 金砖合作 国际关系民主化

【作者简介】樊勇明，复旦大学金砖国家研究中心主任，教授，博士生导师

【中图分类号】D5

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)04-0100-17

一、全球治理格局的新变化

国际货币基金（IMF）在 2013 年 10 月 9 日发表的《世界经济展望：转型与紧张》引起了国际社会广泛而巨大的反响。这份报告以明确的语言宣称，发达国家将重执世界经济增长的牛耳。报告称：“全球经济增长进入低速档位”，但“经济活动的驱动因素不断变化，下行风险持续存在。中国和越来越多的新兴市场经济体正从周期高峰下滑”，美国“增长速度应该会加快”。^①这一判断不仅深刻地影响了全球经济，而且对全球治理格局的变化也有重要影响。

表 1：2009—2014 年世界经济增长趋势（%）

国家类别	2009	2010	2011	2012	2013	2014
世界经济	-0.4	5.2	3.9	3.2	2.9	3.6
发达国家	-3.4	3.0	1.7	1.5	1.2	2.0
美国	-2.8	2.5	1.8	2.8	1.6	2.6
欧元区	-4.4	2.0	1.5	-0.6	-0.4	1.0
日本	-5.5	4.7	-0.6	2.0	2.0	1.2
新兴经济体和发展中国家	3.1	7.5	6.2	4.9	4.5	5.1

资料来源：国际货币基金组织：《世界经济展望：转型与紧张》，华盛顿，2013 年 10 月，表 A2、A3、A4，第 152—157 页。

注：2013 年和 2014 年为预测值。

从 IMF 对世界经济增长趋势的数据（见表 1）来看，发达国家的经济确实正在从全球性金融危机的沉重打击之中逐渐恢复过来。其中，美国恢复得最快，自 2010 年就开始止跌回升，保持了连续上升的势头；欧盟经济的回升则还很不稳定，虽然在 2010 年和 2011 年出现增长，但 2012 年再次下滑，2013 年经济增长率预测值为-0.6%，2014 年才有望达到 1% 的经济增长率。日本因

^① 国际货币基金组织：《世界经济展望：转型与紧张》，华盛顿，2013 年 10 月，“概要”，第 xvii 页，正文第 1-2 页。

改为采取异常激进的经济刺激政策，自2012年起摆脱长达20多年的停滞，出现了2%左右的增长。与此同时，新型经济体和发展中国家的经济增长也失去了强劲势头，增长率一路下行，从2010年的7.5%跌至2013年的4.5%，2014年预计也只有5.1%。尽管发达国家经济总体正在回升，但仍处于微弱和不稳定之中。有人形象地比喻道，发达国家的经济只不过是从“重症监护病房转到了普通病房”，但其基本向好趋势仍是明显的。据国际货币基金预测，从2014年到2019年五年之间，美国和其他发达经济体的前景将更加乐观，美国在2014年至2019年五年间的平均年经济增长率为2.4%，欧元区的年平均增长率为1.3%。^①

对此形成对照的是，新兴经济体特别是金砖国家的经济却出现剧烈动荡。就金砖国家而言，除了中国经济主动降速以外，俄罗斯、印度、巴西和南非无一不出现货币大幅贬值，通胀水平严重，资金外流，股市明显下跌，紧缩的货币政策和财政政策使本已减慢的经济增长雪上加霜。2013年，印度经济改革进展缓慢、宏观政策空间受限，总体延续了2012年逐步放缓的趋势。IMF预计，印度2013年经济增速为3.8%，2014年经济增长5.1%；在石油价格持续走低和卢布贬值的背景下，俄罗斯国内通货膨胀压力增大，经济增速放缓，2013年俄罗斯经济仅增长1.5%，2014年经济增长率有所回升，大约为3%；2013年和2014年巴西经济增长率均为2.5%。至于今后的中长期发展趋势，IMF对新型经济体持悲观态度，预测在2014年到2019年的5年间，新兴经济体的平均经济增速为4.3%。2020年至2025年，新兴经济体的平均经济增速会继续放缓，约为3.2%。^②

世界经济增长格局的变化，迅速在国际政治领域里得到反映。西方学术界首先质疑金砖合作。尽管金砖国家这个概念是美国高盛公司的经济学家奥尼尔（Jim O'Neill）提出来的，并在各种报纸杂志上被广泛追捧了十多年。但是，知名美国学者约瑟夫·奈于2013年4月在新加坡《联合早报》上发表题为《没有粘结在一起的金砖》（BRICS Without Mortar）的文章，率先质疑金砖国家概念的政治内涵。他写道，“尽管金砖国家这个组织或许有助于协调

^① 同上，第53-62页。

^② 同上，第62-66页。

某些外交策略”，但无论在经济上还是在相互政治战略上都“没有办法团结起来”。他坚持认为，没有必要把金砖国家当作“必须认真看待的政治组织”。^① 2013年8月26日《金融时报》刊登了美国彼得森国际经济研究所高级研究员安德斯·奥斯伦德（Anders Aslund）撰写的题为“金砖四国错失改革良机”的文章。奥斯伦德从经济上否定了金砖国家的继续存在，断言“金砖四国的盛筵已经散场。它们能否恢复活力，取决于它们能否在严峻时期开展改革。因为缺乏勇气，它们已经错失了在繁荣时期改革的机会。”他指出，金砖国家经过十年被追捧后开始受到冷落，其“令人惊奇之处不是蜜月的结束，而是它竟然能持续如此之久”。^②

应该说，金砖国家确实在经济上遇到了新的困难，面临着严峻的考验。应该指出，这些困难相当大程度上归咎于美国的“量化宽松”政策。为了自救，美国先是大量发行货币以全球性通货膨胀来转嫁自身的危机，造成部分新兴国家经济的虚火上升；而后在自身经济有所改善时又不顾他人利益，匆匆宣布量化宽松政策的退出，造成新兴国家经济的巨大波动。尽管如此，以金砖国家为代表的新兴经济体并不试图回避自身经济政策的失误，正进行各种改革。但是，西方学术界对金砖国家和新兴经济体为应对困难而做出的种种努力视而不见，采取不加分析地全面否定和一棍子打死的态度。这同十多年前对金砖国家和新兴经济体的赞扬和期盼相比，完全相反。

发达国家政府更是以行动表明了其对金砖合作的态度。他们对新兴经济体参与IMF份额改革的前恭后倨就是一个很好的例子。全球性金融危机爆发后，发达国家领导人曾以各种方式呼吁新兴经济体参与国际金融体系改革。2008年8月有关国家就IMF份额改革达成协议，同意出让2.7%的股权给新兴经济体。2009年9月在美国的推动下，各方同意再从发达国家转让5%的份额给新兴经济体，并同意将IMF的理事由24名减少为20名。2010年12月经美国再次提议，各方同意将转让的份额上升到6%，并将20名理事中的2个名额由欧洲国家转让给新兴经济体。按此计划，中国将成为IMF中第6大投

^① 约瑟夫·奈：《没有粘结在一起的金砖》，载《联合早报》（新加坡）2013年4月10日，http://www.zaobao.com/special/form/page8/forum_zp130410.shtml。

^② 安德斯·奥斯伦德：《金砖四国错失改革良机》，载《金融时报》（英国）中文网，2013年8月26日，<http://www.ftchinese.com/story/001052157>。

票权国，印度、巴西和俄罗斯也可望同时进入 IMF 主要十大投票权国的行列。但令人不解的是，2010 年 12 月达成的协议迟迟得不到落实。发达国家给出的理由是：这一改革方案需得到相关国家议会的批准。就美国而言，奥巴马总统先是以不妨碍其连任选举为由推迟了国会的审议，而后又以共和党和民主党意见不统一，再次推迟国会审议。后来据称，两党已经达成协议把此议案同乌克兰援助案捆绑在一起审议。但 2014 年 3 月 24 日，美国国会却只是单独审议了乌克兰援助案而对 IMF 股权改革只字不提。其他发达国家也大体如此，对自己前几年做出的许诺，几乎集体失忆。其中玄机，无需深究即可自明。世界经济增长主导权的易手，直接影响了全球治理格局的变化。发达国家随着自身实力的恢复，对以金砖国家为代表的新兴经济体在全球治理中的定位发生了巨大的改变，由前些年的容忍和有限欢迎，逐渐转变为排斥和抵制，金砖国家和新兴经济体参与全球治理的空间被大大压缩。

二、区域治理是金砖合作的新领域

面对发达国家的前恭后倨，口惠而实不至的做法，金砖国家合作参与全球治理的意志和力度非但没有减弱，反而有空前的加强。2013 年内，金砖国家合作的成就可圈可点，除了金砖银行和金砖国家外汇储备库等经济领域里的合作取得明显进展以外，区域合作开始成为金砖国家合作的新领域。

金砖银行的构想是由印度首先提出的。在 2012 年新德里峰会期间，金砖国家领导人指示各自财长对成立金砖银行的可能性和可行性进行评估。2013 年德班领导人峰会根据财长们的评估报告，决定成立金砖银行。金砖国家领导人峰会宣言指出：金砖银行的建立是“为金砖国家、其他新兴市场和发展中国家的基础设施和可持续发展项目筹集资金，作为对全球增长和发展领域的现有多边和区域金融机构的补充”。^① 这一决定是建立金砖银行的关键性一步。根据领导人的共识，金砖国家的财长和中央银行行长们在 2013 年内和 2014 年上半年举行了多次会晤，具体讨论资本金的筹集、首任行长的选任等

^① 《金砖国家领导人第五次会晤德班宣言》，中华人民共和国外交部网站，2013 年 3 月 27 日，www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251。

重大问题。

如果说金砖银行的筹建只是为了解决金砖国家基础设施建设的投融资难题的话，金砖国家外汇储备库建设则是金砖国家对国际金融体系改革迟迟不能落实的正面回应。维护全球金融稳定，帮助有关国家抵御金融风险是国际货币基金等国际金融机构的重要职责。但无论是 1994 年的墨西哥比索危机，还是 1997 年的亚洲金融危机，以及 2008 年因美国次贷危机而引发的全球性金融危机，都一再表明 IMF 既有机制已无法有效应对危机。在此背景下，改革国际金融体系的呼声不断高涨。但发达国家出于一己之私，口惠而实不至，使得新兴经济体和发展中国家的改革期望一再落空。不得已之下，新兴经济体和发展中国家只能效仿亚洲国家的“清迈倡议”模式，通过自助联合来为自己构建金融防火墙，金砖国家的外汇储备库应运而生。比之“清迈模式”，金砖国家的认识更为统一，行动更为迅速，规模更为巨大。

“清迈倡议”早在 20 世纪 90 年代初就有酝酿，1994 年日本等就有过建立亚洲版“IMF”的讨论，由于遭到美国的强烈反对，因此相关议论迅速偃旗息鼓。1997 年的亚洲金融危机使马来西亚、泰国、韩国和新加坡等遭到沉重打击。在痛定思痛后，2000 年 5 月东盟的 10 个成员国以及中日韩 3 国（即“10+3”）的财长在泰国清迈共同签署了建立区域性货币互换网络的协议，即《清迈倡议》，决定建立起区域性的金融互助自救机制。经过多次协商后，以多边货币互换为核心的亚洲外汇储备库的规模在 2012 年达到了 2400 亿美元，同时还有金额与此不相上下的双边货币互换机制。以“清迈倡议”为基础的亚洲外汇储备库尽管从未动用，但其建立和扩展却为新兴经济体和发展中国家在极不稳定的国际金融体系中寻求联合自保提供了思路和样板。

在 IMF 份额改革迟迟得不到落实、各国经济因美国退出量化宽松而出现剧烈波动的巨大压力之下，金砖国家也把目光转向了金融领域里的联合自保。金砖国家领导人在出席 2012 年 6 月于墨西哥洛斯卡沃斯二十国集团（G20）峰会时，指示各国财长和中央银行行长探讨成立可以“自我管理”的外汇储备库的可能性，通过货币互换帮助各国应对短期流动性压力，解决对外支付可能出现的危机，稳定国内金融体系，从而为金砖国家的经济编织一张金融安全网。经过 9 个月的工作，金砖国家财长和央行行长们达成一致意见，在

2013年3月的德班金砖国家领导人峰会上提出了初始规模为1000亿美元的金砖国家外汇储备库的建议。金砖国家领导人当即批准了这一建议，并且要求财长和央行行长们继续工作，提出实施计划。在当年9月召开的G20圣彼得堡峰会上，金砖国家领导人再次会晤，就金砖国家外汇储备库的规模、出资分摊等问题达成一致意见，并决定将此问题提交拟于2014年7月在巴西召开的第六次金砖国家领导人峰会作最后的决定。“清迈倡议”从议论到正式启动花了五六年时间，扩容增资又花了六七年时间。相比之下，金砖国家外汇储备库建设的步伐则要快得多，力度则要大得多。

如果说基于“清迈倡议”而建成的亚洲外汇储备库是亚洲版的“IMF”，那么金砖国家外汇储备库就是金砖版的“IMF”。这对国际金融体系改革形成了巨大的倒逼压力。香港证监会前主席沈联涛发表评论文章指出，“美联储的决定强化了新兴市场经济体的看法，即它们在应对资本外流和金融市场波动性上只能依靠自己”，“新兴市场需要建立自己的货币互换机制，以预防危机并在美元主导的帝国主义中守住自己的生命线”。关于金砖银行和金砖国家外汇储备库的影响，有人认为这是“国际货币体系中一次重大的进展”，“大多数西方分析师将其看作具有长期发展前景的金融机构。但在实践中，它将成为重要的论坛，让新兴市场经济体讨论如何改进国际货币体系，尤其是当储备货币国家不愿意改变现状的情况下。”^① 印度中央智库首席总监依伦·埃克斯在2013年9月4日明确向《国际金融报》记者表示：“金砖储备库、金砖银行将把金砖国家联合起来，形成世界重要的金融体系，促进金砖国家经济和金融发展。”^②

区域合作是金砖国家在2013年内十分耀眼的亮点。2013年3月26日召开的德班峰会主题被确定为“金砖国家与非洲：致力于发展、一体化和工业化的伙伴关系”，有5000人出席会议，除5位金砖国家的领导人以外，十多位非洲国家领导人也应邀参加了会议。3月27日下午金砖国家领导人同应邀参会的塞内加尔总统萨勒、乍得总统代比、安哥拉总统多斯桑托斯、科特迪瓦总统瓦塔拉、贝宁总统亚伊、刚果共和国总统萨苏、莫桑比克总统格布扎、

^① 沈联涛：《国际货币体系新基础》，载《财经》2014年3月23日。

^② 陈莎莎：《金砖抱团欲“革命”G20》，载《国际金融报》2013年9月5日，第2版。

乌干达总统穆塞韦尼、赤道几内亚总统奥比昂、几内亚总统孔戴、埃及总统穆尔西、埃塞俄比亚总理海尔马利亚姆举行对话会，南非总统祖马以非盟委员会主席参加对话会。各国领导人围绕“释放非洲潜力：金砖国家和非洲在基础设施领域的合作”这一议题进行了深入的讨论。非洲联盟（非盟）轮值主席国埃塞俄比亚总理海尔马利亚姆等非洲国家领导人表示，金砖国家作为发展中国家的联合体，彼此深化合作，实现互利共赢的发展，为广大非洲国家树立了典范。近年来，非洲经济保持连续较快增长，非洲是充满希望的大陆。非洲需要加强基础设施建设，促进一体化和工业化，提升整体竞争力和可持续发展能力。金砖国家快速发展为非洲提供了前所未有的机遇。非洲愿同金砖国家建立合作伙伴关系。这种关系是新兴市场国家同发展中国家相互支持、互利共赢的关系。^①中国国家主席习近平在对话会上指出，金砖国家同非洲国家有广泛共同利益，是志同道合的朋友。^②非洲崛起对金砖国家是机遇，金砖国家发展对非洲也是机遇。南非总统祖马强调，金砖国家是非洲最大的贸易伙伴和投资者，金砖国家同非洲国家的合作有利于加强非洲国家跨区域的基础设施建设和经济融合，有利于非洲国家提升教育水平、加强能力建设、减少贫困，继而有助于将非洲变成全球经济新的增长点。

以金砖国家同非洲的伙伴关系为主题，举行金砖国家与非洲领导人对话会，是迄今为止金砖国家峰会的一个创举。一方面，它体现了金砖国家与非洲国家构建伙伴关系的积极意愿。近年来，金砖国家与非洲的合作全面深化。21世纪头十年里，金砖国家每个成员国与非洲的合作都得到大幅提升。2011年，除南非外金砖四国与非洲的贸易额突破2500亿美元，较10年前增长12倍，对非累计投资额达600多亿美元。^③另一方面，它也体现了金砖国家合作的开放性与包容性。峰会后发表的金砖国家领导人《德班宣言》表示，“认识到区域一体化对非洲可持续增长、发展和消除贫困的重要意义，重申支持非洲大陆一体化进程”。与此同时，宣言还强调金砖国家“对加强同其他国

^① 梁尚刚、马述坤：《金砖国家“照亮”非洲发展前程》，新华网，2013年3月28日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-03/28/c_115194218.htm。

^② 于大波、高原：《习近平出席金砖国家领导人同非洲国家领导人对话会》，人民网，2013年3月28日，<http://politics.people.com.cn/n/2013/0328/c1001-20944301.html>。

^③ 陈莎莎：《金砖抱团欲“革命”G20》。

家，特别是新兴国家和发展中国家，以及相关国际、区域性组织的联系与合作持开放态度”。^①

金砖国家是涵盖亚洲、欧洲、拉美和非洲的重要经济体。南非对于南部非洲和整个非洲大陆，巴西对于拉丁美洲，中国、俄罗斯和印度对于亚太地区，都是地区经济发展的领头羊和维护地区安全不可或缺的力量。德班峰会确立的金砖国家与地区发展的互动模式将在今后金砖国家合作参与全球治理中得到广泛的发展。

三、乌克兰危机和金砖国家国际政治领域合作

早在2009年金砖国家领导人第一次举行会晤时，就有观点认为这“正式开启了‘金砖’把增长的经济力量转化为地缘政治影响力、把分散的‘政治声音’转化为‘政治联盟’的大胆尝试”。^②总体来说，迄今为止的金砖国家合作主要集中在与自身经济发展有直接利益的国际货币体系改革、能源与气候变化等世界经济话题上。相比之下，金砖国家在国际政治领域的合作并不多。除了对国际形势的发展和国际关系准则做原则性表态以外，几乎很少就具体的国际政治热点问题采取联合行动。

从2011年起，这一“重经轻政”的格局某种程度上出现改变。2011年4月《三亚宣言》曾经就利比亚局势表态，原则上表示五国愿在安理会就利比亚问题加强合作，呼吁各方通过和平手段和对话解决分歧。此后，西方国家在叙利亚问题上步步进逼。2011年9月4日，俄罗斯外长拉夫罗夫在莫斯科同巴西外长帕特里奥塔举行的联合记者会上表示，反对美国和欧盟对叙利亚实施包括石油禁运在内的制裁。他说，“如果取决于金砖国家，不会（允许叙利亚）重复利比亚的局面。”^③事后，其他金砖国家的官方也就此问题正式表示支持俄罗斯外长拉夫罗夫的这一立场。

2014年3月发生的乌克兰危机，极大地推动了金砖国家在国际政治领域

^① 《金砖国家领导人第五次会晤德班宣言》。

^② 毛玉西：《“金砖国家”，打破国际旧秩序新力量》，载《广州日报》2012年3月26日，第2版。

^③ 《金砖国家反对将“利比亚模式”强加于叙利亚》，载《羊城晚报》2011年9月6日。

里的政策协调与相互支持。

众所周知，无论是历史渊源还是现实地缘政治，俄罗斯在乌克兰问题上均无法置身事外。自从前苏联解体以来，西方国家不断利用乌克兰等问题压缩俄罗斯的政治经济利益空间。2004年西方势力利用“橙色革命”推翻了亲俄的库奇马政权。俄罗斯则于2010年通过天然气交易，让亲俄的亚努科维奇取代了亲西方的季莫申科。西方对此耿耿于怀，频频向亚努科维奇示好，乘乌克兰财政困难之机，以谈判乌克兰加入欧盟为橄榄枝，拉拢亚努科维奇。西方国家既想在政治上把乌克兰纳入囊中，但又不愿付出实际代价。乌克兰政府的债务总额约为160亿美元，但欧盟给出的援助只有区区10多亿美元。这给了俄罗斯乘虚而入的机会，普京表示将给乌克兰150亿美元的援助。这样，亚努科维奇立即终止与欧盟的入盟谈判，结果引发全国性抗议。由于各种外国势力的介入，乌克兰的抗议示威活动愈演愈烈，由反政府示威演变成武装冲突。尽管俄罗斯同美欧国家经过艰苦谈判，达成协议推动反对派和政府通过谈判逐步交权。但乌克兰内部的亲西方势力急不可耐，继续挑起事端，赶走了亚努科维奇，宣布成立清一色的亲西方政权。西方的这一举动开创了外国势力利用国内政治分歧来推翻他国合法民选总统的先例。在此情况下，俄罗斯采取反击，以公民投票方式将克里米亚并入俄罗斯版图。

为了挽回颓势，西方国家立即做出一系列反应。在美国的带领下，西方国家先是宣布集体抵制原定在俄罗斯索契举行的八国集团（G8）峰会，后又将与核安全没有任何关联的乌克兰问题强加到全球核安全峰会中，还单方面举行西方七国首脑会议暂停了俄罗斯的G8成员资格。与此同时，西方国家纷纷对俄罗斯采取了各种形式的政治经济制裁。此外，西方还密谋将俄罗斯排除在预定于2014年11月澳大利亚举行的G20峰会之外。

尽管以公民投票形式改变一国版图的做法是否恰当仍有争论，但西方国家的诸多做法仍引发了金砖国家的强烈不满。就在3月24日西方举行七国首脑会议的同时，在南非外长的提议下，金砖国家举行外长会议专门讨论乌克兰危机。值得注意的是，如果对比金砖外长会议联合声明和海牙西方七国首脑会议宣言，还可发现金砖国家在诸多国际政治秩序、国际关系准则等根本性问题上与西方国家的不同理念。

首先，金砖国家一致对利用制裁手段解决乌克兰危机表示谴责。会后发表的金砖国家外长会议联合声明称：“滥用不友好言论、制裁、回应性制裁和强权政治不利于根据国际法，包括联合国宪章规定的目标和原则，慎重权衡地和平解决危机。”^①

其次，针对西方七国首脑会议宣言称基于“开放、民主、个人自由和社会进步”的理念暂停俄罗斯 G8 资格的说法，金砖外长会议声明则针锋相对地提出，金砖国家的共同理念是“和平、安全、发展和合作”以及“争取更加平等与公正的世界”并“谋求国际关系民主化”。

再次，针对把俄罗斯排除在澳大利亚举行的 G20 峰会之外的流言，金砖国家外长声明特意提到，金砖国家外长已注意到媒体上流传的关于 2014 年 11 月澳大利亚 G20 峰会的种种说法，强调指出“G20 的运营是属于所有平等的成员国，任何国家不能单方面地改变它的性质与特征”。^②

2014 年 3 月的金砖国家外长会议被普遍认为是自 2009 年金砖国家作为新兴经济体和发展中国家的代表登上国际舞台以来就具体的国际问题采取的第一次联合行动，这将是金砖国家在国际政治领域里开展广泛的政策协调与相互支持的起点。

四、金砖国家合作前景展望

在世界经济形势发生重大变化、全球治理格局正出现新的组合时，金砖国家合作的前景如何，是把握国际关系发展变化的关键之一。如上文所述，金砖国家已经并将继续在国际金融体系改革、区域合作和国际政治热点问题上开展有效而广泛的合作与政策协调。今后一段时期的金砖合作将在以下领域里得到加强和发展。

第一，金砖国家要理直气壮地讲增长、谋发展，在动态性扩大中纠正相互间贸易失衡。

^① 《中国等金砖国家就乌危机表态：反对滥用制裁》，载《参考消息》2014 年 3 月 26 日。

^② Department of International Relations and Co-operation - Republic of South Africa, “BRICS Ministers Meet on the Sidelines of the Nuclear Security Summit in The Hague,” *National Journal*, March 24, 2014, <http://www.nationaljournal.com/library/129209>.

目前金砖国家面临三重压力：一是世界经济下滑压力的加重而引起的周期性波动压力增大；二是美国量化宽松的退出，导致巴西、印度、南非以及俄罗斯的经济都不同程度出现振荡，社会不满上升；三是巴西、印度和南非2014年都面临大选压力。相应地，国际舆论特别是西方主流媒体正大力鼓吹“金砖褪色论”和“金砖分化论”。在这一不利情况下，重振金砖国家的经济发展与合作的势头尤为重要。金砖国家拥有全球30%的领土面积和42%的人口，自2010年以来金砖国家对世界经济增长的贡献率达到80%；尽管近两年自身经济动荡，金砖国家对世界经济增长的贡献仍保持在50%以上。金砖国家应该理直气壮地讲增长、谋发展，以良好的经济增长来让“金砖失色论”不攻自破。

在现阶段，贸易不仅是金砖各国是经济发展的发动机，同时也是联系金砖各国经济的最强大纽带。自2001年以来，金砖五国间贸易的增长速度高于同期全球其他地区间贸易的增速。2012年金砖五国间贸易额达约3100亿美元，是2002年的11倍以上。^①据中国海关统计，2013年，中国与俄罗斯、巴西、南非和印度四国的贸易总额3002.9亿美元，比2012年增长3.3%。^②

在看到相互贸易快速增长的同时，也不能不指出：金砖国家间的贸易存在着两个失衡，即贸易份额的不平衡性和贸易结构的失衡。中国几乎占了金砖国家相互贸易总额的85%。^③数据还表明，中国不仅在贸易份额上占绝对优势，而且在贸易结构上也不平衡：中国对金砖国家出口以制成品为主，金砖国家对中国出口则以资源性产品和初级产品为主。这部分地导致了对金砖国家与中国经济贸易关系的疑虑。例如，巴西在拉美是工业化程度最高的国家，但中国从巴西进口商品近90%是原材料，如铁矿砂、原油、大豆、肉鸡等矿产和农业初级产品；而巴西从中国进口的大多是附加值较高的工业产品，

^① Freemantle and Stevens: “BRICS trade is flourishing, and Africa remains a pivot”, *Africa Macro* (by Standard Bank), February 12, 2013, http://www.safpi.org/sites/default/files/publications/standard_bank_bric_and_africa.pdf.

^② 《2012年12月进出口商品主要国别（地区）总值表》，中国海关总署网站《统计快讯》发布，2012年1月10日，<http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab49666/>；《2013年12月进出口商品主要国别（地区）总值表》，中国海关总署网站《统计快讯》发布，2014年1月10日，<http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab49666/>。

^③ 《2013年1—7月中国与金砖四国贸易情况分析》，中商情报网，2013年8月29日，<http://www.askci.com/news/201308/29/2915309105549.shtml>。

如机电、医疗器械、家电、汽车及零配件等工业制成品。巴西经济界担心，长期来看这将影响巴西工业部门的发展，巴西的产业结构可能退化为以原材料出口为导向，此前所建立的门类齐全的工业部门将逐渐萎缩。

应该说，出现上述两个不平衡，既有贸易政策的偏差，也有各自比较优势的因素。对此，只能在动态性的扩大中寻求再平衡，即：通过进一步扩大贸易规模实现贸易份额的平衡；通过促进相互投资，力求在发展中寻求贸易结构的平衡。贸易量的持续扩大是在实现动态性扩大中寻求再平衡的关键，而这又取决于金砖国家经济的健康发展和贸易自由化的进程。

所谓贸易便利化是指在消减跨境贸易面临的各种阻碍所采用的各种措施和进程^①，例如通过简化程序、协调法律法规和标准、采用新技术和其他有效方法，消除或减少资源跨国流动和配置的机制性和技术性障碍，以不断提高全球贸易的运作效率，最大限度地实现贸易的自由和开放。贸易便利化更多是对现状改善的承诺，而不是对现有制度和机制的改革承诺。由于金砖国家在经济全球化中所处的地位不同，受益程度也不一样，各国对贸易自由化、对外开放等与经济全球化密切相关的理念和目标的态度大不相同。因此，相对以制度重塑为核心的贸易自由化而言，贸易便利化往往成为有关各方最易达成共识、推行合作的起点。换言之，贸易便利化是金砖各国在对外经济战略上的最大公约数。作为金砖国家中经济规模最大、所占贸易份额最多的中国，除积极推进贸易便利化以外，有必要从参与全球治理的战略高度出发，树立正确的义利观，在贸易中主动对金砖国家让利，为纠正金砖国家贸易的两大失衡作出积极的贡献。

第二，积极主动地参与新一轮国际经贸规则的制定。

新一轮国际经贸规则制定已经在紧锣密鼓地展开着。美国在亚太地区积极推动跨太平洋伙伴关系协议（TPP）的同时，与欧盟国家紧锣密鼓地进行着跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（TTIP）和服务贸易协定（TISA）。这些谈判的对象各有侧重，但议题大体一致，谈判指向也十分明确，反映出美欧发达国家在双边、区域和全球多边的各层次之间相互配合，相互补充、相互支持的战略布局。有人形象地指出，美欧已经摆出了以欧盟和北美自贸区

^① WTO, Glossary, May 10, 2014, http://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/glossary_e.htm.

(NAFTA) 为后盾, 以 TPP 为先锋, TTIP 为主攻, TISA 以及其他的双边投资协定谈判为副攻的全面进攻态势。这直接地反映出美欧发达国家撇开以世界贸易组织 (WTO) 为代表的多边贸易体系, 重掌新一轮全球贸易规则制定主导权的战略意图。这使金砖国家面临两大历史性选择: 一, 是否坚持目前以 WTO 为代表的多边贸易体系; 二, 是否采取与时俱进的理念参与新一轮全球贸易规则的制定。

在 2013 年 12 月 3—7 日印尼巴厘岛举行的第 9 届 WTO 部长会议上, 金砖国家已经集体对第一个问题作出了回答。在中国和其他金砖国家的积极推动下, 会议发表了 149 国的《巴厘部长宣言》, 达成“巴厘一揽子协定”, 历时 12 年的多哈回合谈判终获历史性突破。“巴厘一揽子协定”包括 10 份文件, 内容涵盖了简化海关及口岸通关程序、允许发展中国家在粮食安全问题上具有更多选择权、协助最不发达国家发展贸易等内容。这一协定大大精简了多哈回合原来庞大而广泛的议题, 把焦点集中在各方能够接受的重大问题上, 使 WTO “历史上首次迎来真正成果”, 从而重树了各方对多边贸易体制的信心, 维护了 WTO 的信誉和谈判功能, 坚定了各国以 WTO 为代表的多边贸易体制是解决全球性贸易问题最佳平台的信念, 确保 WTO 在全球贸易中的主导地位。^① 国际舆论也普遍认为, “巴厘一揽子协定”是 WTO 成立 20 年来在谈判领域取得的重大突破。

尽管如此, 不能不看到金砖国家在新一轮国际经贸规则制定中将面临重大考验。新一轮国际经贸规则制定的核心包括三个方面: 第一, 货物贸易地位大大下降, 即使货物贸易的扩大也不再主要依靠关税减让, 而主要是对各种非关税壁垒的清除, 并进一步将贸易与环境标准、劳工标准等挂钩, 以保证社会与经济的可持续发展。第二, 服务贸易和投资的开放将成为新贸易规则的主体。扩大金融保险、会计咨询、软件设计、教育培训、影视娱乐、医疗药品等高端服务行业的市场准入最为优先考虑。投资谈判则集中于国内外投资者的同等国民待遇及其平等地与所在国政府的争端解决等问题。可见, 服务贸易和投资的开放已经超出经贸领域, 深入了各国政治体制和政府管理

^① 《多哈回合破 12 年僵局, 世贸组织总干事激动哽咽》, 载《新华每日电讯》2013 年 12 月 8 日, 第 2 版。

方式之中。第三，发展中国家优惠待遇将被大大削减。发展中国家的优惠待遇是以WTO为代表的多边贸易体制的核心内容。由于美欧等发达国家一再指责中国等新兴国家利用税收优惠、政府补贴、货币低估等政策，获得不公平的竞争优势，最终导致了多边贸易体制功能衰减。为此，美国提出，所有新的贸易谈判将不再向发展中国家提供单方面优惠，而是采取以“政府改革”换取“市场准入”的模式，谋求发展中国家在法律和规则上与发达国家的“深度一体化”，从而“重塑”发达国家与发展中国家之间的经贸关系。由此可见，美国式“市场至上主义”将成为新一轮全球贸易规则制定的基本理念和主导方向。

金砖国家也是国际经贸规则制定的主体，应以主动姿态积极介入新一轮国际经贸规则制定中去，在新一轮国际经贸规则制定中维护自己正当的权益，同时以合理的新标准、新规则积极推动国内的各项改革和经济产业结构调整。

第三，加强金砖国家之间的务实合作，推进金砖国家朝“一体化大市场、多层次大流通、陆海空大联通、文化大交流”的目标迈进。

中国国家主席习近平在出席2013年金砖国家领导人德班峰会时指出，“金砖国家要朝着一体化大市场、多层次大流通、陆海空大联通、文化大交流的目标迈进”，“要围绕创新、增长主题，共同探索形成新的经济竞争优势。要加强基础设施建设合作，实现互联互通。要妥善处理合作和竞争的关系，谋求互利共赢。”^① 历史经验表明，在经济上的务实合作是国家集团开展政治合作的战略基础。欧盟的发展就是一部相互经济务实合作推动相互间政治战略合作的历史。欧盟从上世纪50年代的煤钢联营起步，经过西欧共同市场、欧洲大市场直到今天的欧盟与欧元，这一经验值得金砖国家借鉴。

作为务实合作的载体，建立金砖国家海陆联运体系，是一个具有战略眼光的选择。金砖五国中，南非和巴西两国远在南部非洲和南美洲，中俄印三国虽然陆上接壤，但由于各自地域辽阔，接壤地区均不是经济发达地区。在此情况下如何实现“陆海空大联通”，谋求建设“一体化的大市场”目标是一个必须破解的难题。海陆联运将能有效地解决地缘上不相连的国家和地区

^① 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》，载《人民日报》，2013年3月28日。

之间的经济合作问题。海陆联运以海运为主，在最终交货运输区段由陆运承担，适用于长距离、大批量运输，既有航运的低成本优势又有陆运的快捷优势，是国际运输的发展趋势。有必要建议金砖国领导人研究建设金砖国家之间的海陆联运体系，尽快形成俄罗斯的圣彼得堡、海参崴，南非的开普敦，中国的上海、深圳、大连和印度的新德里、孟买、加尔各答，以及巴西的圣保罗、里约热内卢等重要港口之间的联合海陆联运航线，组建船队、兴建码头和仓库、铺设铁路和公路，从而带动金砖国家社会基础设施建设的全面发展。

在建设一体化大市场、寻求多层次大流通、实现陆海空大联通的过程中，将会有一批大项目、大工程涌现出来。事实表明，一个大项目将会极大地调动金砖国家务实合作的积极性和主动性。事实上，金砖国家也已经初步具备了开展大项目、大工程的必要条件。一方面，金砖国家工商理事会成立为金砖国家开展大项目、大工程引进了巨大的民间活力，参加工商理事会的成员都是在各国具有重要影响的大企业，他们将为金砖国家的大项目大工程提供不可或缺的动力。另一方面，金砖银行即将成立也为这类大工程的资金筹集提供了可能。

除了上述的金砖国家海陆联运体系，金砖国家海底光缆计划也已得到广泛关注。在斯诺登事件和棱镜计划的刺激下，金砖各国都感到建设自主的通讯体系的重要性和迫切性。还有消息说，在过去 5 年中，全球光缆投资额的 3/5 集中在印度、中国和撒哈拉以南非洲地区。今后新增项目则主要集中在巴西，数据显示，仅巴西市场将会吸引 55 亿美元的投资，用于建设 11 个海底光缆系统，巴西和欧洲之间 2 个，巴西和美国之间 4 个以及巴西和非洲之间 5 个。可以预料，连接金砖国家的海底 3.4 万公里光缆建设将成为金砖国家经济一个新亮点。^①

第四，发挥金砖国家智库理事会引领议题的作用，凝聚合作共识，筹组金砖国家大学联盟，开展人文大交流，培养金砖合作人才。

在 2013 年的德班峰会上，金砖国家智库理事会在 5 位金砖国家领导人的

^① 《金砖五国海缆 2014 年启动建设 3.4 万公里具备 12.8T 容量》，中国信息产业网，2012 年 4 月 18 日，<http://www.iccsz.com/site/cn/News/2012/04/18/20120418015901405542.htm>。

直接关心下正式成立。由于目前金砖国家合作主要围绕各国轮流主办的领导人峰会，议题连贯性和实效性有待进一步改进，因此金砖国家智库理事会的成立可能推动金砖国家合作的进一步机制化。智库理事会将在评估合作进程，引领议题上发挥重要作用，为金砖合作的进一步机制化作出努力。

人文大交流是一切政治认同和经济合作的基础，因此颇有必要推动金砖国家大学联盟的建立。“金砖国家大学联盟”设想由中国复旦大学、清华大学、四川大学、华东师范大学、浙江师范大学和俄罗斯国立高等经济大学、圣彼得堡大学、莫斯科国际关系学院、远东大学和乌拉尔大学共同提出，计划在金砖五国中各选取3—5所综合性知名大学组建，形成紧密的国际教育和人文交流的共同体。建立金砖国家留学专项基金，扩大金砖国家相互之间的学生交流，在大学联盟的框架下开展本科、硕士和博士各个层次国际双学位联合培养；在文、理、医、工、农各学科、各层次联合召开各种学术研讨会和合作研究，教师互派、学生交换。目前，巴西圣保罗大学、国立巴西利亚大学、联邦里约热内卢大学，南非开普敦大学、比勒陀利亚大学、斯坦陵布什大学，以及印度尼赫鲁大学、德里大学先后以不同方式表示了积极参与筹建的态度。

在筹组金砖国家大学联盟的同时，还要重视面向一般人民群众的文化交流。建议在各大中城市里，视具体情况和金砖国家在当地的领事机构合作，设立金砖国家文化中心，举办金砖国家文化周或电影周、旅游节等，尽量为一般群众提供接触金砖国家的文化和参与同金砖国家各种交流的机会，增进金砖国家间的相互了解与信任。

有理由相信，在世界格局多极化的进程中，金砖国家会发挥越来越大的作用，成为全球治理中的一支生力军。金砖国家间务实合作的范围会越来越宽广，合作的内容将越来越扎实，合作的水平必然越来越高。

[收稿日期：2014-04-17]

[修回日期：2014-05-20]

[责任编辑：樊文光]

欧债危机对欧洲联盟 深层次影响探析*

叶 江

【内容提要】欧洲债务危机在持续四年多之后基本度过高潮期，欧元区包括欧洲联盟（欧盟）正趋于稳定。此次欧债危机的持续时间长、波及面广，必然对欧盟和欧洲一体化进程产生深远影响。第一，欧债危机促使欧盟的一体化从“单速”转向“双速”甚至“多速”；第二，欧债危机不仅揭示出欧盟本质上依然还是一个特殊的国际政府间组织，而且致使欧洲一体化更难以向可与大国比肩的国际体系中“极”的方向发展；第三，尽管欧债危机显示欧盟难以成为世界一“极”，但却促使其已拥有的某些专属权限进一步强化，欧盟在当前的国际体系转型中依然还有影响力。因此，欧债危机不仅不会导致欧盟解体，而且还会在一定程度上促使欧盟及欧洲一体化进程呈现出某种新的特征。这对中欧全面战略伙伴关系的未来建构有着重要的理论和政策意义。

【关键词】欧洲联盟 欧元区 欧债危机 欧洲一体化

【作者简介】叶江，上海国际问题研究院全球治理研究所执行所长、研究员，上海交通大学国际与公共事务学院兼任教授、博士生导师

【中图分类号】F15

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)04-0117-17

* 感谢《国际展望》匿名评审专家及责任编辑提出的建设性修改意见，文中存在的疏漏由笔者负责。

自2009年年底爆发以来,欧洲债务危机已延续四年有余。目前,这场从希腊主权债务危机开始、最终波及整个欧元区甚至欧盟的债务危机已基本度过高潮期,形势正趋于稳定。但应当认识到,此次危机持续时间长、波及面广,必然对欧盟和欧洲一体化的长期发展产生深远影响。本文拟就此做一些初步探析,认为欧债危机对欧盟未来发展的影响主要包括三个方面,即欧盟的一体化进程正迈向多速并行发展,欧盟的国际政府间组织特性进一步突出使其单独成“极”越来越难,但同时也使其特定专属权限得以强化;这对未来中欧全面战略伙伴关系的建构有着重要的理论和政策启示。

一、一体化进程从“单速”迈向“双速”甚至“多速”

在欧洲一体化的发展过程中,无论是1957年签署的《罗马条约》^①(1958年1月1日生效),还是1991年签署的《马斯特里赫特条约》^②(1993年11月1日生效),抑或是2007年签署的《里斯本条约》^③(2009年12月1日生效),都强调同一发展速度的欧洲一体化。也就是说,从欧洲经济共同体到欧洲共同体,再到欧洲联盟,乃至最终欧洲联盟取代欧洲共同体成为一独立的国际法法人,欧洲一体化的发展是单线和单速的。尽管不同的欧盟成员国加入欧洲一体化进程有时间上的先后差异,有的欧盟成员国在实行欧洲一体化的法律方面也有所保留,如英国、瑞典、丹麦决定暂时不加入欧元区,英国、波兰、捷克选择退出已经并入《里斯本条约》的《基本权利宪章》等。但总体而言,欧洲一体化的道路、方向以及速度至少在理论上都是单一的,也即“单速”的欧洲一体化。

^① 《罗马条约》(*Treaty of Rome*) 在1957年签订时的正式名称为《建立欧洲经济共同体条约》(*Treaty Establishing the European Economic Community, TEEC*)。该条约的名称由1991年签订的《马斯特里赫特条约》更改为《建立欧洲共同体条约》(*Treaty establishing the European Community, TEC*)。2007年所签订的《里斯本条约》将《建立欧洲共同体条约》进一步更名为《欧洲联盟运作条约》(*Treaty on the Functioning of the European Union*), 因此,今天《罗马条约》的正式名称为《欧洲联盟运作条约》。

^② 《马斯特里赫特条约》(*Maastricht Treaty*) 的正式名称为《欧洲联盟条约》(*Treaty on European Union, TEU*)。

^③ 《里斯本条约》(*Treaty of Lisbon* 或 *Lisbon Treaty*) 是对《罗马条约》和《马斯特里赫特条约》做修订的条约,因此一开始被称为《改革条约》(*the Reform Treaty*)。

然而，本次欧债危机对欧洲一体化发展最为明显的影响就是原来至少在理论上存在的“单速”一体化进程向“双速”一体化转变。首先，非欧元区的欧盟成员国如英国、瑞典和丹麦等在欧债危机的影响下，已基本改变了过去“暂时不加入欧元区”的政策，而是非常明确地表示不会考虑加入欧元区。英国首相卡梅伦在谈到欧债危机时如是说：“我希望他们（欧元区国家）能解决他们的问题，我们希望我们继续在单一的市场之中，我们希望欧洲合作，但是我们不希望加入欧元区。”^① 这就意味着欧债危机实际上已导致欧盟内部出现实实在在的两种速度的欧洲一体化，即走货币联盟道路的欧洲一体化和不走货币联盟道路的欧洲一体化。

其次，《财政契约》（Fiscal Compact）^② 的签订和批准过程在法理层面显示出欧洲一体化的两种速度已成定局。从《财政契约》的缔约国组成和生效程序来看，该条约不是对欧盟两部基础条约——《欧洲联盟条约》（《马斯特里赫特条约》）和《欧洲联盟运作条约》（《罗马条约》）的修订，不属于欧盟立法。准确地说，《财政契约》是一部由部分欧盟成员国参与的政府间条约，它与《申根协议》在性质上很相似，只是加入《申根协议》的国家不限于欧盟成员国，而加入《财政契约》的国家仅限于欧盟成员国。正因为《财政契约》具有一般国际条约的特征，条约的解释权在缔约国，而非欧盟层面的欧洲法院。在很大程度上《财政契约》对现有的经济与货币联盟架构具有强化作用，但远非建立真正的财政稳定联盟。不仅如此，该条约的非欧盟立法属性使欧洲一体化的“双速”性得以合法化，在欧洲联盟内部形成了欧洲联盟条约体系与欧盟成员国之间的政府间条约体系。

最后，为解决欧债危机，欧盟内部已形成了两种相互交错的机制安排，即欧盟层面与欧元区层面。一方面，在业已存在的欧盟机制中形成了新“欧元集团”协调机制。比如在部长级欧盟经济财政理事会中，欧元区成员国的财政部长在处理欧元危机过程中逐渐建立起涉及银行监管、监督、公共债务管理问题的“欧元集团”协调机制。另一方面，随着欧债危机的发展，欧

^① “Cameron Says Euro Needs Single Government,” *Global Times*, May 10, 2012, <http://www.globaltimes.cn/NEWS/tabid/99/ID/708718/Cameron-says-euro-needs-single-government.aspx>.

^② 《财政契约》（The Fiscal Compact）的全称为《关于经济与货币联盟的稳定、协调与治理的条约》（The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, TSCG），也被称为《财政稳定条约》（Fiscal Stability Treaty）。

盟内部还形成了一些专门属于欧元区的新机制。比如目前已经产生了由欧元区 17 国首脑参与的每年举行一次的欧元区峰会，并且还选出了峰会主席。此外，欧洲银行管理局（EBA）等新机构表面上对欧盟 27 国开放，但主要是管理欧元区 17 国的银行。

更为严重的是，在欧债危机的影响下，随着“双速”欧洲一体化的形成，欧盟内部还有可能进一步形成“多速”欧洲一体化，原因主要在于以下方面：第一，欧元区本身在未来的一体化进程中可能继续分化。此次欧债危机已经事实上造成了欧元区内部乃至整个欧盟的南北分化。从欧债危机本身来看，重灾国家如希腊、葡萄牙、西班牙乃至意大利主要在南欧，而主要出资救助的欧元区国家是地处欧元区北部的德国、荷兰、芬兰等国。由此，欧元区的南北差异甚至南北对立被此次欧债危机放大，以致德国公众普遍对德国的付出提出质疑，而芬兰外交部长埃尔基·图奥米奥亚甚至提出，芬兰正为欧元区可能出现分裂做准备，这种可能性不意味着欧洲联盟的终结，或许会让欧盟更强大。^① 在这样的情况下，未来欧元区北部的成员国之间，整个欧盟北部的成员国之间加强合作甚至形成新的合作机制的可能性完全存在，欧洲一体化发展的多种速度在所难免。

第二，欧洲一体化的“发动机”或“火车头”法德轴心开始式微。长期以来，在欧洲一体化问题上，法德两国有着共同的利益，双方都需要通过走欧洲联合之路在国际事务中发挥自己的作用。法国有强烈的大国意识，但经济实力不足；德国虽经济实力雄厚，但因历史原因在政治和军事方面受到压制。因此，法国在政治上提出各种符合两国利益的欧洲一体化政策建议，辅之以德国在经济上的积极支持，已成为法德合作推进欧洲一体化的“范式”；法德轴心由此形成，并成为推动欧洲一体化车轮不断向前的“发动机”。然而，这次欧债危机很大程度上改变了法德轴心在欧洲一体化进程中的运作方式。其根本原因在于德国在处理欧债问题的过程中崛起成为解决危机的领导者，并且进一步成为欧盟的领导者。德国经济自 2010 年开始实现了持续增长，2010 与 2011 年的国内生产总值分别增长 3.7% 与 3%，^② 2012 年与 2013 年虽

^① 《芬兰外长吁做好欧元区分裂准备》，新华网，2012 年 8 月 19 日，http://news.xinhuanet.com/world/2012-08/19/c_123601581.htm。

^② 《德国经济 2011 年的两大亮点》，新华网，2012 年 1 月 16 日，<http://news.xinhuanet.com/>

然受欧债危机影响而减速但也未出现负增长，分别为 0.7% 和 0.4%（2013 年数据为德国联邦统计局 2014 年 1 月 15 日公布的初步统计）；同时，根据德国联邦银行预测，2014 年德国经济将增长 1.7%，2015 年的增长率更将达到 2%。^①更值得注意的是，德国的失业率在欧债危机中不升反降，各级政府财政还在 2012 年实现了 22 亿欧元的盈余。^②德国在欧盟和欧元区内超凡的经济实力决定了它必然也必须在解决债务危机中扮演领导者的角色。由此，法德两国在推动欧洲一体化方面长期维持的力量均衡被打破，法德之间在解决欧债问题上的矛盾突显，但德国因其经济力量的强大而总是占上风，法德“双引擎”也极可能转变为以德国为主导的“单引擎”。

然而，作为欧元区乃至欧盟新领导者的德国对欧洲一体化前景的看法则明显倾向于“多速”的欧洲。在解决欧债问题的过程中德国政治精英多次提出要在欧盟内部建立财政联盟、政治联盟。实际上，德国所设想的财政联盟和政治联盟并非是整个欧盟层面，甚至也非欧元区层面的联盟，而是通常所说的核心欧洲的联盟或所谓的“精英联盟”。比如 2011 年德国财长朔伊布勒就表示，德国的目标是先争取在欧元区 17 国尽快建立旨在强化财政纪律的“稳定联盟”。但据德国媒体报道，德国政府还有另一个以“申根协定”为模板，争取部分欧元区国家互相签订国家条约，先建立一个“精英联盟”的计划。2012 年 6 月德国总理默克尔提出建立“欧洲政治联盟”时，也再度提到“申根协议”模式，即在数个可以成为核心欧洲的欧盟成员国中先建立政治联盟。另一方面，在发行欧元区共同债券方面，德国坚决反对法国和意大利等国主张，认为在没有建立严格纪律的财政联盟之前，发行欧元区共同债券只会给那些债台高筑的国家减轻改革压力，无助于问题的根本解决。但德国政府却在同时考虑联合欧元区其他 5 个 AAA 级信用评级的国家发行所谓“精英债券”，希望通过这一手段帮助这些国家抵御市场冲击，并且也可以通过严格的交换条件在必要时向意大利和西班牙等国融资。2013 年 9 月 22 日，以默克

fortune/2012-01/16/c_122591138.htm。

^① 《德国经济 2013 年仅增长 0.4%》，新华网，2014 年 1 月 15 日，http://news.xinhuanet.com/2014-01/15/c_118985184.htm。

^② 《2012 年德国财政盈余 22 亿欧元》，中华人民共和国商务部网站，2013 年 1 月 29 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/m/201301/20130100015889.shtml>。

尔为首的基民盟联合姊妹党基社盟在德国联邦大选中赢得 41.5% 的多数选票，创 20 年来最好成绩，默克尔成功连任德国总理。德国未来的欧洲政策将得以延续。所有的一切意味着“多速”发展的欧洲将成大势，即单一“速度”发展的欧洲将极有可能分化为以德国为领导的“核心欧洲”、“欧元区欧洲”和“欧盟欧洲”等“三速”或更“多速”的欧洲。

第三，欧盟内部主权国家的主权分享或共享将遭遇更为强大的阻力。欧盟为应对欧债问题而推出的解决方案如《财政契约》和“欧洲稳定机制”都遭遇欧盟内部主权国家的强大阻力，如英国和捷克决定不加入《财政契约》，而德国最终将这两项举措交由联邦宪法法院作裁决等。有国内学者认为，尽管诸如《财政契约》和“欧洲稳定机制”等机制在形成过程中确实受到欧盟内部主权国家的诸多掣肘，但一旦最终付诸实施，就能对欧洲一体化的深化产生影响，并且认为“不应过度夸大这一事件对欧洲债务危机、欧元区甚至整个欧洲一体化造成的影响”。^① 但《财政契约》和“欧洲稳定机制”在促进欧洲一体化发展的同时，也有阻碍一体化的效果，因为这一做法开启了欧盟“多速发展”的大门。既然英国和捷克可以通过自身的国家权力不参与欧盟的财政政策一体化行动，那么其他欧盟成员国也可能效仿，在其他领域采取有异于一一体化的行动？^② 另一方面，德国宪法法院虽然裁决德国参与“欧洲稳定机制”和《财政契约》不违宪，但却附加了条件，这也在一定程度上为未来德国根据自己的利益建立小范围的一体化机制，或者不参与某些整体的一体化机制埋下了伏笔。因此，多速发展的欧洲一体化很可能因欧债危机而成为一种趋势。

二、区域国际组织属性强化并阻碍欧盟成“极”前景

长期以来，在探讨欧盟在当代国际体系中所扮演的角色和地位问题时，国内国际关系学界比较普遍的看法是：欧盟是当代国际体系多极化过程中的

^① 《欧洲所学者笔谈：如何解读欧盟的“财政契约”》，中国社会科学院欧洲研究所网站，2012年4月5日，<http://ies.cass.cn/Article/ozxzbt/201204/4930.asp>。

^② 参见叶江：《“我要给欧洲打电话，打给谁”——叶江教授谈欧债危机及欧洲一体化前景》，载《解放日报》2012年7月8日，第8版，“思想者”专栏。

一“极”，即欧盟已经拥有像大国一样的权力，并且能与美国、俄罗斯、中国乃至日本等大国共同建构“多极世界”。但必须注意的是，欧盟与当今国际体系中的主要行为体即国家不同，它没有主权。因此欧盟不是大国，不具备充当国际体系中类似大国那样的“极”的能力，它迄今只是一个一体化程度比较高的区域政府间国际组织，应该被视为当代国际体系中特殊的非国家行为体。^①很大程度上，欧债问题的出现不但进一步揭示出欧盟并非与大国相似的“极”，还进一步促使欧盟在未来的发展中更难以成为国际体系中的一“极”。

一方面，欧债危机揭示出欧盟的真实身份与地位。

在很大程度上，判断欧盟究竟是否为现代国际体系中的一“极”，最为关键的是确定其身份及其所拥有的权力。这恰恰是国际学术界探讨了40多年的问题，而此次欧债危机似乎给出了比较符合实际的答案。

早在1972年，英国著名智库国际战略研究所（International Institute for Strategic Studies, IISS）时任所长弗兰西斯·迪歇纳（François Duchêne）在讨论欧共体（欧盟）在国际体系中的身份或所扮演的角色时，最先提出了欧洲是一个具有民事权力（civil power）的行为体的观点。^②迪歇纳的观点引起了欧美学术界对欧共体/欧盟在国际体系中的角色和权力问题的争论。简而言之，以迪歇纳、约瑟夫·奈等为代表的欧美自由主义国际关系学者认为，欧共体/欧盟完全可以被视为现代国际体系中有影响力的行为体，甚至可以被视为一“极”，而早期英国学派的代表人物之一赫德利·布尔、美国进攻性现实主义学者约翰·米尔斯海默等则完全否认欧共体/欧盟作为国际体系中具有影响力的行为体地位，也即欧盟根本不可能称为现代国际体系中的一“极”。比较有意思的是，作为美国著名现实主义国际政治理论家，同时又是蜚声国际的外交家，美国前国务卿基辛格博士则在此问题上持某种骑墙态度。一方面，基辛格在上世纪70年代初明确提出了世界五大中心论，将欧洲视为与美国、苏联、日本、中国平行的一个中心^③，但另一方面则又提出颇为否定欧洲作为

^① 叶江：《欧盟：大国还是区域国际组织？》，载《世界知识》2007年第18期。

^② François Duchêne, “Europe’s Role in World Peace,” in Richard Mayne ed., *Europe Tomorrow, 16 Europeans Look Ahead*, London: Chatham House, 1972, pp. 32-47.

^③ 参见[美]约翰·加迪斯：《遏制战略：战后美国国家安全政策评析》，时殷弘、李庆四、

单一行为体意味的问题：“假如我要给欧洲打电话，我应该打给谁？”^①

根据 40 余年前迪歇纳的观点，第二次世界大战之后，西欧确实衰落了，但却并没有因衰落而被殖民化；不仅如此，西欧通过建立欧洲共同体，走一体化道路而得以成为世界政治文明舞台上的榜样，并且可以通过建立一个大的政治联合体对国际事务产生影响；而该联合体所使用的基本上是民事形式的权力（civilian forms of power）。因此，欧共体/欧盟是国际体系中具有民事权力的行为体，可以被称之为“民事权力欧洲”。^② 在迪歇纳观点的基础上，欧洲学者后来又提出了欧盟是“规范性权力行为体”的观点。而美国新自由制度主义学者奈和基欧汉等则强调，欧洲一体化的发展促使欧盟作为一新型行为体而对国际事务产生越来越大的影响力。

首先对此表示反对的是英国学者布尔。布尔认为：“民事权力”或“民事权力欧洲”的概念是与 20 世纪 70 年代欧美国际政治学界出现的否定均势理论而强调相互依存理论的现象相一致的，“它们均体现了向 20 世纪 20 年代国际关系理论的进步主义或理想主义的回归，它们应该被描述为 20 世纪 70 年代的新理想主义或新进步主义的时尚品。从 20 世纪 80 年代的‘权力政治回归’全景来看，这样的观点所建立的基础非常薄弱……”。布尔反对“民事权力欧洲”概念的最直接的理由就是：“‘欧洲’，也就是当年的欧共体，不是国际事务中的一个行为体，并且似乎好像也不可能成为行为体；我所认为的欧洲事实上只是各国政府的欧洲，所谓的欧洲只扮演很小的角色，主要是作为政府间合作的工具，通过以‘欧洲的’名称所设的不同委员会、大会和秘书处等，其中包括欧洲共同体等。”^③

樊吉社译，世界知识出版社 2005 年版，第九章中。实际上，中国“多极化”理论的源头就是基辛格的五大中心论。

^① 基辛格的这一表述有两种版本，其一为“Who do I call if I want to call Europe?”，其二为“‘Europe’? Give me a name and a phone number!”。目前已经很难找到原本出处，但是在 2008 年 2 月基辛格接受德国明镜周刊采访时，默认了这一说法。参见“Europeans Hide Behind the Unpopularity of President Bush,” SPIEGEL Interview with Henry Kissinger, February 18, 2008, <http://www.spiegel.de/international/world/spiegel-interview-with-henry-kissinger-europeans-hide-behind-the-unpopularity-of-president-bush-a-535964.html>。

^② François Duchêne, “The European Community and the Uncertainties of Interdependence,” in Max Kohnstamm and Wolfgang Hager eds., *A Nation Writ Large? Foreign-policy Problems before the European Community*, London: Macmillan, 1972, p. 19.

^③ Hedley Bull, “Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, Issue 2, December 1982, pp. 149–170.

冷战即将终结之际，美国进攻性现实主义学者米尔斯海默强调，随着两极格局的终结，欧洲本身将重回类似于 19 世纪欧洲协调时期那样的多极国际格局。他指出，德国、法国、英国或许还有意大利将会承担起主要大国的角色；苏联会从超级大国的地位衰落，但依旧是欧洲的主要国家，这样就会形成一个由五个主要国家和一系列较为弱小国家组成的欧洲“多极”体系。之后他更是通过反复论证国际制度的错误承诺，强调大国间的强权政治将主导后冷战时期包括欧洲在内的整个世界，而诸如欧洲共同体等国际制度只不过是强国强权政治的工具，根本不能被视为国际体系中具有影响力的独立行为体，更不能被视为与大国有同等地位的“极”。^①

但从欧洲一体化发展的轨迹来看，欧共体/欧盟确实已经发展成为现代国际体系中具有一定影响力的行为体。目前，在国际贸易、环境保护、应对气候变化以及人权问题上，欧盟确实已经具有明显的独立行为能力，而欧盟本身也通过《里斯本条约》而确立起自己在国际社会中的独立法律地位，并且产生了自己的“总统”和“外长”。尽管如此，欧盟在一系列重大的国际事务乃至自身内部事务中的表现依然不像一个统一的行为体。这在 2003 年的伊拉克战争和 2011 年的利比亚战争中已经有十分明显的反映。更为重要的是，从 2009 年底爆发的欧债危机更进一步地揭示出了欧盟的真实身份与地位——国际体系中特殊的非国家行为体，即欧盟是具有一定影响力且一体化程度最高的国际政府间区域组织，但不是可与大国比肩的具有与大国相同权力的“极”。

过去人们常说欧洲一体化的不断发展导致欧盟成为当代国际体系中的一“极”。这意味着，作为国际体系中的新型行为体，欧盟随着欧洲一体化的发展已经或者即将成为一个与大国相同的超级国家或超国家（super state）。但相当多的欧洲政治家和欧美学者认为，欧洲一体化的发展已经或正在不断地促使欧盟成为一个欧洲联邦或者至少是欧洲邦联。^② 但在此次欧债危机的

^① 有关米尔斯海默对欧洲在冷战终结后将重回以欧洲大国为主体的多极体系，以及他对国际制度的错误承诺的批评可参见 John J. Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War”, (*International Security*, Vol.15, Summer 1990, p52-96) 和 “The False Promise of International Institutions”, (*International Security*, Vol. 19, No. 3 Winter, 1994-1995, pp. 5-49) 两篇文章的讨论。

^② 有关欧盟已经成为联邦、邦联乃至合众国的讨论参见：杰里米·里夫金的著作《欧洲梦

应对过程中，无论是作为整体还是就其具体成员而言的欧盟和欧元区集团，其表现都证明得出上述结论还为时过早。实际上，欧盟还不是一个合众国、不是一个大国，其主要成员国如英国、法国、德国乃至意大利倒是名副其实的大国。并且从50年前《罗马条约》签订开始，欧盟就始终是一个区域性国际政府间组织。因此，严格来讲，欧盟与北美自由贸易区、东盟、阿盟、非盟乃至上海合作组织等在性质上是相同的，只是其一体化程度更高，并且有向超国家或联邦发展的意愿，因此欧盟只是当前国际体系中的一个特殊的非国家行为体。这也就意味着，至少欧盟在当下还不能被看做类似大国那样的国际体系中的一“极”，更不能被视为一个超国家或者一个联邦。^①而欧债危机则更为明显地揭示出欧盟以及欧洲一体化发展这一本质。

另一方面，欧债危机使欧盟在未来更难以成为国际体系中的一“极”。

欧债危机不仅揭示出欧盟在本质上不是当代国际体系中的一“极”，而且在客观上还导致欧盟在未来更难以成为类似于大国的一“极”，这可从欧盟成员国、欧盟、国际及公众等四个层面看出。

首先，从欧盟成员国的国家层面来看，在迄今为止的应对欧债危机过程中，欧洲政治重新“国家化”的趋势越来越明显。换句话说，欧盟内部的权力随着欧债危机的发展越来越多地从欧盟机构，如欧盟委员会、欧洲议会等，向成员国尤其是大成员国如德国等转移。在应对欧债危机的过程中，德国近乎一言九鼎的做派、英国置身度外的态度、法国左右摇摆的方式、意大利犹疑不决的行为、西班牙既想求助又不愿紧缩的死硬乃至希腊只求救助而不想改革的表现，都在关键时刻显示出来；欧盟成员国总是将自身的权力和利益置于整个欧盟上。尽管最终为了渡过危机欧盟成员国还是实现了合作，但却在很大程度上显示出欧洲一体化进程中超国家主义的式微和国家主义的兴盛。总之，欧盟成员国政府在应对欧债危机过程中，越来越多地将处理事务的权力抓在自己的手中，明显压缩了欧盟的整体权力和利益。这样，欧盟作为一个整体而想扮演国际体系中一“极”的角色将更为困难。

——21世纪人类发展的新梦想》中第九章“欧洲‘合众国’”的相关讨论，[美]杰里米·里夫金：《欧洲梦——21世纪人类发展的新梦想》，杨治宜译，重庆出版社2006年版。

^① 参见叶江：《欧盟》。

其次，从欧盟本身看，欧债危机也沉重打击了欧盟向超国家或欧洲联邦发展的势头。作为单一货币的欧元一直被认为是欧洲联合的象征和深化欧洲一体化的资源。然而，欧债危机却使得欧元成为分裂欧洲和促退欧洲一体化“源泉”。欧盟在应对欧债危机过程中行动迟缓，政出多门，争议不断，举措失当等都对欧盟作为国际体系中的一个行为体有很大的负面影响。与此同时，欧债危机对欧盟整体的经济打击十分严重，欧盟在当前国际体系中的经济地位由此而下降明显。更严重的是，欧盟共同外交与防务政策的实施也因此遭遇困难。一方面是因为欧债危机导致欧盟成员国无心关注共同外交与防务政策；另一方面，各成员国试图关注欧债危机的困扰也使其严重缺乏相应资源。此外，原先由《里斯本条约》所规划的深化欧洲一体化愿景因欧债危机导致的欧盟成员国间互信骤减而难以实现。在这样的形势下，欧洲一体化通向超国家和联邦的道路日益模糊，欧盟成为国际体系中一“极”之梦将很难实现。

再次，从国际层面来看，欧债危机导致国际社会对欧盟在国际体系中的影响和作用的看法变得更为保守。第一，作为拥有“民事权力”和“规范权力”的非国家行为体，欧盟总是希望通过展示其自身的有效治理模式，通过促进民主、法治、自由和人权等价值观，来影响现实的国际事务并得到国际社会的认同。然而，欧盟在应对欧债危机中所表现出来的反应迟缓、犹疑不决、步履维艰使得外部世界对其治理模式及价值观的推崇有所降低，尽管并非全然逆转。第二，欧盟作为单独的行为体已经与美国、加拿大、日本、韩国、墨西哥以及包括南非在内的金砖国家（BRICS）建立了战略伙伴关系。在欧债危机的影响下，这些战略伙伴变得更愿意与欧盟成员国而非欧盟本身加强伙伴关系，因为作为整体的欧盟因欧债危机而影响力下降，而作为个体的欧盟成员国尤其是大国成员国的影响力却在上升。第三，受欧债危机的影响，欧盟稳定其周边的能力有所下降，并且在应对阿拉伯之春等区域变局中没有表现出统一的战略，以致欧盟越来越难以被其周边国家乃至整个国际社会视为当前国际体系中可以与大国平起平坐的行为体。

最后，从欧盟及其成员国公众的态度变化上看，欧债危机的冲击使得欧盟在国际体系中发挥影响和作用更为困难。根据 2012 年欧盟委员会要求并协

调展开的“欧洲晴雨表调查”数据^①，欧盟公众对欧盟整体形象持完全积极正面看法的比例因欧债危机而大大下降，从2007年占总调查人数的52%下降到2011年和2012年的31%，而持完全消极负面看法的比例则从2006年和2009年占总调查人数的15%上升到2012年的28%。另根据位于瑞士苏黎世的智库安全研究中心（Center for Security Studies）所推出的研究报告《2012战略趋势》（*Strategic Trends 2012—Key Developments in Global Affairs*）结合“欧洲晴雨表调查”的结果而做出的描述，在2007—2011年期间，欧盟及其成员国内对欧盟持信任态度的民众因欧债危机而急剧减少，其中下降最为严重的是欧债危机重灾区“欧猪五国”（葡萄牙从68%下降到31%，爱尔兰从54%到24%，意大利从58%到31%，希腊从65%到29%，西班牙从65%到30%）。与此同时，提供救助最多的德国的民众也对欧盟的信任普遍下降，从2007年的56%下降到2011年的30%，而欧盟所有成员国民众对欧盟信任度的总平均数则从2007年的57%下降到2011年34%。^② 欧盟及其成员国公众对欧盟持积极正面的看法和信任的这一下降，无疑对欧盟向超国家或联邦发展极其不利，当然对欧盟试图成为国际体系中一“极”也有极大的负面影响。

三、欧盟专属权限提升并继续拥有影响力

欧债危机不仅揭示出欧盟实际上只是一个特殊的非国家行为体——具有超国家倾向的国际政府间区域组织，还揭示这一非国家行为体属性对其成为国际体系中一“极”的阻碍。但需要指出的是，欧债危机也强化了欧盟的这一国际组织属性的其他一些方面，即非国家行为体的特定专属权限。换句话说，欧盟不仅不会因欧债危机而退出历史舞台，而且还会继续通过其传统的“民事权力”或“规范性权力”继续影响当今国际体系的转型。

一方面，欧盟已拥有的某些专属权限会有所加强。根据《里斯本条约》

^① European Commission, “Public Opinion in the European Union, 1st Results,” *Standard Eurobarometer*, 77, Spring 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_first_en.pdf, p. 14.

^② Daniel Mockli ed., *Strategic Trends 2012—Key Developments in Global Affairs*, Zurich: Center for Security Studies, <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/Strategic-Trends-2012.pdf>, p. 46.

的规定，联盟与成员国之间的权限分为欧盟专属权限、欧盟与成员国分享权限以及欧盟提供支持之权限等三个类别。欧盟专属权限是指，在联盟立法行为所规定的范围内赋予联盟专属的做出指示和缔结国际协定的权力。在关税联盟、为内部市场运作建立竞争规则、在共同渔业政策下保护海洋生物资源、普通商业和贸易政策以及欧元区货币政策等领域，欧盟具有专属权限。欧盟与成员国分享权限的领域分为两个部分：一是“成员国不能在联盟已经行使职权的领域行使权力”的领域，如内部市场、社会政策、农业和渔业（不包括海洋生物资源）、环境、能源等；二是“联盟行使职权不能导致成员国无法行使权力”的领域，如科技研发和空间开发、发展合作和人道主义援助、共同外交、共同安全和防务政策等。欧盟提供支持之权限的领域为联盟可以进行一切行动以支持协调或补充成员国的行动的领域，如保护和改善人类健康、工业、旅游、教育和青年事务、民防等。

尽管欧债危机导致欧盟内部出现所谓的重新“国家化”倾向，但在《里斯本条约》已经确认的欧盟专属权限的领域则依然由欧盟掌握，即使在欧盟与成员国分享权限的领域出现了某种向欧盟成员国倾斜的态势。恰好相反，欧盟机构由于在处理欧债危机过程中逐渐失去了掌控能力，因此反而更为注意保持自己既有的专属权力不被侵蚀。其中最为明显的就是在商业和贸易领域中，欧盟机构对自身的专属权限格外关注。这从2012年发生的有关欧盟委员会决定对从中国进口的光伏板、光伏电池以及其他光伏组件发起反倾销调查的事件中即可得以验证。

2012年7月，包括德国企业在内的一些欧盟企业向欧盟委员会正式提交了对中国光伏产品反倾销立案调查的申请。根据规定，欧盟须在当年9月6日前决定是否立案。据了解，2011年中国光伏产品出口到欧盟的总金额约为204亿美元，如果该反倾销案件立案，将成为中国历史上涉案金额最大的贸易争端。2012年8月30—31日，德国总理默克尔访华。在与温家宝总理进行中德政府第二轮磋商之后共同会见记者时，温家宝总理表示，中国与德国同意通过协商解决光伏产业的有关问题，避免反倾销，进而加强合作，这是解决贸易争端的一个重要途径，是第二轮中德政府磋商的一个重要成果，对世界也会起到示范作用。默克尔接着也表示，希望欧盟委员会、有关企业与中方

一起尝试通过沟通交流来排除和解决问题，不要启动反倾销程序。她还明确说，“现在还有时间，所以最好是协商加以解决。”^①然而，默克尔回到德国不久，欧盟委员会根本不顾默克尔的承诺，于9月6日公开宣布对从中国进口的光伏板、光伏电池以及其他光伏组件发起反倾销调查。德国对此无可奈何，因为有关“普通商业和贸易政策”是欧盟的专属权限，德国可以发表意见但不能改变欧盟机构——欧盟委员会的决定，即使德国是欧盟中最大的经济实体，所占的外贸比重最大，并且在解决欧债问题中具有决定性的影响。

另一方面，欧盟依然能在当前国际体系中发挥重大影响力。尽管对欧债危机可能导致欧元区解体的问题存在重大争议，但围绕欧债危机对欧盟存续的影响问题上仍有着重大共识，即欧盟将继续存在。尽管欧盟成员国及其公众因欧债危机对欧盟信任度大为下降，但没有人因此认为欧盟应当解体。即使是在英国这个疑欧情绪最为强烈的国家，对欧盟的信任度几乎从未超过40%（2007年36%，2011年跌至18%），但英国首相卡梅伦在欧债危机最为严重的时刻依然明确表示：“我们希望我们继续在单一的市场之中，我们希望欧洲合作……”。由于卡梅伦是始终对欧盟持负面态度的英国保守党领袖，他的态度基本反映出英国依然希望欧盟继续发挥作用的立场。笔者认为，欧盟不仅不会因为欧债危机而解体，相反会以特殊的非国家行为体而发挥不同的国际影响力，尽管这不能与大国同日而语。其原因大致如下：

第一，欧盟是维护欧洲和平和保障欧洲自由的国际政府间区域组织。众所周知，欧洲一体化缘起的一个重要原因在于法德和解与维持二战后欧洲的和平。尽管有人会认为，在欧洲持久和平的背景下强调欧洲一体化是欧洲和平的保障似乎多余，但如果没有欧盟这样的欧洲一体化组织机制，维护欧洲和平将十分困难。与此同时，欧盟是维护成员国民主、自由和人权的有效机制，这对欧洲的稳定也至关重要。在欧债危机延续期间，多个欧盟成员国极右翼势力抬头、民粹主义运动出现，正是欧盟通过《欧洲联盟基本权利宪章》（Charter of Fundamental Rights of European Union）^②有能力抑制极端势力的

^① 《温家宝：中德同意协商解决光伏产业问题》，新华网，2012年8月30日，http://news.xinhuanet.com/energy/2012-08/30/c_123652547.htm。

^② 根据《里斯本条约》，《欧洲联盟基本权利宪章》、《罗马条约》与《马斯特里赫特条约》并列构成欧洲联盟的三部基本法律。

畸形发展，从而确保欧洲的稳定。欧盟对欧洲和平和稳定的影响及作用为整个世界树立起良好的形象，并且能继续彰显其软实力。

第二，欧盟依然是世界上最大的统一市场。欧债危机并没有改变欧盟内部市场商品、服务、劳动力和资本的自由流动。虽然欧债危机显示出所谓“欧元之父”蒙代尔的最优货币区理论出了问题，即仅有商品、服务、劳动力和资本的自由流动而没有统一的财政政策乃至统一的政府，实行货币一体化会十分困难乃至产生危机，但是这并不意味上述四大自由流动不会为欧盟企业、雇员及消费者带来任何好处。恰恰相反，欧盟内部大市场的继续存在既能确保欧盟及其成员国公民广阔的消费选择空间，又能确保欧盟企业和雇员良好的经济机遇。更重要的是，欧盟内部统一大市场使得任何其他国际政府间区域性组织在权力和影响力方面都不能与之相媲美。迄今只有欧盟才能作为二十国集团（G20）的正式成员参与全球经济治理。

第三，在环境保护和应对气候变化问题上欧盟的影响力继续存在。自1972年起，欧共体首脑会议首次强调形成一项共同环境政策的重要性，并在会议结束之前责成共同体立法机构制定一个具体行动计划。1973年11月欧共体理事会以《欧共体理事会以及理事会中成员国政府代表会议的宣言》形式通过了《欧共体第一个环境行动计划》。由此促成了共同体统一环境政策的形成与发展。之后欧共体/欧盟共通过6个环境行动计划。经过近40年的努力，欧共体/欧盟的环境政策从无到有，不断提升，环境保护的领域和视野得到全面的拓展，其广泛而细致的环境立法，持续的环境行动计划和多元、灵活的政策实施手段促使欧盟的环境政策取得巨大成就，为整个世界树立了十分正面的环保形象。即使在欧债危机的冲击下，欧盟在2012年结束第六个环境行动计划之后，还是由欧盟委员会于2012年11月29日公布了欧盟的最新环境行动计划草案。新环境行动计划配合欧盟2014年至2020年的新中期预算框架，以及欧盟长期发展战略“欧洲2020战略”中的环境政策，并随着欧洲议会于2013年11月19日宣布通过“2014-2020欧盟预算案”，欧盟这一新的环境行动计划也付诸实施。

在应对全球气候变化方面，欧盟始终走在世界前列，雄心勃勃地决定有约束力地降低有害物质的排放、节约能源和推进可再生能源，推动世界关注

和解决气候变化问题。欧盟不仅在批准作为唯一规定发达国家量化减排温室气体的国际机制即《京都议定书》上发挥了重大作用，而且在《京都议定书》第一承诺期于2012年年底到期之时，继续支持实施第二承诺期。2012年11月26日至12月8日《联合国气候变化框架公约》第18次缔约方会议暨《京都议定书》第8次缔约方会议在卡塔尔多哈举行。在俄罗斯、加拿大、日本和新西兰不再参加第二承诺期的情况下，欧盟在积极推动下一个全面且有法律约束力的全球框架协议，并确保主要经济体的积极参与，从而实现将全球气温升高控制在2摄氏度以内的远大目标的同时，决定维持对《京都议定书》第二承诺期的承诺，从而使多哈大会能够做出决定，将2013年至2020年作为《京都议定书》第二承诺期。很明显，正是欧盟同意加入《京都议定书》第二承诺期，才保证了在减排问题上“共同但有区别的责任”原则能继续维持，从而有助于推进实施2011年在南非德班举行的《联合国气候变化框架公约》第17次缔约方会议暨《京都议定书》第7次缔约方会议所通过的以“欧盟路线图”（EU Roadmap）为基础的《德班增强行动平台》（Durban Platform for Enhanced Action）文件。该文件第一次将所有国家纳入一个共同的、具有法律效力的减低碳排放框架，尽管由于少数国家的坚持而导致约束力有所减弱。《德班增强行动平台》文件的出台，以及欧盟以同意加入《京都议定书》第二承诺期为条件，继续推进实施《德班增强行动平台》文件等，都十分明显地表明，即使欧债问题对欧盟的权力和影响力有很大的负面影响，但欧盟依然还保持着相当的国际事务影响力。

结 束 语

综上所述，我们基本可以得出如下结论：一、欧债危机促使欧盟更彰显出其在当代国际体系中特殊行为体的本质，即欧盟过去是，现在还是并且在看得见的未来将依然是具有超国家倾向和一定影响力的国际政府间区域性组织，但却不是可与大国比肩的当代国际体系中的行为体；二、欧债危机导致欧洲一体化将由过去始终强调的“单速”向“双速”乃至“多速”发展，并由此而导致欧盟更难成为当代国际体系中拥有与大国同等权力的“极”；三、

欧债危机并不会致使欧盟解体，欧盟将继续在当前国际体系转型中发挥其特殊的非国家行为体的作用。不仅如此，欧债危机还推动欧盟机构进一步加强欧盟已经拥有的某些专属权限、欧洲一体化的进程以及欧盟本身由此而展现出一系列新的特征，同时欧盟也依然在当前的国际体系中具有影响力。

欧盟的上述发展对中国的国际问题研究和欧洲研究学界提出了新问题和新的挑战，同时对中欧全面战略伙伴关系也具有深刻的影响。^①之所以如此，其主要原因在于：一、欧债危机对欧盟所形成的上述种种深刻影响导致中国学界似乎很难再以原有的理论框架研究和分析欧盟以及欧洲一体化；二、中欧全面战略伙伴关系将在“多速欧洲”的新背景下运行；三、分享成员国某些主权的欧盟机构与继续拥有核心主权的欧盟成员国之间正重塑相互之间的关系，这无疑给中欧全面战略伙伴关系带来相当的不确定因素。正因为如此，似乎必须以新的眼光和新的视角来进一步研究和分析欧债危机影响下的欧盟，并在此基础上采取一些新的方式和方法来推进中欧全面战略伙伴关系，比如既注重协调与欧盟成员国尤其是主要成员国的关系；同时继续加强与欧盟机构的协调等。惟其如此，中欧全面战略伙伴关系的前景才能是光明的，当然道路依然曲折。

[收稿日期：2014-02-14]

[修回日期：2014-03-22]

[责任编辑：樊文光]

^① 有关欧债危机对中欧关系的影响的具体讨论参见叶江：《欧债危机对中欧关系的影响》载《上海师范大学学报》2013年第6期，第130-136页。

索马里海盗问题的应对与治理

樊文光

【内容提要】在 2007—2010 年期间，索马里海域海盗活动之频繁、危害之大为二战以来所罕见，成为重大的国际政治、经济和安全问题。国际社会在联合国框架内积极应对，多国海军部署索马里海域护航并联手打击海盗，数国法院对海盗严审重判，反海盗行动取得了阶段性成效。但此类举措的效果是短期性的，其最大成效是将索马里海域的海盗活动降低到与世界上其他繁忙海域相当的水平。目前，索马里海盗或潜伏待机或转移活动海域，反海盗努力依然任重道远。其面临的现实困境是由于相关领域国际法规则的缺陷及实施机制的缺失，大量被捕的索马里海盗未经审判即予以释放，未得到相应的惩罚，也使国际社会的努力应对效果大打折扣。要形成打击海盗的长效机制，国际社会需由目前的被动应对转为主动治理，短期内基于现有的国际法律框架和国际合作机制遏制索马里海盗的活动，中长期则应通过综合联合国《海洋法公约》和《制止危及海上航行安全非法行为公约》的各自优势，制定新的打击海盗的专门性国际公约，从海盗罪界定、司法管辖、刑事定罪、审判制度、调查取证等方面完善现有机制并形成完善的海盗治理机制，从而实现对索马里海盗和更为一般的海盗问题的标本兼治。

【关键词】索马里海盗 国际应对 治理困境 国际法律机制

【作者简介】樊文光，上海国际问题研究院信息研究所助理研究员，《国际展望》编辑部编辑

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)04-0134-16

作为全人类公敌，海盗活动的形成有着深刻的内部根源。海盗行为是所在国政治、经济、社会、人道主义各方面深刻危机的表征：经济方面，海盗所在国经济萧条，致使海盗成为一个低成本投入高效益产出的行业；政治方面，海盗所在国政局动荡为海盗行为的滋生提供了温床。2007年以来，武装精良的索马里海盗猖狂劫掠过往商船并勒索巨额赎金，被劫掠船舶数量之多、船货价值之高、造成船员伤亡人数之多、勒索赎金数额之高，震撼了整个国际社会。^① 为了应对这一重大危害国际社会的犯罪行为，联合国安理会通过了一系列决议，包括中国在内的许多国家向索马里临近海域派遣了海军护航舰队，一些国家的法院审判了若干海盗嫌犯。国际社会的应对行动取得了暂时的显著成效。但海盗劫掠、勒索事件并未就此绝迹，它们或转移至其他海域继续活动抑或潜伏待机。如何更为有效地应对海盗行为、进而有序地治理海盗问题、最终彻底地根治海盗顽疾，引起了国际社会的高度关注。本文认为，针对海盗问题，国际社会需由被动应对转为积极治理，而目前面临的治理困境是相关领域国际法规则的缺陷及其实施机制的缺失。因此，须完善相关国际法规则及其实施机制，海盗问题才能得到有效治理。

一、索马里海盗问题概述

海盗是伴随着人类航海活动的出现而产生的，海上贸易的兴盛促进了行业的发展。海盗历史源远流长，早在公元前7世纪，在海上贸易较早兴起的地中海海域，菲尼基人就开始受到海盗的侵袭。虽然从未停止过，但历史上最为严重的海盗活动无疑是殖民时代的大西洋及相邻海域，特别是加勒比海域。造成这一海域海盗盛行的主要原因是欧洲列强将大量从殖民地掠夺的贵重物品经由该海域运往欧洲。18世纪20年代，英国国王颁布了新的《海盜法》，将大量海盗处以绞刑，并宣布与海盗进行交易的商人也视为海盗，^② 这标志着殖民时代海盗狂潮的落幕，此后海盗活动进入现代海盗时期。

现代海盗与殖民时期有很大不同。从活动目的来看，海盗活动的目标不

^① 王丽玉：《国际罪行—索马里海盗：挑战国际法》，黑龙江教育出版社2011年版，第1页。

^② 同上，第104页。

在于商船所载货物，而是通过武力控制船员，主要目的是抢劫船上现金。从活动模式来看，参与者众多且分工明确，越来越组织化、规模化和专业化，甚至呈高度产业化。或由于造成损失不大船东不愿报告，或由于遭遇袭击后无船员生还而无法报告，现代海盗活动似乎不像殖民时期那样猖獗，直至上世纪中后期又沉渣泛起，及至 21 世纪第一个 10 年再次引起全球关注。

进入 21 世纪以来，海盗活动再度活跃，活动范围主要集中在南中国海、印度洋、马六甲海峡、西非海域和东非海域；特别是 2007 年以来，索马里海盗活动日益猖獗(图 1)。根据国际海事局(International Maritime Bureau, IMB, 国际商会下属机构)报道，在 2011 年 1—9 月期间，全球共发生了 352 起海盗袭击事件，比上年同期增长 22%。其中索马里海盗发起 199 起袭击，比上年增长了 58%，并且其活动区域已经拓展至红海海域。中国船只被劫事件 39 起，创历史新高。^① 索马里海盗问题成为其中最为突出的问题之一。

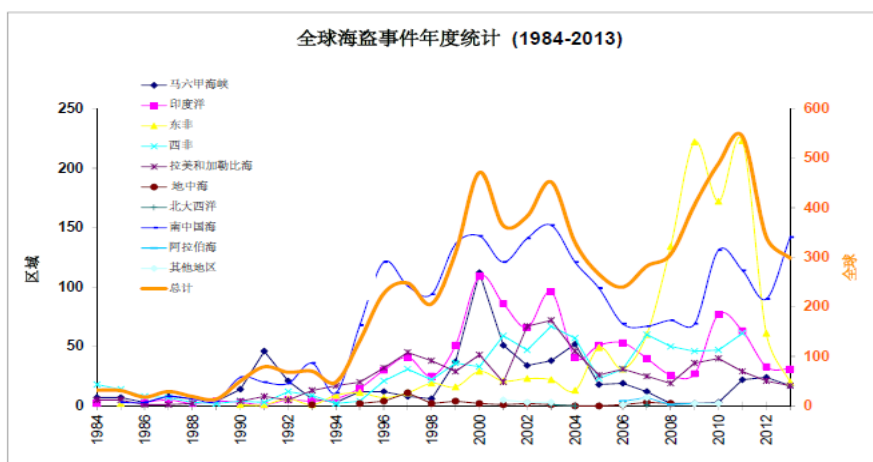


图 1: 全球海盗事件年度统计, 1984—2013 年

资料来源: IMO, *Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery Against Ships, Annual Report – 2013*, MSC.4/Circ.208, Geneva: IMO, March 1, 2014, Annex 4.

在 20 世纪 90 年代中前期，索马里临近海域的海盗活动只是偶尔发生的

^① 《国际海事局称今年全球海盗袭击事件出现猛增》，中国新闻网，2011 年 10 月 18 日，<http://www.chinanews.com/gj/2011/10-18/3397382.shtml>。

针对渔船和游艇的武装抢劫行为，一般不会扣押船员为人质。但自 2000 年以来，抢劫价值较高的商船并扣留船员作为人质以勒索巨额赎金成为索马里海盗活动的主要模式。英国皇家国际问题研究所（Chatham House）2008 年发表的一份报告称，由于全球逾 1/10 的石油供应通过亚丁湾，索马里沿海活动正威胁全球贸易。该报告指出，索马里海盗每劫持一艘船只，索要 50 万美元至 200 万美元赎金不等，年赎金总额可能在 1,800 万美元至 3,000 万美元之间。^① 海盗行为引发的后果是国际社会最为关注的问题。劫持过程中发生的武力冲突严重影响着海员、乘客及船舶航运安全乃至威胁到国际社会的和平与安全，其索要赎金额之巨，对航运国家造成了严重的经济损失。根据一项研究报告，海盗活动每年为全球造成的直接和间接经济损失在 70—120 亿美元之间，在索马里海盗在其中占据相当比重。^②

海盗问题作为一个整体，其客观成因是共同的，但索马里海盗问题又有其特殊的主观成因。就客观成因而言，主要包括三个方面。首先，相对优越的地理位置，这是海盗活动的前提条件。以索马里海盗为例，索马里位于非洲大陆东部的索马里半岛上，东濒印度洋，北邻亚丁湾，是从印度洋通过红海、苏伊士运河直至地中海及大西洋的必经之路，全程海岸线长达 3,200 千米。这段水域恰好是全球最为繁忙的海上交通要道之一，海岸线的狭长为海盗划定了有利的抢劫范围。各国船舶如为避免被劫持而绕道非洲南部好望角，则要花费大量的人财力，并且航行时间成倍增加。按比较利益分析，前者尽管风险高但成本仍较低。在利益均衡的考虑下，通过索马里的商船仍然络绎不绝。其次，全球航运业的快速发展。经济全球化的出现导致各国对国际航运业的依赖性加大。在国际货物贸易运输中，大约 2/3 以上的货物都是通过海运来完成的，船舶数量规模也相应增加，这给海盗提供了更多潜在的袭击目标。最后，现代高科技的发展。高科技是柄双刃剑，一方面使得船只越来越现代化，配备的船员有所减少，导致船舶遭遇海盗时予以抵抗的力量有所减少；另一方面，高科技推动了武装的进步，海盗武装配备技术日益精湛，大大提

^① Roger Middleton, "Piracy in Somalia: Threatening Global Trade, Feeding Local Wars," *Briefing Paper*, AFP BP 08/02, Chatham House, October 2008, p. 5.

^② Anna Bowden et. al., "The Economic Cost of Maritime Piracy," *Working Paper*, One Earth Future, December 2010, p. 2.

高了攻击力，提高了抢劫成功的几率。

索马里海盗问题的主观成因主要源于两个方面。一方面，索马里的经济的确相当落后。索马里是世界上最不发达国家之一。经济以畜牧业为主，工业基础薄弱。20世纪70年代初，由于国有化政策过激，加上自然灾害等因素，经济严重困难。80年代，在世界银行和国际货币基金组织（IMF）支持下，调整经济政策，强调优先发展农业，逐步实行经济自由化，放宽贸易限制，鼓励外资和私人投资，取消农产品价格控制，实行先令贬值、美元拍卖，紧缩财政开支等措施，经济一度好转。1991年后，由于连年内乱，工农业生产和基础设施遭到严重破坏，经济全面崩溃。特别是2008年以来，索马里中部大部分地区持续干旱，粮食价格暴涨，使得需要人道主义援助的人数增加了40%，达到260万，占人口的35%。据报道，2008年5—7月间，近75万人离开摩加迪沙；而自冲突开始以来离开摩加迪沙的人数远超过100万。^①

海盗猖獗地区经济萧条，迫于生存压力，低投入高产出的海盗行业自然成了首要选择。致富后受暴利驱动，继续从事海盗行业也是最佳选择。虽然拥有非洲最长的海岸线且渔业资源丰富，但由于索马里没有强有力的中央政府，外国渔船在索领海偷捕现象严重，这也成为海盗滋生的一个原因。正如一名海盗所说，“我们因非法捕捞而成为受害者，这鼓励索马里人攻击外国船只以保护我们的权利和国家……在我们从事海盗活动前，我们是渔民。我们的渔船被在我们海上非法捕捞的大船所撞毁，海盗是我们的回击”。^② 另一名海盗声称，“我们并不认为自己是海上强盗……我们认为那些在我们的海域非法捕捞和倾倒废品并在我们的海域炫耀其武力的人才海洋强盗。我们只是巡逻我们的海域。可把我们看做是海岸警卫队”。^③

另一方面，由于长期战乱，索马里政府治理严重缺失。与其他非洲国家一样，索马里也有着悠久的历史 and 灿烂的文化。西方国家向海外大举殖民后，

^① 联合国安全理事会：《秘书长关于索马里局势的报告》，S/2008/466，2008年7月16日，http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=s/2008/466。

^② M. Odawa, “Interview With Abdulkadir Mohamed Afweyne,” *Somalia Report*, February 4, 2012, http://www.somaliareport.com/index.php/post/3196/Interview_With_Abdulkadir_Mohamed_Afweyne.

^③ J. Gettleman, “Somali Pirates Tell Their Side: They Want Only Money,” *New York Times*, October 1, 2008, <http://www.nytimes.com/2008/10/01/world/africa/01pirates.html>.

索马里的独立遭到破坏。1866年，英国通过与多个索马里酋长签署协议，控制了索马里北部地区，并建立了一个保护国——英属索马里，对它实行殖民统治。1889年，意大利通过与索马里南部签署条约，取得了这一地区的保护权，后来又将其置于其直接统治之下，建立了意属索马里。二战以后，在联合国的主导下，索马里开始走向独立。1960年原英属和意属索马里合并，建立了统一的索马里，成立了索马里民主共和国。然而，统一后的索马里在许多方面没有得到很好的整合，政局不时陷入不稳，武装派别众多，冲突不断。1990年12月，各武装团伙之间的冲突开始蔓延至首都摩加迪沙，索马里从此陷入内乱。尽管国际社会有过多次努力且一直进行干预，武装割据和混战始终是索马里的主要特征，索局势始终未得到有效控制。1991年索马里政府崩溃后，西北部地区的索马里兰宣布成立“独立”的共和国——尽管并未得到任何国际承认，东北部地区的邦特兰宣布自治但不追求独立。2004年，在国际社会的支持下，索马里成立了过渡联邦政府且得到了国际社会的普遍承认，但过渡政府从未对索马里全境行使过有效治理。尽管2013年的大选组建了新的联邦政府，但同样未实现对索马里的有效治理。政府治理的缺失，使得索马里人从事海盗活动承担的风险大为降低；政府权力弱化、难有余力管制的现象又加强这一趋势的发展，索马里海盗活动愈演愈烈。

二、国际社会应对索马里海盗问题的成效与不足

索马里国内秩序紊乱转移了国际社会对海盗行为的注意力。当救援物资被武装劫持后，联合国安理会开始关注海盗问题的严重性。于是，联合国率先行动、多国海军出动护航、数国法院严审重判、船东船员严防死守，展开了一场史无前例的针对海盗袭击的应对战。

国际社会的应对主要包括三个方面的努力。首先是联合国率先行动，特别是由于安理会负有“维持国际和平及安全之主要责任”。2008—2009年间，安理会相继通过第1816、1838、1846、1851和1897号决议，对索马里海盗采取措施。

2008年，安理会通过第1816号决议，标志着国际社会对索马里海盗开始

真正采取行动。在这一决议中，安理会“认定索马里领海和沿岸公海的海盗和武装劫船事件加剧了索马里局势，而该局势继续对该区域的国际和平与安全构成威胁”。^① 因索马里过渡联邦政府既没有能力抓捕海盗，也没有能力在邻近海域有效巡逻，因此安理会授权各国进入索马里领海对海盗采取行动。考虑到该项授权超出国际法范围，安理会同时强调，该授权并不适用于索马里之外的其他国家领海，且所有行动需经索过渡联邦政府同意。此后，安理会又相继通过其他几项决议（第1838、1846、1851、1897号决议），将授权外国军队打击活动的领域从索马里领海延伸到空域和领土，并数次延长授权期限。安理会通过上述决议，为各国打击行动提供了法律框架。

其次是多国海军出动护航。索马里猖獗的海盗活动对国际海上运输产生了巨大的影响。在联合国安理会的授权下，多国海军开始进驻索马里海域执行护航任务。中国是索马里海盗活动的受害者，对索马里局势极为关注。2008年12月16日召开的联合国安理会索马里海盗问题会议上，中国代表表示，索马里海盗问题已成为国际公害，中国政府欢迎国际社会就此开展有效合作，支持有关国家根据国际法和安理会决议派军舰打击海盗的努力。中国政府自2008年12月起派出海军护航编队赴亚丁湾、索马里海域执行护航任务。截至2013年4月，中方共派出14批舰艇参与护航行动，为5100多艘次中外船舶护航。中方行动不仅有效保护了护航区域内中外船舶安全顺利通航，还多次成功解救被海盗袭击的船舶和人员，为维护重要海上通道的安全和秩序作出了积极贡献。^② 除中国外，先后向索马里海域派遣护航舰队的国家还有：俄罗斯、美国、英国、法国、德国、意大利、荷兰、丹麦、加拿大、西班牙、韩国、印度、巴基斯坦、新加坡、沙特阿拉伯、土耳其和也门等。三支最大的护航舰队分别是北约的海洋盾牌行动、欧盟的亚特兰行动和以美国为首的151联合舰队。各国海军的介入，以及过往船只安全防范能力的提高有力地遏制了海盗袭击行为。除了护航，海军官兵还承担搜集海盗证据的任务，为下

^① 联合国安全理事会：《第1816（2008）号决议》，S/RES/1816（2008），2008年6月2日，<http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/08/s1816.htm>。

^② 《常驻联合国副代表王民大使在索马里海盗问题联络小组第14届全体会议上的发言》，中国常驻联合国代表团网站，2013年5月1日，<http://www.china-un.org/chn/zgylhg/jialh/alhrd/fz/fz/t1037371.htm>。

一步审判海盗嫌犯做准备。

第三，数国法院严审重判。对海盗嫌犯实施审判是应对海盗的关键一环。安理会于2008年6月2日通过的第1816号决议“吁请所有国家，特别是船旗国、港口国和沿岸国、海盗和武装抢劫行为受害者和施行者的国籍国以及国际法和国内立法规定拥有相关管辖权的国家，按照适用的国际法，包括国际人权法，合作确定管辖范围并调查和起诉对索马里沿岸海盗和武装抢劫行为负有责任的人，此外提供各种协助，包括针对其所管辖和控制的人员，如被害人和证人以及在根据本决议开展行动过程中扣留的人员，提供处置和后勤方面的协助”。^① 各国司法机关对索马里海盗的审判工作取得了一定进展。有10个国家的司法机关对索马里海盗实施了审判，包括肯尼亚、塞舌尔、索马里（主要是索马里兰和邦特兰地区）、马尔代夫、也门、荷兰、美国、法国、西班牙和德国。截至2010年7月底，先后审判了580多名索马里海盗，并予以定罪量刑，大多被判处10—20年有期徒刑，最重者被判处死刑。^②

在联合国安理会、多国海军及船东船员的共同努力下，国际社会应对海盗的努力取得了显著成效。国际海事局发布的《2013年全球海盗报告》显示，2013年全球共发生264起海盗袭击事件，与2011年高峰时相比下降了40%，属6年来的最低纪录。该报告指出，2013年全球共有300人被海盗劫为人质，其中21人受伤，大多是受到刀伤或枪伤。2013年全球被劫船只数量为12艘，另有202艘被海盗登船，22艘被袭击，28艘遭到未遂袭击，与前几年相比大幅下降。该报告还指出，相比2012年的75起、2011年的237起，2013年索马里海域海盗袭击事件大幅减少，共发生15起。^③

索马里海盗活动锐减对索马里国内局势的持续稳定作出了积极贡献。一方面，索马里政治和安全局势正在转好。2013年4月底，英国宣布重开驻索马里大使馆；美国及多个西方国家也先后宣布正式承认索马里政府，并与之

^① 联合国安全理事会：《第1816（2008）号决议》。

^② 联合国安全理事会：《秘书长的报告：用以推动起诉和监禁索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为责任人的可能方案》，S/2010/394，2010年7月26日，http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=s/2010/394。

^③ ICC International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery Against Ships, Report for the Period 1 January – 31 December 2013*, London: ICC IMB, January 2014, p. 22; IMO, *Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery Against Ships, Annual Report – 2013*.

建立或恢复外交关系。IMF也恢复了与索马里中断了22年的关系，并正式承认索马里政府。另一方面，经济发展正逐步消除海盗存在的基础。2013年3月，摩加迪沙港的进港货柜数量21年来首次超过1200个。据摩加迪沙港统计，该月停靠该港的货轮数量达到了40艘，大大超过以往每月平均的15艘。索马里初现的良好经济发展势头为当地人提供了新的就业机会，港口税收也充实了索马里国库。^①

尽管有上述显著成效，但应对索马里海盗的前景仍不容乐观。一方面，各种数据显示，索马里海盗的活动区域有向非洲大陆西岸及其他海域转移的趋势。与索马里海域海盗活动大大下降形成鲜明对比的是，几内亚湾的海盗袭击事件正快速上升，2013年占全球海盗袭击事件总数的19%，尼日利亚海域海盗活动达到2008年以来最高值。在2013年几内亚湾发生的48起海盗袭击事件中，尼日利亚的海盗袭击事件就有31起，共有36人遭到绑架，49人沦为囚徒。更为严重的是，尼日利亚海盗活动范围已经扩展至加蓬、科特迪瓦和多哥等国的海域。^②另外，自2010年以来，印度洋海域的海盗活动持续增加，2013年共发生14起海盗袭击事件。

另一方面，现有实践本身也存在诸多漏洞。首先，尽管一系列安理会决议提供了应对海盗的法律框架，但授权他国军队跨海域打击海盗本身面临诸多国际法挑战，如当事国是否同意和授权期限延长等。其次，多国舰队护航活动不仅面临经费短缺可能，更面临以正规军应对非正规军的战术困境，更遑论海盗取证任务的专业和技术挑战。再次，船东船员的严防死守往往造成“道高一尺，魔高一丈”的后果，促使海盗的武器装备不断升级。最后也最为严重的困境是，尽管多国法院严审重判了部分海盗，但由于相关领域国际法规则的缺陷及其实施机制的缺失，大量被捕的索马里海盗未经审判即予以释放，未得到相应的惩罚，使得国际社会的努力应对效果大打折扣，甚至助长了海盗的侥幸心理。

大量海盗未经审判即释放的原因主要包括：缺乏处理机制、当事国无意

^① 《索马里海盗威胁锐减》，载《中国水运报》2013年5月15日，http://epaper.zgsy.com/html/2013-05/15/content_55954.htm。

^② ICC International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery Against Ships, Report for the Period 1 January – 31 December 2013*, pp. 22, 5-7; IMO, *Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery Against Ships, Annual Report – 2013*.

起诉、根据本国法律无法起诉等。如此多的索马里海盗未进入任何国家的司法程序即被释放，形同放虎归山。^① 本文认为，导致这一困境的深层次根源在于相关领域国际法规则的缺陷及其实施机制的缺失，只有完善相关法律机制，海盗问题才能由被动应对转向主动治理。

三、索马里海盗问题的国际法根源

国际公约是国际反海盗法规的主要部分，目前规制海盗的国际公约主要包括 1958 年《公海公约》和 1982 年《联合国海洋法公约》。1958 年，有关国家在日内瓦签订了《公海公约》，将 20 世纪以来惩治海盗犯罪的一贯主张予以明确化，形成了人类历史上第一个惩治海盗犯罪的国际公约。在此基础上，1982 年《联合国海洋法公约》重新明确了海盗犯罪的定义，并对相关问题进行了全面的规定，成为规制海盗犯罪的最基本的法律规则。此外，“考虑到危及海上航行安全的非法行为危及人身和财产安全，严重影响海上业务的经营并有损于世界人民对海上航行安全的信心”，^② 国际社会于 1988 年在罗马签订了《制止危及海上航行安全非法行为公约》。该公约虽然不是针对海盗问题而订立，但对惩治海盗犯罪有非常重要的作用。尽管如此，从国际社会应对索马里海盗的共同努力中仍可看出，相关国际法规则和机制的缺失与虚弱，仍是当前及未来一段时间应对海盗努力的重要障碍。

第一，《联合国海洋法公约》（以下简称《海洋法公约》）的内在缺陷造成海盗犯罪司法管辖的缺失。一方面，《海洋法公约》对海盗罪的地理范围限制，它导致对海盗罪司法管辖的分裂状态。《海洋法公约》将海盗罪的地理管辖限定为公海上或者任何国家管辖范围以外的地方的海盗行为；^③ 换

^① 王丽玉：《国际罪行—索马里海盗》，第 234 页。

^② 《制止危及海上航行安全非法行为公约》序言，载《国际海事条约汇编（第 5 卷）》，胡正良、朱建新编，大连海事大学出版社 1994 年版第 144 页。

^③ 该公约第 101 条规定，“下列行为中的任何行为构成海盗行为：（a）私人船舶或私人飞机的船员、机组成员或乘客为私人目的，对下列对象所从事的任何非法的暴力或扣留行为，或任何掠夺行为：（1）在公海上对另一船舶或飞机，或对另一船舶或飞机上的人或财物；（2）在任何国家管辖范围以外的地方对船舶、飞机、人或财物；（b）明知船舶或飞机成为海盗船舶或飞机的事实，而自愿参加其活动的任何行为；（c）教唆或故意便利（a）或（b）项所述行为的任何行为。”引自傅岷成编校：《海洋法相关公约及中英文索引》，

句话说，海盗罪的空间范围仅限于在公海上或者任何国家管辖范围以外的地方，一国领海以内的相似行为能否构成海盗罪并不是《海洋法公约》所关注的。因此，相同的海盗行为就会因行为发生地的不同而形成不同的结果：在公海上或者任何国家管辖范围以外的地方实施海盗行为就构成了公约规定的海盗罪，受公约约束，各国有普遍管辖权；在国家管辖范围之内的相似行为是否构成犯罪需根据该国相关法律判定，进而为惩治海盗留下了巨大漏洞。

具体到索马里海盗而言，也会产生两种管辖后果。一是普遍管辖权。索马里海盗在公海上或在任何国家管辖范围以外的任何其他地方实施海盗行为，构成公约规定的海盗罪，各国均有管辖权，扣押国可以在本国法院起诉海盗。二是在索马里所辖海域内的海盗行为，无论是根据属地管辖原则还是属人管辖原则，索马里都有首先管辖权，并在本国法院审判。鉴于索马里政局混乱无力管辖，其他国家海军根据联合国安理会的授权和索马里过渡联邦政府的同意进入索海域抓捕索马里海盗的行动实质上是代索马里海警执法的行为，而非军事行为。^① 各国海军抓捕扣押海盗后，不管海盗行为针对何国船舶都应移交索马里起诉审判。同样由于索马里的治理能力缺失，极易出现索马里无力起诉审判、同时第三国也不愿起诉审判的局面，最终只能因司法管辖的缺失而选择释放海盗。

另一方面，即使在普遍管辖权适用的情况下，《海洋法公约》也存在重大的规则强制性不足，极易导致司法管辖的真空。《海洋法公约》第105条规定了海盗船舶或飞机的扣押：“在公海上，或在任何国家管辖范围以外的任何其他地方，每个国家均可扣押海盗船舶或飞机或为海盗所夺取并在海盗控制下的船舶或飞机，和逮捕船上或机上人员并扣押船上或机上财物。扣押国的法院可判定应处的刑罚，并可决定对船舶、飞机或财产所应采取的行动，但受善意第三者的权利的限制。”^② 尽管公约授权扣押国的法院对海盗判处刑罚，并且决定对船舶、飞机或财产所应采取的行动。但这一规定是一项授权性规定，而不是一项义务性规定。“可以”但不是“应当”，即扣押国如

厦门大学出版社，2005年版，第37页。

^① 王丽玉：《国际罪行—索马里海盗》，第205页。

^② 《联合国海洋法公约》第105条，引自傅崐成编校：《海洋法相关公约及中英文索引》，厦门大学出版社2005年版，第37页。

有意起诉海盗，根据公约享有司法管辖权，如无意起诉完全可以释放海盗。因此，各国选择性地起诉或释放海盗，均不违反《海洋法公约》精神。

第二，《制止危及海上航行安全非法行为公约》试图弥补《海洋法公约》的司法管辖缺陷，但更多是理论性努力。针对《海洋法公约》导致的司法管辖真空，联合国安理会开始强调《制止危及海上航行安全非法行为公约》的重要性，一方面重申该公约中各缔约国确立管辖权的义务，^①敦促该公约的各缔约国“全面履行该公约规定的各项义务，……以成功起诉涉嫌在索马里沿海实施海盗和海上武装抢劫行为的人”；另一方面“吁请所有国家，特别是船旗国、港口国和沿岸国、海盗和武装抢劫行为受害者和实施者的国籍国以及国际法和国内立法规定拥有相关管辖权的国家，……合作确定管辖范围并调查和起诉索马里沿海海盗和武装抢劫行为的责任人……”^②

《制止危及海上航行安全非法行为公约》第3条第1款规定了7种犯罪行为，虽没有海盗犯罪行为，但其中第二种即“对船上人员施用暴力，而该行为有可能危及船舶航行安全”^③可适用于海盗行为。与《海洋法公约》相比，《制止危及海上航行安全非法行为公约》在管辖权问题上的规定比较详尽，主要体现在规定了“应当”行使管辖权的情形和“或起诉或引渡”的规则，但更多是理论上的弥补，实践中仍存在两方面的缺陷。

第一，当抓获国并非“应当”行使管辖权的国家时仍存在管辖空白。该公约第6条第1款规定了“应当”行使管辖权的情形：犯罪行为针对的是悬挂其国旗的船舶或发生在该船上；犯罪行为发生在其领土内，包括其领海内；涉嫌犯罪行为的是其国民。^④但大多数情况下，索马里海盗的抓获国并不是上述“应当”行使管辖权的国家，如无“应当”行使管辖权的国家提出引渡要求，抓获国将再度面临《海洋法公约》下的管辖困境。

第二，尽管抓获国可以主动将嫌犯移交给其他缔约国，但相关缔约国是否有管辖能力令人质疑。为解决抓获国并非“应当”行使管辖权的国家的困

^① 联合国安全理事会：《第1851（2008）号决议》，S/RES/1851（2008），2008年12月16日，<http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/08/s1851.htm>。

^② 联合国安全理事会：《第1846（2008）号决议》。

^③ 《制止危及海上航行安全非法行为公约》第3条，载胡正良、朱建新编：《国际海事条约汇编（第5卷）》，大连海事大学出版社1994年版，第145页。

^④ 《制止危及海上航行安全非法行为公约》第6条，同上，第146页。

境,《制止危及海上航行安全非法行为公约》规定了任何缔约国的接收义务。该公约第8条规定,船旗国船长可以将嫌犯移交给任何其他缔约国当局,接收国有义务接收,“除非有理由认为本公约不适用于导致移交的行为,接收国应接受移交并按第七条规定进行处理,如拒绝接受移交,应说明拒绝的理由。”^①就索马里海盗问题而言,“其他缔约国”主要是肯尼亚和塞舌尔。尽管肯尼亚和塞舌尔的确承担了相当数量的索马里海盗嫌犯的起诉审判工作,但其能力不足已成为应对索马里海盗问题的法律工作的首要挑战,国际社会必须持续不断地提供财政支持。^②

第三,与前述的法律规则漏洞相一致,现有的国际公约也缺乏实际的执行机制体制。上述两个公约均没有规定具体审判和惩罚海盗罪的刑事司法程序,而是留给各国按照本国法律自行处理,这意味着国际社会尚没有形成有效规制海盗行为的实施机制,主要包括海盗抓捕、调查取证、司法管辖、审判制度、刑法执行等。与此同时,如前所述,国家层面上的相应执行机制体制也存在重大不足。一方面,根据国际海事组织2008年12月的整理发现,多数国家并未在国内刑法中设立“海盗罪”,而是依据国内刑法的“抢劫罪”、“绑架罪”等相关罪名追究刑事责任。^③另一方面,目前国际上也根本不存在任何可能协调不同国家对海盗定罪量刑的不同实践的相关机制。

四、索马里海盗的有效治理机制设计

从上文的讨论可以得出,索马里海盗问题的治理需沿着两条思路进行:短期内,在现有法律框架内,着力提高应对能力,包括援助索马里邻近国家和索马里本身的司法和执法能力;中长期则应探索法律领域的新思路,建立一套综合和完整的法律机制,实现从国家法律机制到国家间法律协调机制再到国际法律机制的全覆盖。考虑到前一方面事实上已经有一定努力,如同前文所述,因此本文重点探讨后一方面即中长期的努力方向。

考虑到《海洋法公约》和《制止危及海上航行安全非法行为公约》各自

^① 《制止危及海上航行安全非法行为公约》第8条,同上,第147页。

^② 同上。

^③ 转引自王丽玉:《国际罪行一索马里海盗》,第177页。

的局限，国际社会可考虑综合二者的优势，制定专门的打击海盗国际公约。^①该公约应该改变将海盗犯罪置于海洋法公约框架之下的既有体系，突出国际刑事公约的属性，涉及海盗犯罪的定义、司法管辖、刑事定罪、审判机制、调查取证、引渡机制、司法协助等方面，引领并为各国国内刑事立法提供蓝本，有效对接各国国内刑法。

首先，需要进一步完善对海盗犯罪的界定。《海洋法公约》关于海盗犯罪的规定符合最一般形态的海盗行为，但现实发展提出了进一步完善的需要：一是《海洋法公约》将海盗犯罪的主体规定为私人船舶或私人飞机的船员、机组成员或乘客，但考虑到私人船舶并不包含海盗利用公务船只实施犯罪行为，可将其拓展为“私人船舶或私人利用其他船舶”；二是《海洋法公约》规定犯罪目的是为私人目的，但如索马里海盗自称的“保护本国渔业资源或减少海域污染”目的也并非完全虚构，因此可将其延伸为“出于掠取财物目的”；三是《海洋法公约》将犯罪对象界定为另一船舶或飞机、或另一船舶或飞机上的人或财物，但排除了在本船上可能的暴力、扣留、掠夺行为，后者同样具有海盗犯罪的危害性，应将其包含在内；四是有关犯罪行为是任何非法的暴力或扣留行为或任何掠夺行为的规定，也未穷尽如索要赎金等行为。

其次，考虑到《海洋法公约》有关犯罪地域的相关规定导致了前述的司法管辖真空，而《制止危及海上航行安全非法行为公约》的弥补努力更多是理论上的，因此需确立新的管辖机制予以完善，特别是应确立管辖权位序，形成有序的司法管辖机制，以同时有效、合理地解决管辖空白和可能的管辖冲突问题。

再次，新的打击海盗国际公约应引入有关刑事定罪的相关内容。由于国家主权原则，国家不会让渡刑事管辖权；同时，国际刑法公约也不可能取代国内刑事立法，只是将管辖权指引给相关国家，最终由某一国完成刑事审判。尽管如此，新的打击海盗国际公约并不能排除刑事实体法内容，如缔约国能就刑事实体法，主要是定罪量刑达成协议，因为这将极大地便利国际社会采

^① 2010年10月1日，乌克兰常驻联合国代表向65届联合国大会提交一项关于惩治海盗综合性国际公约草案《制止海盗行为全面公约草案》。参见联合国大会：《2010年10月1日乌克兰常驻联合国代表给秘书长的信》，A/65/489，2010年10月6日，http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/65/489。

取统一行动。纵观各国国内立法, 海盗罪在某些国家(如英国)最高可以判处死刑, 而在某些国家甚至没有相关立法。既然海盗行为被公认为危害国际社会共同利益的犯罪行为, 理应受到大致相同的惩罚, 因此, 统一的实体法将会有效解决定罪量刑的巨大差异, 尽管不一定要要求所有缔约国绝对遵循。

第四, 新的打击海盗国际公约应对审判机制加以合理设计。目前索马里海盗治理的国际实践中存在三种审判制度, 即交由所属国索马里政府审判、由各国抓获海盗后带回本国交予司法机关审判、通过国家间协议交予第三国审判。但由于索马里政府缺乏有效治理能力、难以对海盗问题实施有效治理, 因此第一种模式难以实施。第二种方法也存在重要缺陷, 如审判国司法成本过高、抓获国司法能力不足、海盗取证困难以及审判失败的人权后果严重等。而第三种模式对第三国的司法压力也相当大。考虑到这三种审判制度的不同缺陷, 国际社会可考虑更为临时性和灵活性的审判制度安排, 其中最具可行性的是设立特别刑事法庭审判。

第五, 新的打击海盗国际公约应就海盗犯罪的调查取证设置完善的规则和机制。在公海或其他海域抓捕海盗时往往难以搜集证据。据统计, 索马里海盗的行动速度, 从选定目标、包围威慑到登船控制, 整个过程往往不到一刻钟, 几乎没有给打击海盗的行动留下太多的反应时间。^① 在很短的时间内获取证据是比较困难的事情, 相应的国际法设置因考虑到海盗犯罪取证的难度, 可更多依据海盗犯罪后的一系列后续活动及国际应对作起诉证据, 补充犯罪现场取证的困难, 进而建立一套行之有效的调查取证程序。

结 束 语

海盗已经成为全球性的犯罪行为, 不仅影响全球贸易的顺利进行, 还影响特定地区的安全及经济发展, 这可从 21 世纪头十年中期起日益猖獗的索马里海盗活动中明确看出。为了应对海盗活动特别是索马里海盗行为, 国际社会各个层次都做出了重大努力: 安理会的一系列决议为打击海盗犯罪提供了

^① 转引自檀有志: 《索马里海盗的由来及其应对之道》, 载《国际问题研究》2009 年第 2 期。

法律框架，多国派遣海军实施集体或单独的护航行动，各船只强化了自身安全保卫措施。在一系列的共同努力下，索马里海盗活动的发生率持续下降。但需要指出的是，这并不意味着索马里海盗问题的应对取得了根本性进展，一方面是海盗活动的区域出现转移趋势，另一方面是现有实践仍有较大漏洞并导致大量海盗犯罪得不到应有惩治。其原因很大程度上在于现有国际法相应规则和机制的不健全。《海洋法公约》和补充性的《制止危及海上航行安全非法行为公约》也都存在重大不足，因此需要综合二者的优势，制定专门的打击海盗的国际公约并建立相应的司法管辖、刑事定罪、审判制度、调查取证等配套制度，实现对海盗问题的有效和主动治理。当然，更为根本地，根治海盗仍需从所在国的国内政治、经济和社会发展入手，从根源上消除海盗得以滋生的环境，这显然是一个艰巨而长期的使命，因为“从未有过没有海盗活动的时代。只要人类的本性不变，这一情况就不会停止。”^①

[收稿日期：2014-04-24]

[修回日期：2014-05-25]

[责任编辑：陈鸿斌]

^① David Cordingly, *Pirate: Terror on the High Sea-From the Caribbean to the South China Sea*, Atlanta: World Pubns, 1996, p. 123.

Abstracts

On China's Participation in Arctic Governance under New Circumstance

JIA Guide and SHI Wuhong

In recent years, the strategic values of the Arctic are increasingly recognized by the international community. The development of the Arctic is becoming the focus of interested parties. The sense and mechanism of cooperation among Arctic states themselves, as well as between Arctic and non-Arctic states, are gradually improving. However, contradictions and conflicts among related parties are not easy to eliminate. The role and influence of multilateral cooperation mechanism, such as the Arctic Council, is significantly enhanced. The Arctic Economic Council is to be established. Taking into consideration the above trends of the Arctic, the author puts forward his suggestions on China's participation in Arctic affairs. First, view opportunities and challenges that China faces regarding its participation in Arctic affairs in a rational and objective way, stick to the status of "near-Arctic State" and Arctic stake-holder as well as "Three Adherence" in Arctic affairs. Second, continue to establish and improve bilateral and multilateral platforms for Arctic cooperation, make good use of accredited observer status in the Arctic Council to involve deeply in Arctic cooperation and enhance Arctic scientific research. Third, formulate comprehensive and systematic Arctic policy, promote Arctic public diplomacy. Lastly, participate in Arctic developments in a cautious and trustworthy way, and make contributions to the peace, stability and sustainable development of the Arctic.

Post-2015 Global Development Agenda: Goals, Responsibilities and China's Standpoint

HUANG Meibo and TANG Zhengming

The Millennium Development Goals (MDGs) will expire at the end of 2015. At present, the international community is intensively discussing the "Post-2015 Global Development Agenda". The forming of the relevant targets of the "Post-2015 Global Development Agenda" should consider and base on the MDGs and its implementation experience, respond to the new challenges of the times, and insist on the principles and consensus of the "Millennium Declaration", "Rio +20" and its outcome document "The Future We Hope". We should take into account of regional, national development capabilities and special development issues, thus forming a comprehensive framework of indicators. The main differences in the

current international community are “the content of post-2015 global goals” and the “problem of responsibility undertaking of post-2015 global development targets”. China stresses that the “Post-2015 Global Development Agenda” should focus on poverty eradication and development prompting, strengthen the global development partnership, make North-South cooperation as its core and South-South cooperation as the good complement, stick to the principle of “common but differentiated responsibilities” and the diversity in development models, and together promote the achievement of Sustainable Development Goals(SDGs).

Millennium plus or Sustainable Development Goals: How to Combine Human Development Objectives with Targets for Global Public Goods?

Markus Loewe

For the last 20 years, the international development debate has been dominated by two trends, on the one hand the agenda of reducing poverty in developing countries in its various dimensions that found their expression in the *Millennium Development Goals* (MDGs), on the other hand the Rio+20 process generated a parallel concept to the MDGs called *Sustainable Development Goals* (SDGs). The UNGA in September 2013 adopted a resolution calling for only one “single framework and set of Goals” – i.e. no separate MDGs and SDGs. The challenge is now to design a post-2015 agenda that fulfils the aspirations of both, the proponents of a second set of MDGs as well as the proponents of SDGs. What needs to be avoided is that MDGs and SDGs are created without being coordinated. The author argues that a post-2015 agenda will have to be consisted of two parts, the first agenda cares about the final goals of development, and the second agenda referring to the conservation / production of global public goods. The second agenda is instrumental rather than final goals of development. All members take direct responsibility to the first agenda and common responsibility to the second agenda, and some members take indirect responsibility to the first agenda as well. The separation between two lists within one package could thus also be seen as a compromise between two extreme positions, which makes the post-2015 agenda with real universality.

Global Consensus and Major Power Dominance Shaped by the Millennium Development Goals

HUANG Chao

The Millennium Development Goals was originated from a number of UN summits

in the 1990s, developed on the “International Development Goals” articulated in *Shaping the 21st Century* issued by the Development Assistance Committee of the Organization for Economic Cooperation and Development, acknowledged and adopted in the Millennium Declaration of 2000 and the Roadmap toward the Implementation of the UN Millennium Declaration, and expanded and improved in the 2002 Monterrey Consensus and the 2005 World Summit Outcome Document. This article underscores that the MDGs was not simply derived from the UN Millennium Summit. On the one hand, the global consensus on which the Goals are based can be dated back to the multiple action plans agreed upon at a number of UN summits during the 1990s. On the other hand, the relevance of “International Development Goals” to the MDGs signifies major powers’ dominant role and the “donor-centered” feature in formulating the MDGs. Now that the debate and discussion on the formulation of the post-2015 development agenda has entered a crucial period, it is of utmost importance to building a more just and balanced model of global partnership for development whether the international community can build up the global consensus on new goal and avoid major power dominance.

Japan and the Post-2015 Development Agenda: Policy Debate and Key Propositions

HE Ping

This paper reviews Japan’s participation in the policy debate of “the Post-2015 Development Agenda” and its key propositions, which demonstrates five characteristics. First, Japanese government’s performance in this policy debate is far from active though it has participated in almost all the related organizations and activities. It is also less active if compared with its previous performance in the process of making “Millennium Development Goals”. These differences are mainly due to power structure changes in the international community in the last decade and Japan’s adjusting ability and willingness with regard to its “aid diplomacy”. Second, the declining motivation of the Japanese government has resulted in the absence of a position paper and comprehensive viewpoints on all the issues. Instead, the Japanese government strives to pursue limited key policy issues such as health, disaster and risk reduction. Third, despite the relatively inactive governmental performance, Japan’s civil society and non-governmental organizations play a fairly enthusiastic role, which leads to a sufficient domestic policy debate and public opinion dissemination. Fourth, on the whole, there are more participators involved with frequent and close interaction among them. Fifth, the policy debate and standpoint publicity has been taking advantage of more diverse approaches and methods.

BRICS' Cooperation in a New Global Governance Pattern

FAN Yongming

The past few years have witnessed profound changes to the pattern of global governance. Developed countries have barely emerged out of the economic stagnation resulting from the global financial crisis. Emerging countries, represented by the BRICS members seem to have been losing ground as the leaders of global growth and increasingly looking inward for adjustment and reforms. As a result, developed countries' attitude towards emerging economies' involvement in global governance have changed, shifting from tolerance and grudging welcome in the past to today's resistance and exclusion. The talk of the fading BRICS prevails and the bloc is being squeezed in terms of their participation in global governance. Notwithstanding, instead of losing momentum, the bloc has been engaging with one another in a new round of closer cooperation. BRICS not only presents new features of regional cooperation, but also enhances policy coordination and mutual support for each other, providing new approaches to the democratization of international relations. Looking into the future, cooperation among the BRICS members will be conducted at two levels, namely, active involvement in global governance, and strengthened practical cooperation in the bloc. Firstly, BRICS members will seek economic growth and correct the bilateral trade imbalance. Secondly, the bloc will proactively engage in a new round of norms-making process for international trade. Thirdly, it will move closer to the goal of "an integrated grand market with multi-level transportation, land-air-sea connectivity, and higher level of cultural exchange". Fourthly, it will enhance the role of the BRICS Think-Tank Council in agenda-setting to rally consensus for cooperation, prepare for the establishment of an association of BRICS universities, increase cultural and people-to-people exchanges, and train experts on BRICS cooperation.

An Analysis of the Impacts of the European Debt Crisis on the European Integration

YE Jiang

The European debt crisis broke out at the end of 2009 and has been slowly relieved after lasting for four years. This paper mainly discusses the impacts of the crisis on European integration. First, the European debt crisis contributes to the transformation of European integration development from "single speed" to "two-speeds" and "multi-speeds". Second, the European debt crisis reveals that the EU is still a special international intergovernmental organization and the crisis has

made it harder for the European integration to develop towards a 'pole' similar to the great state powers in the international system. Third, although the European debt crisis makes it harder for the EU to become a 'pole' in the world, it has strengthened some of its exclusive competences and the EU will remain influential in the current transformation of the international system. Therefore, the European debt crisis will not lead to the disintegration of the European Union and to a certain extent the European integration process will present some new features due to the influences of the crisis.

Tackling the Somalia Piracy: Responses and Governance

FAN Wenguang

The acts of Somalia piracy rose to its peak level during 2007 to 2010 since the end of World War II, bringing huge economic and human casualties and posing major threats to the world economy and international security. The international anti-piracy efforts under the UN system have produced phrasal outcomes through joint escort by multilateral naval forces, heavy-hand crackdown, and severe punishment in the court of law in many states. But all these efforts are short-term responses and can at best curb and keep acts of piracy at a relative low occurrence similar to that of other international waters. Currently, pirated off the coast of Somalia either remain inactive and wait for their time to strike again, or aim to move to other areas of international waters. Therefore, international anti-piracy campaigns are far from the end. In the absence of relevant international regulations and institutions, a large number of Somalia pirates have to be released before they are brought to justice, discounting and discrediting international commitment. To establish a sustainable and effective way of tackling the Somalia piracy, the international community needs to act more proactively. In the short-term, it should contain and crack down on the acts of piracy according to international law through international cooperation. In the longer-term, it should make full use of the United Nations Convention on the Law of the Sea and the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation to formulate new international conventions against acts of piracy. The new conventions should focus on clarifying the definition of piracy, jurisdiction over pirate's acts, criminal conviction, judicial procedure, evidence collection, and improve existing mechanisms for governance so as to address the Somalia piracy and eradicate the root causes of acts of piracy.