


[打印](#) [收藏](#)


## 对中国参与“2015年后国际发展议程”的思考

发表于《现代国际关系》2013年第12期

[国际发展议程](#) [千年发展计划](#) [可持续发展目标](#) [参与战略](#) [新型全球发展伙伴关系](#)

### 简介

联合国千年发展计划（MDGs）即将于2015年到期，国际社会有关2015年后国际发展议程的讨论正日趋热烈。目前，围绕2015年后议程的讨论呈现出三个潜在对中国不利的趋势：相关讨论集中于应对当下的政策危机，MDGs及其经验与教训面临被淡化的危险；相关讨论过于关注宏大的国际规范设置以期主导全球长远发展方向，可能导致发展目标与价值规范的相互脱节；相关讨论过于关注发展的手段或条件，试图通过隐性手段将政治和社会条件植入国际发展议程，存在偏离发展主题的危险。中国目前对2015年后议程设定的重视度不够，参与度不足，警惕度不高，应当及时设置前瞻和全面的参与战略，扭转当前讨论的不利倾向，促进以减贫和可持续发展为核心目标的2015年后议程的确立，并推动新型全球发展伙伴关系的确立。

### 正文

自2010年联合国千年发展计划（MDGs）高级别会议特别是2012年联合国“里约+20”可持续发展峰会后，有关2015年后国际发展议程（以下简称“2015年后议程”）的讨论便渐趋热烈。2013年5—7月，联合国系统先后出台三份涉及2015年后议程的重要报告，某种程度上设定了有关2015年后议程的基调：[1]9月第68届联合国大会也围绕“为2015年后发展议程奠定基础”（The Post-2015 Development Agenda: Setting the Stage!）的主题展开一般性辩论。[2]在全球咨询的基础上，联合国将于2014年9月形成有关2015年后议程的最终立场并展开政府间谈判，以便于2015年联大期间通过并于2016年1月1日启动执行。综观2015年后议程的讨论进展及中国的参与现状，特别是尚不足850天的时间限制，中国迫切需要确立一项全面且前瞻的参与战略，以确保2015年后议程的正确方向，并推动新型全球发展伙伴关系的确立。

#### 一、2015年后议程的讨论：现状与不利趋势

2010年10月第65届联大MDGs高级别会议通过的决议要求，联合国秘书长应当在此后的年度报告中提议恰当的促进联合国在2015年后议程中作用的步骤。[3]这事实上启动了有关2015年后议程的讨论。此后，联合国于2011年9月成立联合国系统任务工作组，并自2012年5月至2013年4月开展全球性专题咨询；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非常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。例如，共计有120个国家的5000多家公民社会组织，30个国家的250家公司，以及大量国际和地方性的非政府组织、公民社会运动、专家学者等参与到联合国的专题咨询中。

[4]

进入2013年后，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。5月30日，名人小组提交了《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》（A New Global Partnership: Eradicate

### 作者信息



张春

副研究员

比较政治和公共政策研究所 成员

西亚非洲研究中心 副主任

### 作者更多研究

[论文](#) | [时评](#) | [专著](#) | [研究报告](#)

中国智库开展公共外交的四策

管理中美权势转移：历史经验与创新思路

### 相同话题研究

[论文](#) | [时评](#) | [专著](#) | [研究报告](#)

为构筑海上丝绸之路搭建平台：前景与挑战

如何看待金砖国家经济增长放缓

“第13届斯德哥尔摩中国论坛”国际学术研讨会综述

### 相同地区研究

[论文](#) | [时评](#) | [专著](#) | [研究报告](#)

“修宪派”与战后日美关系的历史考察

内战终止理论与叙利亚内战政治解决前景

从策略性介入到战略性部署——印度介入南海问题的新动向

Poverty and Transform Economies (Sustainable Development) 的报告。该报告设定了2015年后国际发展的路线图，即到2030年消灭极端贫困，并实现可持续发展承诺。该报告为2015年后议程设定了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；建立和平和有效、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。[5]

2013年6月6日，联合国可持续发展行动网络领导委员会（Sustainable Development Solutions Network，以下简称“网络委员会”）向联合国秘书长递交了《可持续发展行动议程：报告提交联合国秘书长》的报告，基于可持续发展概念界定了2015年后议程的十项政策优先，具体包括：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，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。[6]

2013年7月23日，在总结前四届会议情况的基础上，开放工作组提交其首份中期报告。该报告既响应了名人小组和网络委员会的报告精神，使得联合国内部的立场得以统一；又提出一些新的目标，如倡导关注教育和医疗卫生的质量，提议多项议程到期将“归零”的指标，建议排除如人权、良治等难以量化的目标，等。[7]

与此同时，一些重要的国际政府间和非政府组织也出台其政策报告。例如，欧盟于2013年2月出台了其立场报告，而《欧盟发展报告2013》也聚焦于2015年后议程。[8]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。[9]诸多关切妇女儿童权利、移民权利、青年人权利、和平安全、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，或者对名人小组的报告发表意见。一时间，各种各样的“方案”纷纷提出，从税收政策到残疾人政策、从知识产权到就业目标，不一而足，让人应接不暇。

2013年9月，第68届联大围绕MDGs和2015年后议程展开了为期一周（23-27日）的密集讨论，相关的正式会议和边会多达近70场。[10]值得一提的是，在9月25日由第68届联大主席、安提瓜和巴布达常驻联合国代表约翰·阿什（John W. Ashe）提议召开的对MDGs和2015年后议程的特别会议上，与会各方通过一份《成果文件》。该《成果文件》强调了继续执行MDGs、加强全球伙伴关系及讨论2015年后议程的重要性。[11]尽管文件篇幅很短，但所列的议题清单却很长。这被有的公民社会组织称作是“圣诞树清单”并认为是“危险”的。[12]

本文并不试图对堆积如山的相关文献加以详细介绍，而是试图指出，如此众多的信息背后，隐藏着三个重大的潜在不良倾向，对包括中国在内的广大发展中国家而言极为不利。

第一，迄今为止对2015年后议程的讨论事实上经历了两个发展阶段，逐渐从一开始对后千年发展目标（post-MDGs）的讨论转向对可持续发展目标（SDGs）的讨论，更多集中于应对当下的政策危机，MDGs要素在2015年后议程中的地位正逐渐下降，吸取MDGs的经验与教训的重要性也正逐渐被淡化。

2015年后议程原本只是一个宏大的概念框架。就目前的努力而言，事实上包括两个方面的讨论，即post-MDGs和SDGs。但在2012年6月联合国“里约+20”可持续发展峰会前，主要的讨论都集中于post-MDGs。顾名思义，post-MDGs将以MDGs的执行经验和教训为基础，并延续MDGs的主要精神，特别是相对集中和单一的目标、相对明确的时间框架等优势，对2015年后的国际发展努力加以规划。[13]

自“里约+20”峰会成果文件《我们憧憬的未来》公布以后，有关2015年后议程的讨论便逐渐从post-MDGs转向SDGs。无论是名人小组、网络委员会还是开放工作组的报告，都以SDGs为核心前提展开讨论。在这三份报告所建议的2015年后议程的政策优先中，MDGs的要素相对较少，更多围绕SDGs展开。正如有美国评论家指出的是，开放工作组报告正确地指出，对post-MDGs和SDGs的双重讨论是“不好的”，国际社会需要一个“单一的目标”。[14]的确，考虑到全球金融危机和全球气候变化谈判的发展，SDGs逐渐成为2015年后议程讨论中压倒性的关注点。这也意味着，2015年后议程的讨论几乎完全被当前的政策优先所主导，如何汲取MDGs的经验教训并予以改善被严重忽视了，或至少是迷失在了有关SDGs的讨论中。[15]

2015年后议程讨论从MDGs所体现的“新千年主义”（millenarianism）精神和明确的发展主义框架，转向有关SDGs的更为全球性和可持续性导向的讨论，主要体现在以下三个领域：一是国际发展目标在发展治理和外交中的作用快速上升，具体体现为对新型全球伙伴关系或“强化的”全球伙伴关系的强调；二是对发展及其环境的重要性的强调；三是全球南方与北方或发达国家与发展中国家的关系变化，从MDGs仅关注发展中国家到SDGs强调国际发展议程的普遍适用性。[16]

第二，当前对2015年后议程的讨论过于强调MDGs目标及其所反映的价值观的有限性，进而强调设定更为宏大和长远的国际发展规范，存在使2015年后议程的发展目标与价值规范的相互脱节的风险。

与前一点相关的是，随着2015年后议程的讨论重心从post-MDGs转向SDGs，另一个潜在风险正日益显现。2015年后议程讨论的原始目的，是确立一项国际发展议程特别是具体目标，以便指导MDGs到期后的国际发展努力。但由于两套目标，即post-MDGs与SDGs的讨论相互交织，再加上已经明确的全球气候变化危机和久拖不决的全球金融危机，国际社会普遍认为，有必要将未来15年或更长时间的国际发展努力与解决当前发展危机的努力相结合，或者说是将post-MDGs与SDGs相结合，进而产生一套综合性的目标。由此而来的，产生了联合国系统目前的这一综合性方法，即将MDGs的消极增长目标——即以减贫为核心目标的扭转不良发展态势的努力，和SDGs的积极增长目标——即以改善环境可持续性、治理和安全状况等而创造更为有利的发展环境的努力，有机结合起来。[17]联合国秘书长潘基文在评论这一方法时认为，它带来了“一个结束极端贫困和实现可持续发展及所有人平等的历史性机遇”。[18]

但必须指出的是，如同MDGs本身由目标逐渐演变成为一种手段和规范一样，当前对2015年后议程的讨论表现出更

为明显的规范设置意图。在对MDGs的反思中，不少观察家都认为，MDGs的一个重要失败是未能从规范上改变国际发展话语，尽管它将极端贫困确立为道德上不可接受的国际规范，但这一规范过于微观，无法成为整个国际发展话语的哲学基础。[19]因此，2015年后议程需要设定更为宏观的国际规范，即可持续发展和包容性发展，不只是指导未来15—20年的国际发展努力，更是指导更为长期的人类发展追求。迄今为止几乎所有有关2015年后议程的重要报告都指出，需要将经济、社会和环境三方面相结合，才能实现真正的发展，避免现有模式所导致的“逐底竞赛”。因此，新目标必须是全球普世性的，同时还应为解决世界面临的深刻和相互关联的挑战所需的全球合作提供一个规范框架。[20]联合国秘书长在9月25日的联大特别会议中也指出，“经济增长、社会公正和环境可持续必须是指导原则”。其他一些报告也存在类似倾向，如日本提出“全球福祉契约”（Pact for Global Wellbeing），优先绿色、包容、共享和基于知识的发展，[21]联合国全球契约（Global Compact）的报告也为跨国公司设置了一系列“软”规范框架，包括责任关怀（Responsible Care）、全球矿业倡议（Global Mining Initiative）、电子产业公民倡议（Electronic Industry Citizenship Initiative）、采掘业透明倡议（Extractive Industries Transparency Initiative）等。[22]

第三，随着对发展环境重要性的强调日益增加，2015年后议程的讨论正逐渐偏离发展主题，过于关注发展所需要的条件或手段，进而存在重大的通过隐性手段将政治和社会条件植入国际发展议程的危险。

作为一项国际发展努力，MDGs本身并没有为计划执行设定具有实质意义的政治、社会或环境前提。但随着对SDGs的强调，2015年后议程的讨论正试图将大量发展环境或发展条件创造的内容纳入其中。例如，名人小组报告所倡导的12个目标中，有至少3个直接涉及发展条件，即可持续地管理自然资源；确保良治和有效机制；确保稳定与和平的社会。[23]而网络委员会所倡导的第10项目标，强调应“为可持续发展转变治理模式”，而其理念基础便是发展权利、人权和社会包容性、融合及责任和机会共享。[24]尽管也指出2015年后议程本身并不具备法律约束力，上述报告更强调需要密切监督，因此需要独立而严格的监督系统，特别是需要可持续发展的数据革命和新的监督行为体，建立全球性监督与同行评议和议题上的利益相关者伙伴关系等，要求各国提交四年全面政策评估（Quadrennial Comprehensive Policy Review）以改善组织效率，实现有效性的操作协调性等。[25]尽管开放工作组有意避免这一嫌疑，称“一些可持续发展的手段和动力、战略和办法，可能难以被列为目标，尤其是其他人权、基于权利的办法、治理、法治以及更广泛地决策参与方面的目标”；但同时也强调“应在叙述中体现目标的相互依存和相互关联性”。[26]而在2013年9月联大期间的各种讨论中最为强有力的一个观点便是，“如果没有良治、人权、有质量的机会、透明度等，怎么可能实现可持续发展目标？”[27]

可以认为，随着上述2015年后议程的重要讨论将国际发展组织和传统捐助国长期坚持的各种政治条件，特别是良治、民主、人权、透明度等纳入其中，一个令人担忧的趋势正在出现：即未来为国际发展合作附加各种政治和社会条件将成为合法，由此而来的国际发展合作也将偏离发展主题，从发展目的导向堕落为发展条件导向。[28]

## 二、中国参与2015年后议程的重大不足

与国际社会围绕2015年后议程的热烈讨论相比，中国迄今为止的参与还存在重大不足，特别是如果与中国围绕MDGs的国内落实和国际合作的重大成果相比的话。中国早在2005年便认识到国内落实MDGs的乐观预期，2008年《中国实施千年发展目标进展情况报告》报告更是指出，“总体而言，中国在实施千年发展目标方面取得了巨大进展，已提前7年大部分完成甚至超越了消除贫困、饥饿、文盲、降低婴儿和五岁以下儿童死亡率等目标。中国在降低孕产妇死亡率、防治艾滋病和肺结核病等方面也已进入正轨，有望到2015年实现所有目标。”[29]正是基于这一乐观预期，尽管“中国是发展中国家，不承担目标八规定的对发展中国家援助义务，但中国始终把加强同发展中国家的合作作为对外政策的一个基本立足点”，“中国在南南合作中发挥了积极作用，向其他发展中国家提供了各类援助”。[30]可以认为，中国无论是国内落实还是国际合作上，都拥有丰富且重要的经验，可为自身参与2015年后议程的讨论提供坚强支撑。就此而言，中国参与2015年后议程的讨论存在三个方面的不足。

### 第一，中国对参与2015年后议程讨论的重视程度严重不够。

2015年后议程的重要性不言而喻，它不仅是指导2015年后15年甚至更长时间内的国际发展努力的全球性共识，更因为前述的几个不良倾向而可能重大地影响到中国成长为全球性大国乃至强国的前景。中国对参与2015年后议程讨论的重视度不足主要体现为两个方面。

一方面，中国并未对MDGs的自身落实和国际合作予以真正的战略性重视。就自身落实而言，中国并未因MDGs而改变自身的国内发展目标。事实上，中国有着更为宏大的社会发展目标，正如2008年《中国实施千年发展目标进展情况报告》报告所指出的，每个致力于实现MDGs的国家都有自己的政策和实践，中国在这方面的做法颇为引人注目。中国自1980年以来，制定了自己的发展目标和指标，统称为“小康社会”。2002年，中国政府进一步提出了全面建设小康社会。中国将实现MDGs的努力有机地融入到全面建设小康社会的进程中，并在实践中形成了五项发展战略：坚持扩大内需的战略方针、坚持推进经济结构的战略性调整、坚持节约资源和保护环境的基本国策、坚持统筹城乡和区域协调发展、坚持实施科教兴国战略。[31]2010年版报告又加上了“坚持在可持续发展框架下应对气候变化”这一发展战略。[32]尽管如此，中国并未切实尝试将上述特殊而重要的经验上升为理论和战略。

就国际合作而言，中国和非洲围绕MDGs落实展开的合作可谓成果丰硕，自2000年以来的中非关系快速发展本身便是证明。尽管如此，这一合作并未得到中非双方应有的战略性重视，往往被纳入中非合作和发展援助合作框架内考虑，同时也在合作过程中对MDGs内部各目标的重视程度也不尽合理。很大程度上，中非围绕MDGs的合作被置于中非发展合作、特别是发展援助合作的框架下，对于这一合作可能拥有的远超出减贫的战略意义认识不够充分。需要特

别指出的是，中非围绕MDGs的合作对非洲乃至更大的全球发展道路的意义、中非合作与中国特色的外交理论和对外援助理论、中非合作与南南合作及中国与整个发展中国家的战略联盟、中非合作与发展中国家合作机制和平台的建设，等问题都没有充分的思考，也未有机纳入中非MDGs的合作中。需要指出的是，2013年9月22日公布的《2015年后发展议程中方立场文件》也存在类似倾向，尽管也提及国际社会对2015年后议程的各种说法，但该立场文件的核心仍将2015年后议程限制在经济发展和环境可持续性方面，对于更大的可能涉及国际发展规范的议题重视不够。[33]与此同时，中非合作对MDGs内部各项目标的重视也与各目标的重要性不完全匹配，特别是对环境可持续性即目标七的重视不够。考虑到环境可持续性只是在2007年前后因全球气候变化问题而突然变热，因此在此之前中非合作对该目标的重视程度不够是可以理解的。但随着全球气候变化问题日益受到国际社会关注，同时如同下一节所要指出的是，SDGs正成为2015年后议程的核心关注，因此某种程度上可以认为，该问题所受到的重视尚未达到与国际社会相匹配的程度。

另一方面，中国对参与2015年后议程的重视存在“战略上重视、战术上忽视”的特征。必须指出的是，从战略层次上看，中国政府也相当重视对2015年后议程的讨论和建构。在2012年7月在北京召开的中非合作论坛第五届部长级论坛所达成的《北京宣言》中，中国呼吁“国际社会在联合国的领导下，重视可持续发展领域执行力不足的状况，展现寻求共识的政治诚意和承诺，就后千年发展目标可持续发展框架的实施计划达成一致，并敦促发达国家兑现对发展中国家特别是非洲国家的援助承诺”。[34]尽管主要关注国内发展，2012年11月举行的党的十八大仍强调“建立更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系”，这一概念比联合国系统所提出的“新型全球伙伴关系”不仅要早，而且内涵显然更为丰富。而在2013年3月南非德班召开的金砖国家领导人会议上，中国国家主席习近平指出，“我们要大力推动建设全球发展伙伴关系，促进各国共同繁荣”，“我们要共同参与国际发展议程的制定，充分利用人类积累的生产力和物质资源，完成联合国千年发展目标，缩小南北发展差距，促进全球发展更加平衡”。[35]这一精神也在峰会通过的《德班宣言》中得到明显体现。[36]尽管从战略层次上看中国相当重视对2015年后议程的参与，但在实际操作层面的落实却不尽理想。例如，在党的十八大报告和第五届中非合作论坛中提及的“新型全球发展伙伴关系”在《2015年后发展议程中方立场文件》却没有提及，更没有尝试将这一概念与联合国系统所提的“新型全球伙伴关系”相对接。

第二，中国对2015年后议程的参与度存在明显不足。

尽管战略层面上相当重视，但具体的战术层次却呈现完全不同的情况，特别是中国对参与由联合国系统所开展的一系列有关2015年后议程的咨询和讨论都不够积极主动。例如，网络委员会报告中仅有3位中国专家参与，而该报告所关注的主题有12个之多；而名人小组中也仅有前驻联合国大使王英凡参与，没有任何学术机构参与。又如，联合国全球契约（United Nations Global Compact）向秘书长的报告撰写过程中几乎没有中国大公司参与。[37]迄今为止，中国已经与联合国开发计划署（UNDP）举行了两次有关2015年后议程的咨询，第一次是2012年12月5日在昆明举行的地方咨询，第二次是2013年3月11日在北京举行的国别咨询。这两次开放咨询的中方承办者是中国联合国协会，这某种程度上说明中国政府官方要么不够重视，要么准备不够充分。

第三，中国对2015年后议程的国际讨论跟踪不够密切，警惕度明显不高。

如前所述，目前有关2015年后议程的讨论出现了三个对中国及更大的发展中国家相当不利的倾向。但由于这些倾向相对隐蔽，且表面上有着更为一般性的国际共识支撑，因此尚未引起中国国内学术界和政策界的足够警惕。例如，经过30多年特别是2007年后的激烈讨论，可持续发展现在已经成为一个不可拒绝的人类发展追求；拒绝可持续发展极易被贴上某种道德标签，由此在2012年6月后当2015年后议程的讨论重点悄然从post-MDGs转向SDGs时，几乎没有任何重量级的反对声音。同理，将可持续发展和包容性发展设置为2015年后国际发展的一种规范性话语，也没有太多异议。同样基于可持续发展话语，使发展的环境而非目的被置于更为重要的地位，同时附加上各种曾被证明是失败的政治和社会条件，也未遭遇有力的抵抗。例如，联合国非经委主席便认为，诸如为可持续发展而实现数据革命、建立监督机制、提交评估报告等都是相当合理的措施，而非洲过去在执行国际发展议程方面的失败恰好是因为这些相关机制的缺失。[38]中国国内学术界对这些问题的研究也不够深入，且数量相对较少，警惕性自然也就不高。[39]

### 三、中国参与2015年后议程的战略设计

目前距离MDGs到期还有800天左右；换句话说，留给世界各国讨论和谈判2015年后议程的时间已经相当紧迫。考虑到当前讨论所出现的不利趋势和中国参与中存在的不足，中国需要及时谋划，尽早确立一项相对全面和前瞻的参与战略，积极参与主流讨论并尝试纠正其不良倾向，避免出现“前期参与不足、后期反对有余”的局面。总体而言，考虑到既有讨论已经相当充分和深入且设定了某种道德框架，中国的参与战略应当遵循既有讨论的路径框架，重点化解上述不利趋势，推动确立一项以减贫和可持续发展为核心的2015年后议程，并推动新型全球发展伙伴关系的确立，将中国倡导的新型全球发展伙伴关系与联合国倡导的新型全球伙伴关系有机结合。具体而言，中国的参与战略应当包括以下五个方面：

第一，通过参与目标框架设定确保发展目标优先，确保2015年后议程的发展主题不偏离，不与其所反映的价值观脱节，不与其实现手段相互混淆。

中国应当与国际社会特别是广大发展中国家一道，结合2015年后议程本身的时间期限和具体执行，坚持议程的发展性质，避免将该框架当作国际规范设置平台。对发达国家而言，出于应对全球金融危机、全球气候变化及国际权势转移的考虑，2015年后议程的设置显然是一个确立下一代全球性规范特别是全球发展规范的机遇之窗。一旦成功，发达国家就可能更长时间的维持其目前所享有的制度性和规范性霸权。对中国及广大发展中国家而言，尽管应

当高度欢迎有关未来人类发展道路的深入探讨，但在设置未来15年或略长时间的具体发展目标时，应当重点强调长远规范框架与中短期发展目标之间的联系和区别。

由此而来的，中国在参与目标框架设定的讨论中，应坚持MDGs和SDGs相结合的方法，同时强调制定更为实际的短中长期战略的重要性。总体而言，MDGs是一种中短期（15年）单一目标体系聚焦的方法，而SDGs则是一种长期（30—50年甚至更长）的复合目标体系方法。为防止极可能出现的MDGs在SDGs中迷失的前景，有很多国家倾向于支持“MDG+”的方法。[40]因此，如何结合这两种方法，制定出未来15—20年的国际发展议程，需要是一种结合短中长期战略思考的方法，而非当前相对简化的将消除极端贫困（短期的消极增长目标）与可持续发展（长期的积极增长目标）相糅合的方法，而应基于可持续发展的长期性战略发展出一套有相对稳定、明确且单一的聚焦的目标体系，目前较为可行的是仍坚持“兑现MDGs”和“消除极端贫困”为优先，同时在条件具备的地方追求可持续发展和包容性发展。简单地讲，SDGs是MDGs的延续和深化，而非简单替代。[41]要实现这一有机结合，就有必要加大力度整合MDGs的其他非核心目标，避免其在避免在2015年后议程出台后被简单地放弃。例如，MDGs第二、三、四、五、六项目标可设法精简和整合，目标六（医疗卫生）的三个指标可简化为一个，互有重叠的目标二和三也可考虑整合。

现有对2015年后议程的讨论都强调新议程的普世性与全球性，考虑到议程的全球性质和不同国家的具体国情，中国可建议有机结合全球性目标与国内政策优先，设定一套既有最低目标同时又有不同目标层次的目标区间体系，避免重现西方主导的历史，坚持议程目标的普遍性。MDGs因其作为全球性议程而取得的成功，应当在2015年后议程中得到继承。但考虑到MDGs与SDGs相结合的方法，以及MDGs更多成为一种全球团结的“手段”而非全球发展“目标”的教训，2015年后议程应当坚持一种双轨战略：即在全球层次努力达成一套全球性目标，但却通过设定国家战略或国家层次的目标和指标予以实现。[42]特别是，考虑到SDGs的普世性和各国国情的重大差异，不同领域的目标应当设定不同的目标区间，对起点更低的国家其目标可能更低，对起点更高的国家其目标可能更高。这一方法反映的是一种全球集体政策优先，但同时顾及不同国家的不同起点和不同需要。它也能实现全球性目标与国内政策优先的有机结合，使新目标更有利于国家监督。[43]这一方法在名人小组的报告中也有所提及，即建立没有任何国家可凌驾之上的“零框架”（zero framework），设定一套普遍性的绝对目标和不同目标组成的目标区间（absolute goals and boundaries coupled with differentiated targets）。[44]

当然，在设定目标框架时，必须强调发展目标本身即发展主题的重要性，要坚定地避免将发展条件或手段置于发展目标之上的做法。中国自身发展和中非合作的经验都证明，坚持发展目的论而非发展条件论，是确保发展并有效创造发展条件的更好方法。需要指出的是，当前的讨论更多是发展条件导向的，如期待通过国际规范改变国内规范，期待通过外部刺激直接影响政府行为，或期待赋予公民社会组织及其他行为体更多手段以劝说政府，都是其体现。中国需要坚决倡导发展目的论，拒绝发展条件论，无论是在2015年后议程的目标框架还是下文的执行框架中都应如此。

第二，通过设定时间框架有效利用有限的谈判时间，设定合理的执行时间表。

考虑到谈判时间相当紧张，中国可建议将MDGs的核心目标的执行期适度延长5—10年，为议程谈判争取时间缓冲。从实践角度看，2015年后议程的谈判的时间相当紧张；事实上，MDGs的谈判本身就花了十来年时间才达成，而目前距离理想中的2015年后议程实施不到900天。因此，延长MDGs的核心目标可为2015年后议程的达成提供时间上的缓冲。

围绕国际谈判的“一揽子计划”传统——即“在所有问题达成协议前不会有任何协议”方法——可能是2016年1月1日开始落实2015年后议程的最大技术性障碍。中国可倡导放弃“一揽子计划”方法，而选择一种“成熟一个落实一个”的方法，即到2015年联大期间达成一个总体的框架，允许更为具体的特定领域性目标可有更灵活的谈判时间框架，一旦达成协议立即转入实际执行。

结合MDGs并虑及SDGs的长期性，中国可建议2015年后议程的执行期限不必限定为15年，可为20—30年甚至更长。考虑到可持续发展目标本身是一个长期性目标，而2015年后议程却是有明确期限的一项国际发展努力，因此可将2015年后议程当作实现可持续发展发展的一个阶段性努力。这样，便可将议程目标划分为多个时限相对灵活的阶段：阶段一，发展中国家实现从千年目标向议程的转换和对接，发达国家启动议程第一阶段；阶段二，发展中国家启动议程第一阶段，发达国家进入第二阶段，并启动新型全球伙伴关系的建设；阶段三，发达国家完成议程最低目标，发展中国家进入第二阶段；阶段四，发达国家完成较高目标，发展中国家完成最低目标，同时启动新议程（2035或2040后议程）讨论。通过这一阶段的努力，国际社会可为更长期的可持续发展目标奠定更为扎实的基础，进而也更符合可持续发展的本义。

考虑到议程目标的普遍性和各国国情差异，中国可建议在全球性总体时间框架下，设置各国差异性的多速度、多轨道时间框架。2015年后议程特别是目前集中讨论的SDGs是一个普遍性的发展议程，覆盖了全球所有国家而非如同MDGs那样仅覆盖发展中国家，因此各地区、各国实现2015年后议程的速度将呈现重大差异。如果再加上部分国家和地区MDGs到2015年时尚未完成且新议程中将延续其核心目标，因此新议程的时间框架将呈现更大的灵活性。

第三，通过确立参与框架保证发展中国家的声音和权利。

中国应当以中非合作经验为基础，通过为2015年后议程贡献智慧，确保中国及广大发展中国家对2015年后议程谈判的广泛参与和平等参与。虑及MDGs几乎完全是国际金融机构和发达国家强加给广大发展中国家的，2015年后议程的谈判必须保证发展中国家的广泛与平等参与。正如联合国所认识到的，2015年后议程的资助体系，如果没有认

识上的重大改变，将难以实现重大改革。特别重要的是，需要一种集体努力以克服在联合国内部强化南北二分法的援助国—受援国（recipient-provider）话语。需要进一步采取措施拓展和多元化援助提供方，减少对有限援助国的依赖。[45]

鉴于中国及广大发展中国家对当前2015年后议程的当前讨论的不利趋势警惕度不高，中国应努力拓展发展中国家对国际发展的关注视野，确保发展中国家对普世性发展议程的话语权。一方面，中国目前的国际发展合作更多集中于发展援助合作方面，但2015年后议程的覆盖范围要远为宽泛。因此，中国及更大的发展中国家应当积极参与到不只是发展合作或促进消极发展的议程设定中，还要参与到更为宽泛的发展或促进积极发展的议程设定中。另一方面，中国不仅要积极促进对事关发展中国家自身的发展议程的设定，更要促进对事关发达国家的发展议程的设定，避免发达国家以发展中国家的发展为代价设定其发展议程。

所有这些事实上都要求进一步强化南南合作，或者说是中国与整个发展中国家的政策协调。与此同时，中国应当努力避免南南合作与南北合作相互对立，毕竟南北合作仍是当今及未来相当长时间内整个国际发展合作的核心要素。

第四，通过设定执行框架，强调普遍性与自愿性的结合，避免政治附加政治条件。

MDGs之所以在到期后仍有诸多国家肯定无法实现目标，原因之一便在于其执行框架本身存在重大问题，特别是就全球发展伙伴（第八项目标）的落实而言。[46]2015年后议程的执行框架需要在汲取MDGs经验和教训的基础上，进一步完善自身的执行框架。

首先，中国和广大发展中国家应当继续坚持“共同但有区别的责任”原则。一方面，中国及其他新兴大国需要共同为新征程执行过程中资助平台的合理建构作出贡献，确保新征程在强调发展的普世性的同时，也强调不同发展水平的国家对于国际发展的不同义务，特别是推动新型全球发展伙伴关系的建立；另一方面，考虑到各国完全不同的执行起点，中国应强调目标区间方法，在执行过程中依据不同国家的不同能力灵活处理。

其次，中国应强调南南合作与南北合作的合理平衡，坚持“南北合作为主、南南合作为辅”的方法。考虑到南方国家发展总体上仍落后于北方国家，重要性日益上升的南南合作需要继续重视和进一步培育，但同时仍不能忽视南北合作的重要性，更不能因为强调某一方面而偏废另一方面，这本身也是实现更加平等均衡的新型全球伙伴关系的要求。

再次，如同设定目标框架时一样，中国需要坚持发展目的论方法，避免不必要的发展条件强调带来的干扰。尽管2015年后议程本身是普世性的，但它同时也是不具法律约束力的。因此，对落实和执行2015年后议程的监督体系，必须基于平等与自愿原则，对通过设立新的监督行为体、推动可持续发展的数据革命、建立全球性监督与同行评议机制、撰写四年（或五年）全面政策评估报告等形式变相地强加良治、透明度和人权等政治条件，更高度警惕，如果必要应直接拒绝。

第四，中国还应坚持国家发展目标落实与国际公共产品提供的平衡。2015年后议程应将全球性目标与国家性战略有机结合，但由于该议程的普世性极可能为少数国家提供“免责”借口，因此必须基于“共同但有区别的责任”原则，依据国家能力的不同，承担不同的国际公共产品提供责任。

最后，中国还应积极推动自身倡导的“新型全球发展伙伴关系”与联合国倡导的“新型全球伙伴关系”的有效对接，倡导设立新型全球伙伴关系执行和监督机制，树立中国乐于提供国际公共产品的负责任大国形象。

第五，大力强化中国参与2015年后议程的能力建设

中国目前对参与2015年后议程的准备并不充分，能力欠缺是一个重要原因。首先，中国需要实现自身国内发展目标体系的前瞻设计，特别是如何贯彻2015年后议程的精神，实现消极增长（包括减贫及其他消极目标）和积极增长（经济可持续增长）的有机结合。这不仅需要就未来几十年的全球经济与国家发展作前瞻性研究，更需要对自身国家发展道路与全球发展趋势等的准确判断。

其次，中国需要建立自身完善的谈判参与机制。应整合本国外交、经济、环保、交通、卫生、农业等各政府部门的力量，成立一支素质高、能力强、业务精的谈判队伍；应充分动员各自国内高校、科研机构和智库力度，提供充分有效的智力支持；应广泛发动公民社会团体、非政府组织和大公司，共同推动国家谈判目标的实现。

再次，中国应当与国际社会合作建立有利于整个发展中国家的国际谈判联盟。目前发展中国家作为一个整体对2015年后议程的参与尚不够积极主动，中国应致力于使中非合作成为整个发展中国家合作的内核，以联合国和二十国集团为主要平台，推动发展中国家团结一致的谈判联盟形成，争取对发展中国家更为有利的议程设定。

最后，中国还应前瞻性地培育和提升自身执行2015年后议程的能力，特别是要发挥好中非合作论坛、中阿合作论坛、金砖国家机制等机制的作用。

## 注释

[1]这三份重要报告分别为：A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development: The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, United Nations, May 30, 2013; 可持续发展行动网络领导委员会：《可持续发展行动议程：报告提交联合国秘书长》，2013年6月6日；大会可持续发展目标开放工作组：《大会可持续发展目标开放工作组的进展报告》，A/67/941，2013年7月23日。

[2] “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#.Ui6MhKIiSeA>. (上网时间: 2013年6月20日)

[3] Keeping the Promise: United to Achieve the Millennium Development Goals, Resolution adopted by the General Assembly, UN, October 19, 2010, A/RES/65/1, p. 29.

[4] A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development: The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, United Nations, May 30, 2013, p. 2.

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

[6] 可持续发展行动网络领导委员会: 《可持续发展行动议程: 报告提交联合国秘书长》, 2013年6月6日, 第7-21页。

[7] 大会可持续发展目标开放工作组: 《大会可持续发展目标开放工作组的进展报告》, A/67/941, 2013年7月23日。

[8] EC, A Decent Life for All: Ending Poverty and Giving the World a Sustainable Future, COM(2013) 92 final, February 27, 2013, Brussels; “Defining Our Post-2015 Pathway,” EC website, [http://ec.europa.eu/europeaid/what/millennium-development-goals/post-2015\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/millennium-development-goals/post-2015_en.htm) (上网时间: 2013年3月1日); EU, Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future, European Report on Development 2013, Brussels: EU, 2013.

[9] “Post 2015 Development Agenda Report Launched,” Ghana Broadcasting Corporation, August 6, 2013, <http://www.gbghana.com/index.php?id=1.1475972>. (上网时间: 2013年8月7日)

[10] 有关本届联大涉MDGs和2015年后议程的会议的清单, 可参见 “Planned Events related to the 2013 Special Event of the General Assembly to Follow-up Efforts Made towards Achieving the Millennium Development Goals (as of 19 September 2013),” UNMDG website, September 20, 2013.

[11] “Special Event 25 September: Outcome Document,” UNGA, September 25, 2013, <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Outcome%20documentMDG.pdf>. (上网时间: 2013年9月27日)

[12] Notes of Beyond 2015 Stocktaking Meeting, New York, September 26, 2013. “超越2015” (Beyond 2015) 组织与作者的电子邮件通信, 2013年10月1日。

[13] Emily Benson, “‘Post-2015’ International Development Goals: Who Wants What and Why,” Issue Paper, IIED, June 2013, p. 5.

[14] Charles Kenny, “The Post-2015 Bandwagon: The Wheels Are Still On, and the Band Is Playing in Tune,” Center for Global Development, August 26, 2013, <http://www.cgdev.org/blog/post-2015-bandwagon-wheels-are-still-and-band-playing-tune>. (上网时间: 2013年8月27日)

[15] Emily Benson, “‘Post-2015’ International Development Goals: Who Wants What and Why,” Issue Paper, IIED, June 2013, p. 5.

[16] 最后一点在全球气候变化谈判中的体现是《京都议定书》附件一国家和附件二国家的区别正逐渐模糊甚至消失。

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

[18] “Post-2015 Development Agenda: An ‘Historic’ Opportunity to Eradicate Poverty - UN Chief,” UN, May 30, 2013, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45044&Cr=mdg&Cr1=#.UcqFPx0VK00>. (上网时间: 2013年6月20日)

[19] Amarakoon Bandara, “What have We Learned?” The Broker, August 15, 2013, <http://www.thebrokeronline.co.uk/Blogs/Post-2015-shaping-a-global-agenda/What-have-we-learned>. (上网时间: 2013年8月27日)

[20] 可持续发展行动网络领导委员会: 《可持续发展行动议程: 报告提交联合国秘书长》, 2013年6月6日, 第30-31页; 大会可持续发展目标开放工作组: 《大会可持续发展目标开放工作组的进展报告》, A/67/941, 2013年7月23日, 第16-33段。

[21] A. Pollard, “Japan’s Post-2015 Idea: the ‘Pact for Global Wellbeing’,” Cafod Blog Post, December 8, 2011, <http://www.beyond2015.org/blogs-media>. (上网时间: 2013年6月20日)

[22] United Nations Global Compact, Perspectives from UN Global Compact Participants on Global Priorities and How to Engage Business Towards Sustainable Development Goals, Report to the United Nations Secretary-General, Corporate Sustainability and the United Nations Post-2015 Development

[23] A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development: The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, United Nations, May 30, 2013, p. 16.

[24] 可持续发展行动网络领导委员会:《可持续发展行动议程:报告提交联合国秘书长》,2013年6月6日,第ix、4-5页。

[25] Pio Wennubst and Timo Mahn, "Post 2015: What It Means for the United Nations Development System," Briefing Paper, DIE, No. 13, 2013, p. 3.

[26] 大会可持续发展目标开放工作组:《大会可持续发展目标开放工作组的进展报告》,A/67/941,2013年7月23日,第26、41段。

[27] 作者于9月22-25日参加了联大与MDGs和2015年后议程相关的部分边会,这是最经常听到的问题之一。

[28] 有关国际发展合作的发展目的至上与发展条件优先的区分的讨论,可参见潘亚玲:《中国特色对外援助理论的建构初探》,载《当代亚太》2013年第5期。

[29] 《中国实施千年发展目标进展情况报告2008》,中华人民共和国外交部、联合国驻华系统,2008年,第11页。

[30] 《中国实施千年发展目标进展情况报告2008》,中华人民共和国外交部、联合国驻华系统,2008年,第52、11页。

[31] 《中国实施千年发展目标进展情况报告2008》,中华人民共和国外交部、联合国驻华系统,2008年,第8-9页。

[32] 《中国实施千年发展目标进展情况报告2010》,中华人民共和国外交部、联合国驻华系统,2010年,第5-6页。

[33] 《2015年后发展议程中方立场文件》,外交部,2013年9月22日,  
[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/1179\\_611310/t1078969.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/1179_611310/t1078969.shtml)。(上网时间:2013年9月24日)

[34] 《中非合作论坛第五届部长级会议北京宣言》,中非合作论坛网站,2012年7月23日,  
<http://www.focac.org/chn/1tda/dwjbzzjh/hywj/t954267.htm>。(上网时间:2013年7月25日)

[35] 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》,2013年3月27日,南非德班,中国外交部网站,2013年3月27日,  
[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zyxw\\_602251/t1025978.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1025978.shtml)。(上网时间:2013年3月28日)

[36] 金砖国家领导人第五次会晤:《德班宣言》,南非德班,2013年3月27日,中国外交部网站,2013年3月28日,  
[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zyxw\\_602251/t1026097.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1026097.shtml)。(上网时间:2013年3月28日)

[37] United Nations Global Compact, Perspectives from UN Global Compact Participants on Global Priorities and How to Engage Business Towards Sustainable Development Goals, Report to the United Nations Secretary-General, Corporate Sustainability and the United Nations Post-2015 Development Agenda, June 17, 2013.

[38] "Post 2015 Development Agenda Report Launched," Ghana Broadcasting Corporation, August 6, 2013, <http://www.gbghana.com/index.php?id=1.1475972>。(上网时间:2013年8月28日)

[39] 上海国际问题研究院就此做出了重要努力,不仅承担中非联合研究计划课题研究,还与南非斯泰伦布什大学中国研究中心合作为欧盟撰写《欧盟发展报告2012》的背景报告(Sven Grimm and Zhang Chun, "South-South Cooperation and the Millennium Development Goals: Preparing for a post-2015 setting," Background Paper for European Report on Development, Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future, Overseas Development Institute (ODI), German Development Institute (DIE), European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Brussels, 2013.),于2013年1月与德国发展研究所(DIE)合作召开“2015年后的国际合作:欧洲与新兴经济体的视角”国际研讨会,并于2013年3月(Global Review, Spring Issue 2013)和5月(《国际展望》2013年第3期)分别利用刊物集中讨论这一话题。还需指出的是,随着对2015年后议程的讨论逐渐增多,越来越多的机构和学者特别是中国社会科学院、复旦大学、中国农业大学、厦门大学等机构已经开始了相应努力。

[40] African Development Bank et al., MDG Report 2012: Assessing progress in Africa toward the Millennium Development Goals, <http://web.undp.org/africa/documents/mdg/2012.pdf>。(上网时间:2013年6月20日)

[41] 吴红波:《2015年后的国际发展合作——联合国的视角》,载《国际展望》2013年第3期,第7页。

[42] Hildegard Lingnau, "Wanted: Captains, Pilots and Mates to Navigate to Post-2015," The Broker, August 14, 2013, <http://www.thebrokeronline.eu/Blogs>, accessed on August 20, 2013.

[43] Kate Higgins, "Reflecting on the MDGs and Making Sense of the Post-2015 Development Agenda," The North-South Institute, May 2013.

[44] A. Nayar et al., Towards a Framework of Universal Sustainability Goals as Part of a Post-2015 Agenda, Civil Society Reflection Group on Global Development



Perspectives, 2013, www. annd. org/english/data/post/file/8. pdf. (上网时间: 2013年8月28日)

[45]Pio Wennubst and Timo Mahn, "Post 2015:What It Means for the United Nations Development System," Briefing Paper, DIE, No. 13, 2013, p. 3.

[46]Amarakoon Bandara, "What have We Learned?" The Broker, August 15, 2013, http://www. thebrokeronline. co. uk/Blogs/Post-2015-shaping-a-global-agenda/What-have-we-learned. (上网时间: 2013年8月28日)

打印 收藏 

首页	新闻动态	区域研究	研究专题	研究生教育
关于我们	最新动态	中国	政治与安全	招生工作
新闻动态	团队出访	北美	经济	教育管理
会议活动	外宾来访	拉美及加勒比	能源与环境	学生活动
区域研究		东北亚	文化与教育	
研究专题	专家团队	东南亚	全球治理	
专家团队	研究所	太平洋岛屿	战略理论	
研究成果	研究中心	南亚		
国际展望	专家名录	中东	研究成果	
研究生教育		俄罗斯及中亚	论文	
视频		非洲	时评	
		欧洲	专著	
			研究报告	

未经许可, 禁止进行转载、摘编、复制及建立镜像等任何使用。  
本网站版权属于上海国际问题研究院, 引用本网站内容请注明上海国际问题研究院网址。  
Copyright 2009 上海国际问题研究院 沪ICP备09044191号-1

[加入我们](#) [联系我们](#) [友情链接](#) [报考研究生](#)