

徐奇渊
xuqiy@163.com

孙靓莹

联合国发展议程演进及中国的参与¹

【内容提要】从联合国成立之日起，发展问题就成为联合国的重要工作内容。20世纪80年代发展的理念向可持续发展拓展，经济、社会、环境成为联合国发展议程的三大支柱。发展本身还与和平、人权一起，在2005年被安南总结为联合国工作内容的三大支柱。联合国成立以来的发展观念，正是以这两个层次的三个支柱为线索，在不同历史时期持续地得到发展。随着中国发展水平的提升，中国在发展议程中有能力、而且也应当发挥更大的作用。不过中国作为发展中大国的地位没有根本性的改变，这是未来中国在联合国发展议程中定位的基本出发点。因此中国应从发展中国家的立场出发，防止发展议程被政治化，推动发展议程的科学设置；同时，需要对参与国际发展议程树立更清晰的指导理念。从务实的角度来看，中国更需要在发展融资的有效性、资金来源的充足性问题上发挥更重要的作用。在此过程中，中国尤其应谨慎处理好现有多边发展机构与新设机构之间的关系。

【关键词】联合国；发展议程；中国角色；千年发展目标；国际组织

¹ 本文已发表在《世界经济与政治》2015年第4期。

致谢：本文获得以下资助：国家社会科学基金青年项目（14CGJ012）“新安全观视野下新兴国家参与全球治理的制度性权力建构及其路径选择”；国家社科重大项目（14ZDA081）“全球经济治理结构变化与我国应对战略研究”。感谢匿名审稿人的审稿意见，文责作者自负。

联合国宪章第一段明确指出要“促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题，且不分种族、性别、语言或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重”。¹这也成为联合国在发展问题上采取行动的法律依据和理论基石。此外，联合国宪章第55条进一步扩展了上述目标，指出：“为造成国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之和平友好关系所必要之安定及福利条件起见，联合国应促进：（1）较高之生活程度，全民就业，及经济与社会进展。（2）国际间经济、社会、卫生及有关问题之解决；国际间文化及教育合作。（3）全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教。”²此部分内容从总体上规范了联合国发展观内容的基本内涵，对和平、发展和人权三大主题及其相互关系进行了概括，指出经济发展能够促进国际社会和全人类的安定和福祉，是建立和维护国家间和平友好的必要条件，尊重人权是联合国促进经济社会发展活动的主要任务之一。这些内容都为发展观念的进一步丰富提供了可能。

一、联合国发展观念的演变

回顾联合国成立70年以来的历史过程，从演变趋势上看可以将发展观演变大致分为三个主要阶段。第一个阶段是20世纪60至70年代的两个十年，这一时期的发展观建立在民族与国家独立的基础之上，主要目标是维护战后各国主权完整及经济决策自主性，强调各国在资源主权方面拥有不可辩驳的独立地位，公正合理的国际经济新秩序是这一时期的主要诉求。第二个阶段是从20世纪80至90年代的两个十年，其特点是基于可持续发展的概念，发展观在经济、社会、人和环境四大维度上获得了丰富和扩展。第三个阶段是从21世纪开始的可参与、可衡量的可执行发展理念。在此阶段，发展议程的实施周期延长到十五年。2015年第一

¹ 《联合国宪章》，<http://www.un.org/zh/documents/charter/chapter1.shtml>，
登录时间：2015年3月3日。

² 《联合国宪章》，<http://www.un.org/zh/documents/charter/chapter1.shtml>，
登录时间：2015年3月3日。

个周期即将结束，马上将迎来第二个十五年的发展议程。¹21 世纪后的两个十五年发展战略的特点包括：发展观本身内涵丰富；以联合国为主导的国际发展议程体系所囊括的参与组织范围更广；对发展的追求从观念落实过渡到可衡量的具体目标和指标之中，形成了一套为国际社会所共同接受的衡量体系和审议机制。

（一）民族和经济主权独立的发展观

从 20 世纪 60 年代开始启动的“联合国发展十年”计划，是联合国发展理念的最早体现。1961 年 12 月 19 日，第 16 届联合国大会通过决议《联合国发展十年：国际合作方案（一）》，该决议内容突出体现了民族独立与经济主权独立基础上的和平与发展之间的关系，指出发展中国家的经济和社会发展不仅对这些国家，而且对实现国际和平与安全以及增进世界繁荣都具有重要意义。²在第一个发展战略中，联合国将工作重点放在提高发展中国家的经济增长速度方面（十年中经济增长速度达到 5%），以期通过经济高速增长，使发展中国家逐步摆脱不发达状态，实现工业化，并缩小与发达国家之间的差距，全面提高全人类的福利。在第一个“发展十年”中，联合国在援助发展中国家方面取得了显著成就：它实施了提供粮食援助的世界粮食计划，具体由联合国粮食及农业组织负责，1963 年到 1971 年年底，为 83 个发展中国家的 500 个项目提供了 10 亿美元的粮食援助，在此期间联合国还为发展中国家提供了 34 亿美元的援助基金。³20 世纪 60 年代，联合国所召开的其他一些重要的国际会议也同样为这一时期联合国发展理念奠定了基础。1966 年，联合国第 21 届大会通过了《经济、社会、文化权利国际公约》，该公约反映了战后广大发展中国家和社会主义国家人权观点，也进一步在人权维度上为

¹ 联合国在 20 世纪 60 年代到 90 年代，均以十年期出台了联合国发展十年国际发展战略。从 2000 年《千年宣言》的出现为标志，由十年期改变为十五年一期。参见《执行〈联合国千年宣言〉的进行图》，联合国网站地址：http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/56/326，登陆时间 2015 年 3 月 3 日、联合国秘书长报告：《2030 年享有尊严之路：消除贫穷，改变所有人的生活，保护地球》，网站地址：

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&referer=http://www.un.org/millenniumgoals/&Lang=C，登陆日期：2015 年 3 月 3 日。

² 《联合国发展十年：国际合作方案（一）》，A/RES/1710(XVI)，第二段，：[http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/1710%20\(XVI\)](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/1710%20(XVI))，登录时间：2015 年 3 月 3 日。

³ U Thant, *View from UN*, New York: Doubleday, 1978, p.39.

发展观的继续丰富提供了法律基础。¹1969年12月11日，联合国大会通过的《社会进步和发展宣言》指出，“发展中国家实现其发展的主要责任在于这些国家本身”，而其他国家也有责任“提供发展帮助”，²这份联合国宣言中对于上述内容的阐述赋予发展以权利形式的认识，使之逐步进入“发展权”的学理范畴之中，并获得国际社会的普遍承认。

1970年10月24日，第25届联合国大会制定了联合国在20世纪70年代的第二个十年发展战略，其不仅对以全体发展中国家经济增长率（平均年增长率至少为6%）为代表的一系列国民经济发展指标做出了规定，³同时也关注经济发展的其他方面，例如更为公平的收入和财富分配制度、推动就业以及科学技术发展等。在这一阶段，联合国发展观念的重要支撑点在于内源性发展和以人为中心的发展，即发展应根植于国家内部并且发展的目的是为人服务。从这一观念看，联合国内源发展战略突破了西方发达国家发展的道路和模式，更为强调物质与人齐头并进的发展模式。⁴此外，针对一些发展中国家虽然获得民族独立，但仍在不合理的经济秩序中依附于发达国家的现实，联合国在第二个十年战略中突出强调要建立更为公正合理的世界经济及社会秩序，使各国与个人均能享有机会均等的权利。第二个发展十年战略所体现的发展观，已经从经济维度扩展到社会维度。这一拓展还体现在联合国在20世纪70年代先后所通过的《关于建立新国际经济秩序宣言》（1974）、《行动纲领》（1974）、《各国经济权利与义务宪章》（1974）以及《发展和国际经济合作》（1975）四个文件之中，这些文件也体现出国际法的原则和规范，指导着不同发展水平和不同经济制度国家间的经济关系。

¹ 参见联合国人权事务高级专员办事处网站，

http://www.ohchr.org/CH/Issues/Documents/International_Bill/2.pdf，登陆时间：2015年3月15日。

² 联合国人权事务高级专员办事处网站，

http://www.ohchr.org/CH/Issues/Documents/other_instruments/56.PDF，登陆时间：2015年3月15日。

³ 指标体系中的其他内容还包括：到1980年，使人均生产总值年均增长率达到3.5%；人均收入年均增长率达到2%；进出口增长率达到7%；国内储蓄率总额与生产总额之间的比率提高到20%等。参见《第二个联合国发展十年国际发展战略》，第13-18段，

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/347/59/IMG/NR034759.pdf?OpenElement>，登录时间：2015年3月3日。

⁴ 王书明，宋玉玲：《从‘增长优先’到‘发展文化’——联合国发展思想的演进历程》，载《世界经济与政治》，1999年第2期，第48页。

（二）可持续发展概念的发展观

1980年12月5日，联合国第35届大会宣布20世纪80年代为联合国第三个发展十年，并通过了《联合国第三个发展十年国际发展战略》。¹除了延续前两个发展十年所注重和倡导的经济发展维度、社会发展维度以及公平合理的世界经济秩序外，第三个发展十年战略首次对环境维度的发展观念上做出初步探索，提出了可持续发展概念。²并且在发展观念的经济、社会维度上具体地构建了一系列评价指标，这在后来也成了千年发展目标（Millennium Development Goals, MDGs）/及其指标体系的雏形和基础，其中包括减贫、就业、教育、医疗卫生保健、人居和基础设施、妇女权利等各个方面。³然而，除了经济领域的一系列具体指标外，⁴在社会维度的各类指标上，第三个发展战略将重点放在了对指标的定性分析和阐述上，并没有设定含有具体时间表的执行框架。此外，发展观在人权维度上也有进一步延伸，发展的关切点已经从国家、民族的发展扩展到了对个人发展的关注，并强调“发展的最终目的，是在全人类充分发展过程和公平分配中得来的利益的基础上，不断地增进他们的福利”，⁵而经济增长、生产性就业和社会平等都是在

¹ 《联合国第三个发展十年国际发展战略》，A/RES/35/56，

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/388/47/IMG/NR038847.pdf?OpenElement>，登录时间：2015年3月3日。

² 1980年3月15日，联合国大会发出呼吁“必须研究自然的、社会的、生态的、经济的以及利用自然资源过程中的基本关系，确保全球的可持续发展”。此外，在同时发布的《世界自然资源保护大纲》中也提到可持续发展，这也是联合国系统最早在正式场合使用“可持续发展”一词。参见：王书明，宋玉玲，《从‘增长优先’到‘发展文化’——联合国发展思想的演进历程》，第49页。

³ 《联合国第三个发展十年国际发展战略》，A/RES/35/56，第41-51段，

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/388/47/IMG/NR038847.pdf?OpenElement>，登录时间：2015年3月3日。

⁴ 有关经济增长的发展战略目标是：全体发展中国家国内生产总值平均年增长率达到7%；按人口平均计算的国内总产值的年增长率为4.5%；农业生产年增长率应达到4%；制造业产值的年增长率为9%，到2000年，应达到占世界生产总值的25%；到1990年，一般的发展中国家国内储蓄总值应提高到24%；货物和劳务的进出口增长率不得低于7.5%；为发达国家确定的官方发展的援助的指标应为其国民生产总值的0.7%。参见《联合国第三个发展十年国际发展战略》，第20-24段、第29段，

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/388/47/IMG/NR038847.pdf?OpenElement>，登录时间：2015年3月3日。

⁵ 《联合国第三个发展十年国际发展战略》，第17段，

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/388/47/IMG/NR038847.pdf?OpenElement>，登录时间：2015年3月3日。

此意义上的发展所需要的根本保障和不可分割的要素。

1990年12月11日，第45届联合国大会通过了第45/199号决议，宣布20世纪90年代为联合国第四个发展十年。在《联合国第四个发展十年国际发展战略》¹序言中提到：“联合国第三个十年国际发展战略的目的和目标大部分没有实现……预计增长的根据已化为乌有……如果政策没有重大改变，今后十年同前十年不会有很大区分。”在此基础上，发展理念除了前三个发展阶段所强调的经济、社会、环境维度的发展，第四个发展议程提出了6个相互联系的发展指标：（1）发展中国家经济增长；（2）社会层面的发展：减贫、促进人力资源发展和环境可持续发展；（3）改革国际货币、金融及贸易体制；（4）维护世界经济环境稳定、健全国家层面的宏观经济管理；（5）加强国际发展合作；（6）促进最不发达国家发展。²

此外，在第四发展阶段中，除“努力”推动发展中国家实现7%的经济增长率目标之外，并没有就经济发展指标作数量上的规定，这一改变也在以后各阶段得以延续。与此相反，联合国发展观念在社会维度、环境维度上进一步拓展，“虽然战略不准备制定发展中国家作为一个整体所应达成的全面而互相关联的部门性指标，（因为）其中的许多构成部分已由联合国系统的各个部分分责处理，包括：就业与保健、妇女与儿童、工业与技术、农业及粮食、人口、教育与文化、住房和住区、电信、包括航运在内的运输及环境，各国政府已商定了须取得重大成就的部门战略和计划……经验证明，将这种宏伟而可行的指标转化为国家和国际努力的目标，对制定政策重点和检测进展很有助益。”³

纵观前三个发展十年国际发展战略的实施效果，绝大多数没有得到实现，⁴其

¹ 《联合国第四个十年国际发展战略》，A/RES/45/199，

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/563/30/IMG/NR056330.pdf?OpenElement>，登录时间：2015年3月3日。

² 《联合国第四个十年国际发展战略》，第14段，A/RES/45/199，

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/563/30/IMG/NR056330.pdf?OpenElement>，登录时间：2015年3月3日。

³ 《联合国第四个十年国际发展战略》，第18段，A/RES/45/199，

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/563/30/IMG/NR056330.pdf?OpenElement>，登录时间：2015年3月3日。

⁴ 参见《第二个联合国发展十年国际发展战略》，第2、3段；

《联合国第三个发展十年国际发展战略》第3段，

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/388/47/IMG/NR038847.pdf?OpenElement>，登录时间：2015年3月3日；《联合国第四个发展十年国际发展战略》，第2段，

原因是多方面的。例如，在早期战略制定中对于经济增长速度做出数量指标的规定，而忽视了经济增长与经济发展之间的区别；20世纪70年代布雷顿森林体系的崩溃、石油危机的发生、80年代的债务危机等对部分发展中国家的经济发展造成了极大的冲击。此外，不合理的国际经济秩序没有从根本上得到改变，发达国家在履行承诺、提供资金及技术支持方面也没有达到既定标准。最后，发展观念的不完善也是三个发展十年未能取得预期效果的重要原因。

面对20世纪80年代发展严重不平衡的现实，联合国在其框架内召开了一系列国际会议，商讨有关社会与生态方面的发展议题。此后，联合国于1990年在美国纽约召开了世界儿童问题首脑会议，1992年在巴西里约热内卢召开地球问题首脑会议，并历史性地公布了四项具有划时代意义的宣言。这4份重要的文件是《里约环境与发展宣言》、《21世纪议程》、《联合国气候变化框架公约》和《联合国生物多样性公约》。在20世纪90年代，一个具有特殊意义的会议是1995年在哥本哈根举行的社会发展问题的世界首脑会议，通过了《社会发展问题哥本哈根宣言》和《社会发展问题世界首脑会议行动纲领》，宣言再次强调经济发展、社会发展和环境保护是可持续发展的三大支柱，为全人类提供更好生活质量的努力必须在可持续发展的框架下进行，必须保证各代人均享有平等权利以对环境加以综合和持久利用。在此次会议之后，可持续发展成为联合国在全球范围内推动的重要议题。¹

上述会议的内容并不具有创新性。在20世纪90年代之前，国际会议也讨论过这些内容，并分别就这些问题发表各种宣言和承诺。但是90年代的这些会议仍然具有其意义，主要在于以下两个方面：第一，其通过的决议内容非常详细，并且具有时间和具体指标的约束力。第二，上述会议在各国政府中引起了强烈反响，并引起各国政府的高度关注。

<http://da ccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/563/30/IMG/NR056330.pdf?OpenElement>，登录时间：2015年3月3日。

¹ 除了正文中提到的会议外，较为重要的其他会议还包括：1993年在维也纳召开的世界人权会议，其中通过了《维也纳宣言和行动纲领》；1994年在横滨召开的世界减灾大会，其中通过了《减灾行动计划》；1994年在开罗召开的第三届联合国国际人口与发展大会，其中通过了《国际人口与发展会议行动纲领》；1994年在巴巴多斯举行第一届联合国小岛屿发展中国家可持续发展国际会议，其中通过了《巴巴多斯行动纲领》；1995年在北京举行的第四届世界妇女大会，其中通过了旨在加速《内罗毕战略》的《北京宣言》和《行动纲领》；1996年在伊斯坦布尔举办的第二届联合国人类住区会议；1996年在罗马召开的世界粮食首脑会议，其中通过了《世界粮食安全罗马宣言》。

20 世纪 90 年代国际形势的变化对发展理念也有影响。一是冷战结束终结了两极体系；二是随着全球化的发展，在先进的信息和通信技术推动下，各国政府之间的国际交流也逐渐适应了网络化、立体化的协作模式。上述条件的变化都为千年发展目标的最终制定和执行铺平了道路。很多国家开始意识到，在一个相互依存的全球化时代，要解决自身的社会 and 经济发展问题、生态环境问题乃至人权问题，不能单靠一国的力量，其解决之道都离不开在国际社会中开展合作和交流。这种整体观和全局意识也反映在这一时期所公布的各项宣言和协议之中。

到 20 世纪 90 年代末，在联合国框架下，国际社会就发展议题达成了一系列广泛共识，这也为《千年宣言》（Millennium Declaration）的提出铺平了道路。在千年发展目标的指标体系中，很多具体指标设定都来自于各个国际会议所达成的共识。

（三） 21 世纪以来联合国发展议题的进展

进入 21 世纪，联合国在发展问题上迈入了新的阶段。以联合国千年发展目标为代表，在发展问题的国际多边治理体系框架内，联合国逐步演化出可参与、可量化的可执行发展观，并第一次系统地提出一套有完成时间约束力的发展指标体系，即千年发展目标。随着 2015 年的到来，联合国又提出了“尊严之路”发展观，围绕着可持续发展的核心议题，提出了可持续发展目标体系（Sustainable Development Goals, SDGs）。

第一，可参与、可量化的可执行发展观。2000 年 9 月 5 日，在美国纽约举行的第 55 届联合国大会千年峰会（Millennium Summit）上，来自 189 个国家的代表一致通过了《千年宣言》（大会第 55/2 号决议）。该份宣言成为 21 世纪联合国千年发展目标最终制定和实践的依据。《千年宣言》从 8 个方面指明了人类社会在 21 世纪所面临的发展任务，包括：（1）价值和原则；（2）和平、安全与裁军；（3）发展与消除贫困；（4）保护我们的共同环境；（5）人权、民主与善政；（6）保护易受伤害者；（7）满足非洲的特殊需要；（8）加强联合国。¹这些内容彼此密切相关，同时也是联合国三大支柱安全、发展与人权彼此间密切联系的

¹ 联合国《千年宣言》，

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/50/PDF/N0055950.pdf?OpenElement>，登录时间：2015 年 3 月 3 日。

现实反映，体现出联合国致力于消除贫困、促进发展和保护环境的决心。在该宣言的第三大部分，有关发展与消除贫困的内容强调将“帮助我们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。我们决心使每一个人实现发展权，并使全人类免于匮乏”，并指出其具体通过“在国家一级及全球一级创造有助于发展和消除贫困的环境”来进行实施。¹该部分从原则上提出，到2015年年底以前要解决就业、贫困、饥饿、医疗、教育、环境及妇女权利等问题。²在《联合国注重成果的方针：执行联合国〈千年宣言〉》文件中，时任联合国秘书长安南指出：“国际社会刚刚走出承诺的时代，进入执行的时代，需要我们调动必要的意愿和资源，履行承诺。”³《千年宣言》所列目标大多并非新目标，它们源于20世纪90年代的全球会议以及过去半个世纪中编纂的国际标准和国际法，此外，实现这些目标所需的行动计划大多已经制定并由会员国在国际组织内或国际会议上个别或集体通过。⁴

在此会议结束后，由联合国主导，世界银行集团、经济合作与发展组织等其他国际多边组织配合成立了联合工作组，就《千年宣言》中有关第三部分发展问题以及第四部分环境保护的部分议题进行了更为详细的量化目标制定工作。2001年，联合国秘书长在《千年宣言进程路线图》中正式出台了有关发展的8项目标，即千年发展目标，并佐以18个可量化的具有时限性的目标及48个指标。⁵

此后，联合国于2002年在墨西哥蒙特雷举行联合国国际发展筹资会议，会上提出发达国家和发展中国家应建立新型伙伴关系，通过开放市场、公平贸易、增加官方发展援助并调动国内经济资源等措施，为落实千年发展目标构建全面筹资

¹ 联合国《千年宣言》，

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/50/PDF/N0055950.pdf?OpenElement>，登录时间：2015年3月3日。

² 同上。

³ 多丽丝·贝特兰德：《联合国注重成果的方针：执行联合国〈千年宣言〉》，联合国联合检查组，2002年2月，第6页，

https://www.unjui.org/zh/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2002_2_Chinese.pdf，登录时间：2015年3月3日。

⁴ 《执行〈联合国千年宣言〉的进行图》，A/56/3,6，

http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/56/326，登录时间：2015年3月3日。

⁵ 这8项目标具体是指：消灭极端贫穷和饥饿；普及初等教育；促进男女平等并赋予妇女权力；降低儿童死亡率；改善产妇保健；与艾滋病病毒/艾滋病疟疾和其他疾病作斗争；确保环境的可持续发展能力；全球合作促进发展。

保障。同年 8 月 26 日，联合国在南非约翰内斯堡举行的世界可持续发展问题首脑会议成为里约会议以来有关可持续发展的又一次重要会议。来自 192 个国家的 1.7 万名代表围绕全球可持续发展议题的现状、困难和解决方案进行了广泛讨论。大会通过了《政治宣言——约翰内斯堡可持续发展声明》和《可持续发展世界首脑会议实施计划》，进一步丰富了千年发展目标的内涵。在《实施计划》中，大会提出了具体环境与发展的行动目标，并要求会员国各自分别采取具体实施步骤，为更好地执行《千年宣言进程路线图》各项量化指标提供了指导。¹2005 年，联合国在纽约总部举行的世界首脑会议，其最终文件指出，发展中国家应“到 2006 年通过并开始实施综合国家发展战略，以实现国际商定的发展目标和目的，包括实现各项千年发展目标”。²这是此次会议的重要成果，标志着千年发展目标从全球目标逐步分解细化到各个国家的国内发展战略之中，进一步提高了千年发展目标的可实施性。此外，在官方发展援助方面，报告重申发达国家到“2010 年，向所有发展中国家提供的官方发展援助一年增加约 500 亿美元……发达国家……到 2015 年实现官方发展援助占国民生产总值 0.7% 的目标，到 2010 年实现官方发展援助至少达到国民生产总值的 0.5%”。³

第二，以人和地球为中心的发展观。2012 年 6 月，联合国可持续发展大会“里约+20”在巴西里约热内卢召开，成为继千年峰会后联合国围绕发展问题所召开的最重要会议，为重建发展问题全球进程奠定了良好基础。绿色经济在可持续发展和消除贫困方面所做贡献以及可持续发展框架体制成为此次会议的两大主题。大会通过文件《我们希望的未来》（The Future We Want），⁴会议上各国代表承诺将继续致力于可持续发展目标的实现。此外会议还授权启动 2015 年后发展议程的国际进程。“里约+20”会议最主要的一个成果就是会员国同意制定出一套行之有

¹ 可持续发展问题首脑会议，

<http://www.un.org/zh/development/progareas/global/sustainabledata.shtml>，登陆时间：2015 年 3 月 15 日。

² 2005 年世界首脑会议成果，联合国 60/1 号决议，第 22 段（a），

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/59/PDF/N0548759.pdf?OpenElement>，登录时间：2015 年 3 月 3 日。

³ 2005 年世界首脑会议成果，联合国 60/1 号决议，第 22 段（b），

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/59/PDF/N0548759.pdf?OpenElement>，登录时间：2015 年 3 月 3 日。

⁴ 《我们希望的未来》，https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.2161-1_english.pdf.pdf，登录时间：2015 年 3 月 3 日。

效的可持续发展目标以在可持续发展方面采取集中统一行动。“里约+20”会议的成果表明，制定可持续发展目标的进程应考虑到与 2015 年后发展议程的进程协调一致。

在汇集联合国各工作系统、联合国框架下政府间谈判以及其他成果（包括小岛屿发展中国家可持续发展会议及国际气候变化谈判等）的基础上，联合国秘书长潘基文于 2014 年 12 月联合国第 69 届会议上提交了 2015 年后可持续发展议程的综合报告：《2030 年享有尊严之路：消除贫穷，改变所有人的生活，保护地球》，并与联合国会员进行了深入讨论。该报告以权利为基础，以人和地球为中心，提出了可持续发展的普遍性和变革性议程。¹

此外，该报告提出了一体化的 6 个基本因素，以利于构建和强化可持续发展议程并在国家层面获得实现，这 6 个因素是：（1）尊严：消除贫穷和不平等；（2）人：确保健康的生活、知识，并将妇女和儿童包含在内；（3）繁荣：发展强有力、包容各方和有转型能力的经济；（4）地球：为所有社会和我们的后代保护我们的生态系统；（5）公正：促进安全与和平的社会和强有力的机构；（6）伙伴关系：推动全球团结促进可持续发展。²此外，围绕这六大因素，报告共提出了 17 项具体目标和 167 项相关指标，除了加强致力于未完成的千年发展目标外，可持续发展目标还进一步涵盖了不平等、经济增长、体面工作、城市和人类居住区、工业、能源、气候变化、可持续消费和生产、和平、公正和机构等内容。在此体系内，有关环境方面的议题更为丰富，作为执行手段和构建全球伙伴关系的基础，进一步巩固了可持续发展目标。

2015 年，联合国领导下的国际社会即将进入新的发展阶段。在这一年举行的三次高级别国际会议，将推动可持续发展进入全面推进落实的新时代：7 月在亚的斯亚贝巴举行的第三次发展筹资问题国际会议将努力推动建立新型全球伙伴关系。9 月在纽约联合国总部举行的可持续发展问题特别首脑会议，全世界将接纳新的发展议程和一套可持续发展目标，标志着人和地球之间关系范式的转变。12 月在巴黎举行的《联合国气候变化框架公约》第 21 次缔约方会议，会员国将进一步推动

¹ 联合国秘书长报告：《2030 年享有尊严之路：消除贫穷，改变所有人的生活，保护地球》，p1，http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&referer=http://www.un.org/millenniumgoals/&Lang=C，登录时间：2015 年 3 月 3 日。

² 联合国秘书长报告：《2030 年享有尊严之路：消除贫穷，改变所有人的生活，保护地球》，p1，http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&referer=http://www.un.org/millenniumgoals/&Lang=C，登录时间：2015 年 3 月 3 日。

可持续发展议程的实施和落实。

二、联合国发展议程的执行和效果评估

联合国成立 70 年以来，发展议程的理念和内涵不断演进，与此相适应，发展议程的执行机制也在不断的完善。在此基础上，联合国发展议程的执行获得了显著的成效，但从结果来看也存在一些问题。

（一）联合国发展议程的执行

联合国发展议程的推进主要在联合国体系内以经社理事会为中心的网状运行机构为载体。根据联合国宪章的规定，发展议程的执行机构由三个层次构成，分别包括联合国大会、经社理事会以及经社理事会管理协调下的附属机构和专门机构。¹联合国大会在发展议程中享有最高的领导地位，根据联合国宪章第 60 条规定，联合国“有关国际经济及社会合作之责任，属于大会及大会权力之下的经济及社会理事会”。其中经社理事会是经济和社会发展体系的核心，根据联合国宪章第 62 条的相关规定，经社理事会在经济和社会发展议程中有研究和建议权、提出协议草案权和召集国际会议权。此外，宪章第 63 条则赋予了经社理事会协调、管理专门机构的职能。在第三个体系层次中，联合国专门机构专指政府间通过签订协议文件而成立的，在各国家间就某一特定领域如经济、社会、文化、教育、卫生或其他有关方面开展工作的组织。1945 年《联合国宪章》第 57 条规定，“由各国政府间协定所成立之各种专门机关，依其组织约章之规定，于经济、社会、文化、教育、卫生及其他有关部门负有广大国际责任者，应依第六十三条之规定使与联合国发生关系”。

根据联合国与专门机构所订立的协定，联合国承认联合国专门机构的职权范围，专门机构承认联合国有权向其提出建议并协调其活动，专门机构要定期向联合国提出工作报告。双方互派代表出席彼此的会议，但没有表决权，彼此交换情报与文件，彼此协调在人事、预算和财政方面的安排。目前，布雷顿森林体系下

¹ 联合国各区域委员会报告：《区域层面的发展问题与联合国系统》，第 34-35 页，<http://www.regionalcommissions.org/PrintRegionalDimensionStudyCH.pdf>，登录时间：2015 年 3 月 3 日。

的世界银行集团¹、国际货币基金组织均属于联合国专门机构之列。世界贸易组织并不承担向联合国大会提交报告的义务，但会不定期提供关于大会和经济及社会理事会工作的意见，尤其是关于金融和发展问题。

在千年发展目标的制定问题上，世界银行与联合国开发计划署共同将减贫作为首要目标。世界银行在 20 世纪 80-90 年代所奉行的代表新自由主义经济思想的结构性调整政策（Structural Development Programme）已被联合国减贫战略所取代。世界银行以及经济合作与发展组织下设的发展援助委员会（Development Assistance Committee）将联合国千年发展目标作为彼此间发展议题合作的总体统一框架。²

此外，联合国也与其他国际相关方共同合作以确保 2015 年后的可持续发展路径。为此，联合国秘书长已经采取了多项措施，其中包括建立致力于 2015 年后联合国发展议程的联合国系统工作组（United Nations System Task Team），由联合国经社理事会和联合国开发计划署担任联合主席，组织协调约 60 个联合国下属部门机构、国际组织及其他临时机构，³围绕 2015 年后有关发展议程开展国际合作。

除上述机构组织外，非政府组织以及私营部门的加入也极大地丰富了联合国发展议程。1992 年非政府组织第一次正式出席联大并发言后，目前活跃地参与到联合国体系内部，从会议筹备、正式出席各类别会议到影响发展议程的议事内容及规则，非政府组织对联合国发展议程起到了越来越重要的作用。此外，私营部门作为积极参与者和发展议程资金来源之一，其重要作用也日益显现出来。

¹ 参见联合国大会和会议管理部网址：<http://www.un.org/zh/hq/dgacm/specagencies.shtml>，登陆时间 2015 年 3 月 3 日。世界银行集团包括：国际复兴开发银行（世界银行），解决投资争端国际中心，国际开发协会，国际金融公司，多变投资担保机构。世界银行也是世界银行集团的俗称，下文将一概简称为世界银行。

² The United Nations Development Agenda: Development for All, "The Department of Economic and Social Affairs of the United Nations, June, 2007, p.81, http://www.un.org/esa/devagenda/UNDA_BW5_Final.pdf，登录时间：2015 年 3 月 3 日。

³ 临时机构包括：高级别名人小组（High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, HLP）、可持续发展行动网络（Sustainable Development Solutions Network, SDSN）以及联合国发展小组（UN Development Group, UNDG）。

表 1 联合国主导下的发展议程执行体系

联合国大会	基金和机关	联合国贸易和发展会议（及隶属于贸发会议和世贸组织的贸易中心）；联合国开发计划署；联合国环境规划署；联合国人口基金会；联合国人类住区规划署；联合国难民事务高级专员办事处；联合国儿童基金会；联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处；联合国促进性别平等和增强妇女权能署；世界粮食计划署。
	相关组织	世界贸易组织
	其他实体	联合国艾滋病规划署
经济及社会理事会	职司委员会	人口与发展委员会；科学和技术促进发展委员会；社会发展委员会；统计委员会；妇女地位委员会；可持续发展委员会
	区域委员会	非洲经济委员会；欧洲经济委员会；拉丁美洲和加勒比经济委员会；亚洲及太平洋经济社会委员会；西亚经济社会委员会
	专门机构	联合国粮食及农业组织；国际民用航空组织；国际农业发展基金；国际劳工组织；国际海事组织；国际电信联盟；联合国教育、科学及文化组织；联合国工业发展组织；世界旅游组织；世界卫生组织；世界气象组织；世界银行集团（世界银行、解决投资争端国际中心、国际开发协会、国际金融公司；多边投资担保机构）；国际货币基金组织
秘书处		联合国经济和社会事务部；联合国人权事务高级专员办事处

注：作者根据联合国组织机构图整理。联合国各基金和方案、专门机构和世贸组织均为联合国系统行政首长协调理事会的会员。

参见 http://www.un.org/en/aboutun/structure/org_chart.shtml，登录时间：2015年3月3日。

在所有区域，区域性千年发展目标报告是联合国系统在区域层面共同努力下产生的，所使用的合作工具是区域合作机制。联合国与主要的非联合国区域组织也建立了密切的协作，以确保这些组织的充分参与。例如，在非洲，千年发展目标报告是由非洲经济委员会、非洲开发银行、非洲联盟委员会和联合国开发计划署之间合作的结果。在亚太区域，区域千年发展目标报告来自于亚洲及太平洋经济社会委员会、亚洲银行和联合国开发计划署之间的合作。阿拉伯地区的千年发展目标报告是西亚经济社会委员会与阿拉伯联盟共同努力的结果。在拉丁美洲和欧洲，区域千年发展目标报告是拉丁美洲和加勒比经济委员会和欧洲经济委员会分别领导下的各自区域合作机制的产物。在执行结果的审查方面，千年发展目标的进展情况审议是联合国与各区域组织协作的重点领域，同时联合国也在区域机

制的基础上进行综合，为衡量千年发展目标进展情况提供客观而详实的参考依据¹。

（二）联合国发展议程的效果评估

千年发展目标在实践过程中，将国际机构、各国政府、民间团体以及私营部门凝聚在一起，通过各方面共同努力，改善了全球大多数人的生活水平。到目前为止，千年目标已经取得了重要进展，其中一些具体目标已经在 2015 年前实现。为了对千年发展目标的执行效果进行分析，笔者对千年发展目标的原始数据进行了以下处理：

首先，根据联合国文件《千年发展目标：2014 年进度表》采集千年发展目标的分地区进度取值，取值的地区范围包括：北非、撒哈拉以南非洲、东亚、东南亚、南亚、西亚、大洋洲、拉丁美洲和加勒比、高加索和中亚。取值的项目包括千年发展目标下 8 大类目标下的 16 个分项指标。²

其次，将数据分为静态数据和动态数据两类，其中静态数据是指各分项指标的绝对发展水平。以孕妇死亡率为例，分为很高死亡率、高死亡率、中等死亡率、低死亡率、很低死亡率，以上 5 种情况分别在 0、1、2、3、4 之间取值。即从最差情况到最好情况排列，在 0 至 4 之间取值，其他指标也均按此规则赋值。基于此，可以计算各地区所有分项指标的平均发展水平，也可以计算各指标在所有地区的平均发展水平。作为一个参考，这里的平均发展水平都是用简单算术平均作为测度。

最后，动态数据是指各分项指标的相对发展水平，所谓的相对，其参照系有两个：一是与初始期相比是否有进展；二是与千年发展目标相比是否能够实现之。按照这两个参照标准，笔者将所有的动态数据分为三类进行取值，即：没有进展或恶化（取值为 1）；如保持现有趋势，进展不足以实现目标（取值为 2）；具体目标已经实现或预计将在 2015 年实现（取值为 3）。基于此，可以计算各地区所有分项发展目标的平均实现水平；也可以计算各分项指标在所有地区发展目标的平均实现水平。这里的平均水平也是使用简单算术平均数作为测度。

根据数据的处理结果，可以得到以下三个主要结论：第一，千年发展目标的各个分项发展进度参差不齐，其中：（1）将极端贫困人口减半、女童平等接受小

¹ 《区域层面的发展问题与联合国系统》，第 35 页。

² 联合国网站地址：http://www.un.org/zh/millenniumgoals/pdf/Progress_2014C.pdf，登陆日期：2015 年 3 月 3 日。

学教育、5岁以下儿童死亡率降低2/3、遏制并扭转肺结核病的蔓延、互联网用户这5个分项指标在9大地区的动态发展数据平均值为2.7，总体上有望实现、或接近实现千年发展目标。（2）将无法获得基本卫生设施的人口比例减半、生产性而且体面的工作、将挨饿人口减半、将无法获得安全饮用水的人口比例减半、改善贫民窟居民的生活这5个分项指标在9大地区的动态发展数据平均值在2.4-2.6之间，也就是说总体上有显著进展，但难以在2015年实现千年发展目标。（3）普及小学教育、提高妇女在有酬就业者中的比例、遏制并开始扭转艾滋病的蔓延、将孕产妇死亡率降低3/4、接受生殖保健服务、提高妇女在国民议会中席位这6个分项指标在9大地区的动态发展数据均值都在2.3以下、甚至是2.0，因此这些分项的进展都较小、从而也无法实现千年发展目标。

从8大项指标来看，消灭极端贫穷和饥饿、降低儿童死亡率、全球合作促进发展进展都相当乐观，而确保环境的可持续能力、普及小学教育、改善孕产妇保健的进展都难以实现千年目标。此外，促进性别平等和赋权妇女、与艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争，这两项的分项指标中，都有部分指标有望实现发展目标，但同时也有部分发展滞后。

第二，发展中国家内部的发展差距呈现出了扩大的趋势。从千年发展目标执行的结果来看，发展中国家的内部发展差距正在扩大：发展目标实现程度高的地区，往往就是发展水平较高的地区；而发展目标实现程度低的地区，往往就是发展水平较低的地区。

第三，发展中国家的发展不平衡还表现为：低发展水平与不平衡发展并存，同时，高发展水平与平衡发展并存。例如，拉美和加勒比地区、北非、东亚、高加索和中亚地区的发展水平较高，同时其16个分项指标的发展情况也较平衡；而撒哈拉以南非洲、大洋洲、南亚地区的发展水平则较低，同时其16个分项指标的发展情况还更加不平衡。

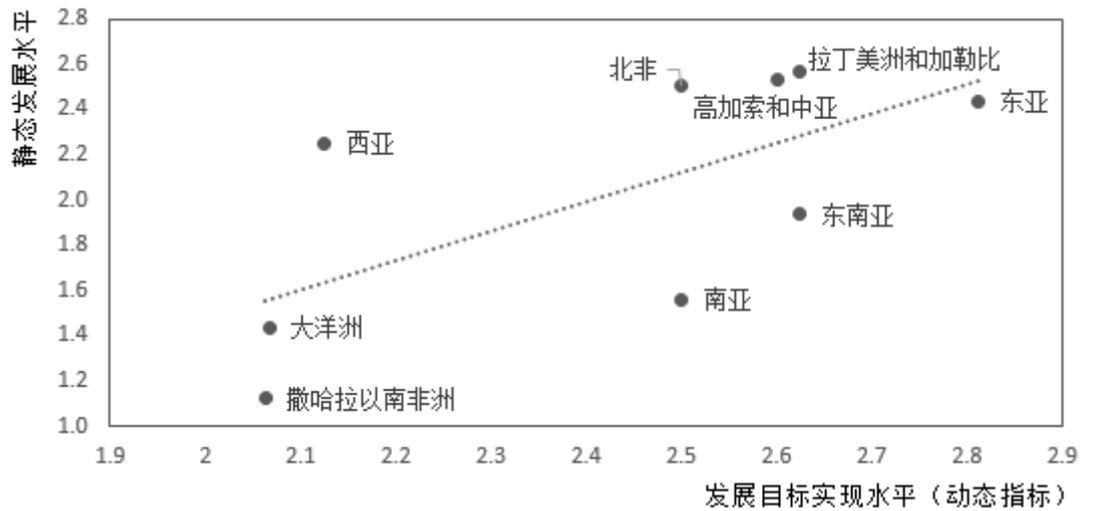


图 1 发展中国家的的发展水平呈现发散趋势

资料来源：联合国网站千年发展目标专题，
http://www.un.org/zh/millenniumgoals/pdf/Progress_2014C.pdf，登录时间：
 2015 年 3 月 9 日。

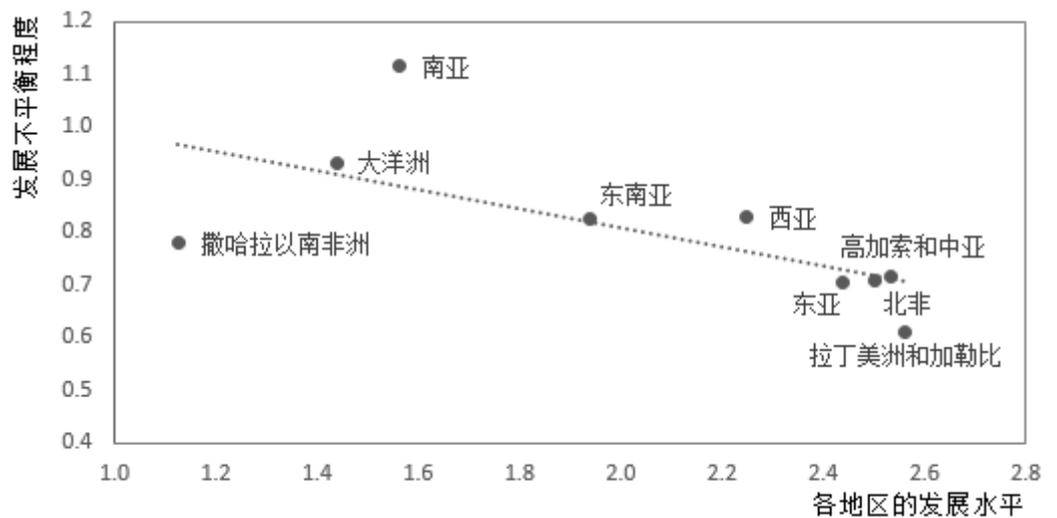


图 2 各地区发展水平与发展不平衡程度

注：各地区发展水平是根据各地区 16 个分项指标的绝对发展水平取值计算其平均值得到的；
 发展不平衡程度用各地区 16 个分项指标绝对发展水平的标准差来测度。

资料来源：联合国网站，千年发展目标专题，http://www.un.org/zh/millenniumgoals/pdf/Progress_2014C.pdf，登录时间：2015 年 3 月 9 日。

三、联合国发展议程：中国的参与

（一）中国参与联合国发展议程的原则与作用

联合国在发展议程方面的工作，具体可以分为议程的协商、制订、执行、评估以及向新一轮议程的过渡和衔接工作。中国在参与联合国发展议程的过程中，遵循着七大原则。¹按照发展议程的上述环节来划分，这七大原则可以概括为：平等互信的协商原则、确立议题的包容性原则以及对议程内容需要遵循的科学性、可操作性原则。

首先，平等互信的协商原则是指坚持协商一致的原则。²有关议程的磋商，中国认为应在联合国框架下进行，本着公正、民主、透明的原则协商一致。只有在协商一致的原则下，每个会员国的权益才能获得保障。在此基础上形成的议程，才可能是全体会员国的利益交集，从而体现各会员国的自愿和平等参与。

其次，议程内容的科学性原则。具体包括坚持统筹平衡发展原则、坚持连贯性和前瞻性原则。前者是从静态的角度出发，坚持某个发展议程应具有全面性，考虑到经济、社会 and 环境的协调发展。后者则是考虑不同阶段的发展议程，一方面需要与时俱进，与此同时也要注意前后议程具有连续性。

再次，议程的可操作性。即议程的普遍性原则和确立核心议题原则。前者是指，制定的议程目标应简单、明了、务实。后者是指坚持将消除贫困和促进发展作为 2015 年后发展议程的核心。只有这样，发展议程的目标才能普遍适用于各会员国，才能避免议程内容过多过杂而陷入没有重点、无法评估的问题中。

最后，也是最重要的一点，中国坚持在确立议程中的包容性原则，或者可以概括为“灵活性”原则。具体是两个方面的：即坚持发展模式的多样化原则、坚持“共同但有区别的责任”原则。各国具有不同的国情，是包容性原则的出发点和事实依据。基于此，中国坚持各国的发展模式以及各国承担的国际责任，都需要充分考虑各国的实际情况来进行理解，在互相尊重的基础上达成共识。

在过去的 30 多年中，中国的经济和社会发展取得了巨大成就。基于国际货币基金组织的购买力平价数据，中国在全球经济规模中的占比，已经从 2004 年的 7.4%

¹ 《2015 年后发展议程中方立场文件》，http://www.gov.cn/gzdt/2013-09/22/content_2492606.htm，
登录时间：2015 年 3 月 9 日。

² 同上。

提高到 2014 年的 16.5%，并首次超过美国¹。

在经济增长的背景下，中国政府先后制订了《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000 年）》、《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》和《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》，积极开展减贫工作，为联合国千年发展目标直接做出了巨大贡献。从 1978 年到 2013 年，贫困人口总数从峰值的 7.2 亿，下降到了 8300 万左右。²

此外，针对千年发展目标各个子项目的实现情况，联合国对各国进行了评估。根据历史数据或联合国的估测值，在所选的 9 项指标中，中国全部提前或者按时完成了千年发展目标。其中，获得安全饮用水的人口占比、女童平等的接受教育等目标，早在 2003 年就已经实现，比 2015 年提前了 12 年；减贫目标也早在 2002 年就已经实现，提前了 13 年；普及小学教育早在 1994 年就已经达到目标要求。其他目标也在不同程度上提前实现了千年发展目标。³

（二）中国在发展议程中的角色和定位

随着中国经济实力的增强和发展水平的提高，中国在联合国发展议程中的地位、身份已经发生了重要变化。

首先，在国际发展机构中，中国已经从受援国的角色，转变成为一个重要的捐助国。2007 年，中国在世界银行国际发展协会的会议上宣布将向世界最贫穷国家提供捐助和贷款。此后，中国不断通过联合国、世界银行、亚洲开发银行等多边机制，向其他发展中国家提供资金援助。例如，在没有正式机制向世行授予免息贷款的情况下，2013 年中国向世界银行提供了 10 亿美元的硬贷款，此后，又向世界银行提供了 3 亿美元的补助，通过这种渠道为世界银行的贷款降低成本，因此从本质上来说中国也开始向世界银行提供了重要的软贷款支持。⁴

其次，中国已经成为国际发展机构的重要合作伙伴，通过发展议程的讨论和协商，通过在发展机构中的股东国地位、援助国地位，中国发挥着越来越大的影

¹ IMF, "World Economy Outlook", October 2014, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/data/changes.htm>, 登录时间：2015 年 3 月 9 日。

² "China Systematic Country Diagnostic: The Storyline and Five Driving Questions," World Bank, March 9, 2015, pp.2-6.

³ "Trends and Projections of Each MDG Indicator for Each Country, 2015, <http://data.worldbank.org/mdgs/trends-and-projections-of-each-mdg-indicator-for-each-country>, 登录日期：2015 年 3 月 9 日。

⁴ 肖恩·唐南，《世行针对中国 10 亿美元贷款展开内查》，英国《金融时报》，网址：<http://www.ftchinese.com/story/001060496>，登陆日期：2015 年 3 月 25 日。

响，成为连接南北合作的中间力量。在 2013 年 10 月的第 68 届联合国大会上，中国再次以全票成功当选经济及社会理事会会员。自 1972 年以来中国一直连任该理事会会员，随着国际影响力的扩大，中国通过理事会为南北合作桥梁的搭建做出了积极的贡献。

最后，通过多边、双边等渠道，中国在技术合作、知识合作等方面也推动了南南合作的发展。例如，通过中非减贫与发展基金、中国-东盟社会发展与减贫论坛等对话机制，中国与亚非拉的发展中国家分享减贫经验，为一些国家的发展规划设计提供帮助。此外，中国还在努力推动金砖国家开发银行、亚洲基础设施投资银行的筹备工作。

如上文所述，随着中国发展水平的上升，中国在发展议程中发挥作用的能力正在提升，而且，国际社会对于中国承担更多责任的呼声也在增强。不过，对于中国自身所处的发展水平、能够在发展议程中所起到的作用，我们还是需要有一个客观的评估，这是未来中国在联合国发展议程中具体将扮演什么角色的一个基本出发点。

2009 年，中国出口贸易超过美国，成为全球第一大出口国；2010 年中国 GDP 总量超过日本位居世界第二；此外，中国的外汇储备规模也是连续 10 多年雄居全球第一，现今已经接近 4 万亿美元；根据国际货币基金组织的购买力平价数据，2014 年中国 GDP 规模又进一步超过了美国。¹但是过于强调这些指标，容易使我们对中国的发展阶段产生模糊的认识。

实际上，由于加工贸易在中国出口贸易中占到接近一半的比例，中国出口贸易在全球价值链当中处于低附加值的环节。即使在 2011 年，中国出口贸易的国内增加值比例也只有不到 70%，而同年美国出口贸易的国内增加值比例则接近 90%。²根据这一数据口径，在 2011 年中国从出口中获得的增加值也未能超过美国，传统贸易数据夸大了中国从出口中获得的好处。

同样，在中国的出口贸易中，2008 年外资企业出口占到了 58%，金融危机之后，这一比例虽然有所下降，直到 2014 年也仍然高达 46%。³出口是多年来中国经济增长的首要引擎之一，这就意味着国内生产总值（GDP）数据可能高估了中国经

¹ 数据来源：IMF, International Financial Statistics, 2014, , 网址：

<http://www.imf.org/external/data.htm>, 登陆日期：2015 年 3 月 9 日。

² OECD/WTO (2013), OECD-WTO: Statistics on Trade in Value Added, 网址：

http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA_OECD_WTO, 登陆日期：2015 年 3 月 3 日。

³ 数据来源：WIND 资讯金融终端，万得咨询。作者根据原始数据计算得到。

济的实际发展水平。从人均 GDP 水平来看，中国与发达国家的差距更大，2013 年中国人均 GDP 在全球排名第 85 名，仅为美国的 12.8%、日本的 17.6%。¹

在海外资产方面，中国虽然拥有将近 4 万亿美元的外汇储备，但由于私人部门的海外投资数量较小，因此总体海外资产仅为 5 万亿美元左右。而日本 2013 年的海外资产总量有 7.58 万亿美元，其中外储仅为 1.27 万亿美元。剩下的 6.31 万亿，都是私人部门的海外投资。从包含官方和私人部门的全口径来看，日本的海外资产总量约为中国的 1.5 倍。²

因此，对于出口、经济总量、海外资产这些总量指标的认识，我们需要谨慎。如果再考虑到地区差距、城乡差距、环境透支等问题，则中国与上述国家的经济发展差距还要拉大。可见我们需要更加全面、客观地审视中国自身所处的发展阶段和发展水平，明确中国目前仍然是发展中国家。在此基础上，承担与中国发展水平相适应的国际责任和义务，客观、理性地参与联合国发展议程的制订和执行，发挥中国作为发展中大国的独特影响力、提供中国发展道路的经验和知识。

四、中国未来参与联合国发展议程的理念与路径

（一）推动发展议程设置的科学化和去政治化

一直以来，发展议程的设置两个层次面临困扰。首先，发展议程是联合国的三大支柱之一，与和平安全、人权其他两个支柱存在联系。经过 20 世纪 60 年代到新千年以来的发展，人权在联合国发展议程中得到越来越多的体现。人权因素已经成为捐助国和受援国之间越来越有争议的话题。在 2015 年后议程的重要讨论中，国际发展组织和传统捐助国坚持将其各种政治条件，尤其是良治、民主、人权、透明度等纳入援助条件当中，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是合法的。³

¹ 数据来源：World Bank, World Development Indicator Online, 2015. 网址：<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators/>，登陆日期：2015 年 3 月 3 日。

² 数据来源：IMF, International Financial Statistics, 2014, 网址：<http://www.imf.org/external/data.htm>，登陆日期：2015 年 3 月 9 日。

³ 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 3-4 页。

其次，可持续发展的概念本身也包含了经济发展、社会发展和环境保护三大支柱，在此层面，是强调经济发展本身，还是赋予社会发展和环境保护更大权重，也成为受援国和传统援助国、国际发展机构之间的一个争论焦点。例如，对于环境保护问题，发展中国家强调坚持“共同但有区别的责任”原则，传统捐助国即发达国家则更强调环保责任的普世性原则。在此背景下，环保问题也可能成为变相的附加政治条件。

作为发展中大国，上述两个层面的发展趋势对中国也会产生潜在的不利影响。对此，中国可从以下两个方面推动发展议程的科学设置，防止其政治化倾向。

第一，在现有的联合国机构中积极发挥更大影响力，倡导包容性原则，强调各国国情、发展阶段的不同，继续坚持“共同但有区别的责任”原则。此外，还可以结合主流国际机构的相似理念，推广中国的观点和主张。例如，世界银行行长金墉就主张：“世界银行应通过运用实践证明有效的、非意识形态的解决方案帮助广大发展中国家应对各种发展挑战，实现减贫和共同繁荣。”¹这种“交付科学”的理念，实际上与中国主张的“实事求是”、“一切从实际出发”的理念高度吻合。中国可以通过与世界银行共同实践“交付科学”的理念，通过更多国际案例的发展实践向国际社会宣传、证明包容性发展原则的科学性。

第二，中国创建新的国际发展机构和平台，例如金砖国家开发银行、亚洲基础设施投资银行等，在这些平台上，以包容性原则为指导，充分考虑各国的国情和发展阶段，为发展资金的需求国提供更有竞争力的选择，进而为现有国际机构的发展理念转变提供外部驱动力。

（二）中国需要更清晰的指导理念

现有的联合国发展议程基本是在华盛顿共识的框架之下发展起来的。由于传统援助国是以美国为首的发达国家，因此已有的发展议程一定程度上都是华盛顿共识在国际发展领域的延伸和外化。其中，千年发展目标虽然一定程度上超越了华盛顿共识，是对结构调整计划的超越，²但其仍属于消极干预，干预的是最终需求，并没有对生产能力进行干预，从而援助本身无法转变成内生的发展动力，援

¹ Jim Yong Kim, Remarks as Prepared for Delivery, at the Annual Meeting Plenary Session of World Bank, Tokyo, October 12, 2012, <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2012/10/12/remarks-world-bank-group-president-jim-yong-kim-annual-meeting-plenary-session>, 登录时间：2015年3月9日。

² 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，第29-30页。

助的有效性也大打折扣。

在参与国际发展议程的制订和执行过程中，中国坚持平等互信的协商原则、议程内容的科学性原则和可操作性原则以及议程的包容性原则。这些原则虽然具有其合理性，但都较为抽象，无法形成具体的倡议且无法基于此提出鲜明的发展理念和实施规范。例如，基于包容性原则中国认为：各国的发展模式以及各国承担的国际责任，都需要充分考虑各国的实际情况来进行理解；发展议程也要充分考虑各国的实际情况、实际所处的发展阶段。但这并不等同于认为各国之间的发展模式毫无共性、不存在一般规律。相反，中国可以对自己的发展经验进行提炼，使中国所持有的发展理念的外延进一步明确，并使用国际社会所能接受的语境进行阐述。同时，使用这种发展理念作为中国参与联合国发展议程的指导思想。

（三）对发展融资的来源和有效性发挥更大作用

发展援助的本意是为受援国的发展提供帮助，但实际上，援助未必导致发展，甚至还会恶化发展状态。已有研究中不乏这样的观点：援助导致了增长变缓、使穷人更穷，援助对大部分发展中国家而言是一场彻底的政治、经济和人道主义灾难。¹

21 世纪以来，援助有效性的问题得到重视，2002 年的蒙特雷筹资大会提出了有效援助的议题；此后，在经合组织发展援助委员会第一次有关援助有效性的高级别会议，即 2003 年的罗马会议上有效援助的理念得到进一步强化；在该高级别会议第二次会议，即 2005 年的巴黎会议提出的《巴黎宣言》则给出了提高援助有效性的五项原则：自主性原则、同盟原则、协调原则、结果导向型管理原则、相互问责制原则；2008 年的第三次会议上，《阿克拉行动议程》也强调要加强发展中国家的能力建设，建立更有效和更具包容性的伙伴关系，提高援助效率。2011 年第四次会议发布的《釜山宣言》更是强调发展是最终的目的，成果重于过程；国际援助政策应从关注“援助有效性”向“发展有效性”转变，重视多样化援助主体的新合作伙伴关系。

实际上，当今国际发展领域不仅仅面临发展援助有效性的问题，还面临着严重的援助资金不足、发展资金短缺的问题。虽然 2002 年的《蒙特雷共识》已经向发达国家提出了量化的援助目标：将其提供的官方发展援助增加到占其国民总收

¹ Dambisa Moyo, "Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There Is a Better Way for Africa," New York, 2009, pp.29-47.

入的 0.7%。但是事实上，有一半发达国家并没有履行千年发展目标的援助承诺。¹而且，随着 2015 年后发展议程的进一步拓展，新的发展目标对发展融资提出了更高的要求。

中国在以上两个方面，正好有能力发挥更重要的作用，这与中国在世界经济中地位上升所对应的国际责任也是匹配的。中国可以为援助和发展资金提供多种形式的、有效率的融资和资金使用模式。过去三十多年中，中国的发展取得了巨大成就，许多发展经验直接可供其他发展中国家参考。同时，作为初步取得发展成效的经济体，中国的理论研究者、政策决策者也最了解发展中国家所面临的共同问题和挑战。更重要的是，中国坚持包容性发展的原则，在充分考虑各国实际情况、发展阶段的基础上理解各国的发展模式。

2011 年《釜山宣言》认为，单独依赖援助不能够打破贫困循环，并强调援助只是发展融资的方式之一。从世界银行的传统业务模式来看，为发展提供融资的渠道有贷款、股本投资、联合融资、多边投资担保等。其中，前者主要为投资周期长且具有较大社会效益的项目提供融资；后者主要为了增强私人投资者的信心。但是，无论是哪种投资方式，都存在以下两大问题：其一，由于受援国的制度、发展环境的影响，发展资金使用的有效性存在问题；其二，这些投资要么具有较强外部性、本身收益率极低，要么具有较大的风险和很长的投资周期。因此，援助国提供资金的积极性不高，资金来源难以保证稳定和持续。

中国的发展经验则摸索出了一套新的发展融资和资金使用模式。例如，在受援国的大环境不利于吸引投资，从而援助有效性很可能存在问题的情况下，可以通过引进工业园区、经济特区的模式，使受援国在小范围内创造有利于经济发展的外部环境。受援国和援助国将获得双赢。对于援助国而言，这种项目投资本身具有较高的收益，因此可以保证资金来源的连续性和稳定性。受援国方面的收益有以下三点：（1）经济特区发展将直接推动该国经济发展、就业增加；（2）在小范围内进行经济改革尝试，难度较低；（3）改革失败的风险可控，改革成功则会在更大范围内产生示范效应。

最后，中国政府也有能力为 2015 年后发展议程的资金需求提供一定的补充。除了对现有国际多边开发机构的融资提供支持之外，中国也在努力推动金砖开发银行、亚洲基础设施投资银行等新兴国际多边发展机构的筹备工作。这些机构的

¹ 黄梅波、熊青龙：《千年宣言以来国际发展议程的定位、联系和发展方向》，载《国际论坛》，2014 年第 1 期，第 6 页。

建立将为 2015 年后发展议程的发展、援助资金的需求提供更充足的资金来源。

（四）妥善处理现有多边发展机构与新机构间的关系

如前所述，虽然中国努力推动建立了金砖国家开发银行、亚洲基础设施投资银行等新的国际多边发展机构，但是如何处理好这些机构与现有多边机构的关系，这是一个微妙的问题。德国学者就认为金砖国家开发银行、亚洲基础设施投资银行以及中国正在推动的其他 12 个国际合作平台都是对现有国际秩序的挑战：其中，金砖国家开发银行是对世界银行的挑战，亚洲基础设施投资银行则是对亚洲开发银行的挑战。¹这种研究一方面凸显了西方学者对中国挑战现行国际秩序的焦虑和担忧；另一方面也表明，中国在努力推动新兴多边发展机构的同时，对国际社会所传递的定位信息不够清晰，甚至引发了外界的猜疑。为了使这些新兴多边发展机构更好地发挥作用，中国首先要处理好这些机构与现有机构之间的关系。

第一，明确现有的联合国机构在发展议程中的基础性地位，同时对于新的多边发展机构在国际发展议程中的地位与作用也要进行科学定位。联合国发展议程的推进是以联合国经济及社会理事会为中心，以世界银行、世界贸易组织、国际货币基金组织等作为专门机构，并通过公民团队和私人机构参与而形成的巨大网络。从参与者的广泛性、国际规则的权威性、提出议程的国际影响力等方面来看，联合国机构在发展议程中起到了核心的、基础性的作用，其地位是无可替代的。自 1972 年以来，中国也一直是联合国安理会常任理事国、联合国经济及社会理事会会员。随着国家实力的提升，中国在世界银行、国际货币基金组织等各个专门组织中的地位逐渐提高。因此，中国有能力、而且也应该在现行的联合国体系、多边发展机构中发挥更重要的作用，直接参与和推动联合国发展议程的实施。

而新设的多边发展机构，如金砖国家开发银行、亚洲基础设施投资银行，在目前阶段这些机构的参与主体主要还是新兴经济体和发展中国家。即使在中短期内有部分发达经济体加入，从服务的对象国家、创始成员国的构成来看，这些机构的性质也仍然是南南合作的平台。虽然国际上已经存在其他地区性的多边发展机构且属于南南合作性质，但这些机构提供融资的能力、对国际发展议程的实际影响力都非常有限。而现有的主流多边发展机构，包括美国和日本主导的亚洲开

¹ Sebastian Heilmann, Moritz Rudolf, Mikko Huotari and Johannes Buckow, China's Shadow Foreign Policy: Parallel Structures Challenge the Established International Order, China Monitor, Mercator Institute for China Studies, Berlin, November, 18, 2014, pp.2-4.

发银行在内，都是南北合作的具体表现形式。因此，新设的多边发展机构，其南南合作的形式对现有多边发展机构的国际格局起到了有益的平衡和补充作用。

第二，积极发展新的多边发展机构与现有机构之间的合作关系。现有的多边发展机构在全球范围内运营了几十年，具有广泛的国际网络、成熟的人才使用和管理机制，并且拥有相对优质的项目资源。新设立的多边发展机构，应在上述方面与现有机构建立密切的合作关系，借鉴其管理经验、吸取其经营中的教训。由于这些新的多边机构尚处于筹备之中，缺乏援助项目的开发、管理和维护经验，因此可以通过与现有机构之间具体的项目合作以积累管理经验。另外，这种合作还可以弥补现有机构（如世界银行）的信用规模不足。更重要的是，这种合作将加强新设多边机构与现有机构之间的沟通与了解，促进新设机构以国际秩序的完善者、而非挑战者的角色融入到联合国的发展议程框架当中。

第三，新旧机构之间不可避免地存在竞争，要正确看待这种关系，需要对《巴黎宣言》有新的阐释和发展。《巴黎宣言》主张在受援国拥有发展议程所有权的基础上(主权原则)，援助提供国内部应遵循同盟原则、协调原则。。但 2005 年《巴黎宣言》产生的背景是受援国对应于发展中国家，发达国家对应于捐助国家。因此 2005 年《巴黎宣言》是对南北合作框架下发展议程实施的一种主张。

然而如前所述，新设立的多边发展机构实际上是发展议程中的南南合作形式，而南南合作的指导理念、援助条件和标准，都不可避免会与南北合作下的内容产生冲突。例如，中国和其他发展中国家更强调发展模式的多样化原则、“共同但有区别的责任”原则；在发展与人权两大支柱的关系中，更强调生存权和发展权是首要的人权；在可持续发展的经济、社会、环保三大支柱中，更强调经济发展。因此，南南合作形式下的新设多边发展机构，其价值理念在一定程度上会与现有机构不一致。为此需要根据新形势，在协商的基础上对《巴黎宣言》做进一步的发展性阐释，为不同模式的多边发展机构并行运转提供制度空间。

五、结论

从联合国成立之日起，发展问题就与和平、人权一起，成为联合国工作内容的三大支柱。从 20 世纪 80 年代“可持续发展”的概念诞生以来，经济、社会、

环境又成为发展议程的三大支柱。联合国成立以来的发展观念，正是以这两个层次的三个支柱为线索，不断顺应时代而前进，在不同历史时期持续地获得了完善和发展。

二战结束后到 20 世纪 60 至 70 年代，联合国发展工作的思路体现为发展支柱与和平支柱、发展支柱与人权支柱之间的关系。例如联合国宪章对上述两大关系的阐述：“经济发展能够促进国际社会和全人类的安定和福祉，是建立和维护国家间和平友好的必要条件；尊重人权是联合国促进经济社会发展活动的主要任务之一。”这种思路更具体地体现在这一时期联合国将工作重点致力于：（1）刚刚获得独立地位的广大发展中国家如何能尽快从战争之中恢复过来，通过发展自身经济，在公正合理的国际经济秩序下，缩短与发达国家之间的贫富差距；（2）在寻求经济发展的同时，更为强调经济发展的内源性，强调以人为中心的发展。

在此基础之上，20 世纪 80 年代至今的发展观内涵的演变是在经济发展的基础上纳入了社会发展、环境保护，构成了可持续发展的三大支柱。具体来说，20 世纪 80 年代在发展的社会层面上，形成一套相对完整的指标体系，将减贫、就业、教育、医疗卫生、人居及妇女权利等方面的内容涵盖在内。20 世纪 90 年代的联合国发展观念，从经济、社会、人和环境的角度进一步延伸。与此同时，在这 10 年中先后召开的国际会议，不仅引起了各国政府的关注，同时也形成了一批有具体时间和指标约束力的会议成果。这为发展观在 21 世纪全面具化为可实现、可衡量的发展指标体系奠定了坚实的基础。21 世纪以来，以千年发展目标为指引，联合国凝聚了来自自身系统、各专门机构、非政府组织和私营部门在内的整个国际社会的力量，全面推进新千年发展目标的实施和实现。截至目前，千年发展目标的实现效果喜忧参半，发展中国家内部在目标实现上，也出现了差距加大的事实。而 2015 年后发展议程，正是联合国为代表的人类社会对未来发展做出的最新探索。

中国应从发展中国家的立场出发，防止发展议程被政治化，推动发展议程的科学设置；同时，在南北合作垄断格局被打破、中国力推的南南合作逐渐呈现起色的背景下，中国需要为参与国际发展议程树立更清晰的指导理念。从务实的角度来看，现有的联合国发展议程执行机构，在发展融资的有效性、资金来源的充足性问题上面临着严峻的挑战，而中国在这两个方面有能力、而且也应当发挥更重要的作用。但在此过程中，中国应谨慎处理好现有多边发展机构与新设机构之间的关系。

免责声明：

本报告非成熟稿件，仅供内部讨论。版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所全球经济治理研究室、经济发展研究室所有，未经本中心许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追责权利。

联系邮箱：1357668101@qq.com