



## 关于2015年后发展议程的 中国立场与建议

■ 毛小菁

随着联合国千年发展目标即将于 2015 年到期，国际社会关于 2015 年后发展议程的讨论近年来日渐热烈。许多国家政府、研究机构、非政府组织以及以联合国为代表的诸多国际组织对此高度重视，开展了大量的相关研究和研讨，并出台了許多重要报告。然而，在这场热烈的国际讨论中，中国却显得较为漠然和安静。中国政府对 2015 年后发展议程似乎并没有表现出高度的重视，也没有积极地参与到联合国关于该议程的讨论中，中国国内学界关于这一议题的讨论和研究也十分有限。虽然 2013 年 9 月中国外交部发布了《2015 年后发展议程中方立场文件》，但文件表态较为传统和保守，在“中国实践”部分重点定位中国作为一个发展中国家如何实现发展，对于一些国际争议焦点并没有做出直接回应。

笔者以为，作为联合国常任理事国之一、世界上最大的发展中国家和最大的南南合作提供国，中国应更重视并更加积极有效地参与到 2015 年后发展议程的讨论和制订过程中来，使之更好地体现和维护自身利益及更广泛的发展中国家利益。据此，现就中国如何参与 2015 年后发展议程提出以下建议。

首先，2015 年后发展议程将成为之后 15 年甚至更长时间内发展中国家发展方向和国际发展合作的指导，将对中国国内发展和对外政策产生重要影响，中国政府有必要引起足够重视。

就千年发展目标而言，中国政府事实上也没有给予太多的重视。虽然中国提前完成了减贫、饥饿、降低婴幼儿死亡率等目标，但这更多地是中国在自身发展规划指导下实现的成就，而不是以千年发展目标为指导的结果。相比千年发展目标出台的 15 年前，中国国内和国际形势都发生了重大变化。中国 GDP 从 2000 年的世界第六跃居世界第二，从原来的低收入国转变成中等收入国家，如何突破“中等收入陷阱”，实现经济发展转型和升级，促进可持续发展是中国今后中长期发展面临的重要问题。随着经济的发展，中国对外援助额也呈现快速增长趋势，仅 2005—2009 年间平均增速就达到近 30%，2010—2012 年三年间的援助额即达到了前 60 年援助累计额的 35%。国际社会对中国经济发展以及中国在未来承担更多国际责任的期待值也越来越高。不论主观是否愿意，中国都已经被推倒了国际舞台中心，国际社会的关注越来越多，中国也需要更加积极地参与到国

际议题的讨论中，表明自己的立场和态度，彰显出大国的责任和影响。

2015 年后议程将由各国讨论并协商，通过在联合国框架下进行，为今后 15 至 20 年的国际发展方向提供指导。对中国而言，短期内中国的发展中国家地位尚不会改变，而与 15 年前相比，中国可能会承受更多来自国际社会对中国是否能实现 2015 年后议程设定目标的关注与舆论压力，这也必将影响到中国国内发展政策的制订。同时，随着国际责任的增加，中国也需要考虑如何在 2015 年后议程指导下援助其他发展中国家，实现共同发展。因此，2015 年后议程对中国的影响即使不是巨大的，但至少是重要的，中国政府有必要对此引起重视，不应被动地参与到其中讨论，而应将其作为一个体现自身话语权的良好平台，积极主动地参与到国际发展规则制订中。

第二，立足长远，中国政府应在 2015 年后发展议程的重点问题上做出更为积极的表态。

当前，关于 2015 年后发展议程的进展已经从前期的开放性咨询和讨论转入到议程目标和指标体系构建和各国政府谈判的阶段。2014 年 5 月，联合国大会可持续发展目标开放工作组（简称“开放工





# 国际发展 研究观点



作组”)公布了最新的附有倡议国家清单的提议目标和指标体系,共涉及16个重点领域140项指标。其中中国和印尼及哈萨克斯坦作为联合小组,共倡议31项指标。显然,相比千年发展目标,16个重点领域140项指标过于庞大,需要各国进一步谈判进行压缩或者整合。如此冗长的重点领域和具体指标实际也反映在一些核心问题上,各国的立场依然没能达成一致。

结合《2015年后发展议程中方立场文件》和中国代表在联合国会议上的多次表态,中国主要关注的争议议题体现在两个方面:一是是否要将以减贫为核心的后千年发展目标与可持续发展合并;二是全球伙伴关系是否应超越南北界线。在立场文件中,中国明确表示应继续将消除贫困和促进发展作为2015年后发展议程的核心,并强调应坚持连贯性和前瞻性原则,实际是希望2015年后发展议程延续千年发展目标的核心,避免将其与仍存在较大分歧的以气候变化和环保为核心的可持续发展合并。虽然中国在立场文件中也将“加强生态文明建设,促进可持续发展”作为一个重点领域,但同时也着重强调了“共同但有区别的责任”原则,在内容上也更多地强调增强节约、环保和生态意识。在联合国公布的指标体系中就气候变化和海洋资源保护这两个重点领域,中国没有倡议任何具体指标,也充分体现了在该议题上中国作为发展的新兴经济体的谨慎态度。在全球伙伴关系方面,中国一直强调南北合作依然是核心,在发展筹资方面也应发挥南北合作的主渠道作用,发达国家应加强对发展中国家的援助力度。同时也认可“鼓励和支持发展中国家在南南合作框架下,继续相互帮助,分享发展经验,补充南北合作,实现共同发展”。显然,中国依然希望划清南北合作和南南合作的界限,避免承担过多的国际责任。虽然中国的援助额已实现快速增长,但其依然不希望被具体的指标所限制。

综合来看,中国在2015年议程中的立场主要还是谨慎保守的守势。但笔者以为,从更长远的发展角度来看,中国应该更多地考虑在今后15

年中中国国际地位和发展环境的变化,应在坚持自己原则和充分考虑自身实现目标能力的基础上,做出更为积极的表态。在实现可持续发展方面,中国已经在积极转变经济发展方式,节约资源,加强环保,亦承诺了明确的减排目标。在全球发展伙伴关系方面,中国亦可根据实际情况,承诺中国将在能力范围内适当增加对发展中国家的援助。随着中国经济发展和国际地位的提升,中国实际一直期待能够在国际事务中有所作为,发挥更为重要的影响力。2015年后发展议程是一个良好的平台。在2015年后发展议程上更为积极的表态有利于向国际社会展现中国勇于担当的负责任大国形象。

第三,中国政府应充分发挥智库力量进行2015年后发展议程相关议题的深入研究,并提出相关的政策建议参考。

为了更好地思考2015年后发展议程的内容,广泛征求各个利益群体的意见,联合国成立了“2015年后联合国发展议程高级别名人小组”(简称“名人小组”)等平台,对2015年后议程的框架和内容提出建议。美、日、英、欧盟等也依托智库作了大量深入研究,为政府立场和决策提供参考。然而,相比之下,中国国内智库对这一议题的研究十分有限,相关主题的研讨会也大多是在西方相关机构的推动或合作下举办的。中国政府在2015年后发展议程中的有限参与,实际也从侧面体现了中国在该议题中研究和准备的不足,因而也更易于采取守势。

鉴于此,中国政府有必要充分发挥智库的力量,对于议程相关核心议题进行广泛而又深入的研究,了解其提出背景、争论焦点、其他国家对该议题的政策立场和主张,为中方明确立场提供政策参考。事实上,中国当前既熟知中国援外政策与实践,又了解国际发展援助情况的专家和研究机构非常有限。随着中国对外援助不断发展以及更多地参与到国际发展事务中,这种人才的短板也将日益显现。因此从更长远的需求来看,中国应加强对这些领域人才队伍及智库的培养,为中国更积极、更有效地参与到国际发展事务中提供智力支撑。

## 作者简介

毛小菁, 商务部研究院国际发展合作研究所国际合作处处长, 副研究员, 联系方式: shelly.mao@sohu.com