

新型全球发展 伙伴关系研究

张春 著

Chinaability

► 中国自信 中国模式 中国精神 中国特色外交 ◀

On
New Type of
Global Development
Partnership

上海人民出版社

新型全球发展 伙伴关系研究

张春 著

China

On
New Type of
Global Development
Partnership

图书在版编目(CIP)数据

新型全球发展伙伴关系研究/张春著. —上海:

上海人民出版社, 2019

ISBN 978-7-208-15762-0

I. ①新… II. ①张… III. ①国际合作-研究 IV.
①D812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 044681 号

责任编辑 赵荔红

封面设计 人马艺术设计·储平

新型全球发展伙伴关系研究

张 春 著

出 版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 上海商务联西印刷有限公司
开 本 635×965 1/16
印 张 19.75
插 页 2
字 数 267,000
版 次 2019 年 5 月第 1 版
印 次 2019 年 5 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-15762-0/D·3388
定 价 75.00 元

本研究为英国国际发展部（DFID）资助的
中国国际发展研究网络（CIDRN）子课题
“2015 年后议程下的新兴大国与新型发展伙伴关系”的研究成果

目 录

绪论	1
第一章 规范化治理 Vs. 指标化治理: 伙伴关系的政策空间	14
第一节 全球治理的兴起与规范化治理	15
一、人类命运共同体与全球治理	15
二、权势扩散与“权力终结”效应	22
三、规范化治理及其失灵	26
第二节 指标化治理与伙伴关系的兴起	30
一、自下而上的全球治理	31
二、结果导向的全球治理	34
三、指标化治理与全球伙伴关系的空间	36
第二章 规范化治理与伙伴关系缺失: 20 世纪的发展合作	43
第一节 规范化治理的演变	44
一、规范援助方行为时期(20 世纪八十年代以前)	44
二、规范受援方行为时期(20 世纪八九十年代)	50
三、伙伴关系缺失的地缘政治根源	57
第二节 规范化治理的变革压力	61
一、新兴大国群体性崛起	61
二、道德政治与发展中国家的政治觉醒	64
三、发展—安全关联的兴起	68
第三章 指标化治理的崛起: 千年发展目标与伙伴关系	74
第一节 目标制定过程中的伙伴关系	76
一、MDGs 的制定进程	76

二、MDGs 对伙伴关系的引入	80
三、MDGs 拟定过程中的伙伴关系缺失	83
第二节 目标后续落实与评估中的伙伴关系	87
一、MDGs 落实情况	88
二、伙伴关系对指标化治理的贡献	94
三、新兴大国与全球伙伴关系的发展	97
第三节 新型发展伙伴关系的呼吁	108
一、新议程创设中的伙伴关系呼吁	109
二、新议程后续落实与资助的伙伴关系争论	112
三、监督与全球数据革命伙伴关系设想	114
 第四章 指标化治理的巩固:2030 年议程制定中的伙伴关系	120
第一节 联合国 2030 年议程的制定	121
一、2030 年议程制定进程回顾	121
二、公私伙伴关系与 2030 年议程的合法性战略	126
三、2030 年议程制定中的合法性演变与质疑	130
第二节 新兴大国与议程制定中的伙伴关系	133
一、各方动员的差距	133
二、新兴大国在目标建构中的桥梁作用	141
第三节 规范化治理的遗产与伙伴关系	146
一、提高伙伴关系的道德门槛	147
二、提高伙伴关系的技术门槛	151
三、降低伙伴关系的参与门槛	154
四、降低伙伴关系的成本门槛	156
 第五章 指标化治理与规范化治理的融合:2030 年议程落实中 的伙伴关系	161
第一节 指标化治理与可持续发展全球伙伴关系	162
一、2030 年议程目标结构	162
二、2030 年议程与新型伙伴关系	166
三、伙伴关系的指标化治理	170

第二节 2030 年议程落实与规范化治理回归	179
一、2030 年议程落实盘点	179
二、2030 年议程落实的初步经验	185
三、2030 年议程落实存在的不足与规范化治理回归	191
第三节 新兴大国的桥梁作用与伙伴关系建构	197
一、建构命运—利益—责任共同体	198
二、与发达国家的伙伴关系	202
三、做发展中国家的真诚伙伴	205
四、维持伙伴关系的正确方向	207
 第六章 中国与新型全球发展伙伴关系的建构	 213
第一节 中国参与伙伴关系的成本—收益结构与战略设计	214
一、中国参与全球伙伴关系的潜力分析	214
二、中国参与全球伙伴关系的潜在获益	217
三、中国参与全球伙伴关系的潜在成本	220
四、中国参与全球伙伴关系的战略设计	224
第二节 中非合作推进非洲实现可持续发展	227
一、中非合作对接 2030 年议程的紧迫性与可能性	228
二、推动非洲成为 2030 年议程落实的示范地区	234
第三节 中国与东盟地区减贫合作	239
一、东盟减贫的机遇与挑战	240
二、中国—东盟减贫合作的既有基础	244
三、中国帮助东盟消灭极端贫困的政策举措	249
 附录	 253
附录一：主要国家(集团)倡议的 SDGs 目标	253
附录二：SDGs 目标—具体目标—指标(GTI)体系	264
 参考文献	 283
 后记	 305

绪论

2015年和2016年两个年份让人们再一次领略了“国际形势风云变幻”这一短语的魅力。2015年9月和12月,国际社会先后通过联合国2030年可持续发展议程(以下简称“2030年议程”)①和气候变化《巴黎协定》,国际社会一片欢欣鼓舞,全球治理及其背后的人类命运共同体意识达到前所未有的高度。但城头大旗很快变换,以2016年5月英国公投脱欧、11月唐纳德·特朗普(Donald Trump)当选美国第45任总统为代表的逆全球化和民粹主义潮流一时甚嚣尘上,全球治理前景一夜之间变得暗淡。②需要指出的是,面临两次世界大战带来的生存性危机、历次经济金融危机导致的经济性危机、气候变化与环境恶化诱发的地球永续发展危机,再加上个体所面临的各类安全与生存危机,建构人类命运共同体已经成为人类共同且迫切的压力。③由此而来的,各国如何

① 2030年议程的名称曾经历多次变更:大致从2010年下半年开始讨论起,直到2012年“里约+20”峰会期间,新议程被称作“后千年发展目标”(Post-MDGs);“里约+20”峰会后逐渐演变为“2015年后发展议程”(简称为“2015年后议程”,Post-2015 Development Agenda);2015年7月底,2015年后议程政府间谈判结束,正式将议程名称更改为“2030年可持续发展议程”。

② James M. Boughton, “What Does Brexit Portend for Global Governance?” Centre for International Governance Innovation, July 4, 2016, <https://www.cigionline.org/articles/what-does-brexite-portend-global-governance>; Uma Lele, “Exit, Voice, and Loyalty: Lessons from Brexit for Global Governance,” Brookings, July 7, 2016, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2016/07/07/exit-voice-and-loyalty-lessons-from-brexite-for-global-governance/>.

③ 有关人类命运共同体所面临的上述四类危机及其演变、内在逻辑关系的讨论,可参见张春:《“一带一路”倡议与全球治理的新实践》,《国际关系研究》2017年第2期,第100—101页。

缔造合作性伙伴关系,正变得日益紧迫和重要。与宏观的全球治理相似,当今国际发展合作也日益复杂且变动不居。一方面,国际权势均衡正在变化,经济发展预期高度不确定,新的发展合作伙伴正走向前台,发展挑战正变得前所未有的复杂。另一方面,发展实践与政策的反思、有关整体发展目标、发展合作手段与资源的争论,正变得更加深入与精细。特别是,以联合国 2030 年议程为代表的全球发展努力,很大程度上正呈现一种新型的全球治理方式,即正从传统的自上而下的规范化治理,转向日益推广的自下而上的指标化治理。^①在充满不确定性的全球治理特别是国际发展合作环境下,如何推进全球发展伙伴关系的建构、促进人类命运共同体建构并最终实现共同发展、共享尊严,是整个国际社会面临的重大现实挑战。本书尝试探讨在当前全球治理面临重大挑战的背景下,全球发展伙伴关系的建构及中国其中的可有作为。

本书的撰写很大程度上源于笔者自 2011 年起参与大量有关 2030 年议程制定的实践性讨论过程中所产生的诸多好奇。例如,全球发展伙伴关系的概念是怎么来的,其具体实践又如何,在 2030 年议程落实背景下其应有与实际建构如何?又如,全球发展伙伴关系在具体实践中到底重点关注哪些方面,具体的实践与其原初的理念之间是否发生过某些偏离,如果有应当如何纠正?与前述问题相关的是,如何理解中国参与伙伴关系建构的历史、现状与未来发展,并提出更具逻辑一致性和可操作性的政策建议?等等。

第一,全球发展伙伴关系是当前国际发展合作的核心概念之一,尽管其概念内涵、外延、模式及实践等均不尽如人意。发展伙伴关系的概念源起于第二次世界大战结束后的国际发展合作。自美国通过“马歇尔计划”成功推动欧洲复苏后,国际发展合作便被寄予厚望。但需要指出的是,发展合作有狭义和广义两种界定。狭义的发展合作很大程度上等同于财政援助或转移支付,甚至更小的政府开发援助(Official De-

^① Zhang Chun, "The G20's Role in Fulfilling the UN 2030 Agenda," *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 2, No. 3, Fall 2016, pp. 317—320; 张春:《G20 与 2030 年可持续发展议程的落实》,《国际展望》2016 年第 4 期,第 34—36 页。

velopment Assistance, ODA);广义的发展合作则可能包括资金的市场性流动,如侨汇或外商直接投资(Foreign Direct Investment, FDI)等。依据较为通行的观念,发展合作应当有三个使命:一是支持或补充发展中国家的努力,确保为其公民提供普遍的社会基本服务;二是促进发展中国家特别是穷人实现更高收入和福利,纠正极端的国际国内不平等;三是支持发展中国家参与国际公共产品供应体系。由此而来,判断发展合作有四个标准:是否明确支持国家或国际发展优先;是否为获利动机所驱动;是否更有利于发展中国家;是否基于促进发展中国家自主权的合作关系。就具体的政策手段而言,发展合作包括三种类型:财政转移支付;能力建设支持,包括组织和人力资源、技术合作、经验交流等;政策改革。^①根本上,发展合作通过一种伙伴关系或合作关系,聚焦发展中国家和国际社会所共同认可的全球发展议程。

较早提出正式的发展伙伴关系概念的,是皮尔逊国际发展委员会(Pearson Commission of International Development)1969年发表的《发展中的伙伴》(*Partners in Development*)报告,它呼吁建立“基于非正式理解但明确援助国与受援方的相互权利与义务的新型伙伴关系”。^②但在此后的20世纪七八十年代,随着发展援助的重点转向结构调整计划,皮尔逊委员会的呼吁事实上陷于死亡。由于援助提供的家长式作风和不平等方式导致发展援助的持续失败^③,伙伴关系话语在20世纪90年代逐渐得以回归。^④经合组织(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)发展援助委员会(Development Assistance Committee, DAC)于1995年通过《新的全球背景下的发展伙伴关系》

① Jose Antonio Alonso and Jonathan Glennie, “What is Development Cooperation?” 2016 DCF Policy Briefs, No.1, Development Cooperation Forum, February 2015, p.1.

② Commission of International Development, *Partners in Development*, New York: Praeger Publishers, 1969, pp.127—128.

③ Amy Barnes and Garrett W. Brown, “The Idea of Partnership within the Millennium Development Goals: Context, Instrumentality and the Normative Demands of Partnership,” *Third World Quarterly*, Vol.32, No.1, 2011, p.169.

④ Emma Crewe and Elizabeth Harrison, *Whose Development?* London/New York: Zed Books, 1998, p.70.

(*Development Partnerships in the New Global Context*)文件,强调应关注新的全球背景下发展伙伴关系的建构。一年后即1996年,经合组织在《塑造21世纪:发展合作的贡献》(*Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*)报告中,提出了一种发展合作的伙伴关系模式:发展合作并不试图为发展中国家及其人民做什么,而是与他们一起做;它必须被视作一种协调性努力。该报告进一步认为,“接受伙伴角色更加明确的伙伴关系模型,是我们在发展合作框架中提出的最为积极的变革之一”。^①此后于2005年签署的《关于援助有效性的巴黎宣言》(*The Paris Declaration on Aid Effectiveness*)明确基于伙伴关系理念,并纳入五条针对援助国的“伙伴关系承诺”,即自主性(ownership)原则,对接(alignment)原则,协调(harmonisation)原则,结果管理(management for results)原则,相互问责(mutual accountability)原则。^②需要指出的是,这一路径很大程度上基于对发展合作的狭义理解,进而对伙伴关系的强调也日益细化为对发展援助有效性的支持。

在对伙伴关系的狭义理解日益深入的同时,2000年联合国千年峰会提出了相对广义的全球发展伙伴关系概念,试图在国家和全球层次营造一个有利于发展的环境。据此,联合国千年发展目标(Millennium Development Goals, MDGs)单列了一个目标即MDG-8以衡量相关进展,涵盖援助、贸易、减债、药品和新技术获得等。在2002年蒙特雷发展筹资问题国际会议达成的《蒙特雷共识》(*Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*)和约翰内斯堡世界可持续发展峰会(World Summit on Sustainable Development)通过的《约翰内斯堡执行规划》(*Johannesburg Plan of Implementation*)中,全球发展伙伴关系概念得到发展并演变为可持续发展伙伴关系,涵盖面也进一步扩大,涉及如资源动员、强化全球治理、促进政策一致性等

① OECD, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, Paris: OECD, 1996, <http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>.

② OCED-DAC, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness: Five Principles for Smart Aid*, 2005, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>.

额外承诺。^①其中,“可持续发展伙伴关系”概念的正式提出是在约翰内斯堡世界可持续发展峰会第四次筹备会议的文件中。区别于以具有法律约束力的协定或国家元首与政府首脑宣言来指导的国际合作,可持续发展伙伴关系的核心要素是公私伙伴关系(Public Private Partnership),指将来自政府、企业、活动家、科学家或国际组织等的行为体聚集起来,基于自愿地促进特定可持续发展目标的实现。

全球发展伙伴关系的概念发展,暗示了各国对“伙伴关系”概念的“为我所用”态度,进而也意味着完全不同的政策优先。尽管援助方往往声称,伙伴关系不仅意味着援助方与受援方密切合作,也意味着主要是为了受援方需要而非保护自身利益。但迄今为止的现实是,伙伴关系更多是空头支票:基于伙伴关系的发展需要以受援方为中心的方法,但对提供援助的合作伙伴而言,大量复杂的国内因素使这一方面变得不太可能;换句话说,国内关切主导的上游问责,而非受援国利益导向的下游问责,事实上对伙伴关系有着重大影响。^②这也可解释缘何国家安全利益和国内选民压力,往往会阻止发展伙伴关系的建设。^③因此,本书试图通过考察全球发展伙伴关系的理念和实践演变,分析可持续发展伙伴关系的应有建构路径及中国的应有角色。特别是,2030年议程所倡导的全球可持续发展伙伴关系和中国所倡导的新型全球发展伙伴关系应当如何建构、两者应当如何相互对接等。

第二,尽管伙伴关系是国际发展合作的应有之义,但在具体实践中可能存在重大偏离,需要理论和实践的纠偏努力。传统上,国际发展合作往往是以南北关系的角度加以观察的。依据主导性的发展话语,发达的北方拥有南方发展急需的资本资源和技术能力。的确,这一差距

① Report of the UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, “A Renewed Global Partnership for Development: Frequently Asked Questions,” UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, 2014, p.1.

② Jean Bossuyt and Geert Laporte, “Partnership in the 1990’s: How to Make it Work Better,” *ECDPM Policy Management Brief*, No.3, December 1994, p.3.

③ Alan F.Fowler, “Authentic NGDO Partnerships in the New Policy Agenda for International Aid: Dead End or Light Ahead?” *Development and Change*, Vol.29, No.1, 1998, p.138.

往往被用于解释后者的欠发达。因此,北方可以也必须促进国际发展,通过为南方提供经济、金融和技术支持。^①但正如世界银行在步入 21 世纪之际总结发展合作的教训时所指出的,“过去 50 年里,发展的概念框架……往往过度聚焦发展的单一钥匙。当特定钥匙无法打开任意时空下的发展大门时,它就被置于一边,另寻新钥匙……”。^②回顾国际发展合作的历史演变,传统援助国往往试图寻找这种“万能药方”;自 20 世纪 50 年代以来,传统援助国几乎每隔 10 年便更换一次发展主题,原因很大程度上源于此前 10 年的努力失败及相应的反思和寻找新的“万能药方”的努力。^③迄今为止,发展学主要经历了以下主题转换:20 世纪 60 年代的现代化,70 年代的减贫,80 年代的结构调整,90 年代的良治,21 世纪头 10 年的援助有效性,现在正日益向着结果管理等方向发展。^④

在主题变换的同时,对发展合作核心手段的理解也在不断深入。发展合作启动之初的“钥匙”是货币化援助,当时受政治(殖民与意识形态)考虑影响严重。在法国和英国,几乎所有发展援助资源都用于其前殖民地。而美国则为政治意识形态考虑所驱动,为远东国家提供援助以期削弱共产主义影响。在政治考虑之外,发展合作也被当作一种经济手段,促进工业化国家向发展中国家的出口。直到 1973 年以后,国际社会才开始意识到,发展概念不只是财政资源的转移支付,也涉及发展中国家对其所接受的援助的管理与规划问题。财政转移本身不再被认为是充分的。尽管发展合作被认为是一个政治上合乎逻辑的概念,但其经济意涵并不清楚。例如,OECD-DAC 将 ODA 界定为“所有通过官方机

① 让—雅克·加巴:《南北合作困局》,李洪峰译,社会科学文献出版社 2010 年版,第 4—8 页。

② World Bank, *World Development Report: Entering the 21st Century*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p.15.

③ Laurence Chandy, “Reframing Development Cooperation,” in *Global Economy and Development at Brookings ed., From Aid to Global Development Cooperation, The 2011 Brookings Blum Roundtable Policy Briefs*, Washington, D.C.: Brookings Institute, 2011, p.5.

④ Erik Thorbecke, “The Evolution of the Development Doctrine, 1950—2005,” *Research Paper*, No.2006/155, UN University, December 2006; 丹比萨·莫约:《援助的死亡》,王涛、杨惠等译,刘鸿武审校,世界知识出版社 2010 年版,第 8、11—20 页。

构提供而直接流入发展中国家和多边机构的财政资源,包括国家和地方政府,或具体执行机构,其交易符合以下标准:它们将促进发展中国家的经济和发展福利作为主要目标;它们包含至少 25% 的赠款。”^①

正是由于上述偏离,对全球发展伙伴关系的理解及其具体实践始终不够准确或正确,这可相当明显地从迄今为止的研究现状中看出。有关全球发展伙伴关系的研究主要存在三方面不足:一是缺乏对全球发展伙伴关系的准确界定,或者说对其定义从未达成过共识。例如,在约翰内斯堡峰会后,涌现了大量的可持续发展伙伴关系,其中不少甚至在联合国经社理事会下设的可持续发展委员会(Commission on Sustainable Development, CSD)^②注册。但在面对迅速增生的可持续发展伙伴关系时,学术界却给出了大量不同的界定,包括如全球公共政策网络^③,合作管理机制^④,互动或合作环境管理^⑤,自愿跨部门协作机制^⑥,

① OECD, *Twenty-Five Years of Development Co-operation: A Review*, Paris: OECD, 1985.

② 可持续发展委员会于 1992 年创设,旨在“确保有效贯彻(联合国环境与发展)会议成果,加强国际合作并使政府间决策过程合理化,使其有能力统筹兼顾环境与发展议题,并审查国家、地区和国际各级执行《21 世纪议程》的进展情况”。鉴于其存续期间所存在的不足和全球发展的新挑战,联合国可持续发展大会于 2012 年决定设立政府间高级别政治论坛(High Level Political Forum, HLPF)以替代可持续发展委员会。后者现在是 2030 年议程的核心后续落实与监督机制。联合国:《可持续发展委员会的经验教训:秘书长的报告》,联合国大会文件, A/67/757, 2013 年 2 月 26 日。

③ 例如可参见 Dirk Messner, *The Network Society: Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*, London: Frank Cass, 1997; Mark Thatcher, “The Development of Policy Network Analyses: From Modest Origins to Overarching Frameworks,” *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 10, No. 4, 1998, pp. 389—415; Wolfgang H. Reinicke, *Global Public Policy: Governing without Government?* Washington: Brookings Institution Press, 1998; Wolfgang H. Reinicke and Francis M. Deng, *Critical Choices: The United Nations Networks, and the Future of Global Governance*, Ottawa: International Development Research Centre, 2000; 等。

④ James Meadowcroft, “Cooperative Management Regimes: Collaborative Problem Solving to Implement Sustainable Development,” *International Negotiation*, Vol. 4, No. 2, 1999, pp. 225—254.

⑤ William M. Lafferty and James Meadowcroft, eds., *Democracy and Environment: Problems and Prospects*, Cheltenham: Edward Elgar, 1996.

⑥ Stephen R. Tully, “Corporate-NGO Partnerships and the Regulatory Impact of the Energy and Biodiversity Initiative,” *Non-State Actors and International Law*, Vol. 4, No. 2, 2004, pp. 111—133.

环境非政府组织(NGO)—企业协作伙伴关系^①,绿色联盟^②,等等。所有这些术语都出于不同的分析目的而得以提出,应用于不同的经验验证。这一术语的多样性,一方面反映的是全球发展伙伴关系研究的混乱,另一方面则为经验性研究和理论建构施加了重大限制。

二是案例研究主导了既有研究,总体性理论研究相对缺乏。相当具体的案例研究往往导致难以得出一般性的理论结论。例如,就所涉及政策层次而言,大多数经验性研究并不相同:有的聚焦地方层次,有的聚焦国家层次,还有的是跨国伙伴关系,只有极少的讨论跨层次的互动。^③在地方和国家层次,聚焦主要是治理类型的转型,即转向非管制性政策手段和自愿性评估,所有这些都源于20世纪70年代有关管制过度的争论。而在“超国家层次”的治理中,许多研究关注欧盟,而其中所强调的往往又是非常特殊的方面,如中心与边缘、资金或欧洲机构的角色等。又如,就伙伴关系的功能或角色而言,有的关注其规则或标准设定功能,有的关注其规则落实和服务提供功能,还有的关注其信息收集与分析功能,等等。再如,伙伴关系的行业领域也可能存在重大差异,如安全、经济、旅游、卫生等。最后,既有的案例研究可能过度强调能见度高或最成功的公私伙伴关系,进而表现出某种研究偏见。总之,既有研究大多数是基于单一或多案例研究,这并不足以得出有关伙伴关系的一般性理论。

三是对全球发展伙伴关系内部不同类型的强调并不平衡,甚至有意无意地过度强调或忽视特定的合作类型。例如,全球发展伙伴关系

① Edwin R. Stafford, Michael Jay Polonsky, and Cathy L. Hartman, "Environmental NGO-Business Collaboration and Strategic Bridging: A Case Analysis of the Greenpeace-Foron Alliance," *Business Strategy and the Environment*, Vol.9, No.2, 2000, pp.122—135.

② Cathy L. Hartman and Edwin R. Stafford, "Green Alliances: Building New Business with Environmental Groups," *Long Range Planning*, Vol.30, No.2, 1997, pp.184—196; Bas Art, "Green Alliances of Business and NGOs: New Styles of Self-Regulation or Dead-End Roads?" *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, Vol.9, No.1, 2002, pp.26—36.

③ Tanja A. Börzel and Thomas Risse, "Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance?" in Edgar Grande and Louis W. Pauly, eds., *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century*, Toronto: Toronto University Press, 2005.

应当包括公共、公私与民间伙伴关系三类,但既有研究往往聚焦公私伙伴关系,而相对不够发达的民间伙伴关系和最为重要但难度也相当大的公共伙伴关系,都被忽视了。又如,南北合作或南北关系显然是全球发展伙伴关系中最为重要的,但随着南方国家特别是新兴大国的世界经济重要性持续上升,对南南合作的强调或重视某种程度上正超越对南北合作的强调。所有这些不均衡的强调,很大程度上与主导全球发展伙伴关系话语权的相关行为体的自私关切紧密联系。

因此,基于既有研究的上述不足,本书试图探寻全球发展伙伴关系的更为精准界定、理论内涵和内部平衡,特别是在当前 2030 年议程落实和中国日益成为国际发展合作重要伙伴的背景下。

第三,尽管中国已经较为深入地参与国际发展合作或全球发展伙伴关系的建构,但仍处于初级阶段,仍需要从理论、战略和策略等方面加强能力培养。在 MDGs 落实期间,尽管“中国是发展中国家,不承担‘目标-8’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”。^①与此同时,中国也相当积极地参与了 2030 年议程的制定,并在 2030 年议程通过后迅速出台《中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案》(以下简称“国别方案”)。尽管如此,中国参与国际发展合作特别是伙伴关系仍存在诸多不足,如对外援助资金总额不大,对双边与多边合作的平衡还不够合理,对各地区的发展合作重视程度不一,对全球发展议程制定过程中体现出的未来趋势关注不够^②,等等。因此,中国如何参与当前的全球发展合作,如何将自身倡议的新型全球发展伙伴关系与联合国所倡导的全球可持续发展伙伴关系相对接,如何为其他国家和地区的可持续发展目标实现提供国际公共产品,都是本书的重要关注。

① 《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。

② 相关讨论可参见张春:《对中国参与“2015 年后国际发展议程”的思考》,《现代国际关系》2013 年第 12 期,第 4—6 页。

考察全球发展合作伙伴关系的演进及中国参与特别是未来贡献,具有重要的理论意义和应用价值。就理论而言,鉴于全球发展伙伴关系更多被当作一种实践看待且涉及面相当广泛,因此既有研究往往难以推动相关理论模型的建构。本书从全球治理从规范化治理到指标化治理的转型视角,考察其中所蕴含的全球发展伙伴关系政策空间变化,进而试图揭示全球发展伙伴关系的历史轨迹与未来趋势。由此而来的,中国在这一伙伴关系的可能演变中的潜在作用,对于正日益从地区性大国迈向全球性大国和强国的中国外交而言,其应用价值也相当明显,不仅因为参与国际发展合作可为中国外交带来重大的合法性支持,还因为这一参与可推动中国为国际社会提供公共产品的理念、手段、方法等日益迈向成熟。

为深入、全面地考察上述问题,本书采用的研究方法主要包括三类:一是历史、理论与政策三位一体分析法,即结合对国际发展合作的历史演变、当前发展及中国与发展中国家合作的政策应对的研究,以及个人参与“2030 年议程”制定讨论的实践,为推动全球发展伙伴关系建构提供理论支撑;二是文献解读法,利用中国和国际社会的相关文献实现对当今国际发展合作、南南合作及 2030 年议程等作全面和综合性考察,并分析对中国全面参与全球发展伙伴关系的政策启示;三是深度访谈法,基于笔者大量参与 2030 年议程制定、落实的相关讨论及中国“国别方案”起草等实践经验,及在此过程中与国内外学者、决策者、NGO 人士、活动家等的深入交流,反思全球发展合作伙伴关系的历史演变,探讨其未来可能趋势及中国的潜在角色。

为方便阅读和理解,本书由一个简要的绪论和六个章节组成。“绪论”是全书总纲,对本书的研究提出为什么、做什么、怎么做、相关研究进展情况以及全书结构如何安排的问题,简要地说明本书的选题意义、理论依据与研究方法、创新点、国内外研究现状以及全书的大致框架结构。

第一章“规范化治理 Vs. 指标化治理:伙伴关系的政策空间”旨在建构全书论述的理论框架。尽管是国际发展合作题中应有之义,但伙伴