

联合国 2015 年后 全球发展议程研究

中国与欧洲的视角

叶江 【德】托马斯·福斯 主编

THE UNITED NATIONS POST-2015 AGENDA
FOR GLOBAL DEVELOPMENT
PERSPECTIVES FROM CHINA AND EUROPE

联合国 2015 年后 全球发展议程研究

中国对外翻译出版公司

ISBN 7-5001-4200-1 2015 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16 32 印张 1000 字



United Nations Sustainable Development Goals
2015-2030
A Global Agenda for Sustainable Development

China Foreign Translation & Publishing Co., Ltd.

联合国 2015 年后 全球发展议程研究

中国与欧洲的视角

叶江 【德】托马斯·福斯 主编

THE UNITED NATIONS POST-2015 AGENDA
FOR GLOBAL DEVELOPMENT
PERSPECTIVES FROM CHINA AND EUROPE

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

联合国 2015 年后全球发展议程研究:中国与欧洲的
视角/叶江,(德)福斯主编.—上海:上海人民出版
社,2015

ISBN 978-7-208-12844-6

I. ①联… II. ①叶… ②福… III. ①社会科学-文
集 IV. ①C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 045089 号

责任编辑 龚 权

装帧设计 范昊如

联合国 2015 年后全球发展议程研究

——中国与欧洲的视角

叶 江 [德]托马斯·福斯 主编

世 纪 出 版 集 团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 16.5 插页 4 字数 226,000

2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12844-6/D·2643

定价 48.00 元

目 录

导言	叶江/托马斯·福斯	1
----------	-----------	---

第一部分 中国与金砖国家对 2015 年后 议程的立场观点

《2015 年后发展议程中方立场文件》解读	叶 江	7
中国参与 2015 年后国际议程的分析	张 春	20
中国和可持续发展目标	于宏源	31
气候融资与 2015 年后国际发展合作及中国作用	叶 玉	39
中国对千年发展目标的贡献:推进城镇化	王 静	49
中印在联合国 2015 年后全球发展议程上的官方立场 比较研究	焦传凯	57
千年发展目标及以后:中巴比较与金砖视角	牛海彬	72
南非的 2015 年后发展议程政策及其动因分析	祝 鸣	83
2015 年后议程谈判中的新兴经济体——它们的 立场如何塑造新议程	克里斯蒂娜·哈肯尼什/杨念康	98

第二部分 德国与欧洲对 2015 年后 议程的立场与观点

德国对 2015 年后全球可持续发展议程的立场 ...	伊玛·肖尔茨	111
-----------------------------	--------	-----

欧盟能对全球发展议程提供援助之外的贡献

… 马克·弗内斯/杨念康/斯蒂芬·克林格比尔/马里奥·内格雷 123

2015 年后:欧盟从过去的国际谈判中能学到什么?

…………… 尼尔斯·凯泽/亚当·莫伊·费伊斯科夫 133

第三部分 2015 年后议程的观念挑战

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 143

千年发展目标的进展、前景及经验与教训 …………… 妮可·瑞品 164

如何避免千年发展目标的筒仓结构…………… 妮可·瑞品 179

全球框架的风险与副作用:对 2015 年后发展议程

有何教训? …………… 托马斯·福斯 187

建设公正和平衡的可持续发展目标…………… 于宏源 200

2015 年后:为何水—能源—土地关联性对于未来发展议程很重要?

…………… 克拉拉·布兰迪/卡门·瑞彻茨哈根/卡特琳娜·史泰平 210

2015 年后框架中可持续发展的移民概念

…………… 本杰明·史哈芬/尼尔斯·凯泽 219

国际反税务欺诈和逃税斗争:2015 年后议程的一个关键部分

…………… 克里斯蒂安·冯·哈尔登旺/乌韦·凯考 226

2015 年后发展议程:联合国的角色

…………… 蒂莫·马恩/皮奥·温努波斯特 234

2015 年后发展议程:20 国集团将扮演什么角色? …………… 张海冰 243

附录 缩略语对照…………… 253

后记…………… 257

导 言

叶 江 托马斯·福斯

围绕联合国 2015 年后全球发展议程的谈判已经日益引起世界各地的关注。关注这一历史性事件的不仅是有各国政府和各种类型的非政府组织,各国的智库也已成为这一进程的重要知识来源。智库的工作通常以与政府的行为相平行的“二轨外交”表现出来,从而对各国政府乃至对国际及全球事务产生影响。作为在国际上有相当影响和知名度的智库,上海国际问题研究院和德国发展研究所很早就感知到联合国 2015 年后全球发展议程这一议题的重要性,于是,在 2013 年初发起了一个关于 2015 年后发展议程的联合研究项目。本书是这一项目的重要成果,是对两个机构正在进行的研究和无数次交流活动的总结。

本书聚焦于 2015 年后发展议程的学术分析以及中国与德国的相关政策所面临的挑战。德国发展研究所方面的文章在一定程度上还涵盖了欧洲的观点,而上海国际问题研究院负责的部分则将研究范围扩展到金砖国家,尽管书中没有收入关于俄罗斯的专门文章。从这本论文集我们可以看出,中德双方在对 2015 年后发展议程的分析性思考方面有令人吃惊的相似之处,但也存在着一定的实质性分歧。显然,各自内部的观点和立场也远非同质。

双方的共识主要表现在以下一些方面:

- 双方学者都强调 2015 年后发展议程具有历史性意义,这一议程涉及尚未定型的普遍性可持续发展模式。然而,双方都认为必须将消除贫困和完成千年发展目标的未竟之业置于新议程的中心。低收入国家将继续需要大量的外援,因为它们无法单凭自己的力量应对包容性

增长和低碳及资源节约型经济转型的双重挑战。

- 双方都将新议程视为一个适用于所有国家的、全面的结构转型路线图，而不仅仅是强调传统的“援助”，虽然千年发展目标的一个重要特征就在于注重发达国家对发展中国家的援助。这也意味着，2015 年后发展议程既要重视国际层面发展合作的各种努力，但是又要关注到国内执行发展议程也应该是同等重要甚至是更加重要的任务。

- 为了得到普遍接受，2015 年后发展议程的目标和子目标必须以联合国所有成员国的自愿承诺为基础。虽然公正和公平的绩效考核和相互问责机制是必要的，但胁迫和条件性则不可接受。

- 2015 年后发展议程还必须应对全球治理体系根本性的变化。这意味着加强发展中国家在国际机构中的作用，以及建立对世界经济可持续发展的监管框架。

- 双方学者也都赞同将“共同但有区别的责任”作为发展领域责任分担的指导原则。发达国家需要信守其将国民总收入的 0.7% 用于支持发展中国家的原有承诺，而正在崛起的国家和其他中等收入国家被期望根据自己的能力为国际发展合作努力贡献力量。从本书中方学者提供的文章表明，虽然南北合作仍然是全球伙伴关系的核心，南南合作则是有益的补充，中国作为新兴大国应该准备好在这方面加强领导。本书中谈到的“共同但有区别的责任”仍是一个相对抽象的概念，这表明未来需要在 2015 年后发展议程的制订和落实过程中对这一原则的可操作性做更为深入的研究。

- 在 2015 年后发展议程的制订和实施过程中，虽然各国政府是不可缺少的驱动力，但是如果没有非国家和非政府行为体的参与它们也不可能取得成功。这一动态将为全球治理机构内外的多方利益相关者拓宽现有空间和创造新的空间。

- 在全球是否能就在变革性的 2015 年后发展议程上建立全球性共识方面，所有作者对此前景都持谨慎态度，部分持怀疑态度。联合国政府间谈判达成实质性协议的可能性似乎很大。本书各篇论文的作者都一直强调可持续发展才能为全人类带来繁荣，各国在达成新的全球

性协议这一议题上有着巨大的共同利益。

本书作者在以下议题上存在着分歧：

- 中国方面提供的文章更重视发展中国家与贫困相关的问题，而德国及欧洲作者则强调国内的可持续消费和生产模式。与此相应，上海国际问题研究院的学者呼吁传统援助者在提供官方发展援助方面做出新的努力，而德国发展研究所方面则更侧重于“超越官方发展援助”的话语体系。

- 中国学者明确地表示应克服西方在世界秩序中的主导地位，并在有限的范围内将自己的希望寄托在金砖国家这一正在发展中的全球权力中心。然而，德国方面并不希望用新的多边安排取代或平行于现有机构。德国乃至欧盟的立场是以现有的全球框架为基础，支持新兴国家和发展中国家发挥更大的作用。

- 中国学者强调，2015 年后议程应该成为各国发展战略的指导和参照系，这意味着主权必须得到尊重。他们还强调，尽管和平与安全显然是发展的一个先决条件，但是此类议题不应该被列为新议程明确的目标，尽管在他们看来，创建一些与和平和安全相关的指标是可以接受的。相比之下，德国学者普遍更关注 2015 年后议程的政治维度，其中包括和平与安全等。

随着联合国大会开始就 2015 年后全球发展议程的内容进行政府间谈判，我们希望这本书能够深化对相关重要议题的理解。所有作者都希望能够为这一变革性的全球议程贡献力量，这一议程将引导各国在地方、国家、地区和全球层面上寻求包容性可持续发展。

我们感谢两个机构的所有同事，因为他们贡献了时间与精力才使本书的出版成为可能。德国发展研究所提供的一些文章是基于已经在本机构发表的简报，而相当部分中方学者的文章已经在中国相关学术刊物上公开发表。特别感谢德国联邦经济合作与发展部，它通过其“管理全球治理”项目为本研究提供支持。我们还要感谢中国外交部对我们关于 2015 年后发展议程的研究所给予的支持，其中特别要感谢联合国副秘书长吴洪波先生，他参加了我们于 2013 年初在上海举办的联合学术研讨会并发表重要主题演讲。

第一部分

中国与金砖国家对 2015 年后议程的立场观点

《2015 年后发展议程中方立场文件》解读

叶 江*

随着联合国依据 2000 年《千年宣言》而制定的“千年发展目标”(MDGs)即将在 2015 年到期,包括联合国系统在内的国际社会已广泛地就“2015 年后发展议程”展开了热烈的讨论。在这样形势之下,中华人民共和国外交部于 2013 年 9 月 22 日公开发表了《2015 年后发展议程中方立场文件》(以下简称《中方立场文件》)。该文件对联合国即将于 2014 年 9 月开始的“2015 年后发展议程”政府间谈判产生很大的影响,¹ 因为中国既是联合国重要的成员国(安理会常任理事国)又是发展中国家群体中的一员(77 国集团及中国),同时还是近年来发展势头最为强劲的新兴大国(以国家为单位的当今世界第二大经济体)和金砖国家(BRICS)及 20 国集团(G20)成员。为此,本文将就《中方立场文件》做解读,在概括介绍《中方立场文件》核心内容的基础上,分析中方立场的立论基础与背景,并探讨中方立场对 2014 年第 69 届联大将要启动的“后 2015 年发展议程”政府间谈判所可能产生的影响。

一、《中方立场文件》的主要立场和观点

《中方立场文件》共由“前言”、“展望”、“指导原则”、“重点领域和优先方向”、“实施手段”、“中国的实践”等六个部分组成,中文总字数近

* 叶江,上海国际问题研究院全球治理研究所所长,研究员;兼任上海交通大学国际与公共事务学院教授、博士生导师。上海社会科学院兼职研究员。

4 000 字。概括而言，中方在“2015 年后发展议程”上的主要立场与观点为下述四个方面。

第一，“2015 年后发展议程”应当以千年发展目标为基础。

《中方立场文件》开宗明义地指出：“2000 年联合国千年首脑会议通过《千年宣言》，据此制定的千年发展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。”不仅如此，该文件还指出：“2015 年后发展议程应建立在千年发展目标基础之上，一些尚未实现的千年发展目标应继续作为 2015 年后的发展目标。”同时，2015 年后发展议程必须“坚持将消除贫困和促进发展作为 2015 年后发展议程的核心”，因为“贫困和饥饿问题不仅严重阻碍发展中国家经济发展和社会进步，也是地区冲突、恐怖主义蔓延和环境恶化等问题的根源之一。消除贫困事关各国人民最基本的生存和发展权利，是各国尤其是发展中国家经济和社会发展的首要考量，应作为 2015 年后发展议程的核心目标”。

第二，“2015 年后发展议程”必须坚持主权原则和发展模式多样化及目标简明化。

在谈到制定“2015 年后发展议程”的各项原则时，《中方立场文件》非常明确地坚持主权原则并认为发展模式多样化是一项重要原则，因为“各国发展阶段、发展水平和具体国情各不相同。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。”不仅如此，文件还强调，“2015 年后发展议程”应该“避免议程内容过多过杂而偏离发展主题。”毫无疑问，这显然反映出中国在发展问题上坚持主权原则和聚焦发展主题的一贯立场：首先，新的发展议程必须尊重各国的主权，发展议程是为发展中国家乃至发达国家制定一套准则和目标而不是为世界各国设定义务，并且新的发展议程应该是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而不应该为干预他国内政的工具；其次，新的发展议程的制定要“由成员国政府发挥主导作用”且发展议程的最终通过要采取“协商一致”的原则；再次，虽然作为确立千年发展目标和制定“后 2015 年发展议程”法律基础

的《联合国千年宣言》明确地强调发展问题与人权、民主和善政的紧密关系,²但是在即将到期的联合国千年发展目标中为了聚焦发展中国家的发展而并没有在民主、人权和法治等方面具体设定目标,作为千年发展目标的延续,2015 年后的发展议程应继续坚持这种做法;最后,虽然和平与安全各国发展的保障,但是,中国政府认为,不应该将政治与安全放入新的全球发展议程之中,因为这一方面会模糊发展目标,另一方面则会对主权原则构成负面影响。

第三,“2015 年后发展议程”应当有利于推进经济、社会和环境平衡发展。

根据《中方立场文件》观点,“2015 年后发展议程”应当在全面消灭贫困和饥饿的同时,不断地推进经济、社会 and 环境的平衡发展。在谈到“2015 年后发展议程”的重点领域和优先方向时,文件将“促进经济包容性增长”、“全面推进社会进步并改善民生”、“加强生态文明建设,促进可持续发展”均列为“2015 年后发展议程”中的重点领域。在经济领域“政府应将促进经济增长作为优先目标,不断增加居民收入,提高居民生活水平”;在社会领域需要“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”;在环境领域则必须牢记“生态文明建设关系人类生存发展及子孙后代长远大计”,并且“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。”不仅如此,《中方立场文件》还强调:“制定发展议程应重在促进各国团结合作,同舟共济,权责共担,共同应对挑战,彻底摆脱贫穷和饥饿的威胁,实现均衡、可持续发展和包容性增长,增进人类共同利益。”很显然,中方所强调的推进经济、社会和环境平衡发展是与可持续发展及包容性增长相互关联的,并且与联合国以及欧盟所强调的 2015 年后发展议程应当推进“共创包容且可持续的未来社会”(ODI, DIE, ECDPM, European Report on Development 2013)相一致。

第四,“2015 年后发展议程”必须坚持“共同但有区别的责任”原则。

“共同但有区别的责任”原则正式确立于 1992 年。当年 6 月，在巴西里约热内卢召开的“联合国环境与发展大会”上，大会正式批准了《气候变化框架公约》，公约的第四条正式明确提出“共同但有区别的责任”原则。从此该原则成为可持续发展领域具有相当法律约束力的国际法原则。其实“共同但有区别的责任”原则早在 20 世纪 70 年代初就已经在国际发展合作领域内开始形成。1970 年联合国大会制定的官方发展援助目标，即发达国家承诺将国民收入总值的 0.7% 用于对发展中国家的发展援助，1972 年斯德哥尔摩人类环境会议宣示，保护环境是需要全人类共同承担的责任，但发展中国家的环境问题“在很大程度上是发展不足造成的”等。这应该就是“共同但有区别的责任”原则的雏形。正是因为“共同但有区别的责任”原则在国际发展领域已有长久的实践并已成为国际法原则，所以《中方立场文件》非常明确地提出要坚持“共同但有区别的责任”原则。并且认为“这是国际社会在发展领域的重要共识，是开展国际发展合作的基础”。因此，在 2015 年后发展议程中不仅在可持续发展方面而且在加强全球发展伙伴关系方面都“应建立更加平等均衡的全球发展伙伴关系，致力于促进共同繁荣与发展，其核心仍是南北合作，南南合作是南北合作的有益补充”。

二、《中方立场文件》的立论基础

毫无疑问，《中方立场文件》中的上述立场和观点有着坚实的立论基础。事实上只有充分了解中方确立“2015 年后发展议程”立场和观点的立论基础，才能全面理解和把握中方的立场和观点。在一定的程度上，下述四个方面应该是中方立场和观点的立论基础。

第一，和平共处五项原则是中国处理国际事务的基本原则。

和平共处五项原则是中华人民共和国提出的国家外交纲领性政策，自 1953 年由中国总理周恩来提出至今，“互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利和和平共处”五项原则依然是中国奉行独立自主和平外交政策的基础，并且也被世界上大多数国家尤

其是发展中国家所接受,成为规范国际关系的重要准则。³在很大的程度上,中国视参与“2015 年后发展议程”的制订为重要的外交行为,《中方立场文件》由中国外交部公开发布就是明证。正因为如此,中国必然在和平共处五项原则的指导下参与“2015 年后发展议程”的讨论、谈判与制订。由此,《中方立场文件》强调“2015 年后发展议程”必须尊重各国对本国发展战略和目标的自主权,并且应该由各国自主选择适合本国国情的发展模式和发展道路也就十分易于理解了。

第二,中国在落实联合国千年发展目标方面取得了巨大成就。

自 2003 年至 2013 年,中国外交部与联合国驻华机构共同编写了 5 份《中国实施千年发展目标进展情况报告》(发布年份分别为 2003 年,2005 年,2008 年,2010 年和 2013 年)。这些报告都显示了中国在实现千年发展目标方面所取得的重大进展。2005 年 6 月,身为联合国“千年计划”主任的美国哥伦比亚大学教授杰弗里·D.萨克斯教授对中国贫困人口的脱贫、绿色革命和青蒿素等成就赞不绝口,认为中国是——全球发展战略的成功范例。在出席北京“联合国千年发展目标论坛”时,萨克斯教授做了一场题为《为发展投资——一份实现千年发展目标的切实计划》的专题报告。他指出,在实现“2015 年前将世界极度贫困人口减半”的千年发展目标方面,中国能够作出巨大贡献和起到关键作用。2013 年的《中国实施千年发展目标进展情况》报告十分明确地指出:自 2000 年 9 月以来,中国政府一直坚定承诺支持千年发展目标。在过去 13 年间,中国已经证明,正确的政策和行动,配以足够资金支持和坚强的政治承诺,能够取得傲人的成绩。现在距离 2015 年还有两年时间,中国已经实现了近半数千年发展目标。中国把千年发展目标融入发展规划。自 2010 年上一个报告以来,中国又实现了“与艾滋病病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争”,以及“确保环境的可持续性”等目标下的三个子目标。

2010 年 9 月 16 日联合国秘书长潘基文在纽约联合国总部接受包括新华社等多家中文媒体采访时说,中国因人口众多曾面临着非常严重的问题,现在中国虽然仍有许多地区在经济上还欠发达。但由于有