

全球发展治理 与中国方案

孙伊然 著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

全球发展治理 与中国方案

孙伊然 著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

全球发展治理与中国方案/孙伊然著. —上海:
上海社会科学院出版社, 2018

ISBN 978-7-5520-2238-4

I. ①全… II. ①孙… III. ①国际形势-研究②发展战略-研究-中国 IV. ①D50②D60

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 029993 号

全球发展治理与中国方案

著 者: 孙伊然

责任编辑: 王 勤

封面设计: 裘幼华

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021-63315900 销售热线 021-53063735

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

照 排: 南京理工出版信息技术有限公司

印 刷: 上海新文印刷厂

开 本: 710×1010 毫米 1/16 开

印 张: 15.5

插 页: 1

字 数: 248 千字

版 次: 2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-2238-4/D·477

定价: 69.80 元

版权所有 翻印必究

本研究受国家社会科学基金资助。本书受到上海社会科学院世界经济研究所学术著作出版资助。

目 录

导论 发展：从战略选择到全球治理	001
第一节 基本概念	002
第二节 内容结构	004
第三节 主要观点	005

上 篇 全球发展篇

第一章 全球发展问题：界定、根源与应对	011
第一节 全球发展问题的界定	012
第二节 全球发展问题的根源	013
第三节 全球发展问题的应对	015
第四节 中国与全球发展问题	023
结语	030
第二章 国际发展兴衰探源：隐含的利益交换	032
第一节 国际发展：概念与分析框架	034
第二节 国际发展的承诺与实践	038
第三节 利益交换及其局限：国际发展兴衰的根源	051
结语	065

第三章 全球发展的观念背景：融合与竞争	067
第一节 全球经济治理的观念维度	068
第二节 全球经济治理的观念融合	070
第三节 全球经济治理的观念竞争	078
结语	087
第四章 全球发展的制度平台：以联合国贸发会议为例	089
第一节 联合国贸发会议的成就及其决定因素	090
第二节 联合国贸发会议的局限及其制约因素	096
第三节 联合国贸发会议的复兴及其前景	101
结语	105

下篇 中国方案篇

第五章 2015 年后发展议程及其对中国的挑战	109
第一节 2015 年后发展议程：道义责任与切身利益	109
第二节 中国对国际发展进程的贡献	112
第三节 中国面临的挑战与应对	116
第六章 新时期中国南南合作的战略依托与选择	122
第一节 新时期中国南南合作的战略依托	123
第二节 中国与新兴大国的理念共鸣及利益汇合	124
第三节 新时期中国南南合作的战略选择	130
结语	133

第七章 亚投行、“一带一路”倡议与中国的国际秩序观	134
第一节 中国的国际秩序观:概念界定与分析路径	136
第二节 中国国际秩序观之演进:维护自主性	138
第三节 中国当今的国际秩序观:寻求影响力	149
结语	162
第八章 2030 年可持续发展议程与中国的经济外交	165
第一节 2030 年议程之于中国的意义	165
第二节 2030 年议程进展中的中国话语及实践	169
第三节 中国参与 2030 年议程的经济外交思路	174
结语	179
第九章 全球发展治理:中国与联合国合作的新态势	180
第一节 全球发展治理:新时期联合国主导作用的凸显	180
第二节 中国与联合国全球发展治理合作的新态势	183
第三节 中国与联合国全球发展治理合作的动因	191
第四节 政策建议	198
结语	201
参考文献	202
后 记	239

导 论

发展：从战略选择到全球治理

本书旨在考察近年来中国参与全球发展治理、推动全球发展议程的诸般举措，及其折射出的战略思维。自第二次世界大战(简称二战)之后布雷顿森林机制成为国际经济体系的核心规制架构以来，发展问题的重要性和受关注程度每每因时而变，但它始终是国际经济治理范畴内不可或缺的一部分。二战后 70 余年见证了国际经济全球化进程从关税减让等初级形态，到垂直分工等高级形态的曲折前行，也见证了发展议题从“国际经济新秩序”倡议到受制于“结构调整计划”而陷入停滞，再到“千年发展目标”的跌宕起伏。从这一意义上说，发展议程实际上是全球经济治理的一个缩影。本书因此可定性为关于中国与全球经济治理之间关系的探讨。

随着中国国力的日渐增长，以及中国与世界各国之间互动的愈发密切深入，全球经济治理这一主题特别是中国对全球经济治理的参与，已成为国内外学界关注的焦点。迄今为止，对该主题的研究，依照其侧重可以大致归纳为三类：

一是中国在全球经济治理进程中的地位演变及其根源。例如，斯里尼瓦萨·马度尔(Srinivasa Madhur)认为，随着全球经济重心向东转移，中国等亚洲国家将在 21 世纪的全球经济治理中发挥更强有力的作用。^①朱迪·基恩(Jodie Keane)等指出，中国将与美国、欧盟呈鼎足之势，共同成为全球经济治理的支柱。^②

二是中国对全球经济治理的影响。杰拉德·斯特兰奇(Gerard Strange)认为，中国已经借助全球治理向新自由主义提出了挑战；中国对全球经济治理的参与促

① Srinivasa Madhur, "Asia's Role in Twenty-first-century Global Economic Governance", *International Affairs*, Vol.88, No.4, 2012, pp.817—833.

② Jodie Keane and Dirk Willem te Velde: "The New Landscape of Global Economic Governance: Strengthening the Role of Emerging Economies", European Development Cooperation to 2020(EDC 2020) Project, Working Papers No.13, March 2011.

成了新自由主义霸权的瓦解。^①拉斐尔·利尔阿卡斯(Rafael Leal-Arcas)则认为中国在多边贸易体系内过于低调、被动,未能对全球经济治理起到应有的作用。^②

三是中国参与全球经济治理的策略和理念。国内学者就此有许多探讨。秦亚青认为,中国要明确表示自己的秩序理念和原则立场,积极参与国际制度改革,在维护国家利益的基础上,发挥作用并履行责任。^③黄仁伟认为,中国需要界定全球治理的总体框架和发展趋势,明确在全球治理体系中的地位和作用,坚持以经济领域的全球治理为核心,逐步提升在国际金融、国际货币、国际贸易体系中的地位。^④庞中英指出,全球治理的转型为中国从被全球治理到参加全球治理、在全球治理中发挥更大的作用提供了机会,中国参与治理世界应该构成全球治理转型的一部分。^⑤

总体而言,关于中国参与全球经济治理的研究已有一定积累,许多观点富于学术价值和启发意义。不过,由于分析目标及侧重点的差异,着眼于全球发展议程这一主题,集中考察中国对该进程之参与的研究尚不多见。有鉴于此,笔者试图对如下问题做出回答,即在新兴国家群体性崛起的关键时期,作为负责任的发展中大国,中国应当如何参与全球发展议程这一全球经济治理领域的核心环节;在全球发展议程的中国理念及方案的形成与实施过程中,中国又面临着怎样的机遇和挑战,应当采取怎样的对策。

接下来,我们将从基本概念、内容结构、主要观点等方面逐一作出概述,以勾勒出本书的轮廓及脉络。

第一节 基本概念

全球经济的治理架构基本成型于 20 世纪 40 年代中期;在此框架之下,发展不

① Gerard Strange: "China's Post-Listian Rise: Beyond Radical Globalisation Theory and the Political Economy of Neoliberal Hegemony", *New Political Economy*, Vol.16, No.5, 2011, pp.539—559.

② Rafael Leal-Arcas: "China's Attitude to Multilateralism in International Economic Law and Governance", *Journal of World Investment and Trade*, Vol.11, No.2, 2010, pp.259—273.

③ 秦亚青:《国际体系转型以及中国战略机遇期的延续》,《现代国际关系》2009 年第 4 期,第 35—37 页。

④ 黄仁伟:《全球治理与中国的地位和作用》,《国际展望》2010 年第 3 期,第 3 页。

⑤ 庞中英:《全球治理的转型——从世界治理中国到中国治理世界?》,《国外理论动态》2012 年第 10 期,第 13—16 页。

仅被视为国内层面的问题,同时亦作为有必要在国际层面予以应对的问题,得到国际社会——包括多边机构、发达国家和发展中国家的关注。考诸国际关系领域的相关文献以及国际经济组织的众多出版物,时常见“国际发展”或“全球发展”这一用语。然而,研究者很少对其作出严格而清晰的界定。就本书所关注的角度而言,笔者尝试对国际发展作出如下定义,即:一国以各种可能的方式给予另一国以帮助和支持,以推动其经济发展。国际发展的实施途径远不止于国际发展援助;事实上,国际发展议题及相关实践遍布于国际贸易、国际金融、国际货币、国际投资、国际迁徙甚至气候变迁等多个领域。^①以上述定义为基础,如果我们将其中的主体——“国家”放宽至“国际行为体”,那么这一概念的范畴也就从“国际发展”拓宽为“全球发展”。

从概念包含的范畴来看,本书关注的全球发展议程是全球发展治理的组成部分,^②而全球发展治理则是全球经济治理的维度之一。三者之间构成了从具体到广泛、层层递进的关系,如图1所示。



图1 基本概念之间的关系

首先,全球经济治理即“多边机构和进程在影响全球经济政策、法规与规章方面发挥的作用”。^③换言之,包括多边机制在内的各种国际行为体,出于保障国际经济交往正常运作等目的,对世界经济事务加以规制、调整或干预的种种举措,均可称为全球经济治理。这里至少有两层内涵值得注意:一是功能层面——全球经济治理的存在意义或根本职能在于发挥、实现某些功能或功用,至于这些功能究竟是什么,则取决于具体领域和场景;二是实施层面——无论何种职能,都需要有掌握相关资源与权力的特定行为体如国际组织予以执行,方有可能达成目标。

其次,全球发展治理可谓全球经济治理在发展问题领域的体现及展开。以联合国相关文件为基础,我们尝试对“全球发展治理”定义如下:多边机制、进程以促

① 详见本书第三章相关内容。

② 进入21世纪以来,随着联合国千年发展目标(MDG)日益取得进展并且受到各国重视,发展议程在国际发展治理中的地位也逐渐提升。尽管MDG于2015年到期,但作为其继任者的可持续发展目标(SDG)落实工作已在全球范围内启动;与前者相比,SDG受到国际社会重视的程度有增无减。

③ United Nations Document, A/66/506, “Global Economic Governance and Development”, 10 October 2011, p.2.

进发展中国家发展与福祉、加强发展中国家自主权为主要目标,在塑造全球发展理念、规则、政策等方面所起到的作用。^①这一界定所涉及的治理主体既包含主权国家、政府间国际组织,亦包含私营部门、非政府间国际组织等。

就功能而言,全球发展治理的主要目标在于促进各国尤其是发展中国家的经济发展。就实施而言,全球发展治理涉及的主体既包括世界银行等综合性的多边开发机构,也包括专注于官方发展援助(ODA)事务的发展援助委员会(DAC)等机构;发展治理涉及的议题与实践则广泛见诸国际贸易、国际金融、国际投资等众多领域。

再次,全球发展议程即历年来在联合国系列会议及峰会上产生的,关于国际发展愿景的共识,其中尤以各国共同认可的发展目标为核心内容。全球发展议程可谓国际社会公认的发展框架,对全球、地区以及国家等各层面的发展举措发挥着指导和协调作用。^②由于千年发展目标已经于2015年底到期,本书中如无特别说明,在提及“全球发展议程”时均指2015年后的发展议程,或2015年9月联合国发展峰会上通过的“2030年可持续发展议程”。

第二节 内容结构

本书遵循从一般到具体、从共性到个性的分析进路。之所以作此安排,原因是:尽管我们的核心意图在于探讨中国推动全球发展议程的战略,但全球发展议程的形成与表现自有其内在逻辑,且构成了中国参与其中的宏观背景。因此,如果仅仅把目光放在与发展议程直接相关的中国举措之上,那么发展议题的趋势演进与时代特征就会遭到忽视,得到的研究结论也很可能是单薄而片面的。相比之下,在探究中国方案的“个性”之前,首先考察国际发展进程的“共性”,或许是更为周全而妥当的路径。

基于这一分析路径,本书划分为上下两篇,即“全球发展篇”与“中国方案篇”。

^① 详见本书第九章相关内容。

^② Jose Antonio Ocampo, “Preface”, in United Nations, *The United Nations Development Agenda: Development for All*, New York: United Nations, 2007, p. III.

其中,上篇主要考察国际发展进程的深层次决定因素,以及现阶段国际发展的理念与机制特征。下篇主要考察中国对 2030 年可持续发展议程的讨论及落实,对南南合作等进程的参与,及其体现出的国际秩序观和新时期经济外交思路。

第三节 主要观点

本书各章节的主要观点分别如下:

上篇“全球发展篇”包含四章。第一章主要讨论中国国际关系学界关于全球发展问题研究的进展及特征。就近年来的研究状况而言,发展研究在中国国际关系学界仍然居于边缘或次边缘地位。较之于发展问题的“界定”和“根源”而言,“应对”研究无疑受到了更多关注。尽管全球发展问题涉及范围相当广泛,内涵也颇为丰富,但是相对而言,与援助相关的主题在既有研究中占据了明显的多数地位。鉴于这一背景,在探讨“应对”之前,对国际发展进程的内在机理、国际发展理念与机制加以考察,应该是必要和有价值的。这也正是本篇其余章节的重心所在。

第二章主要讨论国际发展兴衰起伏背后的内在逻辑。国际发展的起源和演变,必须置于南北双方的互动之中方能得到深入理解。而南北关联的产生、维系乃至巩固,非足够强力的利益纽带不可为。本章的分析表明,霸权与发展中国家之间的利益交换,是决定第二次世界大战(以下简称“二战”)以来国际发展兴衰起伏的关键。霸权投身于国际发展进程的内在逻辑与深层理念是一以贯之的,那就是根据欠发达国家的利益多寡或价值高低,来决定其支持力度。“利益交换”的逻辑,主导着国际发展进程的基本走向。霸权受利益驱使而支持国际发展,又在其认为利益有限甚至冲突的情形下削弱或放弃支持。此即二战后国际发展进程长期陷入低谷的主因。不过,“霸权主导型”国际发展范式的衰微,并不意味着国际发展本身再难有所作为。世界政治经济中的某些迹象表明,国际发展得以重振的契机或许正在孕育成型。

第三章主要探讨 2008 年全球金融危机之后,全球经济治理的观念演变。危机不仅改变了全球经济治理的实践,还深刻影响着各国对此的理念。全球经济治理的共识日益呈现出南北融合交汇的特质。与此同时,理念变迁的另一面则是持久的竞争甚至冲突。观念的融合与竞争主要沿着关于国际经济秩序之基本原则与规

范、秩序内主要行为体之间的互动方式、维系秩序所必需的国际组织之决策与运作方式这三条基本脉络而展开。开放的、兼具公平度与包容性的国际经济秩序,南北共治的多边合作,主要国际经济组织的变革已成为各国共识。国家与市场之争、多边合作中的权责分担之争、国际规制与国家自主性之争,则仍然是各国产生分歧的焦点。对包括中国在内的发展中国家而言,危机为各国反思全球经济治理提供了难得的契机,而实质意义上的改进则决非易事。

第四章以联合国贸易和发展会议为考察对象,主要讨论其在国际发展领域的得失,以及新千年之后迎来的重振与复兴契机。贸发会议在其三大支柱任务,即研究分析、建立共识与技术合作方面均取得了非凡成就,为发展中国家以更有益的方式融入世界经济作出了重大贡献。与此同时,源自外部的制约因素也影响着它的功能和绩效。新千年以来全球性多重危机的产生、全球化进程中悬而未决和正在出现的各种挑战,在凸显当前全球经济治理架构之弊端与缺陷的同时,也为联合国贸发会议提供了重振组织活力的契机。包括中国在内的南方国家崛起,需要贸发会议等联合国机构在国际经济事务中发挥更大作用,而贸发会议的重振与复兴,也离不开中国等新兴大国的有力支持。

下篇“中国方案篇”包含五章。第五章主要讨论 2015 年后发展议程及其对中国的挑战。2015 年后发展议程的最终成型,不仅关系到国际发展领域规范的生成、演化,更涉及南北国家在全球化进程中的利益得失与风险分担。面对这一情形,有若干关键点值得引起重视:首先,中国有必要推动发展议题成为国际议程的核心事务,提出 2015 年后发展议程的清晰构想。其次,中国需要把握权利与义务的平衡,坚持“共同但有区别的责任”原则;在不同议题领域,视具体情况分别采取或坚定或灵活的立场。最后,中国必须在推动 2015 年后发展议程的同时,高度重视本国的政策自主性与发展空间。

第六章主要讨论新时期中国参与及推动南南合作的战略依托与选择。中国南南合作的战略目标是自身和发展中世界争取更为有利的国际经济环境。出于基本理念、重大利益上的一致与契合,中国应当以新兴大国作为南南合作的关键性战略依托。概而言之,中国南南合作的战略选择可以归纳为“一个核心,两个层面”:一个核心即以发展为导向,指引和应对合作中的各项具体议题;两个层面即对内寻求、探索、拓展互利共赢的合作领域,对外争取更加公正的待遇和发展空间。在南

方国家之间开展合作的同时,还须尽可能以一致的立场和行动,通过与北方国家互动,改变现行国际经济机制中不公正、不合理的规则。从这一意义上说,中国和新兴大国并非当前国际体系的颠覆者,而是致力于让全球化更加均衡、共赢的改革者。中国与其他发展中国家的互动和共同努力,将是深刻影响全球经济治理未来走向的变革性力量。

第七章主要讨论亚投行、“一带一路”倡议与中国的国际秩序观。具体而言,我们以亚投行、“一带一路”倡议为切入点,通过这些标志性事件来审视中国国际秩序观的演变及其根本原因。亚投行、“一带一路”倡议的提出和启动,实为中国在 21 世纪国际秩序观之体现。新时期的秩序观可谓延续中的变化。其中,延续性主要反映在原则化信念层面,而变化主要反映在因果信念层面;较之于此前“维护自主性”的主导策略,“寻求影响力”在当今秩序观中的分量明显加重。这一具有深远意义的转变之所以发生,根源既在于中国社会经济发展已经走到了必须调整的关键时刻,亦在于既有国际经济秩序及其治理机制的重大缺陷。尽管此前维护自主性的策略不可谓不成功,但新时期内外条件的变化,已使其成效逼近极限。事实上,当今面临的发展瓶颈有着深刻的外部根源,即中国经济对外部世界的脆弱性依赖。脆弱性依赖与发展瓶颈之间的关联,解释了中国为何必须寻求更大的国际影响力:唯有通过培育与其他发展中国家之间的“扩散型互惠”,中国才有可能寻得下一阶段可持续发展的发展空间。

第八章主要讨论 2030 年可持续发展议程以及中国参与其中所体现的新时期经济外交思路。继联合国发展峰会之后,G20 杭州峰会再次让 2030 年议程成为举世瞩目的焦点。可以预见,它将是今后 15 年间国际发展合作的重心所在。2030 年可持续发展议程对于中国而言别具重要含义,这主要体现在正当性、广泛性和折中性等方面。中国关于新议程的原则表述与实质举措,构成了彼此呼应、相互支持的“话语—实践”反馈。从整体性、战略性视角来看,中国对 2030 年议程的参与和落实,折射出新时期的经济外交思路。其总体目标是以寻求、创造与其他国家的利益汇合点为基础,在推动全球经济治理改进的同时,为自身在国际经济体系中开辟出更广阔的发展空间。为实现该目标,“一带一路”倡议成为新时期经济外交的基本方案;它与落实 2030 年议程同属一体之两面,旨在将中国国家利益与国际社会尤其是发展中国家的集体利益融会贯通。值得注意的是,“一带一路”倡议体现着

国家与市场两种手段的结合;其成功关键也恰恰在于两种手段能否以及如何相得益彰。对此,中国近年来在许多场合提及的“义利并举、以义为先”提供了重要解答。

第九章主要讨论中国与联合国在全球发展治理领域的合作新态势及其动因。近年来,全球发展治理已成为中国与联合国合作的重点领域。在国家领导人、相关部委、企业及社会组织三个层次,中国与联合国的合作呈现不同于以往的新态势和鲜明的时代特征。中国与联合国合作深化拓展的根本动因,在于双方之间核心目标的一致性,以及关键能力的互补性。这种一致与互补同时体现在规范与实践层面,成为合作的坚实基础。值此发达国家深陷于诸多国内问题,在国际发展合作上日趋保守、退缩之际,来自中国等新兴发展中大国的积极支持愈发显得意义重大。展望未来,中国与联合国的全球发展治理合作方兴未艾,正当其时。

全球发展问题 开发、治理与治理

上 篇

全球发展篇

