

# 理念、机制、能力: 联合国与全球 发展治理的关系及其启示\*

邹志强

〔内容摘要〕 从千年发展目标到 2030 年可持续发展议程,全球发展治理的理念、机制与模式经历了持续转型,联合国的领导作用日益凸显,发挥着突出的理念引领、机制构建和能力提升作用。中国应继续加强与联合国的发展治理合作,利用联合国的理念引领优势内嵌式推广中国的发展倡议与理念,借助联合国的机制权威优势增强中国的发展治理权力,利用联合国的能力技术优势提升中国的发展治理参与水平。联合国及其发展议程可以成为新时期中国参与全球发展治理的重要路径和体现中国独特角色与大国担当的重要载体。中国可以推动 2030 年可持续发展议程与“一带一路”倡议的融合,打造全球发展共同体,提升自己在全球治理体系中的地位与话语权。

〔关键词〕 联合国 全球发展治理 2030 年可持续发展议程 “一带一路”

〔作者简介〕 邹志强,上海外国语大学中东研究所副研究员

全球发展治理是一个跨学科概念,伴随着世界发展问题的演变而呈现为一个日趋复杂和系统的全球性挑战。联合国是当今世界最为权威、最具影响力的综合性政府间国际组织,“一直是阐释和凝聚有关人类可持续发展和安全共同利益的中心论坛”,<sup>②</sup>为世界提供了众多全球治理公共产品。在全球发展治理的理

---

\* 本文系上海市社科规划一般项目“‘一带一路’背景下中国与伊斯兰大国参与全球经济治理及合作机制研究”(项目编号:2016BGJ001)的阶段性成果,并受到中国博士后科学基金特别资助项目(项目编号:2018T110328)的资助。

<sup>②</sup> Thomas G. Weiss, et al., *The United Nations and Changing World Politics*, Boulder: Westview Press, 2017, p. 378.

论与实践演变中 联合国承担着十分突出的引领角色。从四个“发展十年”、千年发展目标到2030年可持续发展议程 联合国通过持续推进的发展议程引领了全球发展治理进程 塑造了全球发展治理的面貌 在全球和各地区的发展治理中发挥着多层面的领导作用。虽然国内外学界关于联合国参与全球发展治理的研究成果十分丰富 但针对联合国究竟是如何引领全球发展治理的研究尚不够充分。与此同时 当前中国正在积极涉入全球治理进程 如何提升中国在全球治理中的制度性权力是一个重大课题。联合国无疑是新时期中国参与全球发展治理的重要平台和有效路径之一 而关键是中国应如何提升与联合国的全球发展治理合作 如何有效利用联合国平台提升自己在全球发展治理进程中的地位与话语权。<sup>①</sup> 本文尝试从理念、机制和能力三个维度分析和呈现联合国在全球发展治理中的核心作用 并结合“人类命运共同体”、“一带一路”等倡议探索中国与联合国加强全球发展治理合作的有效路径。

## 一、联合国发展议程与全球发展治理转型

全球发展治理是国际社会为解决发展问题、发展挑战、发展威胁而形成的各种制度性安排和实施的观念、政策与行动。从实践来看 全球发展治理致力于解决世界各国面临的发展难题与挑战 涵盖了经济增长、消除贫困、社会公正、保障人权、发展教育卫生事业、保护环境、和谐发展等十分广泛的议题 是一个极为庞大而复杂的系统工程。当前 全球发展治理的主要内容可以归纳为经济、社会与环境三大范畴 这也正是联合国2030年可持续发展议程的三大支柱。

联合国发展议程是在联合国框架下提出和通过的一系列国际发展倡议、承

---

<sup>①</sup> 参见张贵洪《联合国、二十国集团与全球发展治理》，《当代世界与社会主义》2016年第4期，第17～24页；孙伊然《中国参与全球发展议程：意义、举措与挑战》，《国际关系研究》2015年第2期，第72～84页；孙伊然《全球发展治理：中国与联合国合作的新态势》，《现代国际关系》2017年第9期，第36～43页；张春《中国参与2030年议程全球伙伴关系的战略思考》，《国际展望》2015年第5期，第112～127页；Stephen Browne, *The United Nations Development Programme and System*, London and New York: Routledge, 2012; Jan Vandemoortele, “From Simple-minded MDGs to Muddle-headed SDGs,” *Development Studies Research*, Vol. 5, No. 1, 2018, pp. 83～89。

诺、宣示、决议和行动计划等,是得到世界各国广泛认可的发展目标、发展愿景和发展共识的总称。其中,从20世纪60年代开始的四个“发展十年”、2000年开始的千年发展目标和2016年开启的2030年可持续发展议程最为重要、影响最大,也形成了联合国推动全球发展治理的三个主要阶段。正是在联合国发展议程的推动下,国际社会从主要关注经济增长到公正与人权,再到环境与发展,从以减贫为核心到经济、环境与社会的可持续发展。全球发展治理的方式、机制与模式也经历了重大变化。在此过程中,全球发展治理发生了从布雷顿森林体系下的机构主导到以联合国为中心的转变。<sup>①</sup>

二战后的很长时间内,西方主导的布雷顿森林体系下的机构是领导全球发展治理的核心机制,国际货币基金组织和世界银行长期主导了全球发展问题,而本应作为全球治理领导机构的联合国一度被边缘化。发达国家在议程与目标的设定方面始终占据主导地位,知识和影响力优势使其在全球发展目标的制定过程中掌握着制度性话语权。<sup>②</sup>

从20世纪60年代起,联合国连续实施了四个“发展十年”战略,创造性地提出和丰富了发展的概念,推动了国际发展合作与全球发展治理。联合国贸发会议、联合国开发计划署等推动发展的机构陆续建立起来,联合国在全球发展治理中的合法性得以提升,这推动了全球发展治理权力的多元化。联合国发展理念成为推动国际合作和塑造国际关系的重要推动力。2000年联合国千年发展峰会正式推出了千年发展目标,首次提出了系统的全球发展议程,这推动联合国在全球发展治理中获得了更为明确的主导地位。从2000~2015年,千年发展目标取得了突出成就,带动了全球发展合作与治理的深入推进。千年发展目标极大地推进了全球发展治理及相关的机制建设,其成功实施也显著加强了联合国系统的权威与中心地位。2015年9月的联合国发展峰会推出了空前系统的2030年可持续发展议程,致力于实现17个可持续发展目标,并细化为169项具体目标,

---

<sup>①</sup> 谢来辉《从“扭曲的全球治理”到“真正的全球治理”——全球发展治理的转变》,《国外理论动态》2015年第12期,第5页。

<sup>②</sup> 黄梅波、吴仪君《2030年可持续发展议程与国际发展治理中的中国角色》,《国际展望》2016年第1期,第25页。

以协调全球环境、社会及经济三方面的可持续发展。<sup>①</sup> 2030年可持续发展议程大幅拓宽了发展的范畴,以史无前例的发展指标体系推动世界在经济、社会和环境领域取得更大发展成就,强调“不让一个人掉队”的可持续发展道路,更加突出公平、包容和可持续发展,把经济、社会 and 环境的协调与可持续发展作为一个整体目标,将全球发展治理推向了一个新的发展阶段。

在全球发展治理的演变过程中,“发展”始终是联合国的工作重点和追求的核心目标之一,体现了联合国发展事业的延续性,也标志着联合国在建设全球发展共同体过程中发展理念、发展目标、发展手段的不断超越和转型。<sup>②</sup> 联合国秘书长在有关报告中指出,《2030年可持续发展议程》等成果文件建立了全球层面的总体框架,充分体现了最高政治级别的共同承诺,是联合国的治理核心作用得以加强的重要标志。联合国通过发展议程从根本上塑造和推动了全球发展治理的进程,成为全球发展治理的领导中心,而联合国发展议程也成为全球发展治理的指导框架和主要目标,推动了全球发展治理理念、机制、模式的转型。

首先,联合国发展议程推动了全球发展治理理念的转型,即更加强调平等、共赢的发展伙伴关系。分别于1972年、1992年、2002年和2012年召开的四次世界环境与发展会议见证了这一转变进程。在这一过程中,发展范畴日益扩大,理念被不断重新塑造。联合国发展议程的核心要素——共同责任、消除贫困和可持续发展,也是推动全球发展治理的基本原则。随着发展议程的持续推出,全球发展治理的目标日益清晰,发展理念也相应发生转变,即从强调推动“经济增长”到“消除贫困”,再到“可持续发展”,可持续、包容性发展等新理念日益占据主导地位,以追求经济增长为核心的传统发展观被可持续发展观所取代。2030年可持续发展议程的基本原则和价值是经济发展、社会公平、环境可持续以及“不让任何一个人掉队”,为新时期的全球发展治理提供了更为科学

---

<sup>①</sup> 详见 United Nations, “Transforming Our World: 2030 Agenda for Sustainable Development,” <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>。

<sup>②</sup> 张贵洪《联合国与人类命运共同体》,《当代世界与社会主义》2018年第1期,第153页。

务实的理念支撑。

其次,联合国发展议程推动了全球发展治理机制的转型,统筹促进各国和主要发展机构在全球发展领域的合作与伙伴关系。在治理机制上,联合国逐渐打破经合组织发展援助委员会的垄断,并发挥着更为重要的作用。<sup>①</sup>在2000~2015年,联合国千年发展目标有力地推动了各国和主要发展机构在全球发展领域的合作,促使国际合作层次的不断提升和合作方式的日益丰富。千年发展目标极大地推动了各方对发展中国家的援助,促使国际社会在全球发展事业上空前一致地团结起来。2030年可持续发展议程建立的新框架,使得各国之间的发展共识和国际合作平台都得到了加强,内容更丰富、方式更多样,全球发展伙伴关系成为推动发展治理最为重要的路径。

最后,联合国发展议程推动了全球发展治理能力的提升和模式的转型。在联合国的领导下,发展伙伴关系逐渐成为全球发展合作的核心目标,全球发展图景经历了重大变化,发展援助的捐助国与受援国界限模糊化,从给予援助到发展合作转变,参与主体大量增加。<sup>②</sup>原来处于世界经济边缘地带的新兴发展中国家成为新的援助主体,这大大改变了全球发展治理的面貌。日益重要的新兴国家行为体对与经合组织发展援助委员会密切相关的传统路径提出了挑战。<sup>③</sup>新兴援助主体的崛起显著改变了过去发达国家垄断发展援助的局面,为全球发展治理注入了新活力。这些援助主体利用自身的经济力量将发展援助与对外贸易、投资紧密结合起来,推动了发展中国家间发展治理合作及治理能力的提升,国际发展援助的多中心化趋势日益明显,成为推动全球发展治理转型的重要动力。

---

① 黄超《全球发展治理转型与中国的战略选择》,《国际展望》2018年第3期,第29页。

② Rebecca Schaaf, "The Rhetoric and Reality of Partnerships for International Development," *Geography Compass*, Vol. 9, Issue 2, 2015, p. 69.

③ Paolo de Renzio and Jurek Seifert, "South - South Cooperation and the Future of Development Assistance: Mapping Actors and Options," *Third World Quarterly*, Vol. 5, Issue 10, 2014, p. 1860.

## 二、联合国在全球发展治理中的理念、机制与能力

广义上来说,联合国在世界政治中主要在理念和行动两个方面发挥作用。<sup>①</sup>从千年发展目标到2030年可持续发展议程,联合国发展议程体现出开放性、包容性、可衡量性、前瞻性等特点,在减少贫困、推动增长、促进发展、改善国家治理能力等方面取得了显著成就,为全球发展治理转型做了充分的理论与行动准备,得到国际社会的广泛认可与高度支持。在联合国发展议程的推动下,全球发展治理的理念持续演进升级,治理机制经历创新和转型,治理能力不断得以提升,充分体现了联合国在全球发展治理进程中的价值、机制与能力理性。

### (一) 联合国在全球发展治理中的理念引领

规范和理念塑造公共政策,构建行为体的身份与利益,并通过嵌入具体的政策议程影响其行为方式。<sup>②</sup>从长远来看,联合国系统在发展领域更重要的贡献是推动世界就可可持续发展的理念与原则达成协议,而不是在具体援助项目上的影响。<sup>③</sup>长期以来,联合国既是全球发展理念的重要源泉,也是发展技术与路径的提供者,而设定发展议程是联合国发挥理念引领作用的重要路径。在推动全球发展事业的长期实践中,联合国创造性提出并推动了“发展”概念的形成与演变,并相继制订了日益全面系统的全球发展议程,通过倡议、谈判、宣传凝聚世界共识,引领全球发展治理的理念演变和不断升级。从四个“发展十年”的初步探索到千年目标和2030年可持续发展议程的系统规划,从联合国环境发展大会到千年峰会、可持续发展峰会的全球瞩目和一致行动,从专注于经济增长的单一发展目标到全面协调的可持续发展目标,联合国一路走在全球发展治理实践的前沿,引领和塑造了全球发展治理的理念变革。在推动可持续发展成为国际共

---

<sup>①</sup> Stephen Browne and Thomas G. Weiss, “The Future UN Development Agenda: Contrasting Visions, Contrasting Operations,” *Third World Quarterly*, Vol. 35, Issue 7, 2014, pp. 1326 ~ 1340.

<sup>②</sup> Daniel Berliner and Aseem Prakash, “From Norms to Programs: The United Nations Global Compact and Global Governance,” *Regulation & Governance*, Vol. 6, Issue 2, 2012, p. 149.

<sup>③</sup> Thomas G. Weiss, et al., *The United Nations and Changing World Politics*, Boulder: Westview Press, 2017, p. 302.

识的过程中,联合国作为引领者可谓厥功至伟。<sup>①</sup> 联合国作为人类发展智慧的源泉往往被低估,实际上联合国的许多理念改变了世界。<sup>②</sup> 联合国提出和推行的发展理念不仅成为全球层面的发展共识与集体行动,也已经通过引领与制度途径内化为世界各国的发展理念与政策,深入塑造了全球发展治理的面貌。有学者曾系统总结了改变世界的九大联合国理念,认为这些理念对世界经济、社会发展及环境保护产生了深远和广泛的影响。<sup>③</sup> 虽然联合国的发展理念和议程并不具有强制约束力,各地区、各国落实的情况也千差万别,但这并不妨碍联合国对全球发展理念的引领与塑造作用。

四个“发展十年”战略体现了联合国在全球发展治理方面的探索和努力,不仅扩大了发展的内涵,也为后来全球发展治理构建了一个丰富的话语和理念体系。千年发展目标是在四个“发展十年”战略经验和教训基础上对全球发展治理的传承和超越。<sup>④</sup> 千年发展目标基本形成了全球发展治理的目标和指标体系,首次将全球各国的发展意愿与力量凝聚为一个具体而宏大的发展愿景,并通过从外而内的内化进程将新的发展理念转变为各国的发展目标与政策,从根本上引领了全球发展的潮流,塑造了全球发展治理的方向。而2030年发展议程提出了包括经济、社会、环境的可持续发展目标体系,推动可持续发展成为全球发展的主流理念和共识。2030年发展议程的核心概念就是可持续发展,是全球发展治理理念转型的根本体现,代表了全球发展治理理念的科学方向。

联合国在引领全球发展治理理念的实践进程中,不仅提出新的发展理念,更注重落实这些发展理念。一方面,议程设置是发展议程和全球发展治理的关键环节,而联合国是全球发展治理议程设置最为权威的平台。无论是发达国家主导还是发展中国家主张的发展议程,最终都需在联合国框架内加以设定和推动,

---

① 孙伊然《联合国发展议程的现状和走向》,《现代国际关系》2012年第9期,第43页。

② Stephen Browne and Thomas G. Weiss, “The Future UN Development Agenda: Contrasting Visions, Contrasting Operations,” *Third World Quarterly*, Vol. 35, Issue 7, 2014, pp. 1326 ~ 1327.

③ Richard Jolly, Louis Emmerij and Thomas G. Weiss, *UN Ideas That Changed the World*, Bloomington: Indiana University Press, 2009. 这九大理念包括人人享有人权、性别平等、发展目标、更公平的国际经济关系、较贫困国家的加速发展战略、社会发展的优先权、环境的可持续性、和平与人类的安全和人类发展。

④ 张贵洪《联合国、二十国集团与全球发展治理》,《当代世界与社会主义》2016年第4期,第20页。

以获取合法性。在发展议程的制定过程中,联合国通过广泛听取各方意见,努力把真正反映世界发展需求的紧迫性问题列入发展议程,站在全球发展问题的最前沿设置符合全球利益的紧迫性议程。国际社会也主要围绕着联合国提出的议程框架进行讨论和协调,联合国的议程设置能力与水平受到世界各国尊重和推崇。另一方面,联合国及其发展系统积极推动发展理念转化为世界各国的发展规划,引领世界各国落实发展议程、转变发展模式。例如,联合国西亚经社理事会在推动中东阿拉伯国家发展理念的转变和落实中发挥着突出作用。2015年12月,联合国西亚经社理事会向成员国提出了落实2030年发展议程的全面战略,随后推动通过《关于在阿拉伯国家实施2030年可持续发展议程的多哈宣言》,为实施可持续发展目标设定了区域路线图。到2018年,联合国西亚经社理事会已制作了350多种知识产品,包括政策工具、行为准则、方法和培训模块,以影响阿拉伯国家发展政策的制定等。<sup>①</sup>

## (二) 联合国在全球发展治理中的机制构建

构建规则制度并保障其得到执行是全球治理的核心问题。<sup>②</sup> 联合国逐步确立了在全球发展治理中的权威与核心地位,而其作用的实现有赖于不断创造和完善协商治理平台,优化治理效果。除了联合国大会、联合国经社理事会在发展规范、议程和政策制定中的领导作用之外,联合国发展系统在国际发展实践、业务操作等方面运用资金、技术、专业资源来促进和实施全球发展合作与治理。<sup>③</sup> 联合国发展系统包括从事发展业务的众多专门机构、基金、方案、项目以及其他实体,是一个复杂的发展治理网络,并凭借其丰富的资源和专业能力,成为世界各国推动发展的首选合作伙伴,是确保联合国在全球发展治理中发挥领导作用的重要基础。

首先,联合国一直努力为各国推进全球发展治理构建机制与平台。联合国通过长期持续推进全球发展议程而树立了在全球发展治理中的权威地位。从20

---

<sup>①</sup> 详见 UNESCWA, “Annual Report 2018,” [https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/annual\\_report\\_layout\\_final\\_august1\\_web.pdf](https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/annual_report_layout_final_august1_web.pdf).

<sup>②</sup> 戚龙飞、吕永红《国际组织是推动全球治理的重要力量》,《新疆社科论坛》2019年第3期,第30页。

<sup>③</sup> 孙伊然《全球发展治理:中国与联合国合作的新态势》,《现代国际关系》2017年第9期,第37页。

世纪 60 年代起, 联合国推动了贸发会议、开发计划署等国际发展机构的建立。冷战后联合国围绕全球发展议题举办了世界环境与发展大会等一系列全球性会议, 推动了可持续发展全球共识的形成。为落实千年发展目标, 联合国推动建立了大量发展合作机制, 努力构建全球发展伙伴关系。在 2030 年可持续发展议程的拟定和落实过程中, 联合国建立了“四轨并进”格局的治理框架, 即联合国大会、开放工作组、可持续发展高级别政治论坛和政府间可持续发展融资专家委员会。<sup>①</sup> 全球发展议程特别是可持续发展议程认可以价值为基础的联合国作为唯一普遍性的国际组织, 它能够将满足人类需求和确保安全、人权、司法和健全的治理结合起来。<sup>②</sup> 联合国发展系统的数十家相关机构作为发展伙伴和治理机制广泛参与到发展议程的落实进程中, 推动成员国制订相应的国家战略并向联合国报告进展情况, 联合国也定期发布年度评估报告等, 为各国推进发展议程提供参照。

其次, 联合国利用自身机制优势推动国际协调和发展议程的落实。全球发展问题涉及的主体、利益以及技术问题十分广泛, 并随着治理实践的深入推进而日益复杂。相对而言, 只有联合国可以应对全球发展治理中纷繁复杂的利益关系、相互交织的多元主体、不断加剧的相互博弈, 最终取得最大公约数, 达成让各方都能接受的全球发展议程。例如, 在“后 2015 年发展议程”的协商中, 联合国以及开发计划署在 100 多个国家开展一般性磋商和主题性磋商活动, 成立了多个工作组和咨询机构, 整个联合国系统内部的力量都在经社部和开发计划署的牵头下通过工作组而调动起来,<sup>③</sup> 推动国际社会最终达成了 2030 年可持续发展议程。在地区和国家层面, 联合国针对不同环节利用多种机制推动发展议程的落实。一是广泛参与世界各国的发展议程磋商, 积极推动发展议程进入各国的发展规划和优先议程。如联合国各区域经社理事会和开发计划署区域办事处等机

---

① 黄梅波、吴仪君《2030 年可持续发展议程与国际发展治理中的中国角色》,《国际展望》2016 年第 1 期,第 22~23 页。

② Stephen Browne and Thomas G. Weiss, “The Future UN Development Agenda: Contrasting Visions, Contrasting Operations,” *Third World Quarterly*, Vol. 35, Issue 7, 2014, p. 1326.

③ 吴红波《2015 年后的国际发展合作——联合国的视角》,《国际展望》2013 年第 3 期,第 7 页。

构参与各国发展议程的磋商和国家发展规划的制定。二是联合国专门机构在具体的议程领域建立组织协调机制,达成发展纲要或行动计划。如联合国环境规划署与地区国家在环境领域建立落实发展议程的沟通协调机制,联合国教科文组织积极与各国达成教育发展路线图。三是通过跟踪和评估机制建立地区国家发展议程的落实监督机制。如联合国统计司对有关各国发展议程的数据进行汇总分析,各专门机构持续推动各国对发展问题的关注、提高国家履约水平等。

最后,联合国既注重全球层面的发展机制构建,也注重区域内相关发展机构和力量的整合。总体上来看,联合国发展事务通常由一位联合国副秘书长负责,并由开发计划署和经社部相关负责协调与发展事务的机构共同参与,规划联合国发展系统的整合图景。联合国对以各地区经社理事会为代表的地区发展委员会在落实2030年可持续发展议程中的作用提出了要求,并将之归纳为七个方面。<sup>①</sup>具体到地区层面,一般由地区经社理事会和地区发展委员会负责该地区发展事务的协调,秘书长还任命有大使级协调员;成立区域发展联合工作组,推动发展议程进入地区各国的发展规划和优先议程;各专门机构在具体的议程领域构建组织协调机制,与地区组织或对象国达成中短期发展纲要或行动计划;通过跟踪和评估机制建立地区国家发展议程的落实监督机制;致力于地区发展伙伴关系建设,为地区国家落实发展议程提供协商、筹资、援助等多元化平台。

### (三) 联合国在全球发展治理进程中的能力提升

联合国作为最广泛、最具权威的政府间国际组织,在全球发展领域积累了崇高的国际威望和丰富的治理经验,在理念塑造、议程设置、发展融资和贯彻执行等方面的治理能力没有其他组织或机构能够与之相比。联合国不断提出发展问题的折衷方案、设定议程、制定规范以及在各方之间建立共识,尝试弥合成员国

---

<sup>①</sup> 这七个方面包括:1)将可持续发展目标融入各国的发展规划和财政政策框架之中;2)促进各国政策与联合国发展目标的一致性、连续性和协调性;3)加强各国落实2030年可持续发展议程的数据统计能力;4)明确和提升发展融资的有效方式和来源创新;5)利用科学、技术和创新支持2030年可持续发展议程;6)提升南南合作和地区伙伴关系;7)将有效的地区经验和模式转化为全球公共产品。详见 United Nations, "Implementation of 2030 Agenda for Sustainable Development: The Role of Regional Commissions," <http://www.regionalcommissions.org/Agenda2030p.pdf>。

之间的分歧,向它们提供有效信息和知识并希望借此影响其内外政策。<sup>①</sup> 联合国尤其重视各地区发展机构的能力建设和作用发挥,通过构建现代治理框架、提升信息技术利用、完善发展融资以及丰富国际发展伙伴关系等多种方式,从外部推动各地区的发展议程顺利落实,并努力培育和提升地区国家实现可持续发展的内生动力。

首先,联合国推动各国构建开放透明的发展治理架构,不断提升发展融资能力。一方面,联合国利用自身的理念引领和议程设置能力,主动塑造地区国家的发展政策和议程,提供发展治理的指导性思路,推动符合各地区国家发展需求的紧迫性问题列入发展议程,提升各国发展治理机构的地位,帮助建立更权威和开放的发展治理架构,推动政府治理能力的现代化。另一方面,联合国积极创新发展援助和筹资机制,提升自身以及各地区国家的发展融资能力。发展议程推出之后,联合国要求地区各国制定、公布和反馈本国的执行情况,建立和完善落实评估与监督机制。在发展融资能力的建设中注重“援助有效性”,增强援助接收国的自主发展能力与政策操作空间。联合国各地区经社理事会牵头组织地区国家召开部长级会议、专家研讨会等,推动各国落实发展承诺,根据国家优先议程和2030年可持续发展议程的要求制定发展融资战略和提升国内资源配置能力。当前,联合国发展系统正围绕可持续发展议程推动改革,推行问责制,致力于提升发展融资能力。

其次,努力构建多元化发展伙伴关系,提升各国发展治理能力。2030年可持续发展议程的第17项目标(G17)着力于构建全球发展伙伴关系,这也是发展议程得以实现的重要保障。联合国各地区经社理事会和开发计划署与地区国家开展参与主体广泛的一般性磋商和主题性磋商活动,成立多样化工作组和咨询机构,注意发挥各种国际组织和行为体的能力优势,建立和强化政府、非政府组织、国际组织多层面的全球地区发展伙伴关系。在政府层面,联合国各地区经社理事会致力于推动各国政府提升治理能力和落实发展议程的能力。例如,联合国

---

<sup>①</sup> Thomas G. Weiss, et al., *The United Nations and Changing World Politics*, Boulder: Westview Press, 2017, p. 277.

积极支持地区国家加强统计机构和数据系统的能力,以便能获取及时可靠的优质分类数据,推动以透明和负责任的方式加强公私合作,有效利用地球观测和地理空间信息等各领域数据,同时确保各国在支持和跟踪进展过程中享有自主权。<sup>①</sup>在民间层面,联合国与地区私营部门、民间社会组织等机构加强合作,培育更具包容性、可持续性的社会发展力量。在国际组织层面,联合国通过与其他全球性与地区性国际组织的伙伴关系,共同为提升各国的发展治理能力而努力。联合国一直努力加强全球可持续发展伙伴关系,以多利益攸关方伙伴关系作为补充,调动和分享知识、专长、技术和财政资源,以支持所有国家尤其是发展中国家实现可持续发展目标,鼓励和推动建立有效的公共伙伴关系、公私伙伴关系和民间社会伙伴关系。

最后,联合国不断提升贯彻执行能力。联合国坚持探索落实发展议程的有效途径,其贯彻执行能力在千年发展目标开始落实以来得以不断提升。例如,为了更好地跟进和监督千年发展目标的落实情况,联合国定期发布《千年发展目标报告》等出版物,通过量化对比增强各国落实这一目标的责任感和紧迫感。2030年可持续发展议程建立了一套更为科学系统的监督、衡量和执行机制,以推进议程在各地区和国家层面的落实情况。联合国往往通过其发展系统的专门机构、基金和项目发挥作用,其全球发展治理功能在发展系统的专业化机构身上体现得更为鲜明和突出。例如,联合国环境规划署在全球环境治理过程中促使国家和非国家行为体遵守环境行为规则和规范,建构全球环境治理领域的问题、议程、规范和行动,发布《全球环境展望报告》,主持和促成国际环境法规的制定,推动了环境治理理念与规则的形成,协助各国政府提高参与全球环境治理的能力等。<sup>②</sup>此外,联合国积极开展技术援助,努力提升发展中国家利用信息技术等新技术的水平,分享最佳实践案例,增强贯彻执行能力。

---

① 详见 United Nations, "Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development," <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>.

② 薄燕《环境治理中的国际组织:权威性及其来源——以联合国环境规划署为例》,《欧洲研究》2007年第1期,第92~93页。

### 三、中国和联合国合作参与全球发展治理的路径

当前,中国已经发展成为具有全球影响力的世界大国,对全球治理的参与力度不断扩大,但由于受到西方主导的国际制度和话语体系的制约,中国在全球治理中的地位与话语权仍然不高。国际组织的中立地位和全球经验有助于中国发展理念的全球共享。<sup>①</sup> 由于联合国在发展理念、机制、能力等方面具有无可比拟的优势,中国在参与全球发展治理的进程中,以联合国发展机构为平台或合作伙伴,则将事半功倍。<sup>②</sup> 因此,联合国是新时期中国参与全球发展治理的理想平台和有效渠道。

当前中国与联合国在全球发展治理领域拥有各自优势,合作空间和潜力巨大,正呈现出前所未有的良性互动态势。一方面,来自中国的发展资金、技术和经验对联合国来说日益重要和关键。中国是全球发展治理的重要参与者,一向明确支持联合国的发展治理理念,积极倡导与践行全球发展议程,力所能及地提供资金、技术和制度援助。例如,2010年中国与联合国开发计划署联合成立了中国国际扶贫中心;2015年中国宣布成立国际发展知识中心,在全球范围内积极分享中国发展经验。另一方面,中国通过联合国平台提升了对全球发展治理进程的参与水平和影响力。中国积极在联合国平台上阐述自身的发展理念,推出聚焦共同发展的“一带一路”倡议,设立各类发展援助基金,这体现出中国在全球发展治理上扮演更为积极和更有担当角色的姿态。

联合国及其发展议程是新时期中国参与全球发展治理的重要路径、体现中国独特角色与大国担当的重要载体,也有利于提升中国在全球发展治理中的权力地位。今后,中国应进一步将自身发展倡议与联合国框架下的全球发展伙伴关系、2030年可持续发展议程紧密结合起来,利用联合国的理念引领优势嵌入式推广中国的发展倡议与理念,利用联合国的机制权威优势合法地增强中国的

<sup>①</sup> 祁怀高《中国发展理念的全球共享与国际组织的作用》,《国际观察》2014年第6期,第18页。

<sup>②</sup> 孙伊然《全球发展治理:中国与联合国合作的新态势》,《现代国际关系》2017年第9期,第42~43页。

发展治理权力,借助联合国的专业能力优势有针对性地提升中国的发展治理水平。

第一,在机制上将联合国作为中国参与全球发展治理的核心平台,提升与联合国发展系统各机构的制度化合作水平。中国坚定支持以联合国、世界贸易组织为代表的多边合作机制,以实际行动维护其权威性与合法性。<sup>①</sup>作为全球发展治理的核心多边机制,联合国虽然面临诸多挑战,但具有不可替代的作用,而且全球发展治理需要一个更加强大和有效的联合国。中国一向是联合国机制的坚定支持者和维护者,在全球发展治理中应为维护和支持联合国发挥领导作用,协调国际社会采取一致行动,为构建共同发展繁荣的全球命运共同体而努力。共同实现2030年可持续发展议程目标离不开联合国的协调推动,“一带一路”建设也要坚定地维护联合国在全球治理中的权威性。<sup>②</sup>在近年来的联合国可持续发展高级别会议上,中国代表多次表示,各国应共同构建新型全球发展伙伴关系,形成以联合国为核心、南北合作为主渠道、南南合作为补充的合作格局。<sup>③</sup>未来中国应以联合国为核心参与全球发展治理,积极为联合国实现2030年发展议程设定的目标做出更大贡献,以实际行动维护联合国在全球发展治理进程中的领导地位。

近年来中国对联合国发展治理的支持力度不断加大,中国领导人在联合国平台上多次明确表达了愿通过多种途径为全球发展治理做出更大贡献的积极想法,并以实际行动为联合国发展项目提供资金援助、技术支持、能力培训。例如,中国宣布设立20亿美元的“南南合作援助基金”、总额10亿美元的“中国—联合国和平与发展基金”,设立南南合作与发展学院,建立国际发展知识中心,积极分享和交流发展经验等。这体现了国际援助和发展合作的新思路和新举措,也预示着中国在争取国际话语权和设置国际议程方面的突破。<sup>④</sup>中国在全球发展领

---

① 吴志成、刘培东《促进多边主义与全球治理的中国视角》,《世界经济与政治》2020年第9期,第42页。

② 韩笑《全球发展治理视域下的“一带一路”建设》,《国际观察》2018年第3期,第124页。

③ 史霄萌、王建刚《中国代表呼吁构建新型全球发展伙伴关系》, [http://news.xinhuanet.com/2017-07/20/c\\_1121352685.htm](http://news.xinhuanet.com/2017-07/20/c_1121352685.htm)。

④ 张贵洪《联合国强大 世界更美好》,时事出版社2016年版,第45页。

域的承诺和贡献日益增多,但未来仍应注意把握“以我为主”与“借力使力”的平衡。中国应借助联合国发展系统各机构的道义权威和专业能力,将中国的发展资金和理念更为制度化地嵌入到联合国的全球发展议程与治理行动之中,撬动更多的国际资金和各方资源参与进来,提升中国发展治理实践的国际影响力。

第二,在理念上高举全球发展伙伴关系的旗帜,致力于打造全球发展共同体,并通过规范和组织创新为全球发展治理注入新活力。联合国倡导的全球发展伙伴关系与中国提出的人类命运共同体在理念和目标上深度契合,通过创新发展合作机制可以将二者有效融合起来,成为中国参与全球发展治理的重要抓手。在全球发展治理实践中,中国不仅着力在以联合国为代表的多边层面推动构建新型全球发展伙伴关系,也在双边国际发展合作中倡导这一理念,打造命运共同体。未来中国应当充分利用联合国在全球发展治理中的权威地位和作用,抢占道德高地,拓展双边和全球层面的发展治理合作,提供更为实质性的公共产品,对发展中国家作出切实的物质性承诺。<sup>①</sup>

当前,中国正在逐步由传统规则的追随者、融入者、接受者转变为新规则的参与者、创造者和引领者。<sup>②</sup>中国积极创新全球发展治理合作机制,参与构建新型全球发展伙伴关系,已经成为全球发展治理的重要推动力量。一方面,中国通过提出新的发展理念寻求规范创新,实现全球发展治理体系的增量改进。中国已成为对外援助大国,一直强调受援国自主发展能力,并在更大的国际经济新秩序与和平发展框架下看待全球发展问题,注重建立平等互利的新型双边与国际经济关系,更重视可持续的发展与安全理念,提出“新型义利观”、“以发展促和平”、“人类命运共同体”等理念。“北京模式”与南南合作的关联凸显了中国在发展援助进程中作为捐助国与伙伴国的双重身份。<sup>③</sup>另一方面,中国通过建立新

---

① 张春《中国参与2030年议程全球发展伙伴关系的战略思考》,《国际展望》2015年第5期,第115、125页。

② 盛斌、高疆《中国与全球经济治理:从规则接受者到规则参与者》,《南开学报(哲学社会科学版)》2018年第5期,第18页。

③ Monica DeHart, “Remodelling the Global Development Landscape: The China Model and South – South Cooperation in Latin America,” *Third World Quarterly*, Vol. 33, Issue 7, 2012, p. 1372.

的发展合作机制实现组织创新,成为新时期全球发展治理的驱动和领导力量。2013~2016年,中国连续发表了三份有关“后2015年发展议程”和2030年发展议程的政府立场文件,积极推动全球发展议程的塑造,并通过中非合作论坛、金砖国家领导人峰会、77国集团等多边外交平台倡导全球发展伙伴关系。中国主动牵头成立亚投行、金砖国家开发银行、丝路基金、南南合作援助基金等一系列新型合作机制,不断创新全球发展治理的形式与机制,推动国际社会构建新型全球发展伙伴关系和全球发展共同体。“一带一路”倡议提供了具有广泛包容性的发展平台,建立共商、共建、共享的发展伙伴关系,成为推动全球发展治理的“中国方案”。共商、共建和共享共同构成了中国参与全球治理理念的有机体系。<sup>①</sup>而这些理念的全球共享需要嵌入到联合国的权威平台之中,尤其需要融入全球发展伙伴关系的构建进程中。

第三,在实践中推动2030年可持续发展议程与“一带一路”倡议的进一步融合,不断提升中国在全球治理中的能力与地位。当前,落实2030年可持续发展议程是全球发展治理的核心任务,也是国际社会的共同责任。各国都在积极将2030年可持续发展议程同本国发展战略进行对接,使本国发展目标与全球发展议程相融合,实现相互促进、共同发展。中国应就实现2030年可持续发展议程的目标作出更为明确的承诺,并通过联合国平台扩大国际发展援助与合作力度,为其他发展中国家落实2030年可持续发展议程提供务实援助。

“一带一路”倡议与2030年可持续发展议程的主旨深度契合,二者均紧紧抓住发展这一核心问题,在不同层面推进全球和地区发展治理进程,因此加强与联合国的发展治理合作是顺利推进“一带一路”的重要途径。中国通过“一带一路”框架下日益广泛的国际发展合作,为沿线国家实现可持续增长提供新的动力,也在理念和实践上有力地响应和推动了2030年可持续发展议程。2017年5月,联合国秘书长古特雷斯指出,“一带一路”倡议与联合国2030年可持续发展议程相辅相成,为沿线国家摆脱经济困境、实现2030年可持续发展议程目标提供了现实

---

<sup>①</sup> 张宇燕《全球治理的中国视角》,《世界经济与政治》2016年第9期,第8页。

路径。<sup>①</sup> 随着“一带一路”倡议取得日益突出的发展成就,联合国也更加重视“一带一路”倡议在推动 2030 年可持续发展议程和全球发展治理中的积极效用。推动“一带一路”倡议与联合国 2030 年可持续发展议程积极对接,通过多种合作方式使双方发展理念实现机制化的融合共振,可以有效增进国际协同效应,使中国特色的发展理念与联合国发展议程有机结合起来。2016 年 9 月,中国与联合国开发计划署签署关于共同推进“一带一路”建设的谅解备忘录;2016 年 11 月,联合国大会首次在决议中写入中国的“一带一路”倡议,呼吁世界各国参与这一倡议;2019 年 4 月,中国与联合国亚太经社理事会签署关于推进“一带一路”倡议和 2030 年可持续发展议程的谅解备忘录。古特雷斯多次表示联合国认同并支持“一带一路”倡议,将之作为落实可持续发展目标和实现绿色发展的重要机遇;中国也表示联合国是共建“一带一路”的重要合作伙伴。这充分显示出中国的发展治理理念与实践得到联合国的高度认可,显著提升了中国在全球发展治理体系中的声誉和地位。未来,随着“一带一路”倡议在推动沿线国家发展和 2030 年可持续发展议程上取得更大成效,中国在全球发展治理体系中的地位和话语权也将随之提升。

## 结 语

联合国成立 75 年来,其地位与作用一直受到世界各国政府和学界的高度关注和讨论,而全球发展治理是一个最能体现联合国权威、地位和作用的重要领域。应该看到的是,联合国在当今国际体系中的能力是有限的,在全球发展治理中表现出理念贯彻困难、治理结构松散、治理能力不足等问题。而且联合国发展议程并不具有强制性,缺乏强有力的监督和执行保障,各国的优先议程也并不完全一致,协调治理的难度很大。但正是因为发展问题所具有的全球性、紧迫性、整体性和不可分割性,联合国在全球发展治理领域获得了更大的权威和道义优

---

<sup>①</sup> 李秉新、李晓宏《联合国秘书长古特雷斯“一带一路”为应对全球性挑战提供新机遇》, <http://world.people.com.cn/n1/2017/0512/c1002-29269790.html>。

势,全球发展治理是需要联合国更加有所作为的重要领域。虽然联合国在应对很多全球性挑战上难言成功,但其使命中蕴含的伟大理想使之拥有领导建立一个可持续发展的世界及全球治理框架的潜力。<sup>①</sup>

新时期,中国和联合国之间的相互需求度与合作水平正在日益提升,全球发展治理已成为中国与联合国深化合作的重要领域。未来中国应更为积极地借助联合国平台推动中国的发展理念、机制和政策走出去,提升中国在全球发展治理进程中的地位与影响力。通过联合国这一权威、系统和专业化的治理机制与平台,中国参与全球发展治理的有效性将得到更大提高。这既有利于排除西方国家的各种质疑和干扰,也有利于消除来自发展中国家的疑虑和误解,避免政治纷争,以更为客观中立的身份,名正言顺地参与全球和各地区发展治理,嵌入式推广中国特色的发展理念、政策和公共产品,助力“一带一路”倡议的顺利实施,进而提升中国在全球治理体系中的地位与话语权。

---

<sup>①</sup> 参见 Ken Conca, *An Unfinished Foundation: The United Nations and Global Environmental Governance*, New York: Oxford University Press, 2015, pp. 215 ~ 216。

cooperation in recent years. It not only affects the evolution and reshaping of the maritime power strategy in East Asia , but also causes a far-reaching impact on the global landscape of maritime power. The impact even spreads and penetrates to other areas. As an emerging major country committed to building a “maritime community with shared future” and a country that the “Indo-Pacific Strategy” targets ,China should attach importance to such maritime power cooperation and take corresponding action.

**Keywords** “Indo-Pacific Strategy” , US-Japan alliance , maritime power , maritime containment , cooperation mechanism

**About the Authors:** Yang Zhen is Deputy Director of the Center for Northeast Asian Studies , Shanghai University of Political Science and Law , Distinguished Research Fellow of the Center for South Asian Studies , Fudan University; Ding Yi is Assistant Research Fellow of the Shanghai Institute for Global Security and Governance , Shanghai University of Political Science and Law; Cai Liang is Research Fellow of the Center for Asia-Pacific Studies , Shanghai Institutes for International Studies.

**Yang Zhen , Ding Yi and Cai Liang**

## ***Global Governance***

---

131 Idea , Mechanism and Capability: The Relationship between the United Nations and Global Development Governance and the Inspiration

**Abstract:** From the Millennium Development Goals to the 2030 Agenda for Sustainable Development , the idea , mechanism and model of global development governance have undergone continuous transformation , and the United Nations has played an increasingly more prominent role as a leader in guiding ideas , building mechanisms and enhancing capabilities. China should continue to strengthen cooperation in development governance with the United Nations as well as utilize the idea-leading advantage of the United Nations to promote China’s development initiatives and ideas , the authoritative mechanisms of the United Nations to enhance China’s development governance power , and the capability and technology advantage of the United Nations to improve China’s participation in governance development. The United Nations and its development agenda can be viewed as an important path for China to participate in global development governance in the new era and an also important carrier that reflects China’s unique role as a major power. China can push forward the integration of

the 2030 Agenda for Sustainable Development and the “Belt and Road” Initiative , build a global development community , and enhance its status and discourse power in the global governance system.

**Keywords:** United Nations , global development governance , 2030 Agenda for Sustainable Development , “Belt and Road” Initiative

**About the Author:** Zou Zhiqiang is Associate Research Fellow of the Middle East Studies Institute , Shanghai International Studies University.

**Zou Zhiqiang**

*Academic Events* —————

149 Call for Papers for the 12th Shanghai Youth Forum on Global Studies