

# 西方在国际组织中维持话语主导权的 几种常见策略\*

——以联合国 2030 年议程制定中的门槛管理为例

张 春

**摘 要：**与千年发展目标的制定相比，联合国 2030 年议程在制定时面临完全不同的国际战略环境，其中最为重要的原因是西方国家相对衰落，发展中国家特别是新兴大国整体崛起。对西方而言，制定和落实千年发展目标时的主导地位现在面临严峻挑战，如何以较小甚至最小成本延续这一主导地位，是整个西方在 2030 年议程制定过程中的核心关切。充分发挥自身比较优势，尽可能压缩发展中国家特别是新兴大国日渐扩大的比较优势，西方发展出一套门槛管理战略，具体包括“两降两升”四个方面：即降低参与门槛和成本门槛，提高道德门槛和技术门槛。这一门槛管理的核心在于充分运用西方的比较优势，贬抑发展中国家特别是新兴大国的潜在影响，从而维护其主导地位。由于发展水平差距明显，西方很大程度上实现了其战略目标，而发展中国家则所获有限。发展中国家特别是新兴大国实现从能力到权力的转换，仍需重大的理论和实践努力。

**关键词：**联合国 2030 议程 全球发展治理 主导权 门槛管理

**中图分类号：**D82 **文献标识码：**A **文章编号：**1005-4812 (2018) 03-0080-96

2015 年 9 月的联合国发展峰会成功通过了联合国 2030 年可持续发展议程 (UN 2030 Agenda for Sustainable Development, 以下简称“2030 年议程”),<sup>①</sup>以

\* 感谢《国际观察》匿名评审专家及编辑部老师的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

<sup>①</sup> 新议程在制定过程中曾几度变更名称：2013 年前更多使用“后千年发展目标 (post-MDGs)”，

接替联合国千年发展目标 (Millennium Development Goals, 简称 MDGs), 指导此后 15 年的全球发展合作。2030 年议程的制定历时 5 年, 主要包括三个阶段, 即 2013 年 7 月前的开放性咨询和参与式讨论时期, 2013 年 9 月至 2014 年 7 月的议程与参与行为体压缩时期, 及 2014 年 9 月至 2015 年 7 月的政府间谈判时期。<sup>①</sup>与 MDGs 制定相比, 2030 年议程的制定面临全新环境: 一方面, 2008 年全球金融危机的爆发加速了国际权势转移进程, 全球力量对比正朝向有利于南方国家的方向发展; 另一方面, 西方国家参与 MDGs 制定的主导权及由此而来的 MDGs 合法性不足,<sup>②</sup>提醒发展中国家应更大程度地参与新议程制定。这意味着西方在国际发展中的长期主导地位面临前所未有的挑战。因此必须追问一系列问题: 就 2030 年议程的制定而言, 西方国家在国际发展中的主导地位是否得以延续? 如果答案是肯定的, 那么西方国家是如何实现这一目标的? 对包括新兴大国在内的发展中国家而言, 西方国家战略战术的成功有何启示或教训? 笔者认为, 基于发展水平差异, 西方国家在设法解决 MDGs 的合法性、为发展中国家提供更大参与空间等问题的同时, 通过系统性的门槛管理战略, 成功地维持了自身在国际发展中的主导地位, 同时也遏制了发展中国家的上升态势。本文将在全面分析西方国家在 2030 年议程制定过程中所采取的门槛战略四个要素的基础上, 尝试提出发展中国家特别是新兴大国参与国际发展的战略思路。

### 一、参与门槛管理与合法性提升

MDGs 的制定很大程度上为西方所主导, 合法性严重缺失。<sup>③</sup>而在 MDGs 落实期, 发展中国家的整体性发展和大量非国家行为体的快速增长, 也进一步凸显合法性对于全球发展治理的重要性。表面上看, 上述发展为西方在 2030 年议程制定过程中维持自身主导地位增添了难度。但由于发展中国家与西方在公民社会发展方面的重大差异, 为西方通过降低参与门槛进而维持自身的主导地位提供了重要机遇。这一差异根本在于: 一方面原因是西方的民间社会远较发展中国家发

---

此后相当长时间里都是“联合国 2015 年后发展议程 (UN Post-2015 Development Agenda)”, 在 2015 年 7 月底政府间谈判结束后正式更为现名。参见张春: “中国参与 2030 年议程全球伙伴关系战略思考”, 载《国际展望》2015 年第 5 期, 第 113 页。为行文便利, 本文一般使用“2030 年议程”, 仅在专门性文件或称谓上使用相应的名称。

<sup>①</sup> 相关讨论可参见张春: “2015 年后国际发展议程的进程压缩与中国的可能贡献”, 载《联合国研究》2014 年第 1 期 (总第三期), 第 69-89 页。

<sup>②</sup> Samir Amin, “The Millennium Development Goals – A Critique from the South”, in *Monthly Review-An Independent Socialist Magazine*, Vol. 57, No. 10, 2006.

<sup>③</sup> 相关讨论参见黄超: “千年发展目标塑中的全球共识性与大国主导性”, 载《国际展望》2014 年第 4 期, 第 68-81 页。

达；另一方面原因则是西方民间社会特别是非政府组织（NGO）总体上是内生型的，而发展中国家则很大程度上是外生型或输入型。这样，面对广大发展中国家的参与呼吁，西方更进一步采取“门户开放”战略，动员所有利益攸关方参与2030年议程制定，通过建立一种“规范建构共同体”，强化了2030年议程的合法性基础，降低了发展中国家的官方声音，从而使自身维持主导地位变得更为简单。对参与门槛的有效管理，是西方整个门槛管理体系中最为重要的，不仅奠定了更大的合法性基础，也为其成本控制、话语权及技术标准设定等奠定了基础。

冷战结束后公私伙伴关系型治理模式日渐兴起，制定2030年议程的参与度和代表性都很高。这一新型治理模式囊括了各类行为体，但投票权分布不均衡。例如，抗击艾滋病、结核病和疟疾全球基金（Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria，简称“全球基金”）是一个政府与民间合作创办的国际金融机构，旨在大规模预防、治疗和护理艾滋病、结核病和疟疾。全球基金的最高决策机构是董事会，由来自发展中国家、西方援助国、（国际）非政府组织、商业组织及国际组织的代表所组成。所有行为体均参与讨论和文件起草工作，但只有国家、（国际）非政府组织和商业行为体有投票权。此外，联合国土著问题常设论坛（UN Permanent Forum on Indigenous Issues）、全球疫苗免疫联盟（Global Alliance for Vaccines and Immunization，简称GAVI）、旨在识别钻石原产地的金伯利进程（Kimberley Process）等，都采取了这一新型治理模式。

2030年议程的整个制订进程事实上采用的都是这一治理模式，并在其第一阶段体现得最为集中。联合国成立了至少6个工作序列以展开咨询和研究，此外还有来自全球的多达150万人参与相关咨询，专题和国别咨询会议超过100场，还启动了“百万人的声音”（One Million Voice）大型民意调查。仅以公共卫生议题的咨询为例，其咨询各式各样：一是于2012年10月至12月展开的网络咨询，来自公民社会、学术界、国际组织和国家机构的代表总共递交了100份报告；二是全球有超过1600人参与共计14场面对面咨询；三是学术咨询；四是共计6次的公民社会咨询；五是商业部门咨询；六是4次成员国咨询；七是于2013年1月召开的跨部门评估小组会议；八是在最终报告出台前的利益攸关方会议。最终报告《2015年后议程中的卫生问题》（Health in the Post-2015 Agenda）在2013年4月出台前，曾于2月1日至19日期间展开网络讨论，并在博茨瓦纳哈博罗内（Gaborone）高级别会议上加以讨论。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> Task Team for the Global Thematic Consultation on Health in the post-2015 Development Agenda, *Health in the Post-2015 Agenda: Report of the Global Thematic Consultations on Health*,

通过上述开放性参与,西方事实上有效发展出一个“规范建构共同体”,以维持自身的主导地位,并使新议程的合法性得以明显提升。这一规范建构共同体包括两个方面:在国内,通过利用其 NGOs、公民社会团体等的长期优势,在发展融资方面建立强大的公私伙伴关系,在议程设置方面建立多元利益攸关方体系;在国际上,通过强调次国家行为体在国际发展合作中的重要作用,特别是借助“不让任何人掉队(leave no one behind)”口号,在发展中国家内部建立起支持发达国家话语权的联合阵营。例如,为促进性别平等和妇女赋权,全球 343 个非政府组织联名签署一份《2015 年后妇女宣言》(Feminist Declaration for Post-2015),要求在 2030 年议程中将有关性别平等的目标单列出来,任何有关教育的目标都必须提及妇女和女孩,所有卫生目标也必须包含性别和生殖健康权,需要通过经济公正创建发展的国际环境。<sup>①</sup>又如,美国一家大型跨国倡导组织 ONE 主要关注极端贫困和可预防的疾病问题,在全球约有 700 万人参加。该组织积极参与 2030 年议程制定,资助诸多发展中国家的非政府组织参与共同体建设。再如,西方对发展中国家的 NGOs 参加 2030 年议程制订提供了广泛支持。几乎在每次大型的活动之后,都有来自美欧的 NGOs 将参加整个活动的 NGOs 召集起来,总结参会情况,并为下次参与提出意见和建议。<sup>②</sup>

西方发展其“规范建构共同体”的努力,可有效稀释发展中国家特别是新兴大国参与议程制定的影响力。发展中国家的整体发展加上 MDGs 的合法性不足,使发展中国家的参与机会大增——尽管这未必意味着参与能力的增长。事实上,由于发展中国家在民间社会、NGOs 等方面的发展相对落后,西方国家便以更全面的伙伴关系的名义,将大量非国家行为体纳入进程。这一方面可放大西方自身的比较优势,另一方面也使发展中国家难以拒绝,从而可有效降低发展中国家特别是新兴大国参与的影响力。这也正是 2030 年议程在其整个制定过程中始终对所有行为体开放的原因。在 2030 年议程制定过程中,所有非国家行为体主要通过主要团体(major group)<sup>③</sup>和以其他利益攸关方的身份参与,它们被分为妇女、

---

UN, 2013, <http://www.worldwewant2015.org/health>

<sup>①</sup> “Civil Society Groups Provide Inputs on SDGs, Post-2015”, Sustainable Development Policy & Practice, March 2014, <http://sd.iisd.org/news/civil-society-groups-provide-inputs-on-sdgs-post-2015>

<sup>②</sup> 笔者就曾在西方 NGOs 的支持下参加过联合国的多次相关咨询,进而参与过多次 NGOs 的会前讨论和会后总结。

<sup>③</sup> “主要团体”机制是 1992 年里约地球峰会通过的《21 世纪议程》所确立的各利益攸关方的伙伴关系对话机制,包括上述 9 个部门。但这一分类本身是存在问题的。例如,很难区分妇女团体与 NGOs,因为它们其实都属于 NGOs,前者聚焦性别平等。又如,土著人团体与妇女、儿童与青年团体也是交叉的,农民团体可能也与妇女、儿童与青年团体是交叉的。再如,在

表1 2030年议程制定中的主要团体组织方

部门	组织伙伴	国家
妇女	欧洲共同未来妇女组织 (Women in Europe for a Common Future)	德国
	全球森林联盟 (Global Forest Coalition)	哥伦比亚
	妇女环境与发展组织 (Women's Environment and Development Organization)	美国
儿童与青年	不安的发展组织 (Restless Development)	英国
	欧洲青年论坛 (European Youth Forum)	英国
	太平洋青年委员会 (Pacific Youth Council)	萨摩亚
	儿童与青年国际 (Children and Youth International)	印度
土著人	土著人民政策研究与教育国际中心 (Tebtebba - Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education)	菲律宾
	国际印第安人条约理事会 (International Indian Treaty Council)	泰诺人 (Taino)
非政府组织	欧洲环境局 (European Environmental Bureau)	比利时
	世界公民参与联盟 (CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation)	美国
	消费者国际 (Consumers International)	哥伦比亚
地方政府	可持续发展地区政府网络 (Network of Regional Governments for Sustainable Development)	比利时
	可持续发展地方政府 (ICLEI-Local Governments for Sustainability)	德国
	城市与地方政府联盟 (United Cities and Local Governments)	西班牙
工会	国际工会联盟 (International Trade Union Confederation)	法国
	国际劳工可持续发展基金会 (Sustainlabor)	西班牙
商业与工业	国际商会 (International Chamber of Commerce)	美国
	国际公路运输联盟 (International Road Transport Union)	美国
	国际矿业与金属理事会 (International Council on Mining and Metals)	加拿大
科技共同体	国际科学理事会 (International Council for Science)	法国
	世界工程组织联盟 (World Federation of Engineering Organisations)	加拿大
农民	国际社会科学理事会 (International Social Science Council)	法国
	世界农民组织 (World Farmers Organisation)	意大利
	加拿大农业联盟 (Canadian Federation of Agriculture)	加拿大
	国际有机农业运动联盟 (IFOAM - Organics International)	德国

资料来源: United Nations, "About Major Groups and Other Stakeholders", Sustainable Development Knowledge Platform, <https://sustainabledevelopment.un.org/majorgroups/about>

土著人口地位存在争议的国家, 土著人组织往往也以非政府组织形态出现。

儿童与青年、土著人、NGOs、地方政府、工会、商业与工业、科技共同体、农民等 9 个部门，并且主要来自发达国家。在主要团体的 9 个部门共计 26 个组织伙伴中，有 21 个来自于西方发达国家，新兴大国仅印度有一家（表 1）。这也再度印证了西方规范建构共同体本身对发展中国家的分化作用。

## 二、成本门槛管理与主导权延续

由于自 2008 年欧美金融危机以后明显加速的全球权势转移，以及 2030 年议程相比 MDGs 的资金需求更加巨大，西方意识到自身对 2030 年议程的主导作用有明显下降的可能。传统上，公共产品——在国际发展中往往是以援助为主的资本，贡献越多，就意味着对国际议程的影响力越大。这样，西方面临一个看似无解的困境：虽然贡献比重可能大幅度下降，但仍试图维持既有的主导地位。为化解这一困境，西方推出一个新的成本门槛管理战略，即通过使成本贡献与主导地位相“脱钩”，从而延续自身的主导地位。这一成本门槛可能是最为具体也是最为复杂的，大致包括两大方面：

一方面，设法降低新兴大国不断增长的官方发展援助（official development assistance, 简称 ODA）的重要性。主要通过两种手段：一是以加强当地自主性为由，强调发展中国家应大力动员其国内资本以摆脱“援助依赖症”，如可持续发展融资政府间专家委员会（Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing, 简称 ICESDF）报告所指出的，2002 至 2011 年间，发展中国家的国内公共融资增加了一倍多，从 8380 亿美元增至 1.86 万亿美元。从绝对值来看，增长在很大程度上体现了中等收入国家的发展。尽管低收入国家的国内公共融资也翻了一番，但仍不足以满足可持续发展需求。同时，在许多国家，逃税和避税阻碍了国内资源调动。此外，包括跨界逃税在内的非法资金外流破坏了税收。广大发展中国家的国内私人融资也没有得到很好的利用。<sup>①</sup>因此，西方认为，发展中国家有诸多资源尚未充分动员，其国内资本总量远大于合作伙伴可提供的 ODA。例如，第三次发展筹资问题国际会议成果文件《亚的斯亚贝巴行动议程》强调，“各国以本国自主为原则制定国内资源公共政策，并调动和有效利用国内资源，对于我们共同追求可持续发展，包括实现可持续发展目标具有核心意义。”<sup>②</sup>这一逻辑已得到非洲全面认可。非盟文件《“2063 年议程”：

<sup>①</sup> 联合国：《可持续发展融资政府间专家委员会的报告》，A/69/315，2014 年 8 月 15 日，第 10-12 页。

<sup>②</sup> 联合国：《第三次发展筹资问题国际会议成果文件：亚的斯亚贝巴行动议程》，

融资、国内资源动员与伙伴关系》认为,国内资源动员应占到非洲 2063 年议程所有融资需求的 70—80%,余下的才由外部融资机制实现。<sup>①</sup>对国内资源的强调,可有效降低公众对 ODA 的关注,从而使新兴大国可能明显增长的影响力遭到限制。

二是预期自身 ODA 的比重可能下降,转而将投资、贸易及援助等加以整合,强调“官方可持续发展支助总量 (Total Official Support for Sustainable Development, 简称 TOSSD)”,试图掩盖其实际资本贡献下降的事实,降低新兴大国提供更多发展援助的重要性。TOSSD 概念是由经济合作组织发展援助委员会 (OECD-DAC) 于 2014 年首次提出,主要是为了将 OECD-DAC 的统计系统与发展融资相对接。由于 OECD-DAC 在国际发展援助中的主导地位,该概念得以迅速推广,并被纳入 2015 年 7 月的《亚的斯亚贝巴行动议程》,即就“官方发展援助计量的现代化和‘官方可持续发展支助总量’拟议计量方法举行公开、包容和透明的讨论”。与此同时,这一进程将由 OECD-DAC 主导。<sup>②</sup>2016 年 2 月,TOSSD 被进一步纳入 SDGs 指标体系,并成为指标 17.9.1 (即“为加强发展中国家的统计能力而提供的以美元计值的各种资源”)的要素,以推动“制定衡量可持续发展进展的计量方法”。<sup>③</sup>根据 OECD-DAC 的界定,TOSSD 指所有旨在促进发展中国家的可持续发展、支持地区或全球层次的发展赋能因素或应对全球挑战的所有官方资源。<sup>④</sup>尽管西方声称,发展 TOSSD 并不是为了取代 ODA,对 TOSSD 的强调并不会削弱已经做出的承诺,<sup>⑤</sup>但其背后的政治意图仍是明显的。从受援方角度看,TOSSD 可减轻西方的援助成本,使 ODA 逐渐从视线中消失,

A/CONF.227/L.1, 2015 年 7 月 15 日,第 7 页。

<sup>①</sup> “Background Note”, Workshop on Agenda 2063 First 10-Year Implementation Plan, Lusaka, Zambia, March 2-6, 2015, <http://agenda2063.au.int/en/events/workshop-agenda-2063-first-10-year-implementation-plan-lusaka-zambia>, Annex 3 “Agenda 2063 Financing, Domestic Resource Mobilization and Partnerships”. Aniket Bhushan, Yiagadeesen Samy, and Kemi Medu, “Financing the Post-2015 Development Agenda: Domestic Revenue Mobilisation in Africa”, in George Kararach, Hany Besada, Timothy Shaw, eds., *Development in Africa: Refocusing the Lens after the Millennium Development Goals*, Bristol: Policy Press at the University of Bristol, 2015, pp. 193-224.

<sup>②</sup> 联合国:《第三次发展筹资问题国际会议成果文件:亚的斯亚贝巴行动议程》,2015 年 7 月 15 日,第 15 页,第 55 段。

<sup>③</sup> 联合国大会:《统计委员会涉及<2030 年可持续发展议程>的工作》,联合国文件, A/RES/71/313, 2017 年 7 月 10 日,第 17 页。

<sup>④</sup> OECD-DAC, “TOSSD: A New Statistical Measure for the SDG Era”, October 2016, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/TOSSD%20Flyer%20crops.pdf>

<sup>⑤</sup> 联合国:《第三次发展筹资问题国际会议成果文件:亚的斯亚贝巴行动议程》,2015 年 7 月 15 日,第 15 页;联合国:《消除贫穷和其他发展问题:(a) 联合国第二个消除贫穷十年(2008-2017)的执行情况》, A/70/476/Add.1, 2015 年 12 月 25 日,第 9 页。

进而削减发达国家理应承担的对外援助责任。<sup>①</sup>例如, OECD-DAC 曾对墨西哥太阳能项目 2015 年时所获得的外部支持加以分析, 以 ODA 衡量的资金为 7000 万美元, 而根据 TOSSD 标准则达到 1.05 亿美元。<sup>②</sup>这意味着, 国际社会不需要为墨西哥提供那么多支持。从新兴大国角度看, 尽管其 ODA 增长较快, 但由于总体经济发展水平差异, 其非援助性发展支助特别是私人资本可能远不如西方。这样, 如果以 TOSSD 计算新兴大国和西方的公共产品供应, 二者差距不是在缩小, 而是在持续拉大。新兴大国快速增长的影响力将会被新的统计方式所抵消。

另一方面, 由于国内资源动员和 TOSSD 降低 ODA 重要性的效果对西方和新兴大国来说大致相同, 西方设法放大自身 ODA 的效用。其中一种手段是放大自身 ODA 的经济效应, 特别是其资本动员能力。这一手段的核心是, 利用其资本市场更为成熟的优势, 重点提高 ODA 的杠杆功能, 如支持发展中国家税收改进、通过混合融资或集体融资和降低风险的方式动员更多筹资, 其典型手段是世界银行的结果导向型规划贷款 (Program-for-Results, 简称 PforR)。经过两年的筹备和广泛的全球磋商后, 世界银行于 2012 年推出 PforR。其公开动机是, 当今世界的发展更多事关结果和机制强化, 因此 PforR 的核心目标是帮助各国实现可持续的结果, 并成为机制。该贷款的独特之处在于利用各国自身机制和进程, 并将资金拨付直接与特定项目结果实现程度挂钩。该贷款得到各国普遍欢迎, 到 2018 年 1 月, 在短短不到 6 年时间里, PforR 开展多达 77 个项目, 总计资助 199 亿美元。<sup>③</sup>尽管如此, PforR 仍有较大的成本关切, 特别强调其对“帮助世界银行撬动其他发展机构以支持各国计划的能力”, 并将这一能力纳入评估,<sup>④</sup>因为“重要的是, PforR 应找到一条撬动政府及其他发展伙伴的资本的途径”<sup>⑤</sup>。事实上, 西方各类资金的确具有更为强大的杠杆能力, 通过强调这一比较优势, 西方事实上是在构建新的成本逻辑, 即重要的不是成本多寡, 而是成本的效率和影响大小,

<sup>①</sup> Jesse Griffiths, “Arguing the TOSSD: Is the OECD’s New Measure for Total Official Support for Sustainable Development a Good Idea?” European Network on Debt and Development, November 24, 2015, [http://www.euroadad.org/arguing\\_the\\_tossid](http://www.euroadad.org/arguing_the_tossid)

<sup>②</sup> OECD-DAC, “Measuring Total Official Support for Sustainable Development”, Third International Conference on Financing for Development, Addis Ababa, July 2015, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/Addis%20flyer%20-%20TOSSD.pdf>

<sup>③</sup> <http://www.worldbank.org/en/programs/program-for-results-financing>

<sup>④</sup> The World Bank, “A New Instrument to Advance Development Effectiveness: Program-for-Results Financing”, December 29, 2011, <http://documents.worldbank.org/curated/en/687711468325286151/pdf/661930BR0R201100282.pdf>

<sup>⑤</sup> The World Bank, “Program-for-Results: Two-Year Review”, March 17, 2015, p. 102, <http://documents.worldbank.org/curated/en/624411468140040506/pdf/951230BR0R2015020Box385454B00UO090.pdf>

这也正是近年来西方对发展合作的评估逐渐转向对影响评估的核心原因。<sup>①</sup>

另一种手段是通过聚焦弱势群体、脆弱国家等方式，放大西方的道德效果。例如，在有关气候变化的讨论中，西方总是将重点放在小岛国、内陆国等受气候变化影响最严重国家，这是两者在气候变化问题上立场高度相似的重要原因。又如，基于相同的道德战术，西方承诺投向最不发达国家的官方发展援助至少占其国民总收入的0.2%，以针对“穷者中的最穷者（the poorest of the poor）”。再如，在和平安全事务上，西方重点锁住非洲国家、冲突国家特别是“七国+集团（G7plus）”。七国+集团是一个冲突国家的自愿者同盟，旨在提高国际援助的效率、为评估国家脆弱性建立新的更加积极的分析框架。2011年11月，在韩国釜山第四次援助有效性高层论坛期间，44个国家及大量国际组织通过《介入脆弱国家的新政》（New Deal for Engagement in Fragile States）以支持七国+集团的努力。正是在西方国家的大力支持下，七国+集团也在推动2030年议程将和平安全目标单独列出（目标16）。<sup>②</sup>这很大程度上是西方的又一次胜利。

### 三、道德门槛管理与话语权强化

随着人类交往持续增多，话语权或更深层次的道德高地抢占变得日益重要。具体到国际发展而言，它本身很大程度上属于一种国际性“慈善”事业，<sup>③</sup>道德高地的抢占就变得更为重要。尽管作为整体的发展中国家在MDGs落实期间取得长足进展，但如果西方能在2030年议程制定过程中成功设置更高的道德门槛，使前者继续处于追赶状态，便能最大限度地延续其主导地位。由于二者发展水平差异，西方的战略很大程度上取得了成功，发展中国家特别是新兴大国仍难以拒绝西方的道德倡议，因而更多只能选择顺应。

作为一项国际发展议程，MDGs被认为是“聪明（smart）”的，因其目标体系具有五个特征，即具体（specific）、量化（measurable）、认可（agreed upon）、

<sup>①</sup> Gill Westhorp, “Realist Impact Evaluation: An Introduction”, Methods Lad, ODI, September 2014, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9138.pdf>; Greet Peersman, et. al., “When and How to Develop an Impact-Oriented Monitoring and Evaluation System”, Methods Lad, ODI, March 2016, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10327.pdf>

<sup>②</sup> Christine Smith Ellison, “Can the New Deal Solve the Old Problem of Aid Orphans and Darlings? Aid Effectiveness in Fragile States”, in *Development Policy Review*, Vol. 34, No. 4, 2016, pp.467-481.

<sup>③</sup> 有关合作与慈善、利他主义等的道德关联，参见 L. Lehmann and L. Keller, “The Evolution of Cooperation and Altruism-- A General Framework and A Classification of Models”, in *Journal of Evolutionary Biology*, Vol. 19, Issue 5, 2006, pp. 1365-1376.

现实 (realistic) 和时限 (time-bound)。<sup>①</sup>但从道德标准的角度看, 这五个特征事实上暗示了 MDGs 的两方面不足: 一是其道德关怀范畴相对较小, 即目标过于具体。尽管建立了 8 个大目标、21 个具体目标和 60 个指标目标的目标体系 (goal-target-indicator system, 简称 GTI), 但 MDGs 的核心仍是减贫。换句话说, MDGs 事实上是一个相对聚焦的国际发展议程, 核心关注是生活在 1.25 美元/天以下的绝对贫困人口。就此而言, 尽管 MDGs 将极端贫困确立为道德上不可接受的国际规范, 但它过于微观, 无法成为整个国际发展话语的哲学基础。在对 MDGs 的反思中, 不少观察家都认为, MDGs 的一个明显的失败是未能改变国际发展规范与话语;<sup>②</sup>二是其道德关怀标准相对较低, 源于其现实性和可量化两个特征。MDGs 目标的现实性, 其积极面是实现潜力较大, 但其消极面则是标准较低。更为重要的是, 从道德意义上看, MDGs 的几乎所有目标都是试图扭转国际体系中的消极现象, 如贫困人口减少、5 岁以下婴儿死亡率下降等, 严重缺乏促进积极发展的目标。而 MDGs 目标的可量化很大程度上强化了这一消极意义。

需要指出的是, 鉴于发展水平的差异, 发展议程的聚焦、现实及可量化特征, 对发展中国家和发达国家具有不同的意义。在 MDGs 制定及其落实期间, 这些特征恰好能够成为发展中国家吸引外部关注和支持的重要道德支撑。但随着发展中国家整体性快速发展, 西方陷入相对衰落, MDGs 目标体系对发展中国家而言的道德优势面临严重冲击: 一方面, MDGs 目标体系的道德支撑作用随发展中国家整体快速发展而边际效应递减, 因为发展中国家的绝对贫困人口数量大幅下降, 其他社会性指标也在大幅改善; 另一方面, 2008 年欧美金融危机为发达国家带来重大麻烦, 使其内部的相对贫困或不平等问题凸显。

随着 2030 年议程讨论的逐渐深入, 西方从相对实力变化和维持自身主导地位角度出发, 及时把握并利用了前述道德压力, 通过拓展道德关怀范畴、提升道德关怀水准而提高了国际发展议程的道德门槛, 一方面使 2030 年议程的覆及范围从 MDGs 的减贫聚焦扩展到经济、社会、环境等领域, 另一方面则是推动 2030

<sup>①</sup> David Hulme, "The Making of the Millennium Development Goals: Human Development Meets Results-based Management In an Imperfect World", in *BWPI Working Paper*, No. 16, December 2007, p. 2; David Hulme and Sakiko Fukuda-Parr, "International Norm Dynamics and 'the End of Poverty': Understanding the Millennium Development Goals (MDGs)", in *BWPI Working Paper*, No. 96, June 2009, p. 23.

<sup>②</sup> Huck - ju Kwon and Eunju Kim, "Poverty Reduction and Good Governance: Examining the Rationale of the Millennium Development Goals", *Development and Change*, Vol. 45, No. 2, 2014, pp. 353-375; Sakiko Fukuda-Parr and David Hulme, "International Norm Dynamics and the 'End of Poverty': Understanding the Millennium Development Goals", in *Global Governance*, Vol. 17, No. 1, 2011, pp. 17-36.

年议程大大压缩数量关切,将质量关切置于首要位置。这一道德门槛的提升贯穿于2030年议程的整个制订过程,且是逐步实现的,从而极大地隐藏了西方维持其主导权的战略意图。

关于2030年议程的讨论可分为两个阶段,经历了从后千年发展目标(post-MDGs)到2015年后议程(post-2015 Agenda)再到可持续发展目标(sustainable development goals,简称SDGs)的演变,道德门槛正是在这一演变过程中得以逐渐提高。

第一阶段主要发生于2012年6月联合国“里约+20”可持续发展峰会前。有关2030年议程的讨论均聚焦后千年发展目标,认为新议程应以MDGs的执行经验和教训为基础,延续了MDGs的主要精神,特别是发挥了相对集中和单一的目标、相对明确的时间框架等优势。<sup>①</sup>可以认为,这一时期有关2030年议程的讨论很大程度上并未涉及道德门槛的提升。

第二阶段主要发生于自“里约+20”峰会成果文件《我们憧憬的未来》公布以后。这期间有两方面的因素发挥了影响。一方面是客观的全球气候变化危机和全球金融危机,另一方面则是“里约+20”峰会所激发的可持续发展意识,导致后千年发展目标与可持续发展的讨论迅速相互混杂在一起。国际社会逐渐形成一种主流观念,认为有必要将未来15年或更长时间的国际发展努力与解决当前发展危机的努力相结合,或者说是将后千年发展目标与可持续发展相结合,进而产生一套综合性的目标。这在2013年中期趋于明确,当时三个重要机构,即2015年后议程高级别名人小组(High Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda,简称“高级别小组”)、联合国可持续发展行动网络领导委员会(Sustainable Development Solutions Network,简称“可持续发展行动网络”)和联合国大会可持续发展目标开放工作组(Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals,简称“开放工作组”)先后递交工作报告,均以SDGs为核心前提阐释2030年议程的可能框架。<sup>②</sup>这三份报告建议的核心是,对后千年发展目标和SDGs的平行讨论是“不好的”,国际社会需要一个“单一的目标”。<sup>③</sup>由此产生了联合国系统的综合性方法,将MDGs的消极增

<sup>①</sup> Emily Benson, “‘Post-2015’ International Development Goals: Who Wants What and Why”, in *Issue Paper*, IIED, June 2013, p. 5.

<sup>②</sup> David Griggs, et. al., “An Integrated Framework for Sustainable Development Goals”, in *Ecology and Society*, Vol. 19, No. 4, 2014, p. 49.

<sup>③</sup> Charles Kenny, “The Post-2015 Bandwagon: The Wheels Are Still On, and the Band Is Playing in Tune”, Center for Global Development, August 26, 2013.

长目标——以减贫为核心目标的扭转不良发展态势的努力,可持续发展的积极增长目标——以改善环境可持续性、治理和安全状况等为目的而创造更为有利的发展环境的努力有机结合起来。<sup>①</sup>时任联合国秘书长潘基文认为,它带来了“一个结束极端贫困和实现可持续发展及所有人平等的历史性机遇”。<sup>②</sup>

到2014年,日渐明确的一个事实是,与MDGs相比,2030年议程至少具有两方面道德优势:一是其普遍性优势,即它不再仅聚焦特别群体,而是关注发展中国家与发达国家的所有群体;二是其高标准优势,即数量增长不再是2030年议程的核心关注,“优质”成为2030年议程的流行语。需要指出的是,尽管这一门槛在道德上的确难以拒绝,但却会对发展中国家构成“真实伤害”,并事实上将发展中国家特别是新兴大国置于不利地位,客观上巩固了西方在国际发展中的主导地位。首先,从MDGs后续议程的角度看,2030年议程很大程度上并不关注如何汲取MDGs的经验教训并予以改善。<sup>③</sup>其次,2030年议程看似可避免随聚焦消极增长而来的“逐底竞赛”,但极可能的后果是忽视MDGs未完成目标的后续落实。<sup>④</sup>再次,在表面放弃援助国—受援国二分法的同时,西方事实上明确了发展中国家和发达国家在国际发展中的社会分工:发达国家的核心使命是提供援助,而欠发达国家的核心使命则是在外来帮助下实现可持续发展;发达国家自身的可持续发展,无须其他国家关心。最后也是最为重要的,由于发展中国家总体发展水平较低,因此其参与国际发展议程时的各种倡议可能关注面不够广、标准不够高,进而面对西方提高国际发展的道德门槛,缺乏有力和有效的抵抗能力。

#### 四、技术门槛管理与主导权下潜

尽管发展中国家发展水平限制了抢占发展道德话语权的能力,但这不是永久不变的情况。一方面,发展中国家具有学习相关道德话语的较强能力,仅根据非

---

<http://www.cgdev.org/blog/post-2015-bandwagon-wheels-are-still-and-band-playing-tune>

<sup>①</sup> *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development: The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*, New York: United Nations, May 30, 2013.

<sup>②</sup> “Post-2015 Development Agenda: An ‘Historic’ Opportunity to Eradicate Poverty – UN Chief”, UN, May 30, 2013,

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45044&Cr=mdg&Cr1=#.UcqFPx0VKOO>

<sup>③</sup> Emily Benson, “‘Post-2015’ International Development Goals: Who Wants What and Why”, in *Issue Paper*, IIED, June 2013, p. 5.

<sup>④</sup> 可持续发展行动网络领导委员会:《可持续发展行动议程:报告提交联合国秘书长》,第30-31页;大会可持续发展目标开放工作组:《大会可持续发展目标开放工作组的进展报告》,第16-33段。

洲有着大量发展议程就能得出这一结论；另一方面，国际社会道德水平的发展很大程度上有利于弱者。因此，西方急于为其道德主导权配备相应的技术标准，以图有效阻止发展中国家特别是新兴大国在国际发展议程制订与实施中的竞争。西方努力寻求全球范围内的技术突破及由此而来的治理模式发展，提高 2030 年议程的技术门槛，妄图置发展中国家特别是新兴大国于不利地位。

考虑到此前发展援助的效果不佳，进入 20 世纪 90 年代后，对援助结果或效果的管理问题日益凸显。在此背景下，源起于管理学的目标管理方法（Results-based Management）突然成为包括援助机构在内的公共机构的流行性选择。到 90 年代中期，目标管理方法已经成为“发展机构的日常现实”。需要指出的是，许多发展机构并不是简单地将目标方法视作一项管理工具，而是严肃地将其当作一项哲学观念，要求在发展的规划与执行过程中重视结果。进入 21 世纪后，目标管理方法正式进入联合国系统，甚至被联合国开发计划署（UNDP）称作“目标文化（culture of results）”。<sup>①</sup>

目标管理方法意味着国际发展的聚焦转向援助效果，统计技术或更为宏观的数据技术的发展为此做出了重要贡献。只有在大量数据可用的情况下，对援助效果的评估才变得可能。但数据技术的突破对国际发展合作的贡献远不止于此，它更大的贡献在于推动全球发展治理基本模式的转变。传统全球治理采取规范治理方法，主要依赖于对规范、规则的界定，援助方往往“教导”受援方应当如何行为，以实现预期的发展效果。但几十年援助的失败或至少是低效，加上受援方对发展合作中的不平等关系的抗争，使西方不得不更加关注受援方的所有权——尽管它们从未真心放弃其对国际发展的主导权。这样，数据技术就推动全球治理特别是全球发展治理朝向强调可衡量的结果的指标化治理方式转变。<sup>②</sup>

指标化治理的兴起，可有效帮助西方维持其国际发展主导地位。因为，发展中国家尽管在 2008 年全球金融危机后物质能力取得较大发展，但在技术、创新特别是数据统计能力、数据分析能力等方面仍存在较大差距。例如，联合国早在 2014 年就认定，MDGs 到期时将有近半的具体目标无法实现，因为“数据的缺少妨碍了有效的政策制定，发展方面基础数据缺失，千年发展目标监测的数据缺

<sup>①</sup> UNDP, *Evaluation of Results-Based Management at UNDP*, New York: UNDP Evaluation Office, 2007.

<sup>②</sup> 有关规范化治理与指标化治理的讨论，可参见张春：“G20 与 2030 年可持续发展议程的落实”，载《国际展望》2016 年第 4 期，第 34-36 页。

口仍存在，现有数据未得到充分利用”。<sup>①</sup>在 MDGs 实现情况最差的撒哈拉以南非洲，官方统计数据十分不足且极不可靠，<sup>②</sup>是场“统计悲剧（statistical tragedy）”。<sup>③</sup>这为西方大国通过提升技术门槛、实现主导权下潜创造了条件。

2030年议程于2015年9月正式通过，2017年7月基本制定好衡量指标体系。自2012年起，西方对2030年议程的制定所采取的基本策略是：适度坚持目标和具体目标的谈判，重点控制指标制定进程。一方面，在静悄悄地提高2030年议程的道德门槛外，西方在目标和具体目标的谈判中并不能过于明显地暴露其战略野心；另一方面，由于技术优势明显，西方可通过指标制定而实质性地改变目标和具体目标。由此而来，西方主要聚焦两方面问题：一是在指标制定中的专家作用；二是支持2030年议程后续落实与评估的数据革命（data revolution）。

在2030年议程目标框架大致确立后，联合国决定将指标设计工作交由专家完成。但就此产生了重大争论：发展中国家认为，专家工作只是技术性的，其政治指导仍应来自成员国；西方则坚持让技术专家主导一切，因为技术专家主要来自西方，这样可实现对SDGs的重新打包。在这一争论中，中美分别是两个阵营的代言人。美国从2015年1月19日开始的第一轮政府间谈判就强调，有不少具体目标没有清晰的衡量或行动标准，“就可操作性而言还有很大的提升空间”，<sup>④</sup>因此“选择指标的过程应当由技术专家主导，并要给他们必要的时间、空间和灵活性以设计最好的和最受支持的指标”。<sup>⑤</sup>中国政府自第一轮政府间谈判始就强调，“2015年后发展议程应以可持续发展目标报告为主要基础”。<sup>⑥</sup>中国与七十七国集团（G77）共同强调，“不能放任它（2030年议程）被少数选择性的专家输入所稀释”，不支持任何“重新打包”的尝试。<sup>⑦</sup>这一争论到2015年3月第三轮政府间谈判时达到顶点，中国和G77连续三天发言，反对重启谈判使用的话语也日趋严厉。例如，G77+中国在3月23日称“坚持反对重新安排或重新打包可持续发展目标”；25日的语气明显强硬，称“坚持反对重启对开放工作组可持续

<sup>①</sup> 联合国：《千年发展目标报告（2014年）》，2014年，第7页。

<sup>②</sup> Morten Jerven, *Poor Numbers: How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do About It*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 2013, “Introduction”, pp. 1-2.

<sup>③</sup> Shantayanan Devarajan, “Africa’s Statistical Tragedy”, in *Review of Income and Wealth*, Vol.59, Issue Supplement S1, January 2013, DOI: 10.1111/roiw.12013

<sup>④</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/12394usa2.pdf>

<sup>⑤</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/13394us.pdf>

<sup>⑥</sup> 《常驻联合国副代表王民大使在2015年后发展议程政府间谈判首次会议上的发言》，中国常驻联合国代表团，2015年1月19日，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/hyyfy/t1229721.htm>

<sup>⑦</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/123762group77.pdf>

发展报告的谈判;坚决拒绝(firmly rejects)以所谓‘技术验证’(technical proofing)为名重启对已同意的可持续发展目标报告重启谈判;报告必须不能(must not be)被重启谈判,必须全面融入2015年后议程”。<sup>①</sup>

尽管发展中国家强烈反对,西方仍然顽固坚持已有主张,并占据上风。到2017年7月,联合国经社理事会通过决议确认了2030年议程的244个衡量指标,排除少数多用途指标,2030年议程的最终指标为235个。如以匹配程度衡量,这些指标可分为四类:高度匹配的指标,如具体目标4.b与指标4.b.1、7.b与7.b.1、8.a与8.a.1等;相对匹配的指标,特别明显的体现是很多具体目标的对应指标并不明确;以偏概全的指标,如具体目标17.10(促进在世界贸易组织下建立一个普遍、基于规则、开放、非歧视和公平的多边贸易体系,包括根据世贸组织《多哈发展议程》完成各项谈判)的指标17.10.1仅使用“全球加权平均关税”来衡量;“丢失”的指标,如具体目标1.a的两个指标事实上都无法衡量具体目标本身。<sup>②</sup>

如果说指标设计可能极大地改变2030年议程目标内涵的话,那么对数据革命的倡导可能影响更为深远,因其涉及发展中国家统计能力和统计机制的发展,更涉及发展中国家的“问责革命(accountability revolution)”。例如,高级别小组报告声称,“有效问责只有在人们能够简单地获取并利用信息的情况下发挥作用。我们需要可获得的数据,也需要它带来有效问责。”<sup>③</sup>时任联合国秘书长潘基文也指出,“我们知道数据革命正在展开”,“我们看到新技术如何能开创更可持续的方法和更有效的实践”。<sup>④</sup>美国则强调,“数据应以开放、动态和实时的方式共享,以最大化其相关性和决策者据此行动的能力”,并期望“数据的可用性提升和使用效率提升,可推动实时的监控,在下一个十年可能成为改变游戏规则的创新”。<sup>⑤</sup>数据革命事实上是新兴大国和发展中国家难以拒绝的技术革命,它便利了西方国家在国际发展中的主导权延续,有可能再次领先于发展中国家。

<sup>①</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/13289g77.pdf>;  
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/13465group77.pdf>

<sup>②</sup> 联合国大会:《统计委员会涉及<2030年可持续发展议程>的工作》,联合国文件,A/RES/71/313,2017年7月10日。

<sup>③</sup> 高级别名人小组2015年后发展议程报告:《新型全球合作关系:通过可持续发展消除贫困并推动经济转型》,第23页。

<sup>④</sup> 《2030年享有尊严之路:消除贫穷,改变所有人的生活,保护地球》,联合国秘书长关于2015年后可持续发展议程的综合报告,2014年12月4日,第8页。

<sup>⑤</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/14326usa.pdf>

## 结 语

尽管面临来自新兴大国崛起和自身相对衰落的严峻挑战,西方国家仍通过一系列的门槛管理战略,成功维持了自身在国际发展中的主导地位。相形之下,尽管在 MDGs 落实期发展成就重大,但由于经济发展水平、技术创新能力、社会动员能力、资本利用能力等方面的差距,发展中国家和新兴大国面对西方的门槛管理战略,仍缺乏有效的抵抗能力。面对西方对国际发展的门槛管理战略,发展中国家特别是新兴大国应从以下四个方面着手,大力推动 2030 年议程落实,争取对国际发展的更大主动权:首先,基于“不让任何人掉队”理念,全面、充分调动国内民间社会参与 SDGs 落实进程,化解西方对发展中国家的分化图谋,通过做强本土性 NGO 和民间社会团体、动员海外侨民资源而发展自身的规范建构共同体。其次,充分利用发展中国家明显增长的经济实力,大力推动新型南南合作,建构全球南方的可持续发展伙伴关系,提高资本利用能力、促进发展中国家内部技术转移、经验共享及能力培养,实现发展中国家在成本管理、技术能力等方面的转型升级。再次,从道德门槛管理角度,考虑到发展中国家社会主要矛盾已转化为人民对美好生活的需求与发展不充分不均衡的矛盾的客观现实,挖掘自身在发展量与质的合理平衡、国际发展合作中的对共同但有区别的责任与国别自主贡献原则的合理平衡、对全球发展的普遍性与聚焦性的平衡等方面的比较优势,提高发展中国家在国际发展中的道德地位和话语权。最后,大力提升发展中国家在国际规范创制、扩散、内化等方面的创新能力,特别是要从知识体系建构的角度,大力推动发展中国家的基础性、前瞻性长期研究,鼓励在融投资、贸易、气候变化等领域的探索性实践。

(作者简介:上海国际问题研究院研究员,博士,上海,200233)

收稿日期:2018年2月

(责任编辑:刘玉)

## Strategies for Maintaining Dominance in Global Development Governance by Western Countries

——Case Study on Threshold Management in UN 2030 Agenda for Sustainable  
Development

Zhang Chun

**Abstract:** Comparing with the building of the Millennium Development Goals (MDGs), the UN 2030 Agenda for Sustainable Development (the 2030 Agenda) faces a completely different international strategic environments. Among them of greatest importance are the relative decline of western countries and the rise of developing countries, particularly emerging powers. For the West, its dominance position in MDGs developing and implementing is facing severe challenges. Thus, to maintain such a position with smaller or even minimum cost is the core concern during the whole process of building the 2030 Agenda. To minimize comparative advantages of developing countries, especially the emerging powers, and to maximize its own comparative advantages, the West develops a strategy for managing four thresholds, namely to improve morality threshold and technical barriers, to reduce participation and cost thresholds. The core mechanism of this threshold management strategy is to maximize western comparative advantages, and to reduce the potential contribution and impacts of developing countries, particularly emerging powers, for maintaining western dominance in global development governance. With huge gaps in development, the West has achieved its strategic objectives to a large extent, while developing countries are limited. In this regard, there is still a long way to go for developing countries, in particular emerging powers, to achieve a transition from capacity to power.

**Key Words:** UN 2030 Agenda for Sustainable Development; Global Development Governance; Dominance; Threshold Management