

巴西与 2015 年后国际发展议程

牛海彬 黄放放

【内容提要】 作为一支重要的新兴国际发展力量，巴西在国内发展与国际合作两方面均取得显著进步。巴西参与国际发展合作表现出注重利用本国发展模式的外溢效应、服务于外交和战略利益的拓展、强调伙伴关系和需求驱动等特征。本文试图从身份认知、合作理念和合法性等角度出发，分析巴西在参与 2015 年后国际发展议程的建构中成为可持续发展目标坚定支持者的原因和政策局限。这包括作为发展合作供给方所需的政策调整、合作理念上进取与保守的平衡以及国内外合法性的压力提升三个方面。巴西参与国际发展合作的经验和政策选择在新兴经济体中具有一定的代表性，对于后者参与 2015 年后议程具有相当的启示意义。新兴经济体在国际发展合作中面临着机制缺陷、话语权不够、能力不足和合法性匮乏等挑战。为此，新兴经济体在参与发展合作的进程中，可以从重视多层次国际多边合作、突出发展概念的全面性、遵循多元主体参与和完善机制建设等方面着力推动理念、机制和能力建设。

【关键词】 巴西 发展合作 2015 年后国际发展议程 新兴经济体

【作者简介】 牛海彬，上海国际问题研究院美洲研究中心副主任、国际战略研究所所长助理，副研究员、博士；黄放放，上海国际问题研究院美洲研究中心研究实习员、硕士

【中图分类号】 F177.74

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2014)05-0131-19

作为一个重要的新兴发展合作伙伴，巴西不仅在国内发展方面成就斐然，而且是推动国际发展合作特别是可持续发展的重要力量。随着 2015 年的临近，国际发展进程进入承前启后的关键阶段。在回顾联合国千年发展目标 (MDGs) 的经验得失之余，国际社会对制定 2015 年后国际发展议程（以下简称“2015 年后议程”）存在颇多争议。其中，以经济合作与发展组织发展援助委员会 (OECD/DAC) 成员国为代表的发达国家主张强调可持续发展目标 (SDGs)，以中国为代表的新兴发展伙伴希望基于 MDGs 的落实情况来制定 2015 年后议程，而巴西的立场相对微妙，它既倡议 SDGs，同时在指标选取上又面临诸多局限。为更好地理解巴西在 2015 年后议程中的独特立场与政策意义，本文拟考察近年来巴西在 MDGs 的自身落实与国际发展合作中的成就与经验，结合巴西参与制定 2015 年后议程的立场分析与政策选项，展望巴西经验对新兴经济体参与国际发展合作的启示。

一、巴西在 MDGs 落实中的成就与经验

MDGs 是联合国在 2000 年设定的以改善人类生活水平为核心的、预定于 2015 年实现的全球性发展目标。尽管在北部和东北部地区可能不尽如人意，但就国家层次的 MDGs 落实而言，巴西取得了较好的成绩：实现了极端贫困和饥饿人口减半的目标，人均收入低于 1.25 美元/天（基于货币购买力）的人口比例从 1990 年的 17.2% 降低为 2009 年的 6.1%，低于最低饮食消费标准的人口从 1999 年的 14.9% 降低为 2012 年的 6.9%；实现了普及初等教育的目标，2005 年入学率达到 95.6%；实现了推动性别平等和强化妇女权利的目标，初等教育入学率男女相当，妇女在非农部门的就业率从 1999 年的 35.1% 上升至 2007 年的 41.6%，妇女在国会的席位比例从 1990 年的 5.3% 上升至 2013 年的 8.6%；实现了降低婴幼儿死亡率的目标，五岁以下儿童死亡率从 1990 年的 5.8% 降低为 2012 年的 1.44%；99% 的产妇得到保健医疗；实现了降低艾滋病等传染病的目标，约 1/3 的感染者接受政府资助的治疗；等等。巴西在实现 MDGs 上也还有一些差距，如尚未实现确保环境可持续性的目标，森林覆盖率从 1990 年的 69% 降低为 2010 年的 62.4%，2010 年 2% 的人口没有清洁饮用水，

2010 年约 6% 的人生活在贫民窟中等。值得指出的是, 尽管作为发展中国家在第 8 项目标上没有义务, 但巴西在南南合作中积极推进全球伙伴关系, 一些指标表现相当不错, 比如基于其数字包容计划, 2012 年巴西互联网用户占人口比例为 49.8%; 2011 年, 巴西从发展中国家和最不发达国家的进口占其总进口比例达到 84.6%。^①

巴西在 MDGs 方面的成绩与其设置社会发展与消除饥饿部并执行一系列以消除饥饿、提高教育和促进社会包容为主要目标的社会政策密切相关, 其中最主要的政策举措包括: 第一, 2003 年发起的“零饥饿”计划, 旨在为遭受营养不良和失业困扰的家庭提供食品或者食品券。第二, 世界上最大的有条件现金转移计划——家庭补助金 (Bolsa Família) 项目, 针对人均月收入低于 140 雷亚尔的贫困家庭, 支出 0.5% 的国内生产总值 (GDP) 惠及 1,400 万个贫困家庭。该项目执行 11 年来, 75.4% 的补贴接受者找到了工作, 35 万人成为小企业主, 170 万人不再需要接受补贴, 2,200 万人脱离极端贫穷。由于有 87% 的受资助家庭把食物作为优先开支, 因此该项目被认为改善了该国食品安全和儿童营养状况。^② 第三, 2011 年启动的“巴西无贫困”计划 (BSM), 旨在到 2014 年底前消除极端贫困。它超越了家庭补助金项目, 除了强调减贫的收入资助外, 同时强调改善教育、医疗等公共服务和增加贫困家庭的就业能力和机会, 谋求贫困人口获得脱贫能力。其技能培训部分 (Pronatec) 强调主动识别认证、提供教育培训和增加工作机会三个环节, 已有 110 万 16 岁以上的需救济贫困人口加入该计划, 2014 年的目标是培训 140 万适龄对象。^③

巴西落实 MDGs 的一个重要经验是从强调削减绝对贫穷的资金支持转向从可持续的角度提升贫困人口脱贫所需的能力建设和社会包容。巴西社会发展与消除饥饿部将巴西在消除贫困方面的政策概括为“三个支柱”: 一是收入保障支柱, 通过实施一系列城市就业和农村发展项目, 确保绝对贫困人口的增收; 二是公共服务支柱, 通过社会救助、医疗服务、有条件现金转移支

^① 巴西完成 MDGs 情况根据联合国统计司“千年发展目标指标”2013 年 7 月数据整理, <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/data.aspx>。

^② 巴西总统府网站, <http://blog.planalto.gov.br/neri-o-propulsor-do-ganho-de-renda-do-brasil-eiro-e-o-trabalho-de-cada-um/>, 2014 年 5 月 30 日。

^③ The World Bank, “Brazil Overview,” April 21, 2014, <http://www.worldbank.org/en/country/brazil/overview>。

付等一系列针对极端贫困人口公共服务，消除绝对贫困；三是生产包容支柱，为农村极端贫困人口提供技术援助、小额信贷和用于资源保护的现金赠予，及帮助其获得改善的水资源和能源。^① “三个支柱”战略反映了巴西发展观日益朝向全面和可持续发展方向的转变。巴西认为极端贫困是多方面因素的结果，仅靠提高收入难以治本，食品与营养缺乏、教育不足、工作技能缺乏、参与劳工市场能力差、水电医疗和住房缺乏等都需要克服。巴西在降低热带雨林毁林率和保护生物物种方面的努力亦展现了该国在农业增长、环境保护和可持续发展之间寻求平衡的努力。

相应地，巴西落实 MDGs 的另一个重要经验是多元利益攸关方的相互协作。前述“巴西无贫困”计划由巴社会发展与消除饥饿部负责协调，涉及 22 个政府部门、联邦与州和市结成伙伴关系，公共银行、私有部门以及社区高度参与。世界银行也为巴西“家庭补助金”项目提供技术和金融支持，参与设计艾滋病防治项目，资助贫困地区的可持续发展项目和提升该国在执行社会政策中的结果导向型的管理能力。^② 的确，巴西东北部的减贫规划孕育了社区驱动型发展模式，在实现发展任务的同时提升了地方的治理能力。巴西的基础设施建设也向国内外私人资本开放，以吸引投资和改善经营，旨在为巴西的长期发展奠定基础。巴西在国内减贫的成功经验辐射到拉美地区，该地区 18 个国家约 1.29 亿人享受着与巴西类似的家庭补贴项目。巴西重视贫困人口的教育、医疗、就业援助、职业技能培训以及包容弱势人群的经验得到了世界银行等国际机构的肯定。

二、巴西参与国际发展合作的主要特色

巴西国内发展成就为其开展国际合作提供了新的资源，为其从国际发展援助的接受方转变为供给方创造了有利条件。随着其外交视野日益开阔，巴西不仅在推动国际发展议程的讨论方面态度积极，而且在与拉美、非洲国家

^① 《“联合国千年发展目标背景下的国际减贫合作”边会成功举办》，国家发展与改革委员会，2012年6月18日，http://dqs.ndrc.gov.cn/zttp/lhgkcxhdh/dhxc/201206/t20120628_488096.html。

^② The World Bank, “Brazil Overview”.

的交往中发展出一套多方参与、尊重合作伙伴需求和发挥巴西独特优势的国际发展合作模式。巴西始终积极参与联合国有关国际发展的议程协商，曾成功推动 2012 年联合国可持续发展大会将“减贫”列为全球可持续发展首要挑战。过去 20 年间，巴西在推动有关可持续议题的国际讨论方面扮演了重要角色，特别是该国在 1992 年和 2012 年于里约分别承办了联合国关于环境与发展议题的两次重要国际会议。这两次会议不仅是国际社会在可持续发展领域付诸努力的重要见证，也是发展中国家支持可持续发展事业的重要体现。鉴于该国在可持续发展事业上的杰出成就和在遏制森林面积减少方面的卓越声誉，巴西科技与创新部的政策与项目秘书卡洛斯·诺布雷（Carlos Nobre）得以成为联合国科技顾问委员会委员，该委员会成立于 2013 年并主要负责就可持续性为联合国秘书长提供咨询。^① 作为新兴发展伙伴，巴西的国际发展合作经验具体体现在以下几个方面：^②

第一，巴西用于国际发展合作的资金增速较快但绝对金额不高，更重视利用本国机构与技术，分享问题解决之道，重视国家的作用，注重成本控制。报告显示，巴西用于国际发展合作的经费仅约占巴西 GDP 的 0.02%，但增长迅速，在 2005 年至 2009 年间增长了 129%，金额从 1.58 亿美元增加到 3.62 亿美元。一个有趣的现象是，巴西的技术合作增长最快，从 2005 年的 1,140 万美元上升到 2009 年的 4,480 万美元，在巴西发展合作总支出中的比重从 7.22% 上升到 13.49%。^③

随着巴西经济实力与发展合作预算快速增加，巴西合作署的主要功能也发生了转变，即从负责协调接受外来援助转为协调对外提供发展援助。与发达国家在国际发展合作中强调资金援助不同，巴西认为技术合作更有利于加强能力建设或制度建设，可以加强发展合作伙伴的国家机制能力。在 2012 年的“里约+20 峰会”上，巴西财长认为政府应该引导市场注意环境和社会的需求，逐渐减少对环境有害的补贴，制定恰当的激励与规范框架，强调国家而

^① “Background on the Creation of the SAB,” Scientific Advisory Board for UNSG, Inaugural Meeting, Berlin, January 30-31, 2014, <http://www.sab-2014-berlin.de/scientific-advisory-board/entstehungsgeschichte/>.

^② Marcos Antonio Macedo Cintra, *Brazilian Cooperation For International Development: 2005-2009*, Brasilia: Ipea/ABC, 2011.

^③ Sean W. Burges, “Brazilian International Development Cooperation: Budgets, Procedures and Issues with Engagement,” *Global Studies Review*, Vol. 7, No. 3, Fall 2011.

非市场在促进经济向以绿色和包容性为核心的可持续增长转型方面的决定性角色。^①由此可见,巴西重视政府和公共部门在社会发展中的角色,更为强调国际发展合作中的制度建设和技术合作。

与 OECD 国家偏重资金援助和倚重外部咨询机构不同,巴西强调在发展合作中发挥本国国内部门和发展经验的作用,认为这有助于降低成本。这些机构在改善国内发展问题中积累了经验和技能,为巴西与其他发展中国家开展技术合作提供了重要资源,如巴西农业研究院、环境和可再生资源研究所等。此外,从事发展合作的巴西官员是由财政供养的公务员,因此不会从合作基金中提取额外报酬,这与发达国家有着较大区别。巴西合作署主要是在本国机构与合作国机构之间搭建桥梁,这也使其有别于发达国家发展合作部门直接管理合作项目的做法。

第二,在促进合作方发展的基础上,巴西也致力于争取更高国际地位、扩展外交布局 and 推动本国企业走出去等战略目的,非洲成为巴西最突出的发展合作伙伴。巴西的主要发展合作伙伴在地理分布上与该国的外交布局紧密相关,其中约 23%集中在南美、12%投向中美洲和加勒比,50%投向非洲国家。进入 21 世纪以来,非洲展现的发展活力提升了非洲在巴西外交议程中的重要性。前总统卢拉执政期间,巴西在非洲的使领馆数量超过了英国。现任总统罗塞夫也强调巴西要在非洲留下遗产,包括技术转让、人力资源培训和社会项目等发展合作形式,合作内容涉及农业、健康等诸多领域。^②与中国和印度不同,巴西很少向非洲提供贷款,而是强调技术援助和推广自身经验,这对于改善非洲的教育、医疗和农业非常有利。以巴西和非洲的农业合作为例,基于两者农业气候条件的相似性,双方开展了诸多合作。超过 20 个巴西机构参与了对非农业合作,涉及农业技术现代化、农业产业、农户经营、农业改革和农业生态等诸多方面。巴西农业研究院和巴西农业发展部是参与程度最深的两个机构,两者甚至在非洲农业发展方向上有争议,前者主张资本密集

^① Ministry of Finance of Brazil, "A Green and Inclusive Economy: The Finance Minister's Perspective," *Rio+20 UN Conference on Sustainable Development*, June 21, 2012, <http://www.uncsd2012.org/index.php?page=view&type=1000&nr=524&menu=126#sthash.rfgiqH8Y.dpuf>.

^② The World Bank and IPEA, *Bridging the Atlantic: Brazil and Sub-Saharan Africa South-South Partnering for Growth*, December 2012, <http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/africa-brazil-bridging-final.pdf>.

和大规模的农业发展方式，后者倾向优先发展小农生产体系。^① 这些争议反映了巴西国内部门之间的活力，随着巴西农业合作在非洲地域和范围上的拓展，不仅使巴西农业技术和设备在非洲市场获得更多机遇，而且改善了合作伙伴国的农业生产、粮食安全以及土地保护等。

尽管巴西政府认为其国际发展合作并不以盈利为目的，但其对巴西商业利益的促进作用仍是显而易见的。^② 巴西与非洲的贸易额从 2002 年的 43 亿美元跃升至 2012 年的 265 亿美元，而非洲占据巴西合作署预算的 55%。^③ 巴西企业在安哥拉和莫桑比克创造了巨大的就业机会，超过 100 家巴西企业和约 3 万巴西人在安哥拉经营业务。^④ 巴西企业有时会与政府合作提供援助，以谋求在非洲国家的商业机会。巴西发展署强调其发展合作没有商业利益且基本不涉及私营部门，主要由政府的技术部门来执行，但这没有把巴西发展银行这一国有机构提供的贷款考虑在内。巴西发展银行并不直接对任何外国公司或者政府提供贷款，主要为巴西企业和部门走向海外提供金融支持，间接地促进了发展中国家的金融资金来源多元化，从而构成发展合作的重要组成部分。此外，在涉及治疗艾滋病的生物制药和生产乙醇燃料等领域，巴西私有部门也参与其中，有助于巴西公司走向世界。巴西独特的商业文化也有助于巴西企业较好地融入巴西的对外发展合作之中，这主要体现为注重促进当地就业、提升当地发展能力和重视中小企业合作等方面。

第三，巴西强调其国际发展合作的南南合作色彩，强调平等和相互学习的对等型伙伴关系，重视发展三方合作，避免将其发展合作界定为援助行为。巴西倾向于使用发展中国家南南合作这一概念，而非像发达国家那样惯用援助或者捐助来描述其国际合作，有着多方面的考虑。其一，此举可避免援助概念的等级意蕴，转而强调合作是伙伴之间的对等型合作以及对团结的承诺；

^① L. Cabral, A. Shankland, A. Favareto, and A. C. Vaz, "Brazil-Africa Agricultural Cooperation Encounters: Divers, Narratives and Imaginaries of Africa and Development," *IDS Bulletin*, Vol. 44, No. 4, 2013.

^② UN Economic Commission for Africa, *Africa-BRICS Cooperation: Implications for Growth, Employment and Structural Transformation in Africa*, Addis Ababa: UNECA, 2013, <http://www.uneca.org/publications/africa-brics-cooperation>.

^③ Ministry of Development, Industry and Foreign Trade, *Balança Comercial Brasileira Dados Consolidados*, 2011, http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwn_1331125742.pdf, pp. 7, 17.

^④ UN Economic Commission for Africa, *Africa-BRICS Cooperation*.

其二，可突出巴西发展合作适应发展中国家需要、尊重合作伙伴自身发展模式等意图；其三，可探索新的发展合作设计，避免传统南北合作模式在解决欠发展和贫困的深层次根源方面的能力缺失。

随着发展中国家对巴西合作、技术援助和投资需求的增加，巴西日渐意识到该国的经济增长、日趋重要的全球角色、国内社会差距的缩小以及发展经验对非洲等地区国家具有吸引力，并通过强调“南南合作”加强这种软实力。由于土壤、气候以及社会状况的相似性，非洲国家常常主动争取发展与巴西在热带农业、热带医药、职业培训、能源和社会保护等领域的合作，这为巴西发展更具伙伴特征的发展合作带来独特优势。此外，由于世界银行等国际机构深度参与了巴西的社会发展项目，发表了诸多宣传巴西经验的研究报告，在世界范围内强化了巴西模式的吸引力，使得巴西的需求导向合作模式可以找到主动的学习者。在巴西看来，此类技术合作的主要目的是扩散巴西在发展领域的知识和经验，通过建构互利和相互学习的伙伴关系，从根源上帮助解决发展中国家的经济和社会发展困难，培养其自主发展的能力。^①

虽然强调其南南合作色彩，但由于它同时是一种基于知识与经验交流方面的伙伴关系，而非基于资源与权力单向流动的游戏规则，因此巴西并不排斥在不违背其发展合作原则的前提下，与其他国家或国际组织开展三方发展合作。与巴西开展三方合作的发达国家包括德国、法国、意大利、西班牙、英国、挪威、澳大利亚、日本和美国等国。这些国家或者出于加强与巴西的双边关系，或者了解巴西发展合作模式，甚至影响或改变巴西发展合作形式等动机，有意与巴西开展此类三方合作。尽管如此，此类三方合作总体上促进了巴西利用发达国家的金融资源和管理经验。

第四，与巴西以往强调公共机构作用不同，该国开始日益强调市民社会在国际发展中的参与。作为2012年“里约+20峰会”的成果之一，2013年6月联合国开发计划署与巴西政府合作成立了可持续发展世界中心。该中心致力于向全球公民社会提供宣传和讨论可持续发展具体进展的直接管道。除了巴西联邦政府之外，里约州政府、巴西发展银行、巴西利亚大学可持续发展中心、里约技术与创新网络、巴西国家工业联盟、巴西支持微小企业服务机

^① Brazilian Ministry of External Relations, “Cooperação técnica,” <http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica>.

构、巴西可持续发展商业委员会等诸多公共和私有部门成为该中心的伙伴。该中心对巴西参与 SDGs 谈判的告诫是，如果巴西不仅仅是作为政府，而是作为国家参加谈判的话，巴西会变得更加重要。考虑到强调私有部门在 2015 年后议程中的贡献是巴西相对广泛的社会共识，该中心呼吁巴西政府向公民社会通报 2015 后议程谈判情况，并听取国内相关行业的呼声，倡导巴西企业调整商业战略适应 SDGs。作为世界上最大的自愿性企业责任倡议，联合国全球契约致力于企业的战略政策倡议，劳工，环境和反腐败，巴西拥有该倡议下属的第四大国别网络。

巴西政府对于可持续发展世界中心的建议非常重视，于 2014 年 3 月 31 日成立了“2015 后发展议程”部际工作组，包括外交部、环境部、财政部、社会发展和消除饥饿部、总统府秘书处等多个部门，负责协调联邦区、各州市有关部门和社会团体共同参与联合国“2015 后发展议程”政府间谈判工作。2014 年 5 月 23 日，巴西政府召集来自公民社会、私有部门、政府部门和国际组织在内的大规模会议，通报巴西执行 MDGs 的第五份国家监测报告，并举办研讨会讨论 2015 后议程。巴西企业也大量参与其中，如巴西淡水河谷基金会赞助讨论采掘业的 2015 后议程。这是巴西参与 2015 年后议程的国内准备过程中值得肯定之处，一方面私有部门高度参与发展合作已经成为发达国家相关实践的重要趋势，这不仅限于企业社会责任，而且是发展合作新增资源和实际执行的重要参与者；另一方面，在发展合作领域公私合作伙伴关系的推进有利于提升巴西政府参与国际发展合作的国内合法性，不仅为企业参与该进程提供了机会，而且符合发展合作决策模式由自上而下单向推动转为多元利益攸关方共同协作的发展趋势。

综上所述，巴西发展合作实践体现了下述指导原则：不干涉内政，不设置政治条件，尊重主权；尊重合作方的自主性和需求导向的路径；基于巴西国内优势，优先推动技术合作项目，强化巴西与其外交政策优先关注国家的关系；强调项目的关联度，最好的情况是合作项目与伙伴国的发展优先相互联系；注重合作项目社会效应的广泛性；希望与伙伴国的政府机构发展合作；不排斥三方合作。巴西的发展合作与其外交战略相得益彰，其外交影响和范围越大，推动发展合作的动力就越强。巴西虽然没有追随西方国家的援助政

策，但由于主要投入社会和农业项目，西方国家的担忧较少。当然，在看到巴西上述经验的可取之处的同时，也要看到巴西在对外发展合作中的语言障碍和基础设施投入不足等缺陷，这在某种程度上降低了巴西发展合作的成效。

三、2015年后议程：巴西的政策主张与评估

作为世界第六大经济体和重要的新兴经济体，巴西在本国推动实现 MDGs 方面取得的进展和积极参与国际发展合作的实践均引起国际社会的广泛关注，也是 2015 年后议程的谈判进程中有影响力的参与者。值得注意的是，巴西在推动 2015 后发展议程朝 SDGs 方向演进上更为积极。这种立场反映了巴西 10 余年来的国内发展和国际合作经验，也反映了该国在身份、利益和国际形象等方面的认知变化。巴西作为金砖国家第六次峰会主办国，将峰会主题设置为“包容性增长：可持续的解决方案”，表明巴西将可持续发展作为该国国际领导力的重要体现。然而，巴西更倾向 SDGs 的立场也受到其实力和国际谈判进程的制约，这可从该国参与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，以下简称“开放工作组”）对目标体系设定的讨论中得到印证。

自 1992 年里约会议以来，巴西成为可持续发展的倡导者。1992 年在里约举行的联合国环境与发展会议通过了自然资源的主权原则、共同但有区别的责任原则和发展权利原则等一系列环境领域治理的基本原则。时隔 20 年之后，联合国可持续发展大会于 2012 年再度在里约召开，尽管“里约+20 峰会”未能就具体目标和优先领域展开谈判，但强调了 SDGs 的重要性，并明确了 SDGs 应着重行动、简洁和普世的要求。^① 峰会提出通过经济增长、社会发展和环境保护来实现可持续发展，并认识到参与可持续发展的行为体和利益攸关方日趋多样。会议还设定了路线图，强调 SDGs 应纳入 2015 年后议程，推动可持续发展在联合国系统内的执行和主流化，并为第 68 届联大会议审议 SDGs 而设立开放工作组预做准备。在提升发展援助质量方面，会议提出的利用国家系统促进公共部门管理的活动、降低往来业务成本等表述，肯定了对南南

^① 联合国大会第六十六届会议：《我们希望的未來》，A/RES/66/288，2012 年 9 月 11 日。

合作和三方合作的支持，确认了中等收入发展中国家作为发展合作的提供者所发挥的作用，体现出巴西在官方发展援助方面的经验与特色。因此，巴西在推动自由和普世的可持续发展目标议程上有着重大利益。

在 2014 年 5 月联合国开放工作组第 11 次会议前所设定的 16 个重点领域共 140 项指标体系中，巴西支持的 34 项指标涉及削减贫困，建立共享繁荣和促进平等；可持续农业、粮食安全与营养；医疗卫生和人口活力；性别平等和妇女赋权；水与卫生设施；经济增长、就业与基础设施；工业化与促进国家间平等；可持续的城市与人居；可持续消费与生产；保护和可持续利用海洋资源、海洋；执行手段/可持续发展的全球伙伴关系；和平与包容的社会，法治与有能力的机制等 12 个重点领域。^① 值得注意的是，巴西在教育与终身学习、能源、气候变化和生态系统与生物多样性这 4 个重点领域没有支持具体的指标。尽管如此，巴西仍是 SDGs 最为积极的支持者。

巴西支持的 34 项具体指标很大程度上反映了该国的发展成就、能力和经验，大致可以分为四类。第一，涉及国内经济可持续发展的指标：到 2030 年消除极端贫困（人均收入低于以 2005 年美元价格计算的 1.25 美元/天）；到 2020 年，所有国家都出台可持续的土地利用政策，所有旱灾国家发展和执行旱灾应对政策；到 2030 年实现农业生物多样性的保护，包括通过使用与农业生态多样性和食物多样性相关的实践和地方性知识；到 2030 年改善经济活动的能源与资源生产力 X%；到 2020 年执行强化工业部门技术能力的规划和措施，包括促进环境友好的工业技术和流程的发展和采纳的规划；到 2030 年提高经济活动的资源利用率 X%；到 2030 年，规范种植以拯救渔业，使渔业资源储存到生态安全水平并能提供最大的可持续产量（不支持“可持续的最小规模捕捞”指标，这可能是基于保障弱势群体就业的考虑）。这些指标反映了巴西的农业科技优势、工业基础较好但仍渴望进一步提升竞争力的雄心。

第二，涉及社会发展的支持指标：到 2030 年执行适合国情的社会保障措施，包括社保底线；降低早产儿因非传染性疾病和伤害的致死率 X%，通过更加重视预防而促进生育健康；实现医疗卫生全覆盖，包括融资风险保护，特

^① “Working Document for 5 – 9 May Session of Open Working Group,” *UN Sustainable Development Knowledge Platform*, April 24, 2014, http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3686WorkingDoc_0205_additional supporters.pdf.

别关注最弱势群体；到 2030 年消除所有形式的对女性和女孩的暴力；到 2030 年确保所有层次的平等受教育权；到 2030 年降低免费护理工作的负担；到 2030 年确保普遍获得性和生育健康与生殖权利；促进性别归类的数据的可用性，以改善性别平等政策，包括性别敏感的预算；到 2030 年提供安全与支付得起的饮用水、卫生设施和清洁设备的普遍获得；到 2030 年实现所有求职者的全面和高产的就业与体面工作，包括弱势群体；发展所有人能获得的可持续基础设施；到 2030 年消除童工；到 2030 年，确保住房和基本服务对所有人都是可及和支付得起的（不支持“消除贫民窟”指标）；拓展综合性的城市规划与管理能力；到 2030 年增加社会凝聚力和个人安全，确保普遍获得包容和安全的公共空间；到 2030 年使创造充分和可持续的生活方式的文化的关注度再提高一倍，包括对产品和服务的可持续性信息。巴西在社会发展指标上支持力度和范围最大，既反映了该国的社会发展成就，包括女性就业、社会保障体系日趋完善和信息社会程度较高等，也反映出巴西政府对该国存在的公共空间不够安全、卫生设备和医疗服务欠佳等社会弊病不回避的态度。^①

第三，涉及国际合作的支持指标：促进开放、基于规则、非歧视性的多边贸易和金融体系，包括服从 WTO 多哈回合谈判的农业授权；改善发展中国家的农业和工业出口的市场准入，特别是欠发达国家（不支持“至少使最不发达国家在全球出口中的比重到 2020 年翻一番”指标）；在国家和国际层次上促进包容性、参与性的决策，包括达成增加发展中国家在国际金融机制中的有效参与的改革方案（这是巴西特别提出增加的内容）；与所有利益攸方共同执行 SDGs，包括通过有效、创新和问责的伙伴关系，与各国政府合作，以动员金融资源，发展和传播技术并提供技术能力；到 2030 年建立包容性和参与性的决策机制。此类指标反映了巴西对发展事业中国际合作重要性的认知，也反映了巴西作为新兴大国的国际视野。

第四，涉及国内治理水平的指标：到 2030 年在所有层次上发展有效问责的透明机制；到 2030 年发展对独立和响应的司法系统的平等使用，特别是涉及财产权利、就业、商业、税收、贸易和金融等方面的司法体系；消除对媒

^① 对巴西应该加强国际发展指标中安全和正义的呼吁可参阅：Robert Muggah, “Brazil Can Put Safety and Justice at the Heart of Global Development,” *Huffington Post*, July 24, 2014, http://www.huffingtonpost.com/robert-muggah/-brazil-can-put-safety-an_b_5616852.html.

体、结社和言论自由的不必要限制；到 2020 年为所有人提供公共的服务，包括法律身份；改善对公共金融管理、公共采购和执行国家发展规划的信息获得；到 2030 年减少 X% 各种形式的腐败和非法金融流动。这些治理指标表明了巴西对公共机构和制度建设在促进该国国内发展中重要性的认知。巴西在该领域的指标支持度非常高，与广大发展中国家拉开了差距，显示出巴西对本国治理机制的高度自信。

在看到巴西积极支持 SDGs 的同时，也需注意到巴西对指标体系的保留部分，而这正反映了巴西在发展领域的的能力局限和国情制约。巴西在住房指标上不支持该指标包含的消除各地类似贫民窟环境的内容，这是因为到 2030 年前消除本国的贫民窟是不可能完成的任务，这反映了该国在制定 SDGs 过程中的现实考量。巴西对 SDGs 涉及的教育与终生学习、能源、气候变化和生态系统与生物多样性这四个重点领域指标的忽略表明，巴西更关注指标的普遍性，而对指标的深层次的质量要求采取了回避态度。这种有意识的忽略实际上反映了巴西在相关指标涉及领域发展质量不高的现状和给出较高承诺的能力约束。比如，巴西支持教育领域所有层次的平等受教育权，但对于提供高教育质量的所有指标采取了回避态度，这也与巴西公共教育质量低有很大关系；能源领域也反映了同样的问题，巴西存在石油补贴、建筑物缺乏节能设计等问题，因此难以对相关指标作出明确承诺。而巴西对于生态和气候变化领域指标的回避则多少显得意外，反映了该国在发展与环境关系上仍然持非常谨慎的态度。

巴西这种主要根据本国优势与缺失进行指标体系选择的战略产生了复杂的结果。一方面，国际社会承认巴西在减贫上的成就、应对发展问题的承诺和在发展议题上影响别国的能力；另一方面，巴西过于注重本国利益导致巴西对于其他国家认为可行的发展指标支持不够，从而降低了其在发展合作领域的影响力。巴西虽然在 2015 年后议程中是 SDGs 的坚定支持者，但在具体指标上难以做出实质性的承诺。巴西总统罗塞夫在 2013 年 9 月联合国大会的演讲中指出，2015 年后议程必须聚焦“里约+20 峰会”成果，明确了巴西谈判重心转向 SDGs 的战略。在 2013 年巴西与欧盟峰会上，双方强调“里约+20

峰会”成果文件和制定 SDGs 应该与 2015 年后议程保持一致并融入后者。^① 2015 年后发展议程必须基于和完全尊重可持续发展的所有里约原则被写入了金砖国家第六次峰会的宣言，成为金砖国家的共同立场。^② 然而，从巴西在 2015 年后议程实际谈判进程中的立场来看，巴西对减贫、可持续发展和社会发展三方面的指标体系事实上给予了同等重视，而并非片面强调 SDGs。

这种理想与现实之间的落差反映了巴西在发展合作中优势与差距并存的格局。首先，作为新的发展合作提供方，巴西仍需要更多地强调其南方国家和中等收入国家的身份，以避免接受发达国家在对外援助中制定的标准与原则。其次，作为新兴市场国家，巴西在其不具备比较优势的发展融资和发展质量等领域能力不强，因而难以作出指标性承诺。最后，作为 SDGs 的领导国家，巴西面临国际高标准与国内资源和能力有限之间的紧张关系，难以在 2015 年后议程谈判中对新指标体系作出适应 SDGs 要求的高质量承诺。根据巴西国际工作组第三次会议透露的信息，巴西最强调的是文化和生存技能、减贫和消除不平等的重要性，其次是共同但有区别的责任原则和社会参与在 SDGs 中的重要性，最后是继续完成 MDGs 未实现的目标。^③ 这一最新进展印证了巴西在 2015 年后发展议程中的选择正回归现实。

四、对新兴经济体参与 2015 后发展议程的启示

从巴西国内发展、国际发展合作和立场分析来看，包括中国在内的新兴经济体作为发展合作的新增供给方在 2015 年后议程中的重要性将会提升，但短期内不会取代发达国家在国际发展合作中的主导地位。巴西的影响力主要是基于其自身发展经验和加强与发展中国家关系的外交意愿，在某种程度上也是基于该国对成为大国的一种自我期许，因为得到帮助的国家通常会学习

^① Council of the European Union, *VI Brazil-EU Summit Joint Statement*, January 24, 2013, 5715/13, Brasilia, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135015.pdf.

^②《福塔莱萨宣言》，金砖国家第六次峰会网站，2014 年 7 月 15 日，<http://brics6.itamaraty.gov.br/declarations-action-plans-and-communiques/listadecplan>。

^③ “Brazilian Ministries Meet for A Third Time to Fine Tune National Document on the Post 2015 Agenda,” *Rio+Center*, July 11, 2014, <http://riopluscentre.org/2014/07/11/brazilian-ministries-meet-for-a-third-time-to-fine-tune-national-document-on-the-post-2015-agenda/>。

提供帮助的国家，SDGs 也是当前大国争夺国际话语权的一个主要领域。巴西在发展合作中注重国内发展经验的适用性、巴西与发展中国家较少历史恩怨以及奉行不干涉内政原则等，也是中国国际发展合作所具有的特征。然而，随着 SDGs 逐渐成为 2015 后议程谈判的主要因素，以巴西和中国等为代表的新兴经济体需要积极探讨参与 2015 后发展议程的机制与路径。

首先，巴西的经验表明，对外援助或者发展合作的部门附着于外交部或其他部门会从机制上妨碍发展合作完全按照自身规律进行，同时难以保证发展合作项目的可持续性。巴西合作署设置在外交部，其发展合作政策的制定在考虑外交政策之余，也会考虑政府各部制定的国家发展政策，具有一定的独立性。然而，巴西合作署的独立性是有限的，因为它不具备统筹该国用于国际发展合作全部资源的能力和立法支持，其预算是作为外交部的一部分上报国会审批的，而且它主要负责发展合作中的技术合作以及协调工作。一些研究报告指出，巴西与非洲的一些合作项目，在完成领导人会见等重要国事活动之后，面临进一步可持续落实的困难。中国由商务部主要负责对外援助的模式也为国际发展合作蒙上了浓厚的商业与项目色彩，虽然很多援助项目事实上具有很强的国际公共产品性质。正如有学者所指出的，新兴经济体在发展融资上缺乏宏观视野，更关注单个项目而不是长期的债务可持续性与宏观经济因素。^① 这种宏观视野主要是从服务于人和社会的发展本身来阐述的，服务于外交、商业和国家荣耀的因素在这里都是短期因素。因此，中国和巴西的发展合作都面临着为自身辩护的窘境，无论是为本国外交利益还是商业利益辩护都难以获得足够的国际合法性。遵循发展逻辑、更为独立地服务于发展合作本身的机制性建设或许有助于缓解这种困境。

其次，新兴经济体缺乏国际发展合作中的话语权，与缺乏类似 OECD/DAC 的专门机构来对成员的国际发展合作行为进行协调和建章立制有关。这种缺乏机制性协调的结果就是新兴经济体在国际发展合作上容易各行其是，进而损害了新兴经济体参与发展合作的集体行动能力。考察开放工作组有关 2015 年后议程的目标、指标体系提议，可以发现中国、巴西、印度和非洲国家之

^① Sarah Babb, "The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm: Its Origins, Trajectory and Likely Successor," *Review of International Political Economy*, Vol. 20, No. 2, 2013, pp. 268-297.

间的立场差距很大、缺乏共识。需要指出的是，非洲反而在 SDGs 的指标设置上表现积极，这很大程度上是因为对这些国家来说指标越高获得的援助就越多，而中等收入发展中国家则因为国内发展欠缺和提供发展合作的国际压力日趋增加而不能对 SDGs 过多承诺，可谓心有余而力不足。巴西比较成功的三方发展合作实际上主要是和国际组织或者发达国家合作的，还没有与其他新兴经济体开展类似合作的情形。这种情形实际上也反映了新兴经济体相互之间就各自的发展模式与国际发展合作政策缺乏交流与整合的现状。其背后可能有对彼此模式与做法缺乏认可的问题，如巴西前总统卢拉不久前在美国的演讲会上批评中国发展模式对劳工权益保护不够的问题。^① 为此，中国与巴西就非洲问题的战略对话机制可以探讨两国联合在非洲开展三方发展合作的可能性，两国还应在金砖合作机制中讨论能够反映新兴经济体理念和利益的有关发展合作的国际规范，增加在 2015 年后议程制定和执行中的集体话语权。

再次，巴西坚持北南合作为主，南南合作为辅的责任定位，反映了新兴经济体在发展合作中的能力局限与自我定位。新兴经济体对自身在国际发展合作责任的定位决定了其在国际发展合作中的地位难以超越发达国家。话语权更多地与国家实力和国际贡献挂钩。新兴经济体如欲扩大自身在国际发展中的话语权，就需要增加对发展合作的投入、提升参与发展合作的能力和提升对自身作用的期待。从巴西的情况看，金砖国家在南南合作中对合作伙伴的贡献主要限于知识交流、人力培训和机构建设等方面，反映了南南合作的一个显著缺失，即缺乏有力的金融和技术援助。中国虽具备较多的金融和技术资源，但商务部难以从战略和总体层面上支配这些资源，且具有较强的项目和商业特色。与此同时，新兴经济体在低收入国家贸易和发展融资中不断上升的作用引起发达国家的极大关注。欧盟委员会在 2011 年宣布其 2014—2020 年预算中不再把巴西等 19 个新兴经济体作为双边援助对象，但希望能够推动欧盟与巴西在减贫问题上发展三方合作。发达国家和国际组织提升对于金砖国家在发展合作中的融资贡献与规范要求将是下一阶段的新趋势。新兴经济体需要加强从履行国际责任和促进国际发展的视角加强参与国际发展合作的机制与能力建设，核算出符合自身能力与国际预期的量化可承诺标准，

^① Rick Gladstone, "Ex-Leader Says Brazil Won't Follow China's Low-Wage Model," *The New York Times*, February 12, 2014.

并适度提升南南合作在国际发展合作中的定位，而不仅仅是辅助性的定位。

最后，除了面临国际合法性挑战外，新兴经济体自身的发展转型需要消耗大量的资源投入，这要求提升发展合作的透明度和国内各界的参与度，以提升发展合作的国内合法性。中巴两国的贫困人口数量仍然很大，客观上难以提供大量资源用于国际发展合作和对 SDGs 作出范围广泛的指标性承诺。世界银行的数据显示，目前全球近 12 亿生活在 1.25 美元/天贫困线以下的人口中，大部分并非来自最贫困国家，而是来自印度和中国等新兴经济体，为此世行决定对新兴经济体贷款翻倍。^① 巴西近十年来的社会政策培育了庞大的新兴中产阶级，但该新兴阶层也对包括卫生、基建、教育在内的公共服务提出了更高的要求，用于世界杯、奥运会以及未来发展合作的资金都会面临国内社会更多的问责压力，巴西政府的财政资源将不得不在未来相当长一段时期内更多投向国内的发展。而在巴西目前经济增长急剧放缓的背景下，财政收入的减少可能会导致因社会支出脱贫的人口再度返贫。在这种情况下，新兴经济体需要构建更好的机制，切实提升发展合作的透明度和成果评估，以便向国内社会做出说明，应对来自国内的对本国参与发展合作的关切。

鉴于上述挑战和 2015 年后议程的重要性，新兴经济体在参与 2015 年后议程的谈判和执行进程中，可以从以下方面着力推动理念、机制和能力建设。

第一，重视多层次国际多边合作和宏观经济政策协调，为发展中国家发展事业创造有利的外部环境。新兴经济体普遍强调联合国作为可持续发展的最重要多边平台的地位，积极评价联合国可持续发展大会的成果文件，同意合作参与未来的 SDGs 落实。在重视全球性多边合作机制的同时，新兴经济体也不能忽视涵盖主要经济体的二十国集团（G20）平台下的发展议程建构。G20 平台涵盖传统与新兴经济体，代表了发展合作的中坚力量，是改良 OECD/DAC 规则的最佳平台。此外，新兴经济体还需强化在金砖国家机制等平台下对发展合作事业的协调工作，改变新兴经济体各自为政、影响力较小的局面，形成富有合法性、前瞻性和竞争性的发展合作新规范。只有加强多边合作机制中的协调，才有可能使 2015 年后发展议程的决策成为一个包容和透明的过程。

^① 《世行将大幅增加对新兴经济体贷款》，新华网，2014 年 4 月 2 日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-04/02/c_1110054613.htm。

发展中国家普遍面临资金不足、技术手段缺乏和能力建设偏弱等困难，而国际经济危机又迟滞了全球发展进程，金砖国家设立金砖开发银行是对国际发展事业的重要贡献，金砖国家利用 G20 等平台也可以塑造更加有利于发展事业的宏观经济政策。金砖国家巴西峰会也对 2015 年后发展议程的金砖立场做了探讨，并写进了福塔莱萨宣言。

第二，突出发展概念的全面性，兼顾 MDGs 和 SDGs，重视金融、贸易、气候变化与和平安全等要素在国际发展中的重要性。随着全球治理理念与实践的深入发展，拉美和非洲这些传统的发展中地区已经日渐形成更具可持续性的发展理念。拉美国家普遍流行以社会凝聚力为核心价值的发展理念，非洲的发展观也受到了 OECD 的长期影响。新兴经济体的企业在进军海外时越来越多地面临着企业社会责任的话题，有失偏颇的“新殖民主义”论调不时泛起。在这种形势下，新兴经济体应创新理念，更多地从可持续的、综合性的角度看待发展本身以及发展合作。中国常驻联合国代表刘结一在阐述中方关于 2015 年后发展议程的原则时也指出，需要坚持统筹平衡发展原则，全面协调推进经济、社会和环境发展；坚持发展模式多样化原则；坚持普遍性原则的同时充分考虑到各国不同的国情、能力和发展阶段。^① 新兴经济体在发展伙伴国家日趋增长的投资和商业利益客观上也要求伙伴国能够有更高的治理水平、安全和稳定性，新兴经济体应在帮助受援国加强治理能力方面做出一定努力。在发展合作中加强公共机构能力和公共政策培训正是提升伙伴国善治水平的做法。在强调基础设施和金融供给之余，对发展合作中的制度建设、气候变化、环境保护和能力提升等给予更多的重视。

第三，在强调政府指导的前提下，遵循多元利益攸关方的发展合作路径，增加合作双方的非政府组织和国际发展咨询机构的参与度。多元攸关方的路径有利于调动各方面的积极性，动员更多用于发展合作的可用资源，并通过提升各方参与度来增加发展合作的内外合法性。开放工作组的文件表明，拓宽融资渠道和提升私营部门的作用将成为 SDGs 执行的重要政策选择。公私伙伴关系已经成为应对全球性议题治理的重要范式，新兴经济体在新阶段推动

^① 《中国代表：2015 年后发展议程应坚持以消除贫困和促进发展为核心》，新华网，2014 年 7 月 8 日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/08/c_1111510416.htm。

发展合作时可以对此进行借鉴。大型海外企业如何更好地参与到国际发展合作中，是一个值得研究的议题。新兴经济体自身的发展模式也在经历着转变，更加注重可持续发展以及治理结构的现代化，这将是一个多元利益主体互动的进程，有助于推动新兴经济体发展更为开放多元的发展合作模式。

第四，从发展合作的领导、运行和评价等环节加强或完善机制建设。完全用 OECD/DAC 的标准来评判新兴经济体参与国际发展合作的成绩不尽合理，但后者的确缺乏发展合作的评判标准和监测手段来予以应对。新兴经济体和广大发展中国家面临的深层次挑战是，如何走出一条有别于发达国家传统现代化模式的发展新路，特别是以可持续发展的方式消除贫困和社会不平等。新兴经济体在吸收借鉴 OECD/DAC 规范的基础上，深入总结自身发展和参与发展合作的经验，可以集体探讨制定新的国际发展合作规范，进而在新规范下寻找更多可资利用的国内外资源，与发达国家就发展合作进行有效协作。制定上述标准、监测和规范，都对新兴经济体现存的发展合作的领导、运行和评价机制提出了更高的要求。金砖合作机制是一个可供新兴经济体就国内和集体的发展合作机制进行协调的平台。金砖国家联合编纂的社会指标是这方面值得肯定的努力，这些指标可以用来反映金砖国家社会政策和发展的成就，也可为可持续发展的国际指标设定提供有益的借鉴。^① 金砖开发银行开始运作后，除了大力投资基础设施之外，在可持续发展项目的界定以及评价上都需要建立一系列具有国际认可度的指标。在建立了科学合理的机制之后，新兴经济体的国际发展合作就能拥有更为可持续的基础。

[收稿日期：2014-06-02]

[修回日期：2014-07-26]

[责任编辑：樊文光]

^① 有关近年来金砖国家社会指标的统计可参阅：“BRICS Joint Statistical Publications,” *VI BRICS Summit*, <http://brics6.itamaraty.gov.br/joint-statistical-publications>.