

全球发展倡议及其对全球治理 体系变革的意义*

毛瑞鹏

【内容摘要】 一国发起具有道德感召力的国际倡议，有助于其通过议程设置和话语塑造提升在全球治理体系中的影响力并引领国际秩序发展方向。中国致力于以公平、正义引领全球治理体系改革，积极搭建国际合作平台，提出中国倡议和中国方案。2021年9月，习近平主席首次提出全球发展倡议，呼吁国际社会共同推动全球发展迈向平衡、协调、包容的新阶段。全球发展倡议反映了国际社会对如期实现联合国2030年可持续发展议程目标的期望，是中国促进全球可持续发展和推动全球治理体系变革的重大举措。全球发展倡议有助于推动发展问题回归国际议程核心位置，也有助于促进国际发展知识交流，提升中国作为全球发展贡献者的形象。树立落实可持续发展议程的良好国际形象，争取关键伙伴及联合国发展系统的支持，增加发展援助的投入，是中国当前推动全球发展倡议落地的主要路径。展望未来，随着全球发展倡议的机制化建设，其将成为促进国际发展合作协同增效、包容共进的有效路径和平台。

【关键词】 全球发展倡议 2030年议程 联合国 国际制度

【作者简介】 毛瑞鹏，上海国际问题研究院研究员（上海 邮编：200233）

【中图分类号】 D5

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2022)06-0017-15

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202206002

* 本文主要观点曾在2022年7月26日由上海国际问题研究院主办，上海市国际关系学会、上海国际战略问题研究会协办的“‘党的二十大前后中国与世界’系列研讨会之一：全球发展倡议和全球安全倡议：主张与实践”上发表。

党的十八大以来，中国参与全球治理达到前所未有的程度。同时，中国在全球治理体系中的角色、目标及影响，也已经引起国际学术界的广泛讨论。然而，不同背景的学者对中国不断上升的国际影响力之于国际秩序的意义往往得出不同甚至相反的结论。中国也因此被赋予“从‘修正主义者’、改良主义者到建设者”“反对霸权主义的力量”等不同的形象。

美国学者江忆恩（Alastair Iain Johnston）提出，中国对国际秩序的态度并不像很多西方人所认为的那样，而是需要根据不同的议题领域进行判断。他提醒美国决策者，对于中国与国际秩序关系的不同认知将产生非常不同的政策含义。^① 而在中国学术界的一个广泛共识是，在既有的国际体系内实现地位提升是最现实和成本最低的一种崛起方式。这也与中国一贯强调的独立自主的和平外交政策相符合。据此，中国追求通过合作、磋商的方式，进行渐进的、能够给发展中国家及一些发达国家都带来效益的变革。^② 中国学者陈志敏等提出“协进型领导”的概念，认为中国获取国际领导权的目的在于通过推动形成国际共识和提供国际公共产品领导和促进国际体系成员实现共同发展。^③

发展问题是中国在联合国长期的关注焦点，通常也被认为是中国发挥影响力的优势领域。2021 年 9 月，习近平主席在出席第七十六届联合国大会一般性辩论的演讲中提出全球发展倡议，这是中国在全球可持续发展领域发挥引领性作用和引导国际秩序正确发展方向的重要行动。本文首先讨论作为国际发展理念的国际倡议对于发起国的意义及其成功的基本条件；其次分别从全球发展倡议提出的背景及中国参与全球治理的战略出发，梳理全球发展倡议的目标和落实路径；最后探讨全球发展倡议的落实路径，并分析一些障碍对全球发展议程的影响。

① Alastair Iain Johnston, “China in a World of Orders: Rethinking Compliance and Challenge in Beijing’s International Relations,” *International Security*, Vol. 44, No. 2, 2019, p. 12.

② 唐世平：《国际秩序变迁与中国的选项》，《中国社会科学》2019 年第 3 期，第 201 页。

③ 陈志敏、周国荣：《国际领导与中国协进型领导角色的构建》，《世界经济与政治》2017 年第 3 期，第 32 页。

一、国际倡议的作用及其成功的条件

冷战结束后，国际关系进入国际规则和全球治理盛行的时代。然而正如迈克尔·巴尼特（Michael Barnett）等所指出的，“权力是全球治理的核心”^①。霸权国通过国际制度获得并维持其对世界其他国家的优势性权力。与此同时，伴随着经济实力的上升，崛起国将希望通过调整国际组织内部既有的权力分配结构，影响组织决策和分享组织的合法化功能，以成为全球性大国并为经济持续增长创造有利条件。全球治理体系变革并不会自动发生。安德里亚斯·克鲁克（Andreas Kruck）等关于国际制度调整的研究认为，权力转移能够产生制度调整的动力，而成功地实现制度调整则依赖于崛起国采取多种策略。^②此外，根据历史制度主义的观点，由于路径依赖，国际制度转型通常采取渐进变迁模式，关键时间节点对于实现制度变革的突破往往具有重要作用。^③

过去较长时期，中国在国际组织的外交被认为以被动应对为主要特征，较少提出全球性议题和引领相关讨论。卢克·伊斯汀（Luke J.L. Eastin）在2013年的一项研究中指出，中国的全球领导力存在“赤字”。这突出体现在中国在联合国通常是反应型的；中国在联合国持续关注地区性利益，但缺少一个全球性的议程。^④显然，提出具有道德感召力的国际理念是大国全面崛起的必要条件，有助于提升国际行动的合法性和争取广泛的国际支持。^⑤国际倡议反映了倡导者关于全球性政策难题的主张，是一个国家引导国家间互动范式和推动国际议题走向符合全球公益的发展轨道的基本方式。中国在

① Michael Barnett and Raymond Duvall, “Power in International Politics,” *International Organization*, Vol. 59, No. 1, 2005, p. 57.

② Andreas Kruck and Bernhard Zangl, “The Adjustment of International Institutions to Global Power Shifts: A Framework for Analysis,” *Global Policy*, Vol. 11, Supplement 3, 2020, pp. 5-16.

③ Orfeo Fioretos, “Historical Institutionalism in International Relations,” *International Organization*, Vol. 65, No. 2, 2011, pp. 367-369.

④ Luke J.L. Eastin, “Legitimacy Deficit: Chinese Leadership at the United Nations,” *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 18, Issue 4, 2013, pp. 389-402.

⑤ 杨洁勉等：《大国崛起的理论准备》，时事出版社2014年版，第322—327页。

冷战时期倡导的和平共处五项原则，以及冷战后提出的和谐世界、构建人类命运共同体、构建新型国际关系等，都属于国家间互动范式的倡议。

2012 年以来，中国致力于以公平、正义为理念引领全球治理体系改革，参与全球和地区治理的能力在中国国家综合国力和国际定位中的地位愈发重要，并成为新时期突出的外交目标和进取方向。中国已经表明向国际社会提供更多中国理念的意愿，中国传统文化中积极的处世之道和治理理念被视为促进全球治理理念发展的重要来源。中国国家领导人多次在国内外重要场合表示，将向世界贡献处理当代国际关系的中国智慧，贡献完善全球治理的中国方案。^① 在延续之前五年的外交定位的基础上，国务院 2021 年 3 月公布的《“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要》明确表示将积极搭建国际合作平台，提出更多中国倡议、中国方案。近年来，中国已经明显增加了在联合国安理会、人权理事会等机构发起倡议的数量，包括提交有关多边主义、新兴科技与国际安全、新冠肺炎疫情及疫后复苏中的技术合作等议题的决议草案。^② 考虑到中国过去在联合国很少主动发起倡议，这一变化显示中国将更加积极地参与联合国的议程设置和相关讨论。

国际组织在国际倡议的产生、传播和实践的各个阶段都能发挥不可或缺的作用。同时，国际倡议可以通过议程和话语两个渠道影响国际组织的运作。议程设置是制度性权力的核心，国际行为体通过将所关注的议题列入重要议程并推动其优先解决来获得影响力。议程使一些行为体能够促进其利益和理念的实现，从而对其他行为体参与集体行动进行控制和限制。^③ 话语塑造是指通过增强理念共识和加强国际动员提升本国行动的合法性。^④ 有研究认为，增强话语塑造能力有助于提升一国在全球治理中的领导权，包括建构国家身份，影响国际议程和国际规则，以及界定特定价值观的含义等。^⑤

① 《习近平谈治国理政》（第四卷），外文出版社 2022 年版，第 401 页。

② 毛瑞鹏：《中国对联合国和平安全议程的参与和塑造》，《国际安全研究》2021 年第 5 期，第 46—49 页。

③ Michael Barnett and Raymond Duvall, “Power in International Politics,” *International Organization*, Vol. 59, No. 1, 2005, p. 58.

④ 凌胜利、王彦飞：《中美国际制度策略取向比较——基于议题领导权视角的分析》，《国际展望》2021 年第 5 期，第 57—88 页。

⑤ Yi Edward Yang, “China’s Strategic Narratives in Global Governance Reform under Xi Jinping,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 30, No. 128, 2021, pp. 302-303.

因此，成功的国际倡议将有助于引领全球治理体系的发展方向，并提升发起国的声誉和规范性权力。提出倡议是国际关系中最为常见的活动之一，然而，并不是所有的倡议都能取得成功。加雷思·埃文斯（Gareth Evans）关于国际委员会的作用的研究指出，一个理想的成功的委员会需满足下列条件：增加知识，提高一个问题的全球形象，找到新的和更有共识的辩论方式，制定一个可信的有衡量指标的政策议程并直接影响具体的政策行动。^①

对于发起国而言，通过国际倡议引领全球治理体系的发展至少需要考虑以下四个方面的条件。一是倡议是否反映了国际需求。国际倡议的吸引力往往来自与现实问题的紧密联系。如果倡议所针对的现实问题是急迫的，那么更容易引起其他国家的共鸣。因此，倡议提出的时机对于倡议能否取得成功往往非常关键。二是倡议的提出者是否具备良好的声誉。提出者在该领域的表现决定着其是否可以成为提出倡议的合适对象。良好的声誉将通过榜样和示范转化为力量，进而使倡议具有更大的吸引力。三是倡议者是否具备强有力的组织动员能力。强大的组织和动员能力将有利于为倡议争取支持，而支持者的数量和代表性则有助于提升倡议的合法性。在现实中，争取联合国、G20 等权威性国际组织的认可，以及获得一些重要人物（如联合国秘书长）的支持，将对倡议的落实起到积极作用。四是倡议是否以充分的物质资源为基础。尽管物质资源并非倡议成功的必要条件，但是将使其更容易得到落实。而且，物资资源的供给在发展领域的作用尤为突出。

二、全球发展倡议提出的背景和主要目标

2021 年 9 月，习近平主席在出席第七十六届联合国大会一般性辩论的演讲中首次提出全球发展倡议，呼吁国际社会实现更加强劲、绿色和健康的全球发展。全球发展倡议以“六个坚持”为主要内容，即坚持发展优先、坚持以人民为中心、坚持普惠包容、坚持创新驱动、坚持人与自然和谐共生、

^① Gareth Evans, “Commission Diplomacy,” in Andrew Cooper, Jorge Heine, and Ramesh Thakur, eds., *Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 2.

坚持行动导向。全球发展倡议得到国际社会的积极响应，已成为中国在国际发展合作领域最新的统领性方案，也是中国在全球治理中发挥引领性作用的一次重要尝试。^① 党的二十大报告强调，“构建人类命运共同体是世界各国人民前途所在。……中国提出了全球发展倡议、全球安全倡议，愿同国际社会一道努力落实。”^② 全球发展倡议体现了中国在国际发展合作和全球经济秩序方面的主张和行动，与“一带一路”倡议共同构成了中国在新时期参与全球发展治理的指导性方案。全球发展倡议主张推动建立更加公平、均衡的全球发展伙伴关系，是一个结合多边、三边、双边及中国与地区合作的综合体，不限于对外援助，还涉及全球宏观经济议程和全球经济治理体制。提高新兴市场和发展中国家在全球治理体系中的代表性和发言权，推动构建开放型世界经济，是全球发展倡议的重要愿景。从当前国际发展合作面临的突出挑战及中国参与全球治理的外部环境来看，全球发展倡议有助于实现三个方面的目标。

第一，推动发展议程重新回归国际议程核心位置。当今世界面临大国竞争加剧的挑战，意识形态因素对国际合作造成严重干扰。美国将中国视为“战略竞争对手”，并试图以“民主和威权”二分法来重塑国际阵营，导致一些西方国家的对华关系逐步陷入意识形态对抗之中。美国在联合国试图进一步构建针对中国的同盟，导致在联合国框架下的国家间合作氛围严重恶化，也使中国的多边外交面临挑战。这突出体现在特朗普政府将国际政治斗争置于国际社会合作抗击新冠肺炎疫情之上，以抹黑和打压中国取代国际合作。^③ 推动国际社会更加关注可持续发展问题，而非政治制度和意识形态差异，进而有效应对美国的对华遏制，显然是当前中国外交的重要任务。

中方明确反对将发展问题政治化和边缘化，主张让发展问题回归国际议程核心位置。习近平主席在 2022 年 6 月举行的全球发展高层对话会上谈到，

① 李志强：《论全球发展倡议的重大意义》，《人民论坛·学术前沿》2022 年第 7 期，第 17—21 页。

② 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2022 年版，第 62 页。

③ 蒲婧新：《疫情政治化：特朗普政府领导下的美国疫情治理》，《亚太安全与海洋研究》2021 年第 4 期，第 100 页。

“有的国家将发展议题政治化、边缘化，搞‘小院高墙’和极限制裁，人为制造分裂和对抗。”^① 王毅外长在“全球发展倡议之友小组”高级别会议的致辞中将凝聚加快发展的政治共识列为倡议的首要目标。^② 显然，全球发展倡议的提出，有助于推动国际关系的焦点从大国竞争转向发展合作，也有助于引导国际秩序向正确的方向发展。

第二，提升中国作为关键国际发展伙伴和多边主义支持者的声誉。把握全球发展的趋势和广大发展中国家的迫切需求是行动合法性的基础，而掌握合适的时机则使倡议易于引起国际社会的共鸣。全球发展倡议提出的重要背景是联合国可持续发展议程面临着巨大挑战。2022年7月，联合国发布的《2022年可持续发展报告》指出，气候危机、新冠肺炎疫情和世界各地越来越多的冲突使17项可持续发展目标处于危险之中。^③ 在全球贫困状况急剧恶化、发展筹资面临巨大缺口以及国际卫生合作、数字经济、绿色发展提出巨大需求的背景下，中国提出全球发展倡议体现了负责任大国的担当。全球发展倡议有助于中国通过提出合法化话语来获得他者的认可。^④ 在中方看来，当前国际秩序正遭受强权政治和垄断资本的破坏。^⑤ 因此，中国始终强调坚持世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者的自我定位。通过使这一定位获得广泛的国际认可，中国将逐渐被其他国际行为体视为一个规范性力量。

第三，促进发展经验和知识的交流，引导形成有利于发展中国家的国际发展观。发展仍是当今世界的主题，但关于发展的内涵和实现途径则存在广

① 习近平：《构建高质量伙伴关系，共创全球发展新时代——在全球发展高层对话会上的讲话》，中国政府网，2022年6月24日，http://www.gov.cn/xinwen/2022-06/24/content_5697592.htm。

② 《王毅国务委员兼外长在“全球发展倡议之友小组”高级别视频会议上的致辞》，外交部网站，2022年5月9日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/kjgzbdffyq_699171/202205/t20220509_10683620.shtml。

③ United Nations, “The Sustainable Development Goals Report 2022,” July 7, 2022, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022.pdf>.

④ Emilian Kavalski, “The Struggle for Recognition of Normative Powers: Normative Power Europe and Normative Power China in Context,” *Cooperation and Conflict*, Vol. 48, No. 2, 2013, pp. 247-267.

⑤ Yao Yao, “China’s Concept of New International Order and the Post-War System,” *China International Studies*, No. 85, November/December 2020, pp. 5-23.

泛争论。比如，发达国家更强调人权等问题的重要性，而发展中国家更关心改善民生和促进经济可持续增长。长期以来，北方国家和南方国家在联合国发展系统改革问题上始终存在分歧。^① 伴随着“全球南方”在国际发展合作中的贡献和地位显著提升，南方援助国提出了一种新的发展合作叙事，质疑传统的自上而下、附加条件的援助方式。^② 为此，迈克尔·巴尼特等学者就认为，作为一种生产性权力，关于发展的叙事将会把社会活动引向特定方向，从而界定何为合法的知识及谁的知识更重要。^③

促进国际发展知识的交流与互鉴是全球发展倡议的重要目标之一。中国明确表示，全球发展倡议“旨在支持各种发展经验的分享和交流，助力各国探索符合本国国情、发挥自身优势的发展道路，最终实现共同发展”^④。在中国主办的全球发展高层对话会上所确立的 32 项成果清单中，关于发展知识的交流占据重要地位。其中包括成立全球减贫与发展伙伴联盟、成立国际民间减贫合作网络、开展发展经验交流系列对话、设立全球发展促进中心、设立全球发展知识网络、发布《全球发展报告》等新的机制，以及为发展中国家提供 10 万个研修、研讨名额，与联合国南南合作办公室共同实施“发展中国家青年跨境电商扶贫和可持续发展能力建设研修项目”，并举办发展领域的论坛等。^⑤

总体而言，全球发展倡议在发展知识领域的主张主要包括以下三方面。一是发展是全人类共同价值。如何理解发展与人权的关系是发达国家和发展中国家立场分歧的关键。中国认为不应脱离经济发展而泛论人权。中国在联合国发展峰会等一系列国际场合都强调，唯有发展，才能消除冲突的根源；唯有发展，才能保障人民的基本权利；唯有发展，才能满足人民对美好生活

① M.-O. Baumann, “Forever North-South? The Political Challenges of Reforming the UN Development System,” *Third World Quarterly*, Vol. 39, No. 4, 2018, pp. 626-641.

② Fahimul Quadir, “Rising Donors and the New Narrative of ‘South-South’ Cooperation: What Prospects for Changing the Landscape of Development Assistance Programmes?” *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 2, 2013, p. 334.

③ Michael Barnett and Raymond Duvall, “Power in Global Governance.” pp. 3-4.

④ 《王毅国务委员兼外长在“全球发展倡议之友小组”高级别视频会议上的致辞》，2022 年 5 月 9 日。

⑤ 《全球发展高层对话会主席声明》，外交部网站，2022 年 6 月 24 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202206/t20220624_10709803.shtml。

的热切向往。这一观点阐述了中国关于发展与安全、发展与人权、发展与民生关系的基本看法。在强调保障所有国家发展权的基础上，中国提出和平、发展、公平、正义、民主、自由是全人类共同价值。二是强调每个国家都有权选择符合自身国情和民众需要的发展道路。针对西方主导的国际发展合作体系，中国提出要构建平等、均衡的全球发展伙伴关系愿景。这一愿景包括维护各国人民自主选择发展道路的权利，尊重各国平等参与、平等发展的权利，反对干涉别国内政，反对没有国际法依据的单边制裁等具体主张。三是将民生和经济问题作为重点领域。中国主张努力如期实现 17 项可持续发展目标，同时主张优先解决发展中国家面临的严峻的民生问题和实现经济的可持续发展。全球发展倡议将减贫、粮食安全、抗疫和疫苗、发展筹资、气候变化和绿色发展、工业化、数字经济、互联互通八个领域作为优先领域，这八个领域反映了发展中国家普遍关注的问题和最为迫切的需要。事实上，中国对民生和经济问题的强调，已经体现在南南合作基金、中国—联合国和平发展基金的资金分配等一系列具体行动上。

三、全球发展倡议的落实路径

全球发展倡议既是中国推动国际秩序转型的重要举措，也是其不断深度参与国际发展合作的重要成果。中国着重从四个方面筹划和推进倡议的落实，并取得一系列积极成效。

第一，在可持续发展领域树立了良好声誉。全球发展倡议的国内基础在于中国在落实联合国 2030 年可持续发展议程方面取得的巨大成就。首先，中国将可持续发展目标融入国家中长期发展战略，在减贫、教育、医疗等民生领域作出巨大努力，尤其是在改善最贫困和最脆弱人群的境况方面取得了重要成果。2020 年，中国提前 10 年实现 2030 年议程的减贫目标，还建成了世界上最大的社会医疗保障体系。其次，中国将 2030 年议程作为指导其参与全球发展合作的重要内容。中国在国际发展领域的活动与国际公认的框

架和全球实践紧密结合。^① 2021 年，“十四五”规划和 2035 年远景目标明确提出，中国将积极落实联合国 2030 年可持续发展议程。^② 同年发布的《新时代的中国国际发展合作》白皮书强调，“中国将继续毫无保留地分享治理经验和适宜技术，增加全球公共产品供给，引导更多资源用于发展中国家经济社会可持续发展，支持广大发展中国家破除发展瓶颈。”^③ 再次，中国与联合国机构的发展合作日益紧密。联合国驻华系统与中国政府合作完成的《2021—2025 年联合国对华可持续发展合作框架》将国际发展伙伴关系列为三大战略优先目标之一。根据这一合作框架，联合国将提供支持以充分发挥中国提出的国际倡议的潜力，从而促进全球实现 2030 年议程的目标。^④

第二，持续加强发展伙伴关系建设。推动国际倡议落地需要发挥发起国的组织动员能力，以争取足够多的国际力量的支持。中国国际影响力的基础首先在于发展中国家的支持，加强发展中国家的团结合作是中国推动国际秩序转型的重要路径。尽管世界银行、世界贸易组织等国际组织往往以经济指标来界定发展中国家，但是发展中国家的政治含义也不应被忽视。中国外交通常从政治层面来界定发展中国家，强调发展中国家具有共同的历史遭遇和在国际政治经济秩序中处于弱势地位。近年来，中国主动加强与发展中国家在联合国的政策协调。例如，中国与非洲国家在人权理事会共同举办主题边会，倡导“在发展中促进和保护人权”的理念；在中国担任联合国安理会轮值主席国期间，持续举办有关非洲和平与安全的专题会议。在经济、社会、发展议题上，中国通过“G77+中国”机制使本国的声音得以放大。在联大关于“促进持续经济增长和可持续发展”项目下议题的表决中，中国与发展中国家形成了团结的整体。

① UNDP, “Brief on White Paper on China’s International Development Cooperation in the New Era,” No. 7, January 2021, <https://www.cn.undp.org/content/china/en/home/library/south-south-cooperation/issue-brief---brief-on-white-paper-on-china-s-international-deve.html>.

② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，中国政府网，2021 年 3 月 13 日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm。

③ 《新时代的中国国际发展合作》白皮书，国务院新闻办公室网站，2021 年 1 月，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1696685/1696685.htm>。

④ UN Sustainable Development Group, “United Nations Sustainable Development Cooperation Framework for the People’s Republic of China (2021-2025),” June 2020, pp. 16-17, <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-06/UNSDCF-China-2021-2025.pdf>.

在全球发展倡议提出几个月后，中国加快了构建发展伙伴关系网络的步伐。2022年1月，中国在联合国推动成立了“全球发展倡议之友小组”。出席该小组创始会议的国家有36个，之后小组成员不断增加，截至2022年9月已经有60多个国家。2022年5月，“全球发展倡议之友小组”高级别会议举行，60多个国家的150多位代表及联合国主要发展机构负责人参会。中国还推动将全球发展倡议作为中国与非洲、东盟、拉共体、中亚及太平洋岛国等地区国家合作的指导原则。2022年6月，全球发展高层对话会成功举行，包括金砖国家在内的18个来自亚洲、非洲、美洲的发展中国家的领导人出席会议。其中，多个国家是国际组织和地区组织的轮值主席国，包括G20轮值主席国印度尼西亚、APEC轮值主席国泰国、独联体轮值主席国哈萨克斯坦、东盟轮值主席国柬埔寨、太平洋岛国论坛东道国斐济、拉共体轮值主席国阿根廷、非盟轮值主席国塞内加尔、上海合作组织轮值主席国乌兹别克斯坦、阿盟候任轮值主席国阿尔及利亚等。

第三，争取联合国等国际组织的支持。中国将联合国视为国际体系的核心，争取联合国各层面的支持及与联合国机构合作开展项目，是增强全球发展倡议影响力的重要举措。在“全球发展倡议之友小组”会议和全球发展高层对话会上，中国明确表示支持联合国在实现2030年可持续发展目标中充分发挥统筹协调作用，支持联合国秘书长将发展作为优先任务。联合国秘书长古特雷斯出席了“全球发展倡议之友小组”的高级别视频会议，对全球发展倡议给予高度评价。除了与联合国驻华机构就落实全球发展倡议展开对话外，中国还通过签署合作备忘录等形式与联合国机构共同推动落实倡议。2021年10月，中国国际发展合作署与国际原子能机构（IAEA）签署《关于交流与合作的谅解备忘录》，将全球发展倡议作为双方合作的行动指南。这是首次由成员国的国际发展主管部门与国际原子能机构签署交流合作文件。同月，中国国际发展合作署又与联合国工业发展组织（UNIDO）签署备忘录，决定加强在全球发展倡议框架下的南南合作和三边合作，以推动发展中国家实现可持续发展目标。

第四，持续增加发展援助。大国不仅要有治理本国的能力，还要在全球

或地区治理方面承担相应的义务和责任，甚至发挥引领作用。^① 在过去十年中，增加国际公共产品供给已经成为中国外交转型的重要特征和提升在全球治理中的地位的重要路径。2015 年，杨洁篪曾在《人民日报》撰文阐释这一观点的特殊含义：“积极承担国际责任和义务，体现了中国外交的基本宗旨，揭示了新形势下中国外交的进取方向。”^② 以 2015 年习近平主席在联合国大会上宣布的一系列中国倡议为标志，中国参与全球治理进入一个新的阶段。其中包括设立中国—联合国和平与发展基金和南南合作援助基金，加入联合国维和能力准备系统。当前，中国对联合国常规预算和维和预算的贡献率分别达到 12.005% 和 15.22%，仅次于美国，居世界第二位。不仅如此，中国还持续增加对联合国系统机构的自愿捐款，2020 年会费和捐款总额近 20 亿美元，居世界第五位。^③ 中国对联合国发展业务活动的资助总额从 2011 年的 0.835 亿美元增加至 2020 年的 4.51 亿美元。^④ 中国在国际公共产品供给方面成功塑造了一个不同于美国等传统大国的全球大国形象。^⑤

在全球发展高层对话会上，中国宣布了新的计划以加大对全球发展合作的资源投入。其中包括把南南合作援助基金升级为全球发展和南南合作基金，在 30 亿美元的基础上增资 10 亿美元；加大对中国—联合国和平与发展基金的投入；启动总额为 5 000 万美元的中国—联合国粮农组织第三期南南合作信托基金。中国表示将加大对中国—联合国和平与发展基金的投入，充分利用有关基金同联合国发展机构在发展中国家开展务实项目。自 2016 年中国—联合国和平与发展基金创立以来，中国承诺在十年内向该基金自愿捐款两亿美元，其中和平与安全子基金和 2030 年可持续发展议程子基金各占一半。2020 年 9 月，习近平主席宣布基金到期后延期五年。联合国秘书长

① 杨洁勉：《当代大国相互定位及时代特征分析》，《国际展望》2020 年第 3 期，第 4 页。

② 杨洁篪：《积极承担国际责任和义务》，《人民日报》2015 年 11 月 23 日，第 6 版。

③ UN System Chief Executive Board for Coordination, “Revenue by Government Donor,” <https://unsceb.org/fs-revenue-government-donor>.

④ UN Economic and Social Council, “The 2022 Operational Activities for Development Segment,” May 17-19, 2022, <https://www.un.org/ecosoc/en/2022-Operational-Activities-for-Development-Segment>.

⑤ Salvador Santino F. Regilme, Jr. and Obert Hodzi, “Comparing U.S. and Chinese Foreign Aid in the Era of Rising Powers,” *International Spectator*, Vol. 56, No. 2, 2021, pp. 114-131.

办公室主任、主管经济和社会事务的副秘书长与中国驻联合国大使、中国外交部和财政部的代表共同组成该基金的指导委员会。

四、全球发展倡议面临的挑战和努力方向

理念贡献是中国推动全球治理体系改革的核心战略之一。过去十年，中国积极引导国际秩序向正确的方向发展，成功推动人类命运共同体、“一带一路”、合作共赢等理念和倡议写入联合国有关文件之中。全球发展倡议是中国在国际发展合作领域发挥引领作用的重要尝试，这一倡议顺应了国际社会对加快落实 2030 年可持续发展议程的期望，彰显了中国作为国际发展促进者的身份。

目前，全球发展倡议正处于从理念深化转向项目落实的关键阶段。在这一进程中，中国必然继续加大对联合国发展系统的资金投入，并与联合国机构开展更多的项目合作，以及争取联合国各层面的支持。中国也将通过“全球发展倡议之友小组”和其他合作网络加强发展伙伴关系建设，更积极地参与联大处理国际经济议题的第二委员会、经社理事会等机制下的议题磋商。

然而，中国的国际理念传播也受到守成国和崛起国内在紧张关系的制约。在大国竞争持续升级的背景下，积极提升全球发展倡议的国际影响力是中国面临的重要课题。当前，美国等一些西方国家在国际机制层面加大对华遏制力度，这成为中国理念在国际上传播的主要阻力。美国政府和国会提出要对“中国在国际组织扩大影响的目标、范围和手段”保持高度警惕。美国驻联合国代表团明确将对抗中国在联合国的影响力作为其主要任务和目标之一。^① 美国还设立专门机构，负责审查联合国决议和文件，并协调盟友对中国籍候选人出任联合国专门机构负责人进行抵制。中国需要打破西方国家的联合施压，不断提升本国的制度性权力。

联合国大会关于“非洲发展新伙伴关系：执行进展情况和国际支持”（以

^① United States Mission to the United Nations, “Fact Sheet: Restoring America’s Leadership at the United Nations in President Biden’s First Year,” January 20, 2022, <https://usun.usmission.gov/fact-sheet-restoring-americas-leadership-at-the-united-nations-in-president-bidens-first-year/>.

下简称“非洲发展新伙伴关系”)和“非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展”两项决议中有关“合作共赢”表述的分歧,一定程度上反映了需要打破的局面。从第七十一届联大到第七十五届联大,在中国推动下,“合作共赢”成功写入由“G77+中国”起草的决议,作为在可持续发展道路上国际共同体致力于实现的目标之一。鉴于“合作共赢”已经是联合国 2030 年可持续发展议程中的正式表述,中方认为这一表述作为一个共识性语言写入相关决议是合适的。^①然而,西方国家则设置重重障碍。^②相关分歧导致“非洲发展新伙伴关系”和“非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展”这两项年度决议在第七十五届联大之前不得不以记录表决的形式获得通过。为使这两项决议能够以协商一致的方式获得通过,在 2021 年第七十五届联大会议上,作为提案方的“G77+中国”决定采用替代性措辞。至此,南北国家之间围绕这两项议题的争论才得以暂时平息。中国认为这是个别国家将发展理念政治化的表现,将“严重损害会员国的团结合作”^③。中国的立场得到发展中国家的认可。“G77+中国”代表几内亚和非洲代表摩洛哥在联大审议相关决议时均发言表示,秉持互利(mutual benefit)精神的国际合作对于包括非洲国家在内的发展中国家具有重大意义。^④

展望未来,中国可以通过两方面努力使全球发展倡议走深、走实。一是通过可持续的援助项目和活动,促进“全球发展倡议之友小组”的机制化建设,同时使倡议真正提升中国在全球发展治理领域的话语权,并提升中国作为国际发展贡献者的形象。二是在大国竞争日益加剧的背景下,努力使全球发展倡议成为一个凝聚共识的国际合作平台。其中也包括争取那些有远见的西方国家加入“全球发展倡议之友小组”及其会议,加入全球发展高层对话会的行列。努力解决信任赤字,创建一个开放、有利于促进共识的国际合作

① UNGA, A/75/PV.104, September 13, 2021, p.7 (Mr. Liu Liqun, China).

② 美国在 2018 年对决议投了反对票,之后欧洲国家在 2019 年也有类似动作。参见 UNGA, A/73/PV.105, September 10, 2019, p.2 (Mr. Tanner, Finland), p.5 (Ms. Nemroff, United States of America); UNGA, A/74/PV.62, September 3, 2019, p.17 (Ms. Goebel, Germany), p.21 (Mr. Allen, United Kingdom), p.21 (Mr. Kakanur, India), p.22 (Ms. Norman-Chalet, United States of America)。

③ UNGA, A/75/PV.104.

④ UNGA, A/75/PV.102, September 9, 2021, p.3 (Mr. Diane, Guinea), p.4 (Ms. Hamdouni, Morocco).

平台，应成为全球发展倡议的建设方向。

同时，在大国竞争的环境下，全球发展倡议也可能产生促进国际发展合作的“鲶鱼效应”。中国加大对联合国的财政贡献也会对其他大国产生一种压力，迫使其应对，从而出现所谓“竞争性多边主义”在总体上促成一种有利于联合国的积极变化。特朗普政府时期，部分支持联合国的美国人从对华竞争的角度呼吁美国政府加大对联合国的投入。美国国务院和美国国际发展署出台的《联合战略计划：2018—2022 财年》也指出，其他国家增加对多边平台的参与和财政贡献，可能会削弱美国实现关键政策目标的影响力。^①拜登政府执政后，一些智库持续要求美国政府增加对国际组织的投入。美国史汀生研究中心（Stimson Center）的报告就提出，随着中国在联合国预算中的份额不断增加，为了重振国际领导地位，美国需要改进对联合国的资助情况。^②另外，“鲶鱼效应”在基础设施建设方面可以发现更多证据。2019年以来，为与“一带一路”倡议竞争，西方国家相继提出“蓝点网络”（Blue Dot Network）、“重建更美好世界”（Build Back Better World）、“全球门户”（Global Gateway）等计划。2022年6月，美国在G7峰会上提出打造“全球基础设施和投资伙伴关系”（PGII），计划在未来五年筹集6000亿美元，为发展中国家提供基础设施建设的资金。国际社会普遍认为，一场围绕基础设施建设的国际竞争已经开始。显然，在大国战略竞争逐步加剧的背景下，全球发展倡议将激发国际发展合作和发展筹资领域的有益竞争，这将为处于低谷的国际发展合作带来积极影响。

[责任编辑：石晨霞]

^① U.S. Department of State, U.S. Agency for International Development, “Joint Strategic Plan, FY 2018-2022,” February 2018, p. 47, <https://www.state.gov/documents/organization/277156.pdf>.

^② Andrew Hyde, “China’s Emerging Financial Influence at the UN Poses a Challenge to the U.S.,” Stimson Center, April 4, 2022, <https://www.stimson.org/2022/chinas-emerging-financial-influence-at-the-un/>.