

“一带一路”倡议与 2030 年可持续发展议程的对接

曹嘉涵

【内容提要】 联合国 2030 年可持续发展议程的启动，为中国深入实施“一带一路”倡议，尤其是推动建立平等均衡的新型全球发展伙伴关系提供了重要机遇。“一带一路”倡议与 2030 年议程理念相通、目标一致，相互对接有助于中国与沿线国家增信释疑，增强“一带一路”倡议的国际吸引力，提升中国参与南南合作的水平，帮助中国在新的国际发展治理体系乃至整个全球治理架构中获得更多话语权和影响力。同时，两者的对接也有利于形成对中国企业落实可持续发展理念的外部约束，促使中国企业履行好社会责任。当前，“一带一路”倡议对接 2030 年议程面临着落实时间差、理念与议题契合、非国家行为体作用、与西方大国协调合作、地缘政治风险等一系列挑战，中国需在战略理念、合作政策、落实平台、具体目标等层次明确对接方向，认真设计对接方案，积极参与全球可持续发展监测指标设计和后续评估体系建设。

【关键词】 一带一路 2030 年可持续发展议程 对接 全球治理

【作者简介】 曹嘉涵，上海国际问题研究院助理研究员

【中图分类号】 D5/F114.44

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)02-0037-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201602003

随着联合国 2030 年可持续发展议程(以下简称“2030 年议程”)于 2015 年 9 月正式通过并于 2016 年 1 月 1 日进入落实阶段,国际发展治理体系正式迈开了升级换代的步伐。与联合国千年发展目标相比,2030 年议程不再单纯聚焦于减贫问题,而是从经济、环境、社会三个维度制定了 17 个可持续发展目标和 169 项具体指标,要求实现经济的绿色增长和社会的包容性发展。当前,国际社会对中国推动落实 2030 年议程充满期待,国内学者也普遍认为,中国应该牢牢抓住这一历史机遇,主动参与新国际发展治理体系的建构。^①作为新时期中国对外交往的重要谋划,“一带一路”倡议经过两年多的磨合,现已实现良好开局,进入全面推进阶段。2030 年议程的启动,为中国深入实施“一带一路”倡议提供了难得的国际机遇。本文试图从构建新型全球发展伙伴关系的视角考察“一带一路”倡议与 2030 年议程进行对接的意义、挑战与可能的方向,从而为“一带一路”倡议的成熟与完善提供新的思路。

一、“一带一路”倡议对接 2030 年议程的意义

经过一系列顶层设计、国内部署和外交动员,“一带一路”倡议将在 2016 年通过以点带面的方式全面推进,一批标志性基础设施工程与项目有望在沿线重点国家落地;而随着亚洲基础设施投资银行(以下简称“亚投行”)、丝路基金等的投入运营,上述工程项目也有望获得稳定的融资支持。作为一项覆盖全球 60 多个国家的巨型区域经济合作倡议,“一带一路”倡议的经济效应十分显著,除可促进中国经济结构调整和产业转型升级外,还能为沿线国家经济发展带来新机遇,进而为全球经济增长注入新动力。但与此同时,“一带一路”倡议并非仅为中国绘制对外经贸合作的蓝图,它还具有鲜明的南南合作特点。“一带一路”沿线国家或地区人均国民生产总值仅为 5 050 美元,不到世界平均水平的一半,区内大多数是发展中经济体,其

^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》,载《国际展望》2016 年第 1 期,第 17-33 页。

中人均国民生产总值在1万美元以下的国家达35个,人口近40亿。^①因此,通过坚持共商、共建、共享原则,积极推进沿线国家发展战略的相互对接,中国可以带动提升沿线区域各国的交流合作水平,促进这些国家的经济社会发展与环境保护,从而实现打造命运共同体、利益共同体和责任共同体的目标,为地区和平与稳定奠定基础。如此看来,“一带一路”建设实际上也是新时期中国探索国际发展合作与全球治理新模式的积极尝试。

经过4年多的讨论和磋商,2030年议程的制定已经完成,目前进入了落实阶段。与千年发展目标相比,建立新型全球发展伙伴关系是2030年议程最重要的升级之一。鉴于国际社会落实千年发展目标第8项目标(建立促进发展的全球伙伴关系)的效果并不理想,2030年议程在制定过程中就非常重视发展中国家、国际组织、公民社会、私营部门、智库甚至个人等多元行为体的参与和作用,启动后更是将“恢复可持续发展全球伙伴关系的活力”作为实现各项可持续发展目标的关键手段。事实上,中国倡导建立新型全球发展伙伴关系要早于筹备2030年议程的联合国秘书长2015年后联合国发展议程^②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”)的呼吁。在2012年召开的中共十八大上,中国就提出了“在谋求本国发展中促进各国共同发展,建立更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系”的倡议。^③中国外交部在2013年9月和2015年5月公布的两份有关2030年议程的政策立场文件也都提出要“建立更加平等均衡的全球发展伙伴关系”^④。因此,建立新型全球发展伙伴关

^① 隆国强:《扎实推进“一带一路”合作》,载《国家行政学院学报》2016年第1期,第19-22页。

^② 在接替联合国千年发展目标的新议程的制定过程中,其名称曾几度变更,但使用得更多的名称是“联合国2015年后发展议程”(UN Post-2015 Development Agenda,简称“联合国2015年后议程”)。有关2030年议程的名称变化的讨论,可参见张春:《中国参与2030年议程全球伙伴关系的战略思考》,载《国际展望》2015年第5期,第113页。

^③ 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,人民出版社2012年版,第47页。

^④ 《2015年后发展议程中方立场文件》,外交部网站,2013年9月22日,http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/1179_611310/t1078969.shtml;《2015年后发展议程中方立场文件》,外交部网站,2015年5月13日,http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1263453.shtml。

系是中国自身深入参与国际发展合作事业与支持发展中国家落实联合国 2030 年议程的共同要求。

随着国际经济格局的变化尤其是中国、印度等新兴经济体的崛起，南南合作在全球发展伙伴关系中的比重得到前所未有的提升。2030 年议程从制订到付诸实施都始终强调发展中国家的参与，国际社会期待包括中国在内的新兴经济体在国际发展合作领域扮演更为重要的角色。与此同时，越来越多的国际政府间组织与非政府组织也希望中国的“一带一路”倡议能在推动全球可持续发展方面发挥积极作用。联合国开发计划署（UNDP）中国国别处副主任赫夫曼（Patrick Haverman）就指出，“一带一路”建设不但能帮助沿线国家实现基础设施领域的目标，同时还可在减贫、增强环境可持续性、包容性社会发展方面取得积极成果。^① 美国环保协会（Environmental Defense Fund）总裁克朗普（Fred Krupp）也认为，“一带一路”倡议能够带来经济繁荣和环境改善的双重效益。这一倡议不但可以推动沿线国家的经济发展，改善当地民生，还能使中国在成为资本和产能输出国的同时成为可持续发展理念的输出国。未来，中国在帮助沿线发展中国家应对气候变化、维护环境安全和人类健康、维持海洋生态系统等方面大有可为。^② 鉴于当前全球各国尤其是新兴经济体对于如何推动新型全球发展伙伴关系建设仍然关注较少，中国完全可以考虑在聚焦 2030 年议程国内落实的同时，适当关注“一带一路”这样宏大的对外经贸战略如何与 2030 年议程实现对接，从而在推动建立平等均衡的新型全球发展伙伴关系方面发挥新兴经济体的引领作用。

总体上看，将“一带一路”倡议与 2030 年议程进行对接具有积极的意义。首先，“一带一路”倡议对接 2030 年议程有助于增信释疑。如上所述，在 2030 年议程启动实施的背景下，国际社会不但对中国更多参与国际发展合作充满期待，而且也希望中国提出的“一带一路”倡议在促进沿线国家经济、环境与社会福祉上取得平衡。未来，中国的国际发展合作努力需要为以

^① 赫夫曼：《“一带一路”应该考虑到社会和环境的标准》，国务院新闻办公室网站，2016 年 2 月 4 日，<http://www.scio.gov.cn/ztk/wh/slxxy/31215/Document/1468125/1468125.htm>。

^② Fred Krupp, “How to Keep Belt and Road Green?” *China Daily*, May 8, 2015, http://europe.chinadaily.com.cn/epaper/2015-05/08/content_20654025.htm。

联合国为中心的全球发展合作努力提供更多正能量,从而推动整个国际发展合作事业继续前进。“一带一路”倡议对接 2030 年议程可以让中国更好地完善自身在国际发展合作事业中的角色,满足国际社会的希望和期待,减轻域内外大国以及沿线国家的担忧和疑虑。“一带一路”倡议的国际吸引力与接受度也将由此提升,推动中国成为新形势下国际发展合作事业的贡献者。中国在落实千年发展目标方面取得了举世瞩目的成就,如在减贫领域就走出了一条具有自身特色的道路。中国特色减贫道路和减贫模式,已经成为一项拥有国际比较优势的重要软实力,国际影响源源不断。^① 习近平主席在 2015 年承诺,中国在未来五年要使国内现有标准下 7 000 多万贫困人口全部脱贫,同时着力加快全球减贫进程。^② 在 2015 年 9 月召开的联合国发展峰会上,习近平主席宣布了一系列帮助发展中国家振兴经济、改善民生的新举措,与 2030 年议程的多项目标相契合。与 2030 年议程进行对接之后,“一带一路”倡议将能更好地与中国作出的国际承诺有机结合,突出向沿线发展中国家提供国际公共产品的功能,展示中国作为国际体系中负责任大国的形象。

其次,通过对接 2030 年议程,“一带一路”倡议有望在经贸合作之外获得增幅效应,尤其是能够深化中国参与南南合作的水平,突出中国在参与构建新型全球发展伙伴关系中的地位,帮助中国在新国际发展治理体系乃至整个全球治理架构中赢得更多话语权和影响力。“一带一路”建设的优先领域是实现基础设施的互联互通,2030 年议程第 9 项目标将建设有韧性的基础设施和促进可持续工业化予以单列,既反映了国际社会在解决发展中国家基础设施落后问题上的普遍共识,也体现了优质基础设施在 2030 年议程经济、环境、社会三维平衡中的枢纽作用。所以,“一带一路”建设本身就是帮助沿线发展中国家落实 2030 年议程第 9 项目标。同时,考虑到基础设施互联互通能够极大地提高发展中国家的农业生产和工业化水平,增进粮食安全,保障民众健康,缓解能源短缺,扩大信息交流,促进贸易与投资合作,

^① 参见刘倩倩、王小林:《减贫软实力外交的时代意义》,载左常升主编:《国际发展援助理论与实践》,社会科学文献出版社 2015 年版,第 239-247 页。

^② 《习近平主席在 2015 减贫与发展高层论坛上的主旨演讲》,新华网,2015 年 10 月 16 日, http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/16/c_1116851045.htm。

“一带一路”倡议实际上也在间接促进 2030 年议程其他各项可持续发展目标的完成。如果将两者对接，“一带一路”倡议就获得了与综合性国际发展议程相互融合的机遇，从而得以超越单纯的基础设施建设与贸易金融合作范畴，贡献于减贫等更大范围的国际发展合作事业，成为中国推动南南合作的旗舰平台。同时，“一带一路”倡议的包容性与开放性也决定了其能够在对接 2030 年议程过程中兼容南北合作、南南合作和三边合作，彰显中国推动新型全球发展伙伴关系建设的努力。

第三，“一带一路”倡议与 2030 年议程对接有利于形成对中国企业落实可持续发展理念的外部约束，促使中国企业在“走出去”时履行好社会责任。作为落实“一带一路”倡议最重要的行为体，企业的一举一动无疑会对沿线国家的发展造成影响。“一带一路”倡议鼓励中国的国有企业与民营企业积极参与沿线国家的基础设施建设与产业投资，倡导按属地化原则经营管理，不但要帮助当地发展经济，改善就业和民生，还要主动承担社会责任，保护好生态环境和生物多样性。将可持续发展理念全面融入“一带一路”建设，是落实科学发展观与生态文明建设的内在要求，有助于推动我国的生态文明理念和成就向国际延伸。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的中央领导集体将生态文明纳入中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局中，为国内生态文明建设进行了顶层设计和制度安排。中共中央、国务院 2015 年 4 月发布的《关于加快推进生态文明建设的意见》进一步要求以全球视野加快推进生态文明建设，把绿色发展转化为新的综合国力、综合影响力和国际竞争新优势。通过加强与世界各国在生态文明领域的对话交流和务实合作，促进全球生态安全。^① 因此从国内政治动员的角度来看，推动中国企业在“一带一路”建设中实践可持续发展理念已经具备了一定基础。但是，随着标志性基础设施项目的先后铺开，中国企业能否真正按照政府提出的要求行事及其行事效果如何，均有待进一步观察。如果政府能够进一步规范企业在“一带一路”建设中的经济行为，使之接受 2030 年议程目标的检验，就可以给企业落实可持续发展理念带来压力，这种压力完全可以转化为它们

^① 《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》，新华网，2015 年 5 月 5 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-05/05/c_1115187518.htm。

履行社会责任的动力。

二、“一带一路”倡议对接 2030 年议程的挑战

尽管“一带一路”倡议与 2030 年议程具有相当关联，对接意义重大，但考虑到“一带一路”倡议覆盖的特定地域范围及其与 2030 年议程在背景、目标、实施进度等方面存在的差异，两者在对接过程中会不可避免地面临一些问题和挑战。

第一，如何克服“一带一路”倡议与 2030 年议程在落实方面的时间差，从而既确保“一带一路”倡议的有效推进，同时又在互不干扰的前提下尽可能使其与沿线各国“内化”2030 年议程的国家战略相结合。“一带一路”倡议提出至今已有两年多时间，目前进入了全面推进阶段。相比之下，2030 年议程则刚刚启动，现仍处于国别“内化”时期。考虑到千年发展目标从规划到落实之间长达五年的准备期，2030 年议程的全面落地尤其是新型全球伙伴关系的建构也需要一定的准备——尽管国际社会普遍期望这应比千年发展计划要短。当前，全球广大发展中国家正在努力将 2030 年议程设定的各项目标与国内发展战略进行对接。对于以发展中国家为主体的“一带一路”沿线国家而言，未来 15 年应该怎样对促进健康、消除饥饿、能源配置、生产消费、用水安全、劳动就业、城市发展、基础设施、全球合作、社会平等、海洋利用、性别平等、优质教育等目标进行排序，每个国家的优先选择不尽相同，最终形成的将是符合各自国情的可持续发展战略，作为执行 2030 年议程的基础。^① 中国在 2030 年议程制定完成前后，始终强调“发展模式多样化”原则和“共同但有区别的责任”原则，支持各国自主选择适合本国的发展政策、模式和道路，同时根据各自能力以各自方式实现发展并参与全球发展合作。因此，“一带一路”倡议在全面推进过程中，也需要充分了解沿线国家的不同国情、发展水平和发展阶段，评估这些国家可持续发展面临的

^① 刘怡君、王光辉、王红兵：《未来 15 年“后发展议程”的目标选择》，载《中国科学院院刊》2015 年第 5 期，第 593-601 页。

挑战及其对 2030 年议程各项目标和指标的优先选择，从而与各国“内化”2030 年议程的国家发展战略相对接。

第二，如何聚焦重点，尽可能在理念和议题层面找到“一带一路”倡议与 2030 年议程的契合点，从而在实现两者配合的基础上发挥“一带一路”倡议的增幅效应。“一带一路”倡议主要关注的是“设施联通”和“贸易畅通”，而 2030 年议程的理念和议题则要宽泛得多，除对包容、可持续的经济增长和基础设施建设有所要求外，还涉及人权、安全、治理等多个非发展领域。以契合度较高的可持续发展理念为例，两者对接任重道远。毋庸置疑，“一带一路”倡议需要充分贯彻可持续发展理念，在大力推动基础设施互联互通和国际产能合作的同时，兼顾生态环境保护和社会包容性。“一带一路”是全球生态环境问题最为突出的地区之一，沿线发展中国家正面临严重的环境安全挑战，应对能力十分薄弱。^①随着项目建设的不断推进，这些国家的环境安全问题将进一步凸显。自“一带一路”倡议提出以来，国际社会对中国将以何种模式进行产能转移高度关注。^②在基础设施建设与国际产能合作中能否做到资源节约与环境友好，从而避免在沿线国家复制高污染、高排放、高能耗的发展模式，是中国面对的严峻考验。“一带一路”倡议的实施只有坚持可持续发展理念，才能更好地回应国际社会的关切。同样，暂时撇开若干非发展议题，而以最直接相关的基础设施建设议题为例，两者如何最大程度地对接也需要认真思考。“一带一路”倡议所强调的基础设施绿色低碳化建设和运营管理，与 2030 年议程目标 9 提出的发展有韧性基础设施的主张高度一致，但目标 9 在基础设施建设之外还包含促进包容性的可持续工业化的要求，尤其是对扶持发展中国家制造业和小型工业，加强这些国家的技术研发与创新能力提出了明确指标。同时，目标 9 对用于基础设施的国际官方援助数额也有所衡量。这就需要“一带一路”倡议在实施过程中适当扩充合

^① 李志斐：《环境安全与“一带一路”：战略实施与安全挑战》，载张洁主编：《中国周边安全形势评估（2016）——“一带一路”：战略对接与安全风险》，社会科学文献出版社 2016 年版，第 210 页。

^② Zhou Jiayi, Karl Hallding, and Han Guoyi, “The Trouble with China’s ‘One Belt One Road’ Strategy,” *China Dialogue*, June 29, 2015, <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/8001-The-trouble-with-China-s-One-Belt-One-Road-strategy>.

作范围，统筹考虑 2030 年议程的部分目标。

第三，如何实现“一带一路”倡议在推动新型全球发展伙伴关系建设方面的作用，特别是要让公民社会组织和私营部门等非国家行为体在沿线发展中国家扮演更为积极的角色，同时处理好三角合作的问题。2030 年议程的后续执行和监督评估，需要强有力的全球发展伙伴关系加以支撑。“一带一路”倡议能否有效深化南南合作并协助构建一套新型全球发展伙伴关系，将直接决定其与 2030 年议程对接的成败。长期以来，西方发达国家非常注重非国家行为体对发展事业的参与程度，与各类非政府组织和跨国企业在救灾、医疗、教育、农业、信贷、创业、环境等领域保持着频繁互动，听取它们对制定 2030 年议程的意见和建议。相比之下，中国参与 2030 年议程的制定基本由外交部、财政部、商务部等少数政府部门主导，企业、公民社会组织、研究机构等非政府行为体的参与严重不足，在 2030 年议程的执行与评估阶段，这些问题可能仍会继续存在。如何最大限度地挖掘非国家行为体的潜力，将影响“一带一路”倡议推动新型全球发展伙伴关系建设的质量。此外，中国在帮助沿线国家培育可持续发展能力的过程中，怎样与美国、欧盟、日本等西方主要经济体进行协调合作也是一大挑战。比如，中美对 2030 年议程的基本取向、“共同但有区别的责任”原则、国际发展合作规范设置等问题就长期存在战略性分歧。不过，在中短期的政策性议题上，双方仍然能够找到合作空间。^① 所以，未来中国需要坚持联合国在落实 2030 年议程中的领导作用，同时积极借助二十国集团（G20）等多边平台和多边机制，努力与西方大国协调并共同推动“一带一路”沿线发展中国家落实 2030 年议程设定的各项目标。

第四，“一带一路”沿线地区存在巨大的地缘政治风险和安全挑战，而要在缺乏和平与包容环境的国家与社会中实现可持续发展可谓困难重重。

“一带一路”沿线许多国家现正处于政治、经济与社会结构的转型时期，国内安全与发展态势具有很大的不确定性。由于地缘矛盾和宗教教派恩怨错综复杂，位于“一带一路”沿线的西亚和北非等地区常年处于冲突和战乱之中，

^① 张春：《中美在“2015年后议程”框架下的合作可能性探析》，载《中美新型大国关系研究报告》第9期，复旦大学中美新型大国关系协同创新中心，2015年9月，第7-13页。

部分国家始终处于争端与敌对状态。目前，乌克兰问题和叙利亚危机已经出现长期化的演变趋势，加上以“伊斯兰国”为代表的恐怖势力短时期内难以根除，而且正向欧洲大陆蔓延扩散，威胁范围日益扩大。与中国相邻的巴基斯坦、阿富汗以及中亚国家在经历内部转型的同时，也时常遭受恐怖主义和极端主义的威胁。同时，“一带一路”沿线的地缘政治风险不仅来自区内相关国家，很多情况下域内外大国的博弈也会进一步加剧风险。美国、俄罗斯、印度、日本等大国在“一带一路”沿线均拥有自己的传统势力范围，或明或暗地对中国的合作方案进行战略性防范与阻挠。以“丝绸之路经济带”所经过的中亚为例，该地区长期被俄罗斯视作“后院”，其他大国很难介入，美国借助阿富汗反恐战争得以涉足其中并与俄展开竞争。近年来，两国先后推出自己的地区整合计划。无论是俄罗斯的“欧亚联盟”计划还是美国提出的“新丝绸之路”计划，在地域上都与“一带一路”倡议存在较大重合，同时也会给“一带一路”倡议带来一定的地缘政治压力。总体上看，以冲突、动荡或竞争为主要特征的区域环境无疑将增加“一带一路”倡议帮助沿线国家落实 2030 年议程各项目标和指标的难度和成本。

三、“一带一路”倡议对接 2030 年议程的方向

考虑到“一带一路”倡议与 2030 年议程在对接过程中面临的现实困难与挑战，中国需要在战略理念、合作政策、落实平台、具体目标等层次明确对接方向，同时认真设计“一带一路”倡议与沿线各国“内化”2030 年议程的国家战略对接方案，积极参与各国可持续发展监测指标设计和后续评估体系建设。

第一，要加强战略理念的对接。“一带一路”倡议与 2030 年议程之间理念相通、目标一致，都致力于推动包容、可持续的经济增长与社会发展。

“一带一路”倡议实现沿线各国多元、自主、平衡、可持续发展的愿景与 2030 年议程提出的各项可持续发展目标异曲同工。贸易畅通和投资便利化既是“一带一路”倡议的核心要素，也是实现 2030 年议程可持续发展目标

的政策工具。同时，“一带一路”倡议与 2030 年议程共同强调基础设施在实现可持续发展方面具有不可替代的作用。因此，加强包容式发展、联动式发展等战略理念的对接是实现“一带一路”倡议与 2030 年议程整体对接的基础性方向。包容式发展就是要减少全球经济发展中的不平等和不公正问题，同时协调应对气候变化和生态环境方面等挑战，让位于全球产业链、供应链和价值链不同位置上的国家都能发挥自身优势，共享发展机遇。联动式发展旨在通过推动基础设施互联互通，促进贸易和投资，打破资金、技术、人才流动的藩篱，完善全球统一市场平台，打造开放型世界经济新体制。“一带一路”倡议提出的政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通五大合作重点，很好地反映了包容式发展和联动式发展的主题，有助于帮助沿线国家开展落实 2030 年议程的能力建设。

第二，要寻求合作政策的对接。“一带一路”倡议将加强政策沟通视作重要保障，致力于“构建多层次政府间宏观政策沟通交流机制”，旨在通过经济发展战略和对策的充分交流达成合作新共识。到 2016 年 4 月，中国加强政策沟通的努力取得了显著成效，已与“一带一路”沿线 30 多个国家签署了合作文件。与此同时，2030 年议程 17 项目标所包含的执行手段对开展国际合作提出了更高和更广泛的要求，特别是目标 17（加强执行手段，恢复可持续发展全球伙伴关系的活力）下的 19 个具体目标，比如为发展中国家提供官方发展援助，帮助其实现长期债务的可持续性；为发展中国家筹集更多财政资源；促进对最不发达国家的投资；在科技创新领域加强南北、南南和三角区域合作；向发展中国家转让技术；为发展中国家提供能力建设支持；增加发展中国家的出口，确保其在世贸组织建立的多边贸易体系下获益；加强宏观经济政策的协调统一，以促进可持续发展；加强全球可持续发展伙伴关系，支持发展中国家实现可持续发展目标；促进有效的公私伙伴关系；帮助发展中国家发展统计能力，提高数据透明度；等等，涉及多项与建设可持续发展全球伙伴关系相关的国际合作。在此背景下，“一带一路”倡议的政策沟通有必要超越沿线国家之间经济发展战略交流对接的层面，进而促使各国的国家战略共同嵌入 2030 年议程建设可持续发展全球伙伴关系的各项

合作指标之中，从而确保沿线国家在执行可持续发展国际合作政策时取得应有的共识。

第三，要完善落实平台的对接。2030 年议程与“一带一路”倡议的落实平台基本上可以分为三种类型。第一类是双方政策框架内的“自有平台”，以融资平台为代表。对于“一带一路”倡议而言，亚洲基础设施投资银行和丝路基金是核心支撑机制，也是南北国家共同参与的发展融资平台。同时，政府间可持续发展融资专家委员会（Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing, ICESDF），以及第三次联合国发展融资大会确定的综合性发展筹资框架也为 2030 年议程全球伙伴关系建设尤其是可持续发展目标的实施提供了融资平台。未来，中国应继续支持南北合作发挥国际发展筹资主渠道的作用，同时重点建设并经营好亚投行、丝路基金等“一带一路”倡议框架下的发展筹资新机构，使其与现有的可持续发展国际融资平台进行适度对接。

第二类是位于双方政策框架边缘的“相关平台”，主要是联合国系统内的一些组织机构，如世界贸易组织（WTO）、联合国贸发会议（UNCTAD）等。此类平台是“一带一路”倡议与 2030 年议程对接的重要落脚点，有利于发挥联合国在构建全球发展伙伴关系中的核心地位与主导作用。“一带一路”倡议的“贸易畅通”部分明确提出要“推动世界贸易组织《贸易便利化协定》的生效和实施”，而 2030 年议程也将完成世贸组织下的多哈回合谈判，建立以普遍、基于规则、开放、非歧视和公平的多边贸易体系作为促进国际贸易合作的重要前提。

第三类是超脱于双方政策框架范围的“外部平台”，比如“77 国集团+中国”这一坚持“共同但有区别的责任”原则的南南合作平台、融通南南合作与南北合作的 G20 平台，以及开展应对气候变化合作的主要政府间国际论坛《联合国气候变化框架公约》等。此类平台可以在更为具体的全球治理议题上为“一带一路”倡议对接 2030 年议程提供支撑。中国呼吁 G20 成员国在落实 2030 年议程方面先行一步，并将“落实 2030 年可持续发展议程，消除贫困，实现共同发展”列为 2016 年 G20 杭州峰会的四大重点工作领域之

一。^①“一带一路”倡议可以成为中国作为 G20 主席国倡导落实 2030 年议程的重要抓手。

第四,要实现具体目标的对接。“一带一路”《愿景与行动》文件^②提出的合作重点与 2030 年议程下 17 个可持续发展目标及 169 个具体指标^③之间存在许多对接点,按相关程度由高到低大致可分为核心、重点和一般三类(表 1)。

首先,建设基础设施互联互通网络无疑是两者对接的核心。“一带一路”沿线发展中国家对于基础设施有着巨大而紧迫的需求,这与中国在产能方面的比较优势高度互补。中国通过参与或支持沿线国家开展基础设施互联互通建设,可以增强它们发展经济的基础,使其更好地融入全球供应链、产业链和价值链,从而加速其现代化进程。为此,“一带一路”倡议将“设施联通”设定为优先领域和首要目标,提出要“建立和加强沿线各国互联互通伙伴关系,构建全方位、多层次、复合型的互联互通网络”,并确定了交通、能源、通信三大基础设施建设重点。同时,这样庞大的基础设施互联互通网络又必须以包容、可持续的方式来搭建,在建设、运营和管理过程中融入绿色低碳理念,充分考虑气候变化的影响。上述内容与 2030 年发展议程目标 7(每个人都能获得廉价、可靠和可持续的现代化能源)与目标 9(建设有韧性的基础设施,促进包容性的可持续工业化,推动创新)下多项具体目标(如 7.1, 7.2, 7.a, 7.b, 9.1-9.5, 9.a, 9.b, 9.c)高度契合,也最具对接的可行性。

其次,促进贸易与投资合作、深化金融合作可以成为对接的重点。由于种种原因,“一带一路”沿线国家彼此在经济政策与发展战略上的联系和协调极其有限,贸易与投资壁垒繁多,区域合作水平长期在低位徘徊,不少发

^① 《习近平在二十国集团峰会工作午宴上关于中国主办 2016 年峰会的发言》,外交部网站,2015 年 11 月 16 日, http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1315456.shtml。

^② 国家发改委、外交部、商务部:《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,新华网,2015 年 3 月 28 日, http://news.xinhuanet.com/finance/2015-03/28/c_1114793986.htm。文中有关“一带一路”倡议的合作内容,如无特别说明,均引自此处。

^③ 参见联合国:《变革我们的世界:2030 年可持续发展议程》,外交部网站,2016 年 1 月 13 日, http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxzt/xpjdmjxggsfw_684149/zl/t1331382.shtml。文中有关 2030 年议程目标、指标或执行手段,如无特别说明,均引自此处。

表 1 “一带一路”倡议与 2030 年议程对接表

对接点	2030 年议程目标	“一带一路”合作领域	具体目标
核心	7. 每个人都能获得廉价、可靠和可持续的现代化能源	能源基础设施互联互通、清洁能源技术合作	7.1、7.2、7.a、7.b
	9. 建设有韧性的基础设施, 促进包容性的可持续工业化, 推动创新	绿色低碳化基础设施网络建设, 金融、科技、环保合作	9.1、9.2、9.3、9.4、9.5、9.a、9.b、9.c
重点	8. 促进持久、包容性和可持续经济增长, 促进充分的生产性就业, 使人人有体面的工作	贸易合作、投资合作、旅游合作	8.9、8.a
	10. 减少国家内部和国家之间的不平等	金融、投资合作	10.5、10.6、10.b
一般	3. 确保健康的生活方式, 促进各年龄段人群的福祉	妇幼健康、传染病防治、卫生人才培养	3.1、3.2、3.3、3.c
	4. 确保包容和公平的优质教育, 让全民终身享有学习机会	合作办学、吸引留学生、扩大奖学金名额	4.b
	6. 为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理	保护生态环境和生物多样性合作	6.a
	11. 建设包容、安全、有韧性的可持续城市和人类住区	城市道路建设、世界遗产保护、应对气候变化合作	11.2、11.4、11.b
	12. 采用可持续的消费和生产模式	企业社会责任	12.6
	13. 采取紧急行动应对气候变化及其影响	应对气候变化合作	13.1、13.b
	14. 养护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展	保护生态环境和生物多样性合作、科技合作	14.2、14.a

	15. 保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统，可持续地管理森林，防治沙漠化，制止和扭转土地退化，阻止生物多样性的丧失	保护生态环境和生物多样性合作	15.1-15.9、 15.a、15.b、 15.c
--	---	----------------	----------------------------------

资料来源：作者自制

展国家在经济社会建设中还普遍面临资金短缺的问题。针对上述问题，“一带一路”倡议将“贸易畅通”和“资金融通”作为两大合作重点。2030 年议程目标 8（促进持久、包容性和可持续经济增长，促进充分的生产性就业，使人人有体面的工作）、目标 10（减少国家内部和国家之间的不平等）等也要求增加最不发达国家、非洲国家、小岛屿发展中国家和内陆发展中国家获得促贸援助（具体目标 8.a）、外国直接投资（具体目标 10.b）以及金融服务的机会，提高这些国家在国际经济和金融机构决策过程中的代表权和发言权（具体目标 10.6），两者因此存在一定对应关系。

此外，卫生、教育、旅游、文化、科技、环保合作也为两者对接提供了空间。“一带一路”倡议倡导的“民心相通”对妇幼健康、传染病防治、卫生人才培养、扩大奖学金名额与吸引留学生、城市道路建设、捍卫世界遗产、履行企业社会责任、应对气候变化、保护生态环境和生物多样性、科技创新等方面合作提出了相应要求，与 2030 年议程目标 3（确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉）、具体目标 4.b（到 2020 年，大幅增加发达国家和发展中国家为其他发展中国家特别是最不发达国家、小岛屿发展中国家和非洲国家提供高等教育奖学金）、具体目标 6.a（到 2030 年，把围绕水和环境卫生活动和方案开展的国际合作和能力支助扩展到发展中国家）、具体目标 11.4（进一步努力保护和捍卫世界文化遗产和自然遗产）、具体目标 12.6（鼓励各个公司特别是大公司和跨国公司，采用可持续的做法，并将可持续信息列入它们按期提交的报告）、目标 13（采取紧急行动应对气候变化及其影响）、目标 14（养护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展）、

目标 15（保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统，可持续地管理森林，防治荒漠化，制止和扭转土地退化，阻止生物多样性的丧失）等都具有相通之处。

除认真对比和寻找不同层次的对接方向外，“一带一路”倡议与 2030 年议程的对接还需要注意两方面问题：一是认真设计“一带一路”倡议对接沿线各国“内化”2030 年议程的国家战略的方案；二是在确保各国自主权的前提下，积极参与各国可持续发展监测指标设计和后续评估体系建设。如前所述，中国通过“一带一路”倡议帮助沿线各国进行可持续发展能力建设时必须做到因地制宜，这就要求“一带一路”倡议充分兼顾沿线各国迥异的国情、发展水平和发展阶段，尽可能实现与各国“内化”2030 年议程的国家战略的对接，提出有针对性的国别方案。同时，中国的“一带一路”倡议应致力于提高和改进沿线国家执行可持续发展目标的评估方式和评估能力。除继续支持配合联合国统计委员会设计全球指标框架进行后续评估外，中国还可参与“一带一路”沿线国家可持续发展监测指标设计和评估体系建设。作为尝试和探索，中国首先应帮助沿线国家充分认识数据革命在落实 2030 年议程中的重要性，共同寻求更好的数据来指导决策制定、目标跟踪和履责监督，在全球数据伙伴关系的构建中发挥建设性桥梁作用。^①

结 束 语

作为具有广泛包容性与开放性的发展平台，“一带一路”倡议不是中国一家的“独奏曲”，而是各方共同参与的“交响乐”。“一带一路”倡议并不局限于古丝绸之路的地域范围，世界上各发达国家、新兴经济体、发展中国家、国际和地区组织、跨国企业、国际非政府组织等均可成为“一带一路”建设的贡献者和受益者。“一带一路”倡议也不是要取代现有的国际和地区合作机制，而是与它们相互补充，共同促进人类社会的发展。基于这样的信

^① 张春、高玮：《联合国 2015 后发展议程和全球数据伙伴关系》，载《世界经济与政治》2015 年第 8 期，第 88-105 页。

念和原则，“一带一路”倡议必将对打造合作共赢的全球发展伙伴关系产生积极而深远的影响。随着 2030 年议程的启动，建立新型全球发展伙伴关系实际上成为中国“一带一路”倡议与联合国 2030 年议程的共同愿景。通过将“一带一路”倡议与 2030 年议程进行适当对接，中国可以更为深入地实施“一带一路”倡议，使其服务于建立平等均衡的全球发展伙伴关系的目标，从而加速 2030 年议程在发展中国家的落实。对接之后，“一带一路”建设也有望获得增幅效应，超越单纯的经贸合作范畴，正式升级成为以基础设施互联互通、贸易与金融合作为载体构建新型全球发展伙伴关系的综合性倡议，收获更多国际支持。尽管在“一带一路”倡议对接 2030 年议程问题上目前仍面临一些困难和挑战，但两者仍然能够在战略理念、合作政策、落实平台和具体目标等层次上找到明确的契合方向，相互对接不但可行，而且意义重大。

同时，“一带一路”倡议与 2030 年议程进行对接，对如何最大限度地发挥中国倡议的国际效能也具有一定的启示意义。通过将单边倡议与世界各国普遍参与的全球发展议程相结合，中国可以在新国际发展治理体系与全球治理规则的制定过程中赢得更多的话语权，提高自身的国际地位和影响力；通过单边倡议与国际发展议程之间的紧密配合，中国也可以实现外交资源效应的最大化，以提供更多公共产品的方式，有效改善国家形象；通过单边倡议与全球发展议程的对比，中国还可以进一步明确转型调整的国际身份，以及在国际发展合作事业中的角色定位，从而为促进国内全面深化改革提供外部动力。

[收稿日期：2016-03-13]

[修回日期：2016-04-09]

[责任编辑：樊文光]