

全球发展治理与中国全球 发展治理话语权提升^{*}

孙吉胜

【内容提要】 发展对人类进步至关重要,是人类一直追求的目标。人们对发展的认识经历了从单纯强调经济增长到以人为本的全面发展和可持续发展的演进。发展是解决一切问题的总钥匙。近年来,全球发展问题日益突出,发展中国家陷入发展困境,发达国家同样面临贫富分化、社会分裂和政治极化等问题。当前百年变局与世纪疫情叠加,全球发展治理面临空前挑战,大国博弈等地缘因素加剧发展治理的多边合作困境,一些发展治理机制失灵,各国合作意愿减弱,发展治理手段单一,治理缺乏整体性和可持续性,全球发展治理不充分不平衡问题更加凸显。作为发展中大国,中国高度重视发展问题,中国共产党把发展视为执政兴国的第一要务,成功推进和拓展了中国式现代化,取得了举世瞩目的发展成就。在国际层面,中国不断以自身的新发展为世界提供新机遇,在理念和制度方面积极创新,在行动方面积极努力,深度参与全球发展治理体系改革与建设,初步建立了发展领域的国际话语权。未来,中国需要在全局发展治理方面继续夯实实践话语权、理念话语权、制度话语权和理论话语权,提升国际影响力和感召力,与各国携手构建全球发展命运共同体。

【关键词】 全球治理;发展治理;国际话语权;全球发展命运共同体;中国式现代化

【作者简介】 孙吉胜,外交学院教授,北京市对外交流与外事管理基地首席专家(北京 邮编:100037)。

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2022)12-0004-28

^{*} 感谢《世界经济与政治》匿名审稿专家对本文提出的修改建议,文中疏漏由笔者负责。

发展是人类永恒的主题,是人类一直追求的目标。发展问题也是国际社会始终需要应对的难题。近年来,不仅发展中国家面临发展困境,发达国家同样存在发展问题,贫富分化、社会分裂和政治极化等问题日渐突出,全球发展赤字现象日益凸显。新冠肺炎疫情暴发以来,百年变局与世纪疫情叠加共振,和平赤字、发展赤字、安全赤字与治理赤字加重,吞噬了过去10年全球减贫成果,人类发展指数30年来首次下降,全球发展事业进入关键时期,全球发展治理面临空前挑战。多年来,中国作为发展中大国一直高度重视发展问题,坚持发展是第一要务,坚定不移走和平发展道路,统筹发展与安全。习近平多次强调,发展是解决一切问题的总钥匙,^①是实现人民幸福的关键,世界上所有国家、所有民族都应该享有平等的发展机会和权利。^②中国在发展方面取得了巨大成就。中国共产党第十八次全国代表大会以来,中国提出并贯彻新发展理念,着力推动高质量发展,主动构建新发展格局,集中力量实施脱贫攻坚战,为全球减贫事业做出了巨大贡献。^③通过努力,中国共产党带领中国人民全面建成小康社会,成功推进和拓展了中国式现代化,并提出以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的使命任务。^④在国际层面,中国积极与各国分享自身的发展机遇和发展经验,积极参与全球治理体系改革和建设,推动共建“一带一路”高质量发展,坚持安全与发展并重,提出全球发展倡议与全球安全倡议,推动构建全球发展伙伴关系,支持联合国2030年可持续发展议程,与各国携手构建全球发展命运共同体,推动构建人类命运共同体走深走实。中国以自身发展为全球发展做出了巨大贡献,在发展领域初步建立了话语权,“和平发展”“一带一路”“互联互通”“合作共赢”“共同发展”“全球发展倡议”等逐渐成为具有代表性的中国话语。

当前,国际秩序和国际体系正在经历深刻复杂变化,各国围绕全球治理话语权的竞争将继续加剧。未来,已经取得举世瞩目发展成就的中国如何进一步提升自身的发展治理话语权,在很大程度上决定了中国国际影响力的持续提升。本文将系统梳理当前全球发展治理面临的困境及原因,在此基础上总结中国参与全球发展治理的实践,进一步思考中国提升和夯实全球发展治理话语权的途径,为如何更好地与各国携手构建全球发展命运共同体提供启示。

① 参见习近平:《携手开创亚洲安全和发展新局面——在亚信第五次峰会上的讲话》,载《人民日报》,2019年6月16日。

② 《习近平谈治国理政》(第四卷),外文出版社2022年版,第425页。

③ 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2、8页。

④ 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》,第21页。

一 发展与全球发展治理

发展是全人类的共同价值之一,也是人类生存价值的体现。发展的内涵与国际社会对发展的认识并非一成不变,而是随着时代发展和人类进步不断演进。人类在不同时期面临的发展问题各有侧重,全球发展治理的任务也不尽相同。

(一) 发展概念及其内涵演变^①

“发展”这一概念是20世纪中期在特定历史情境下提出的,最初它是一个哲学概念,强调事物由小到大、由简到繁、由低级到高级、由旧物质到新物质运动变化和不断前进的过程以及事物逐渐向好的变化。在实践中,发展并非一个偶然过程,而是通过有组织有目标的社会性努力以及多种多样的实践活动增加人类福祉。发展也是一个规范性概念,一般设有既定方向和目标,并基于前一阶段的成果通过一个连续和积累过程使社会不断进步。

发展最初强调经济增长。1919年通过的《国际联盟盟约》首次在国际文件中使用“发展程度”一词对不同国家进行分类,发达国家处于分类的顶端。^②第二次世界大战结束后,美国的“马歇尔计划”提出了“国际援助”概念,即帮助受援国的经济实现持续增长。美国总统哈里·杜鲁门(Harry S. Truman)于1949年提出“第四点计划”,用“欠发达”概念描绘经济落后地区,将欠发达看作一种社会经济发展的不足状态,而把发展视为解决这一问题的唯一可能出路,拉开了“国际发展时代”的帷幕。^③自此发展开始成为理论研究和实践的主题,而发展援助和经济增长被认为是解决欠发达问题的唯一途径。在实践中,人们普遍认为发展首先要解决经济增长尤其是国民收入的增长,经济发达国家因此被作为学习和追赶的目标和原型。“欠发达国家”“发达国家”等概念成为发展领域的主导话语。尽管对欠发达成因的分析逐渐从经济层面扩展到政治、社会和价值观念等方面,但很长一段时间内,发展更多被视为国家主导下的现代化与工业化的趋同式发展,可以通过外部援助和私人投资等为基础的生产和积累来实现。

20世纪70—90年代,发展的内涵不断扩展。人们对发展的认识不再局限于国民财富增长或工业化发展,而是进一步扩展到以人为本的可持续发展。1986年通过的联合国《发展权利宣言》第1条强调,发展权利是一项不可剥夺的人权,由于这种权

^① 感谢外交学院博士研究生寇贺英、刘天一与韩雪亮在论文写作过程中所做的资料收集和整理等工作。

^② 崔文星、黄梅波:《国际发展学概论》,复旦大学出版社2021年版,第9页。

^③ 崔文星、黄梅波:《国际发展学概论》,第9—12页。

利,个人和各国人民均有权参与、促进并享受经济、社会、文化和政治发展。^① 1987年世界环境与发展委员会发布《我们共同的未来》报告,首次明确提出了“可持续发展”概念,强调发展既要能满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害。^② 该报告以“可持续发展”为主题,围绕人口、粮食、物种和遗传、资源、能源以及工业和人类居住等方面,系统探讨了人类发展面临的一系列重大经济、社会和环境问题。可持续发展理念增加了环境维度,强调代际、代内之间平衡发展的必要性,发展因而被视为建立在经济增长基础之上的社会结构变迁过程,是发展中国家在现代转型过程中经济、政治、文化和社会要素和谐发展的过程。^③ 可见,这一阶段人们对发展的认识更加强调以人为本,强调其公平性、持续性、共同性,发展的内涵进一步丰富。1990年,联合国开发计划署(UNDP)将发展的目的明确界定为“创建一种能够使人长期享受健康和有创造性的生活”。^④ 1993年,联合国开发计划署进一步提出:“发展是人的发展,为了人的发展,由人去从事的发展。”^⑤ 20世纪90年代之后,以人为本的可持续发展观念逐渐得到国际社会的广泛理解和接受。2000年9月联合国大会期间,189个国家共同签署了《联合国千年宣言》,围绕消除贫穷、饥饿、疾病、文盲、环境恶化和对妇女的歧视等,制定了包括将全球贫困水平在2015年年底之前降低一半等具体目标的“千年发展目标(MDGs)”。^⑥ 2015年9月,联合国大会通过了《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》,提出了社会、经济和环境三大领域的17项可持续发展的具体目标。^⑦ 至此,发展成为一个涵盖多层次、多领域的多元化概念,包括经济、政治、文化、社会和生态等领域以及作为社会主体的人的发展在内的综合性发展。人们在讨论发展时通常会聚焦贫困、健康、教育、性别、环境和冲突等直接关涉经济、社会与人的发展的议题。

(二) 全球发展治理及治理依据

顾名思义,全球发展治理是针对全球发展问题的治理,是各个国际行为体在发展领域进行治理的行为、过程和结果。在相当长一段时期内,全球治理主要以发展援助

① 《发展权利宣言》, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-41-128>, 访问时间:2022年6月5日。

② World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, New York: Oxford University Press, 1987, p.43.

③ 参见杨永恒:《发展规划:理论、方法与实践》,清华大学出版社2012年版,第18页。

④ United Nations Development Programme, *Human Development Report 1990*, New York: Oxford University Press, 1990, p.9.

⑤ United Nations Development Programme, *Human Development Report 1993*, New York: Oxford University Press, 1993, p.iii.

⑥ 《联合国千年宣言》, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-55-2>, 访问时间:2022年6月5日。

⑦ 《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-70-1>, 访问时间:2022年6月7日。

的方式进行,即援助国提供资金、技术和人力帮助受援国实现经济增长,这种援助通常附加一定条件。随着对发展问题认识的深化,人们围绕何为发展治理也有了更加全面的认识。全球发展治理不再被简单地局限在国际发展援助层面,而是扩展到帮助发展中国家改善经济状况和社会发展环境、加强发展自主权、实现消除贫困、改善环境以及提高社会治理等目标。^① 有研究对全球发展治理做出了界定:“多边机制或进程以促进发展中国家发展与福祉、加强发展中国家自主权为目标,在塑造全球发展理念、规则、政策等方面所起的作用。”^②这种理解强调了多边机制的重要作用。也有研究指出,全球发展治理是各国政府、多边机制和私人机构等管理全球发展问题的诸多方式的总和,是使全球发展议题中相互冲突的利益得以协调并且采取合作行动的持续过程。^③ 在这个过程中,除涉及各国政府、国际多边机构等治理主体以及各类全球发展问题等治理对象外,还涉及在协调各方利益、促进合作行动时所依据的国际规则和规范等。还有研究将全球发展治理概括为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,在实践中涵盖经济增长、消除贫困、社会公正、保障人权、发展教育事业、保护环境与和谐发展等经济、社会和环境三大范畴的问题。^④ 另有研究把全球发展治理界定为全球经济治理在发展问题领域的体现及展开。^⑤

本文认为,全球发展治理主要是国际社会依托国家、国际组织/国际机构以及个人和私营部门,依据各类国际制度、国际规范和原则,针对全球发展问题进行的有组织、有目的干预,通过多边协调与合作以实现发展目标的过程。具体可以从治理主体、治理依据、治理行动和治理效果等方面考察全球发展治理。在与国内发展治理的关系上,全球发展治理的目标、原则、规则与规范等直接为国内发展治理提供努力的方向和依据,而国内发展可以为全球发展治理奠定基础。国内发展治理通常要先解决贫困问题,贫困治理是发展治理的重要组成部分与前提,以实现人们从物质条件的改善到精神层面的提升。贫困治理解决不好,会直接影响健康、教育、性别和环境等其他发展议题的治理绩效。可见,国内发展的成败会产生外溢效应,与全球发展治理联动,影响全球发展治理的成效。

当前,全球发展治理主要基于两类主体和两种原则。首先,全球发展治理主要依

① 黄超:《全球发展治理转型与中国的战略选择》,载《国际展望》,2018年第3期,第32页。

② 孙依然:《全球发展治理:中国与联合国合作的新态势》,载《现代国际关系》,2017年第9期,第36页。

③ 黄超:《全球发展治理转型与中国的战略选择》,载《国际展望》,2018年第3期,第32页。

④ 邹志强:《理念、机制、能力:联合国与全球发展治理的关系及其启示》,载《国际关系研究》,2020年第6期,第132页。

⑤ 孙依然:《全球发展治理与中国方案》,上海社会科学院出版社2018年版,第3页。

托联合国等多边机构,依据多边合作原则,通过这些机构发布发展目标、制定相关规则、推广相关规范以及推动治理合作。联合国成立之初就明确了和平、发展和人权三大目标和努力方向。《联合国宪章》明确规定联合国有义务在发展领域发挥作用。但在第二次世界大战后的发展治理初期,西方大国主导的布雷顿森林体系下的机构一度是全球发展治理的核心,该体系下的国际货币基金组织和世界银行以及后来成立的经济合作与发展组织(经合组织)等国际组织而非联合国在国际融资和投资等方面长期发挥主导作用。自20世纪60年代起,联合国更加关注发展问题,开始肩负起统领和推动全球发展治理的使命,成为发展治理的主要平台并逐渐主导全球发展治理合作。联合国大会与联合国经济及社会理事会在规范塑造、议程设定和政策导向等方面发挥引领作用,为全球发展明确了努力方向。联合国经济及社会理事会下属的发展政策委员会在发展援助方面开始具备较强的话语权。2013年联合国可持续发展高级别政治论坛启动,不断塑造全球发展共识,为全球发展提出方向和建议。20世纪60—90年代,联合国以10年为一个规划期制定了四个“发展十年”战略规划。尽管有些具体规划未能全部实现,但它们在全球层面还是发挥了重要的规范作用。此外,联合国围绕发展问题在具体操作层面为各多边机构和各国指明了努力方向。联合国系统内的各类基金、方案和专门机构共同参与具体运作和实践,通过提供资金、技术和专业资源等推进具体的国际发展合作。如冷战后,联合国围绕全球发展议题举办了世界环境与发展大会等系列全球性会议,推动各国形成可持续发展共识。近年来,二十国集团(G20)、金砖国家新开发银行、亚洲基础设施投资银行(亚投行)和湄公河次区域合作等国际和地区组织和机制积极参与发展治理合作,对现有的全球发展治理体系进行了补充。一些私营部门、社会组织和慈善基金等行为体也更广泛地参与到全球筹资和投资中。

其次,个体国家也是全球发展治理的重要行为体。一直以来,一些发达国家通过对发展中国家实施发展援助直接参与发展治理。发达国家和发展中国家之间长期存在巨大的发展鸿沟,发展机会严重不平等。为了让发达国家更好地承担责任,基于普惠原则向发展中国家提供经济援助,帮助发展中国家获得利益分配和发展机会的平等,促进其经济发展和福利水平提升,解决贫困带来的衍生问题,《联合国第三个发展十年国际发展战略》明确要求,发达国家官方发展援助占其国民总收入的比例应为0.7%,1985年后应尽早达到1%。基于此,发达国家及其主导的国际组织的援助比例一度占全球发展援助的90%。^①美国国际开发署、日本国际协力机构和英国国际发展部等都是官方发展援助的代表性机构。近年来,新兴经济体也更多地参与到国际援助

① 李小云等编著:《国际发展援助——非发达国家的对外援助》,世界知识出版社2013年版,“前言”,第2页。

中,一些国家在近几年加强了机构建设和制度建设,如设立了专门对外援助机构以综合协调对外援助事务。2005年5月,中国与联合国开发计划署等国际组织共同发起并组建中国国际扶贫中心,聚焦国际减贫。2015年9月,习近平在联合国发展峰会上宣布中国将设立“南南合作援助基金”,首期提供20亿美元,支持发展中国家落实2015年后发展议程。^①2018年中国成立国家国际发展合作署,2021年发布《对外援助管理办法》,将对外援助制度化。^②

再次,发展治理强调整体发展原则。国际社会一直在推动整体发展原则,认为各国人民都享有发展权利,发展是一个全球性问题,发展问题不能孤立解决。联合国《发展权利宣言》《联合国千年宣言》《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》以及《非洲人权和民族权宪章》《阿拉伯人权宪章》《东南亚国家联盟人权宣言》等条约和国际文件都强调了人的发展权。随着全球化和各国相互依存的加深,多数发展问题难以依靠单一国家和地区彻底解决,需要全球层面、地方层面和社会层面的全面参与和推动。在全球层面,联合国主导的各种国际组织积极采取全球行动,为实现可持续发展目标提供目标方向、重点领域、资源和解决方案;在地方层面,各国政府以及各层级的地方政府制定相关政策、制度,并对监管框架进行必要转型以解决发展过程中的实际问题;在社会层面,民间机构、私营部门、媒体、学术界和其他利益攸方积极参与,为发展治理献计献策献力。^③整体发展原则被纳入联合国规范体系及其他地区的法律和规则中,也是国际社会努力推动的准则和规范。例如,联合国2030年可持续发展议程强调公平、包容和可持续发展,把经济、社会和环境与可持续发展视为一个整体目标,也把全球治理推向新阶段。

最后,发展治理强调可持续发展原则。《联合国第三个发展十年国际发展战略》提出了可持续发展原则。之后,在联合国引领和推动下,千年发展目标成为首个公认的全球发展规划。联合国2030年可持续发展议程将经济、社会与环境作为可持续发展的三大支柱,强调人类发展的包容性和可持续性,强调经济增长、社会包容和环境保护三个因素之间的协调。^④2015年7月,联合国第三次发展筹资问题国际会议通过

① 习近平:《谋共同永续发展 做合作共赢伙伴——在联合国发展峰会上的讲话》,载《人民日报》,2015年9月27日。

② 杨怡雯:《二十国集团在全球发展治理转型中的角色定位与策略》,载《区域与全球发展》,2022年第3期,第80—81页。

③ 《可持续发展议程》, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/zh/development-agenda>, 访问时间:2022年6月11日。

④ 《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-70-1>, 访问时间:2022年6月7日。

《亚的斯亚贝巴行动议程》,在建设可持续发展的未来进程中迈出了关键一步,为资助可持续发展提供了全球框架,也为振兴可持续发展全球伙伴关系、确保实现“不让任何一个人被全球发展落下”的目标奠定了重要基础。发达国家重申了将其国民总收入的0.7%用于官方发展援助的承诺,包括将国民总收入的0.15%—0.2%作为对最不发达国家的官方发展援助。发达国家还承诺将扭转向最不发达国家提供援助减少的趋势,欧盟承诺到2030年向最不发达国家提供的援助将增加到占其国民总收入的0.2%。^①该议程进一步使以人为本的可持续发展和包容性增长成为全球发展的主流理念。经合组织发展援助委员会还提出了“官方对可持续发展总支持”这一概念。人们对发展的认识进一步明确:实现可持续发展的必然要求是消除贫困,而且发展必须促进可持续、包容和公平的经济增长,为所有人创造更多机会,减少各方面的不平等,提高基本生活标准,促进社会的公平发展和包容性,推动自然资源和生态系统的综合和可持续管理。^②在上述主体和原则的推动下,可持续发展的内涵不断完善,成为发展治理的原则。

二 全球发展治理困境及其原因

尽管国际社会对全球发展治理已达成很多共识,但在实践中并未始终坚持和落实。随着全球化的加速和科学技术的发展,各国相互依存、休戚与共,一国的某一发展问题很容易外溢到其他领域并波及其他国家或地区,甚至在全球产生蝴蝶效应。2008年国际金融危机后尤其是新冠肺炎疫情暴发以来,全球发展治理陷入困境,治理不平衡、治理机制失灵与治理实践滞后于发展理念等问题凸显,其中既有传统的制度性原因,也有新冠肺炎疫情和大国博弈等带来的新问题;既有治理知识和治理理念的滞后,也有治理行动的迟缓。

(一) 治理不充分、不平衡,发展治理效果不彰

发展问题一直是广大发展中国家的难题。发展中国家和地区的治理效果长期不够理想。在消除贫困和饥饿、教育普及、性别平等、降低传染病发病率和改善母婴健康等主要发展问题方面,发展中国家和地区明显落后。例如,2020年在新增的1.19亿—

^① 《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程(亚的斯亚贝巴行动议程)》, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/232/21/PDF/N1523221.pdf?OpenElement>, 访问时间:2022年8月31日。

^② 《可持续发展议程》, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/zh/development-agenda>, 访问时间:2022年6月11日。

1.24 亿“新贫困人口”中,每 10 人中就有 8 人生活在中等收入国家和地区。^① 2019 年拉丁美洲和加勒比地区粮食不安全产生的影响上升速度最快,撒哈拉以南非洲地区上升的幅度最大。2017—2019 年,最不发达国家 2/3 以上的小学用不上电。2018 年全球新报告艾滋病毒感染者中,1/3 发生在撒哈拉以南非洲 15—49 岁的妇女中。一些发展中国家由于治理失效,导致恐怖主义、极端贫困、难民和社会动荡等问题。不同国家尤其是发达国家和地区与发展中国家和地区之间的治理效果差距显著。不同治理领域的治理成效也不平衡,如在消除极端贫困与饥饿和卫生医疗等物质方面的发展治理取得了一些成效,但环境保护、传染病防治和性别平等方面的发展治理依然任务艰巨。

发达国家和地区同样面临发展问题。随着发展方式的转变和全球化的影响,贫困在全球范围的分布和具体形式发生了转变。发达国家也出现了贫困加剧和收入不均的情况,收入分配差距拉大、中产阶级人数减少。例如,2008 年以前,美国中产阶级占总人口的 70%—75%,但 2008 年至今这一比例萎缩到不足 50%。^② 英国、意大利、德国和美国等发达国家的贫困率在上升,相对贫困日益严重,根除贫困和发展不平衡问题变得更加困难。2008 年国际金融危机后,一些发达经济体一度出现了经济负增长,直到近年来经济增长仍旧乏力。发达国家的发展问题也产生了外溢效应,经济不景气使其减少了国际发展援助。2018 年全球官方发展援助总额为 1530 亿美元,占捐助国国民总收入的 0.31%,^③ 远低于联合国规定的发达国家官方发展援助占其国民总收入 0.7% 的标准。

(二) 治理主体、治理理念和治理实践转型,加剧治理困境

近年来,全球发展治理体系一直处于转型中,这增加了全球发展治理的难度和复杂性。

一是治理实践处于转型中,以西方治理为主导的传统发展治理实践滞后于当前全球发展治理所需要的新理念。从 20 世纪 60 年代《联合国第一个发展十年国际发展战略》到《变革我们的世界:2030 年可持续发展议程》,人们对发展的认识不断深化。但是,长期以来全球发展治理实践滞后于治理理念的变化,手段和目标改进不足,发展治理低效且不平衡,部分发展问题难以达到治理目标。世界经常被简单划分为发达和不发达两个部分,国家被赋予施援国和受援国两种对立身份,以援助式发展为主体的传统发展治理模式依然普遍存在,施援国经常以援助者身份对受援国施加强制性影响,

^① 《实现可持续发展目标进展情况:秘书长的报告》, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/109/70/PDF/N2110970.pdf?OpenElement>, 访问时间:2022 年 6 月 11 日。

^② 郑永年:《大趋势:中国下一步》,东方出版社 2019 年版,第 257 页。

^③ 《2019 年发展筹资:国际发展合作及相互关联的系统性问题》, https://unctad.org/system/files/official-document/tdb_efd3d2_ch.pdf, 访问时间:2022 年 6 月 12 日。

受援国的自身发展实践和自主性被削弱,其依赖性普遍存在。发展治理经常缺乏地方关怀和可持续性,对不同国家的地方特色考虑不足。例如,西方发达国家按照西方模式援助非洲国家,有时反而降低了非洲产品的出口能力,甚至导致环境破坏和恐怖主义等衍生问题;不发达国家一旦脱离了施援国,部分项目就逐渐荒废,援助效果大打折扣。此外,发展治理不平衡在个人、国家内部和国际层面长期存在。近年来受新冠肺炎疫情影响,支持可持续发展转型所需的一些手段不能及时创新和调整,减少不平等、降低碳排放和解决饥饿等真正具有变革意义的领域的进展停滞甚至发生倒退。^①

二是治理主体处于转型中,增加了治理的复杂性。长期以来,西方发达国家一直在全球发展治理中发挥主导作用。但是,随着国际力量对比发生变化,一些发达国家的援助能力和意愿下降,它们希望将提供全球性发展资金和资源的责任向新兴市场国家倾斜,如经合组织发展援助委员会开始承认非发展援助委员会成员在国际发展援助中的重要作用,推动构建全球发展伙伴关系。^②然而,发达国家又不愿分享对全球发展治理的主导权和话语权,而是希望继续维持自身的国际影响和战略利益。新兴市场国家拥有参与发展治理的意愿,愿意提供更多公共产品,希望推广其治理理念,也冀图改变自身在现有发展治理体系中的不公正地位,但迄今为止发展中国家在发展治理体系中的不平等地位并没有改变。这些因素增加了政策协调的复杂性。发展治理主体和主体间关系还需进一步重塑,以更好地体现全球发展伙伴关系的新主体结构。^③

三是治理理念和知识生产处于转型过程中,难以跟上治理需求。发展治理是西方发达国家提出的概念,它们具备的权力、权利和资源等优势使其拥有较强的知识生产能力,掌控较强的话语权,主导了发展治理的理念、标准、规范和议程。长期以来,全球发展框架主要以西方发达国家的模式和话语为主导,以新自由主义为价值取向,以欧美发展道路为依据,以发达国家对发展中国家的官方发展援助为主要操作工具。^④这种治理模式已经无法反映国际力量对比的变化,也难以有效应对全球发展过程中的新问题,部分发展治理的议程、目标和规则也并不合理。例如,协助发展中国家实现长期债务可持续性的目标与国际货币基金组织等国际金融机构的金融规则存在冲突。^⑤

① 《E/2021/58 实现可持续发展目标进展情况:秘书长的报告》, [https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/109/70/PDF/N2110970.pdf? OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/109/70/PDF/N2110970.pdf?OpenElement), 访问时间:2022年6月11日。

② 赵美艳:《全球发展治理变革与中国对外援助》,载《唯实》,2020年第5期,第92页。

③ 赵若祯、张贵洪:《全球发展倡议对接2030年可持续发展议程:内涵、动力与路径》,载《湖北社会科学》,2022年第6期,第23页。

④ 李因才:《重塑全球发展框架的中国倡议》,载《中国社会科学报》,2022年9月15日。

⑤ Niheer Dasandi, David Hudson and Tom Pegram, *Governance and Institutions*, London: Ubiquity Press, 2015, p.70.

再如,联合国2030年可持续发展议程在《国际卫生条例》框架下制定了明确指标来监测全球和各国管理潜在流行病和其他全球健康风险的能力,但该指标在量化国家面对新冠肺炎疫情时几乎无效,美国和英国等诸得分很高的国家在病例数和死亡率方面都不理想。^①此外,治理任何全球性问题,如果流于表面、治标不治本,就无法从根本上解决问题,对于全球发展治理更是如此。改善发展中国家的生态、教育、疾病与性别平等必须首先解决基本的经济和贫困问题,发展治理必须遵循整体治理思维,需要以普遍联系、全面系统和发展变化的思路进行多元、多维治理。治理新问题需要更多专业知识指导,需要各国达成新的治理共识。在全球发展治理中,产业结构升级、气候变化、数字变革和绿色转型等都是关键领域,相关治理议程、标准和规则等需要听取更多国家和专业人士的意见。

(三) 治理制度部分失灵,治理合作意愿减弱

近年来,发展治理机制在国内和国际两个层面都出现了不同程度的失灵。发展治理机制的代表性、公平性和约束性不足,在很大程度上影响了治理成效。

一方面,全球发展治理制度大部分由西方发达国家主导建立,决策权和话语权也都掌握在其手中,以一个20世纪设计的体系来解决21世纪的挑战,出现问题在所难免。近年来,随着新兴市场国家和发展中国家的努力和推动,它们在一些机构中的投票权获得了一定程度的提升,但代表性和话语权仍然不足,影响有限。在一些重要机构中,以美国为首的西方发达国家始终掌握一票否决的压倒性权力;关键职位和职能部门大多由发达国家垄断,如国际货币基金组织总裁一般由欧洲人担任,世界银行行长则一般由美国人担任或从西方发达国家选拔。西方发达国家在治理时经常有选择地优先满足自身的战略目标,如美国发展援助的最大受援国曾是阿富汗,长期以来英国的第一和第二大受援国分别是土耳其和印度。

另一方面,相关国际机制约束性不强,影响了机制的有效性。在治理合作的过程中,国家往往优先维护本国利益,不愿意承担长期成本,忽视国际机制的相关安排。多国选择搭便车行为,更有甚者则“退群”废约。例如,美国在特朗普政府时期退出多个组织和协定,影响和破坏了全球治理体系的权威性、严肃性和有效性。特朗普政府宣布退出气候变化《巴黎协定》,拜登政府又决定重返该协定,反映出美国参与和退出国际制度的随意性。在全球发展援助上,西方发达国家提供的官方发展援助长期达不到

^① Marlee Tichenor, Sally E. Merry and Sotiria Grek, et al., “Global Public Policy in a Quantified World: Sustainable Development Goals as Epistemic Infrastructures,” *Policy and Society*, Vol.41, No.1, 2022, p.11.

联合国规定的比例。^①既有国际制度面对违反规范和规则的行为缺乏明确、有效的惩治手段,制度约束力不足。部分机制独立性低,其决策和行动往往受制于利益集团间的政治斗争、大国间战略关系等多方因素。例如,世界卫生组织的预算仅有两成来自各国的会费,剩下八成依靠利益集团自愿缴费,该组织的能动性和独立性不可避免地受到影响。这些重要组织需要国际社会对其进行更多的赋能赋权。^②此外,各机制之间在目标设置和协调方面缺乏统筹甚至存在冲突,这也影响了其治理效果。有研究明确指出,转型中的全球发展治理体系包括了更多行为体、不同发展治理模式和治理机制,更加复杂和碎片化,也更难管理。^③在全球发展问题多数集中于发展中国家的情况下,制度不平衡的弊端日益显现,全球发展治理成果的普惠性和共享性不足,很多问题的治理不足且低效。各类机制和组织不断出现,关注相同议题的机制有时会相互竞争甚至排斥。而关注不同议题的机制在目标设置上缺乏统筹,导致目标冲突。例如,经济发展目标与碳排放目标往往会相互冲突。又如,缺乏协调机制使可持续发展议程三大核心支柱之间的治理缺乏统一性。由于经济增长和发展能效提速放缓,全球燃料燃烧产生的二氧化碳排放量在历经三年稳定之后,于2017年再次上升,达到328亿吨。^④如何协调经济发展和环境保护仍是亟待解决的问题。

(四)百年变局与世纪疫情叠加,加剧多边合作困境

大国博弈、地缘竞争加剧和传统安全回归等因素不时破坏全球发展治理的大环境,削弱了国家发展的动能。进入21世纪以来,一些国家的全球战略实施导致不少国家和地区陷入政权更迭、社会动荡等不稳定和不确定性困境。西亚、北非、中东和东欧等地区均经历了不同程度的发展困顿,从“颜色革命”到“茉莉花革命”,从伊拉克到叙利亚,从几内亚、苏丹到尼日尔,国家发展所需要的稳定环境不时遭到地区形势动荡的破坏。特朗普政府期间,美国挑起中美经贸摩擦,试图与中国贸易“脱钩”,全面打压和遏制中国,使中美产业链、供应链合作以及正常的经贸科技人文交流等均遭到严重破坏。新冠肺炎疫情暴发之初的几个月内,在最需要以国际合作应对疫情之际,全球团结缺失,各国各自为政,导致疫情迅速蔓延。新冠肺炎疫情加剧了经济衰退,全球发展治理的多边合作难以维系。联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯(António Guterres)

① 吴志成、刘培东:《全球发展赤字与中国的治理实践》,载《国际问题研究》,2020年第4期,第23页。

② 孙吉胜:《新冠肺炎疫情与全球治理变革》,载《世界经济与政治》,2020年第5期,第92页。

③ Felix Zimmermann and Kimberly Smith, “More Actors, More Money, More Ideas for International Development Cooperation,” *International Development*, Vol.23, No.5, 2011, p.735.

④ 《E/2020/57 实现可持续发展目标进展情况:秘书长的报告》, <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2020/secretary-general-sdg-report-2020--ZN.pdf>, 访问时间:2022年6月11日。

在2021年可持续发展论坛上指出,世界正处在十字路口,新冠肺炎疫情使实现可持续发展目标的努力受到重挫,全球发展面临前所未有的挑战,只有通过团结、创新和变革才能克服危机。^①新冠肺炎疫情导致全球不平等问题进一步加剧。由于各国经济基础与抗疫策略等方面存在的差异,许多发展中国家的经济在疫情的反复冲击下变得更加脆弱,加剧了各国经济复苏的断层效应,各国的发展差距进一步扩大。^②2022年乌克兰危机的爆发使人们不得不把注意力转移至诸如冲突与战争这样的传统安全领域,发展问题在国际议程中被边缘化。例如,在2022年联合国大会上,西方各国领导人在其演讲中均以乌克兰危机为主,而对影响全球南方的危机、灾难和威胁,如饥饿、气候变化、能源价格上涨、环境破坏和新冠肺炎疫情大流行的后果等只是简单提及。乌克兰危机不仅加剧了全球地缘对立,也使欧洲面临能源短缺、通货膨胀和粮食安全等问题,大范围的制裁也直接影响制裁发起者与受制裁经济体之间的贸易关系,并通过全球贸易网络波及到其他经济体,全球产业链和供应链等均受到不同程度影响。

三 中国成为全球发展治理的重要贡献者

中国作为发展中大国,一向高度重视发展问题,中国本身的发展实践就是对全球发展治理的重要贡献,也在很大程度上推动了全球发展治理。新中国成立以来,中国基于不同时期的国情和政策考量、自身国际地位以及与世界关系的变化,对全球发展治理的态度和参与程度也不尽相同。总体来看,中国的发展治理理念体现出从以经济增长为本到以人为本,再到经济政治社会全面发展的演变过程。中国对全球发展治理的参与也经历了不同时期理念和实践的变化,中国已成为全球发展治理的重要贡献者。

(一) 新中国成立到改革开放前:独立自主及与发展中国家的发展互助

新中国成立后不久即开启了发展步伐,踏上了建设“四个现代化”的征程。党中央提出了“过渡时期的总路线”,1953年中国通过第一个五年计划。1956年毛泽东提出:“要在几十年内,努力改变我国在经济上和科学文化上的落后状况,迅速达到世界上的先进水平。”^③1957年第一个五年计划超额完成规定任务,中国实现了国民经济的快速增长,为工业化奠定了初步基础。在第二个五年计划期间,党的八届二中全会通

^① 《携手应对挑战,共谋全球发展——来自2021年可持续发展论坛的声音》,载《中国信息报》,2021年9月29日。

^② 中国国际发展知识中心:《全球发展报告》,https://www.mfa.gov.cn/wjbjhd/202206/P020220620855347809645.pdf,访问时间:2022年9月7日。

^③ 《毛泽东文集》(第七卷),人民出版社,1999年版,第2页。

过了“鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义”总路线。1964年周恩来在《政府工作报告》中提出,自第三个五年计划开始,中国的国民经济发展可以按两步来考虑:第一步要建立一个独立的比较完整的工业体系和国民经济体系;第二步要全面实现农业、工业、国防和科学技术的现代化,使中国经济走在世界经济前列。^①1956年9月,“四个现代化”被写入新修订的党章,成为中国的发展和建设目标。尽管受“文化大革命”等因素影响,当时提出的四个现代化建设没有完全展开,但1949—1978年中国建立了比较完整的工业体系和国民经济体系,也有效维护了国家主权与安全,为中国特色社会主义建设事业的发展奠定了基础。

从新中国成立到改革开放前,中国与西方主导的全球发展治理体系交互较少,更多是对发展中国家进行发展互助。当时的全球发展治理观念和体系尚未形成,治理机制主要由少部分西方发达国家把持。由于政治与意识形态等因素,中国与大多数西方发达国家保持了距离,坚持独立自主、自力更生,对接受国际援助非常谨慎,基本拒绝国际援助,即使在20世纪50年代末60年代初中国发生严重自然灾害期间和1976年唐山大地震期间也是如此。由于彼时经济条件较有限,对外援助能力低,中国更多以自力更生的姿态向发展中国家提供发展援助,^②之所以采取这种做法,主要是基于当时的国际环境和当时认同的无产阶级国际主义。^③新中国成立初期,中国的对外援助主要以援助社会主义阵营国家为主,如朝鲜、越南和阿尔巴尼亚等,援助更多是出于政治目的而非经济效益。1955年万隆亚非会议后,中国对外援助范围从社会主义国家扩展到其他发展中国家。1956年中国开始向非洲国家提供援助,1964年宣布以平等互利、不干涉内政、不附加任何条件为核心的对外经济技术援助八项原则,确立了中国开展对外援助的基本方针。^④随后,中国同更多的发展中国家建立了经济和技术合作关系,并援建了坦赞铁路等一批重大基础设施项目。整体而言,这一时期中国在援助方式上相对单一,以无偿援助和低息贷款为主。1973年中国对外援助占财政支出和国内生产总值的比例曾高达6.9%和2.06%,^⑤高额的对外援助支出与中国当时的经济发展状况并不匹

① 参见《习近平谈治国理政》(第四卷),第152页。

② 殷晴飞:《1949—1965年中国对外人道主义援助分析》,载《当代中国史研究》,2011年第4期,第127—128页;周弘:《中国对外援助与改革开放30年》,载《世界经济与政治》,2008年第11期,第33—43页。

③ 刘方平:《中国对外援助70年:历史进程与未来展望》,载《西南民族大学学报(人文社科版)》,2019年第12期,第200页。

④ 1964年1月,周恩来访问加纳期间首次提出了中国对外经济技术援助的八项原则。参见中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《周恩来外交文选》,中央文献出版社1990年版,第388—389页。

⑤ 刘方平:《中国对外援助70年:历史进程与未来展望》,载《西南民族大学学报(人文社科版)》,2019年第12期,第201页。

配。这一时期,中国克服自身困难,为支持其他发展中国家争取民族独立和发展民族经济提供了最大限度的支持,也奠定了新中国与广大发展中国家长期友好合作的基础。

(二) 改革开放到 2012 年:自身快速发展,积极对接全球发展目标

改革开放以来,中国做出了和平与发展是时代主题的判断,高度重视发展问题,把发展视为第一要务,并将战略重心转移到经济建设上,积极探索适合本国国情的发展道路。中国努力探索中国式的现代化建设道路。邓小平提出了“三步走”战略,即到 20 世纪 80 年代末解决人民温饱问题,到 20 世纪末使人民生活达到小康水平,到 21 世纪中叶中国基本实现现代化,达到中等发达国家水平。改革开放初期,中国主要聚焦国内经济建设,经济增长成为衡量发展治理效能的重要指标。中国在经济发展成就和相关制度建设和改革方面都取得了快速进步。进入 21 世纪以来,中国日益重视可持续发展。2000 年党的十五届五中全会提出了全面建设小康社会的历史任务。2003 年党的十六届三中全会提出了科学发展观,坚持以人为本,树立全面、协调、可持续发展观,促进经济社会和人的全面发展。2008 年国际金融危机后,中国把扩大内需作为保持经济平稳较快发展的基本立足点,推动经济发展向内需主导演变。^① 2010 年中国成为世界第二大经济体。在经济快速发展的过程中,中国逐渐认识到贫困人口规模较大、区域间经济发展不平衡、返贫压力大、公共服务体系建设不够完善以及贫困人口结构不稳定等发展问题,^②也意识到发展不平衡不充分问题仍然突出、生态环境保护任务依然艰巨,^③传统发展模式难以为继。中国经济的持续高速增长为中国探索自己的发展治理模式、反思自身发展治理经验奠定了基础。

在参与全球发展方面,中国进行了一些战略调整。邓小平强调:“我们现在还很穷,在无产阶级国际主义义务方面,还不可能做得很多,贡献还很小。到实现了四个现代化,国民经济发展了,我们对人类特别是对第三世界的贡献可能会多一点。”^④在这段时间,中国在对外交往方面强调“韬光养晦”,把对外援助视为战略支出,强调须量力而行。同时,中国认为自身需要借助西方发达国家的资金、技术、知识和经验来加快建设,对国际援助的态度也开始朝更加理性务实的方向转变,开始接受有限的国际援助。改革开放后,中国同其他发展中国家的经济合作由过去单纯提供援助升级为多种

^① 参见《习近平谈治国理政》(第四卷),第 155 页。

^② 《中国实施千年发展目标进展情况报告》(2013 年版),<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/cn/UNDP-CH-MDGs2013.pdf>,访问时间:2022 年 6 月 10 日。

^③ 参见习近平:《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》,第 14 页。

^④ 参见《邓小平文选》(第二卷),人民出版社 1994 年版,第 112 页。

形式的互利合作,并适度调整了对外援助的规模、布局、结构和领域。1982年中国提出新时期对外援助的基本原则,即平等互利、讲究实效、形式多样、共同发展,这使中国参与全球发展治理体现出新特点:不再简单以意识形态划线,对外援助成为推动国家间关系正常化的一条有效途径。这些调整使中国的对外援助数额在改革开放初期一度明显下降。进入21世纪以来,随着中国国力的增强以及与世界互动的增加,中国力所能及地向发展中国家提供援助,强调平等互利、共同发展,促进双方合作发展和发展效益,兼顾安全等其他效益,对外援助多以优惠贷款的方式进行,援助数额也比改革开放初期有所提升,如2004—2009年中国援外资金总额年均增长达到29.4%。^①

中国在努力实现自身发展的同时,积极融入全球发展治理体系,与相关国际规则和国际规范尤其是联合国框架下的各类制度接轨,积极遵守全球发展治理规则和标准,参考和借鉴联合国提出的目标进行国内发展建设。这一时期,中国积极学习与借鉴西方发达国家的发展经验与规范,服务于自身发展,积极加入各类国际组织、机构以及各类公约和条约,努力融入国际社会。中国从拒绝接受外部援助转变为主动接受外部援助和资金支持,在实现自身发展的过程中积极落实联合国千年发展目标,成为全球唯一提前实现贫困人口减半的国家,在消除极端贫困和饥饿、落实到2015年前普及初等教育、促进两性平等和赋予妇女权利、降低儿童死亡率、改善孕产妇保健、同艾滋病和疟疾以及其他疾病做斗争、确保环境的可持续性、建立全球发展伙伴关系等方面取得了广泛成就,为全球可持续发展贡献了中国力量并获得国际社会认可。^②同时,中国重视本国政策的自主性和发展空间,坚持自己的道路和模式,在将联合国规定的宏观目标转化为国家目标的过程中充分结合了本国具体国情。例如,中国在发展过程中高度重视“三农”问题,在2013年版的《中国实施千年发展目标进展情况报告》中就多次提及“三农”问题。^③

中国还不断加强与广大发展中国家的合作,在南南合作框架下努力实现优势互补、共同发展,帮助发展中国家增强自主发展能力,通过多样化的援助形式助力其发展。尽管中国不需要承担千年发展目标中对发展中国家提供援助的义务,但仍坚持援助第三世界国家,积极参与全球发展治理,如提供基础设施、技术专家、粮食援助和来华培训名额等。截至2009年年底,中国累计向161个国家、30多个国际和区域组织

① 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的对外援助》, <https://www.mfa.gov.cn/ce/cezw//chn/zgjj/t974956.htm>, 访问时间:2022年9月7日。

② 《中国实施千年发展目标进展情况报告》(2013年版), <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/cn/UNDP-CH-MDGs2013.pdf>, 访问时间:2022年6月10日。

③ 《中国实施千年发展目标进展情况报告》(2013年版), <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/cn/UNDP-CH-MDGs2013.pdf>, 访问时间:2022年6月10日。

提供了 2563 亿元人民币的援助,减免 50 个重债穷国和最不发达国家 380 笔债务,为发展中国家培训人员 12 万人次,累计派出 2.1 万名援外医疗队员和近 1 万名援外教师。中国积极推动最不发达国家扩大对华出口,承诺对所有同中国建建的最不发达国家 95% 的输华产品给予零关税待遇。^① 在其他国家需要帮助时,中国都尽可能地提供帮助。如在 1997 年亚洲金融危机冲击中,中国克服困难,坚持人民币币值稳定和扩大内需的方针,并向重灾国提供力所能及的帮助,为最终战胜危机发挥了作用。

(三) 党的十八大到二十大:推动全球发展治理体系改革和建设,构建全球发展命运共同体

党的十八大以来,中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。中国积极调整国家发展战略,加快构建新发展格局,着力推动高质量发展。^② 中国在“以经济建设为中心”的经济增长导向转向“全面协调可持续”的人本导向之后,在以经济发展为主轴的基础上,对建设现代化经济体系提出了新要求,对多领域发展的可持续性和平等性予以了更多关注。2013 年 11 月,党的十八届三中全会提出了国家治理体系和治理能力现代化的重大命题。2015 年 10 月,党的十八届五中全会提出新发展理念,强调“破解发展难题,厚植发展优势,必须牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念”。新发展理念突出实践性、人民性、发展性、整体性、历史性五大特征,^③ 创新、协调、绿色、开放、共享分别关注不同层面和领域的问题,为中国的未来发展指明了方向。2016 年的《中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案》强调,要通过落实联合国 2030 年可持续发展议程,为如期全面建成小康社会、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供坚实保障,为推进国际发展合作、提升全球整体发展水平注入强劲动力。^④ 面对新的国际形势和全球市场变化,中国提出加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,更好地利用国际国内两个市场、两种资源,实现更加强劲可持续的发展。^⑤ 通过探索和实践,中

① 中华人民共和国国务院办公厅:《中国的和平发展》, http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2011/Document/1000032/1000032_1.htm, 访问时间:2022 年 8 月 30 日。

② 参见习近平:《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》,第 28 页。

③ 陈昕:《新发展理念的五大特征》,载《人民日报(海外版)》,2017 年 11 月 29 日。

④ 《中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案》, <http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/13/5118514/files/4e6d1fe6be1942c5b7c116e317d5b6a9.pdf>, 访问时间:2022 年 6 月 10 日;《中国落实 2030 年可持续发展议程国别自愿陈述报告》, http://infogate.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zl_674979/dnzt_674981/qtzt/2030kcxzfzc_686343/zw/202107/P020210912807817369012.pdf, 访问时间:2022 年 6 月 10 日。

⑤ 参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,载《人民日报》,2020 年 11 月 4 日。

国成功推进和拓展了中国式现代化,这也是人口规模巨大、全体人民共同富裕、物质文明和精神文明相协调、人与自然和谐共生、走和平发展道路的现代化,^①为人类实现现代化提供了新的选择。^②

在国际层面,党的十八大以来,中国强调要有自己特色的大国外交,高度重视全球治理,在参与全球治理的过程中主动性和塑造性日益增强,在全球发展治理领域也同样如此。

一方面,中国积极参与全球发展合作,形成了自己的国际发展合作理念。中国坚决支持以联合国为中心的全球发展治理体系,体现出对全球发展公平正义的追求与贡献,强调以人为本、国内国际协调。2018年,习近平在二十国集团领导人峰会上指出:“我们要坚持以人民为中心的发展思想,将人民的获得感、幸福感、安全感作为工作出发点和落脚点……要维护发展中国家发展利益和空间,支持世界经济真正公平发展。”^③同时,中国不断总结经验,参与全球发展治理的立场和路径等日渐明晰,彰显了中国特色的国际发展合作理念。2021年1月,中国发布《新时代的中国国际发展合作》白皮书,总结了我国参与国际发展合作与全球发展治理的基本指导方针,明确了我国的立场与原则:推动构建人类命运共同体是中国开展国际发展合作的崇高使命;坚持正确义利观是中国开展国际发展合作的价值导向;南南合作是中国开展国际发展合作的基本定位;共建“一带一路”是中国开展国际发展合作的重要平台;帮助其他发展中国家落实联合国2030年可持续发展议程是中国开展国际发展合作的重要方向。^④

另一方面,中国积极同其他国家分享发展经验,主动向世界提供发展治理新知识、新经验。中国以往的对外援助多侧重向受援国提供实物、人员或技术,如基础设施、专家援助以及来华留学名额等,以“授人以鱼”为主。近年来,面对全球发展的新态势,中国的对外援助主动转向“授人以渔”,从技术供给向制度供给转变,在提供物质援助的同时提供知识等软性援助。与过去被动参与和接受国际规则、规范相比,当前中国参与全球发展治理体现出更多主动性和针对性。2013年,中国提出“一带一路”倡议,与各国分享中国的发展机遇,以复合制度架构提升全球发展治理体系的公平性和普惠性。

① 参见习近平:《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》,第22—23页。

② 参见习近平:《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》,第16页。

③ 习近平:《登高望远,牢牢把握世界经济正确方向——在二十国集团领导人峰会第一阶段会议上的发言》,载《人民日报》,2018年12月1日。

④ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《新时代的中国国际发展合作》,http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/44691/Document/1696699/1696699.htm,访问时间:2022年6月10日。

中国积极倡导或参与建设二十国集团、亚投行、南南合作援助基金等机制,为全球发展治理提出新动力、新机制与新手段。有研究认为,亚投行体现了中国对外合作和发展治理过程中的“无附加条件”和“重视基础设施”等特点,反映出中国的发展治理规范。^①

四 中国全球发展治理话语权的提升

当前国际秩序和国际体系正在经历复杂深刻变化,全球发展治理体系面临诸多困境,各国围绕全球治理的话语权之争也日益激烈。^② 全球治理话语权之争会反映在理念、制度、实践和理论等不同层面。^③ 作为发展中大国,中国一直在探索符合本国国情的发展道路,总结出了一系列发展经验。改革开放 40 多年来,中国在多领域的发展经验为处于不同发展阶段且寻求自身发展的国家提供了参考。在国际层面,中国与各国分享发展机遇,积极参与全球发展治理,在发展治理实践、理念与制度等方面不断创新。未来,中国需要在这些方面继续努力,夯实自身在全球发展治理中的实践话语权、理念话语权、制度话语权及理论话语权,为全球发展治理贡献中国力量。

(一) 推动国内发展与全球发展良性互动,塑造全球发展治理的实践话语权

中国不仅在国内取得了巨大的发展成就,并以国内发展治理带动全球发展治理,为全球发展做出了重要贡献。作为发展中大国,中国自己发展好、治理好就是有效治理的最有力证明,也是塑造发展治理实践话语权的基础。在不同时期的发展过程中,中国的发展实践既有传承也有创新,且目标明确、规划清楚、计划具体,有规划、有落实,循序渐进走适合本国国情的发展道路。中国的发展成就首先体现在经济实力大幅提升上。中国国内生产总值从 1952 年的 679.1 亿元人民币跃升至 2020 年的 101.6 万亿元人民币,经济总量占全球经济比重达到 18.5%,成为世界第二大经济体,人均国内生产总值从 1952 年的几十美元增长至 2020 年的超过 1 万美元,实现了从低收入国家到中等偏上收入国家的历史性跨越。中国制造业增加值多年位居世界首位,220 多种工业产品产量居世界第一,建成了世界上最完整的产业体系,是世界上唯一拥有联合国产业分类目录中所有工业门类的国家,多项工业品产量居世界第一,产业发展也持

^① Peng Zhongzhou and Sow Keat Tok, “The AIIB and China’s Normative Power in International Financial Governance Structure,” *Chinese Political Science Review*, Vol.1, No.4, 2016, pp.736-753.

^② 关于全球发展治理话语权竞争以及中国国际话语权提升,参见吴志成、李冰:《全球治理话语权提升的中国视角》,载《世界经济与政治》,2018 年第 9 期,第 4—21 页;孙吉胜:《中国国际话语权的塑造与提升路径——以党的十八大以来中国外交实践为例》,载《世界经济与政治》,2019 年第 3 期,第 19—43 页。

^③ 具体可参见孙吉胜:《当前全球治理与中国全球治理话语权提升》,载《外交评论》,2020 年第 3 期,第 1—22 页。

续向中高端迈进。^① 中国实施精准扶贫战略,促进共同富裕,坚决防止两极分化,成功使8亿多人摆脱贫困,占同期全球减贫人数的近75%,中等收入群体超过4亿人,14亿人民走向现代化,改变了人类发展总格局。

经济发展成就也带来了中国在教育、文化和科技等领域的巨大进步,体现了全面发展的理念和目标。中国贯彻以人民为中心的发展思想,在改善物质条件的同时也改变了人们的精神面貌,居民人均年可支配收入从1978年的171元人民币增加到2020年的32189元人民币,城乡居民恩格尔系数分别从1978年的57.5%和67.7%下降到2020年的29.2%和32.7%,城镇化率超过60%,新冠肺炎疫情暴发前中国连续多年保持世界第一大出境旅游客源国地位。妇女、儿童和特殊困难人群等群体的各项社会权益也有了很大提高。中国建成了世界上规模最大的教育体系、社会保障体系、医疗卫生体系,教育普及水平实现历史性跨越。^② 美国波士顿咨询公司(BSG)发布的全球民生福祉报告显示,过去10年中,中国排名上升25位,在受调查的152个国家中进步最快。^③ 中国在量子信息、铁基超导、中微子、干细胞和脑科学等前沿科技领域取得系列成果,在载人航天与探月、北斗导航、载人深潜、高速铁路、第五代移动通信技术(5G)、超级计算机等领域取得重大突破,跻身创新型国家行列。中国国内的成功发展为中国助力全球发展提供了物质基础和条件保障,也为其他发展中国家积累了经验并探索出一条和平发展的新路。

中国以国内发展为全球发展治理贡献了中国力量,推动国内发展治理与全球发展治理联动。中国的发展影响了世界,也给世界带来了发展机遇,促进了全球的繁荣与稳定。中国已是全球货物贸易第一大国、服务贸易第二大国、商品消费第二大国和外汇储备第一大国,2020年利用外资居全球第一,成为130多个国家和地区的最大贸易伙伴。1979—2020年,中国国内生产总值年均增长9.2%。自2006年起,中国连续15年是世界经济增长的最大贡献国,对世界经济增长的平均贡献率超过30%,成为世界经济增长的重要引擎。中国提前10年实现联合国2030年可持续发展议程减贫目标,缩小了世界贫困人口的版图,加快了全球减贫进程,为全球减贫事业和人类发展进步

① 中华人民共和国国务院办公厅:《新时代的中国与世界》, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/39911/Document/1665428/1665428.htm>, 访问时间:2022年8月24日。

② 参见习近平:《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》,第11页。

③ 波士顿咨询公司:《民生福祉与经济增长的平衡互进:2018年可持续经济发展评估报告》, <https://www.bcg.com/zh-cn/balance-and-mutual-progress-between-people-livelihood-and-economic-growth>, 访问时间:2022年8月24日。

做出了重大贡献。2008年国际金融危机爆发,中国采取系列有效措施成功应对危机,对防止危机恶化起了重要作用。中国提出“一带一路”倡议,将国内贫困治理经验融入全球发展治理进程,通过制度化来推动国际合作、基础设施提升和民生改善,以中国的国内发展经验为全球发展治理提供借鉴。“一带一路”倡议以综合发展、合作发展和整体发展的建设思路努力破解参与国的经济增长问题,是对经济增长新动力和发展合作模式的有益探索,也深化了中国贫困治理的世界意义。^①据世界银行研究报告,共建“一带一路”将使相关国家760万人摆脱极端贫困、3200万人摆脱日均生活费低于3.2美元的中度贫困状态。^②

中国在治理理念、模式、政策和手段方面不断开拓创新,以自身发展治理知识和经验对全球发展治理实践提供了有益补充。中国的全球发展治理实践具有三点特征:一是坚持平等性、自主性和开放性。中国努力提供经验和平台,强调相互尊重与互利共赢,不输出模式和秩序,各国可以自主选择、自主参与。^③中国在建立新制度、新机制时强调制度设计的平等性和均衡性,各国可以平等参与。例如,针对“一带一路”倡议,任何有意愿的国家都可以加入,不设加入门槛和附加条件。关于落实联合国2030年可持续发展议程,中国强调要尊重各国自主选择的发展道路,坚持推动构建以南北合作为主渠道、南南合作为补充的全球发展合作格局,增强发展中国家在全球发展事务中的发言权和代表性,构建更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系。^④二是制度互补性。中国在创建新制度、新机制时不是以新制度取代旧制度,而是倡导新旧制度互补对接,形成合作发展导向的制度复合体,而非竞争导向的制度间对立。^⑤三是社会性和人本性。中国参与全球发展治理并不单纯针对经济问题,也不片面强调经济数据增长,而是针对社会问题和环境问题等的社会发展综合治理,最大程度避免分化对立。未来,中国需要进一步使自己的发展战略与联合国2030年可持续发展议程相向而行,在经济、社会和环境等方面更好地实现自己的发展目标,树立全球发展治理的实践话语权。

① 韩笑:《全球发展治理视域下的“一带一路”建设》,载《国际观察》,2018年第3期,第118页。

② 世界银行集团:《一带一路经济学:交通走廊的机遇与风险》,国际复兴开发银行/世界银行2019年版,“前言”,第IX页。

③ Michael Dunford, “Chinese and Development Assistance Committee (DAC) Development Cooperation and Development Finance: Implications for the BRI and International Governance,” *Eurasian Geography and Economics*, Vol.61, No.2, 2020, pp.125-136.

④ 《中国落实2030年可持续发展议程国别自愿陈述报告》, http://infogate.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zl_674979/dnzt_674981/qtzt/2030kcxzfzyc_686343/zw/, 访问时间:2022年6月10日。

⑤ Shahr Hameiri and Lee Jones, “China Challenges Global Governance? Chinese International Development Finance and the AIIB,” *International Affairs*, Vol.94, No.3, 2018, pp.573-593.

(二) 坚持理念创新,塑造全球发展治理的理念话语权

理念是行动的先导,一定的发展实践都是由一定的发展理念来引领的。^①当前,全球发展面临前所未有的挑战,亟须符合时代需求的发展理念和强有力的领导、协调与合作。党的十八大以来,中国高度重视全球发展问题,针对不断变化的国际发展形势,坚持自己的发展理念,把发展问题置于国内治理和全球治理的核心位置,统筹发展、和平与安全,不断提升自身在全球发展治理中的理念话语权。

第一,坚持发展是第一要务,把发展问题视为国内治理和全球治理的核心。中国一直坚持发展是硬道理,在努力做好自身发展的同时,在双边、多边层面采取了诸多行动,努力推动将发展问题置于国际议程的中心位置,在国际层面凝聚人人重视发展、各国共谋合作的政治共识。在中国推动下,二十国集团领导人杭州峰会首次把发展问题置于全球宏观政策框架的核心位置,首次就落实联合国2030年可持续发展议程制定行动计划,首次提出就支持非洲国家和最不发达国家工业化开展合作,并提出了提高能源可及性、发展普惠金融、鼓励青年创业等具体发展措施。中国在发展议题的设置和引领方面发挥了独特作用,也有效提升了发展中国家的国际话语权。中国在上海合作组织、东盟以及亚太经济合作组织等机构的会议中多次强调共同发展理念,突出对全球发展的重视。

第二,坚持和平发展。中国以“摸着石头过河”的精神探索符合本国国情的发展道路,立足基本国情,与世界良性互动,正确处理和平与发展的关系。坚持走和平发展道路是中国式现代化的特色之一,中国通过维护世界和平发展自己,又通过自身发展促进世界和平,认为没有和平就没有可持续发展;在强调依靠自身力量和改革创新实现发展的同时,坚持对外开放,学习借鉴别国长处,寻求与各国互利共赢和共同发展。在对外交往中,中国一直努力为国家发展营造和平稳定的国际环境,倡导践行真正的多边主义,旗帜鲜明地反对一切霸权主义和强权政治,毫不动摇地反对任何单边主义、保护主义和霸凌行径,^②努力成为维护世界和地区和平稳定的坚定力量。中国虽然取得了巨大的发展成就,但从未主动挑起过战争,从未侵占过别国的土地,一直坚持科学发展、自主发展、开放发展、和平发展、合作发展、共同发展,^③以自身的实际行动彰显和平发展理念。

^① 参见习近平:《论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局》,中央文献出版社2021年版,第39页。

^② 参见习近平:《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》,第13页。

^③ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的和平发展》,http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2011/Document/1000032/1000032_1.htm,访问时间:2022年8月24日。

第三,统筹安全与发展,提出全球安全倡议。中国一直重视发展与安全的关系,统筹发展与安全,坚持发展与安全并重,实现高质量发展与高水平安全的良性互动,通过发展提升国家安全能力,深入推进国家安全思路、体制、手段创新,营造有利于经济社会发展的安全环境,^①以新安全格局保障新发展格局。中国贯彻总体国家安全观,强调统筹发展与安全,既重视发展问题,又重视安全问题,既重视自身安全,又重视共同安全,以安全促发展,以发展促安全。在国内层面,中国推进国家安全体系和能力现代化,坚决维护国家安全和社会稳定,强化对生物安全、数据安全、人工智能安全、粮食安全和能源安全等的维护,筑牢发展的安全底板。^②在国际层面,中国倡导共同、综合、合作、可持续的安全观,完善参与全球安全治理机制,提出全球安全倡议,以更好地构建人类安全共同体,为全球发展构建和平、稳定的国际环境。面对各类全球性危机和风险,中国强调全球发展和全球安全是当今世界的核心议题,努力做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者、公共产品的提供者和热点问题的斡旋者。

第四,倡导全球发展的公平性、有效性、包容性和普惠性,坚持共商共建共享,提出全球发展倡议。新冠肺炎疫情为全球发展带来严重冲击,全球发展受挫,面对全球发展不充分、不均衡问题日益突出的态势,中国坚持把发展置于国际议程的中心位置,凝聚促进发展的国际共识,维护各国正当发展权利,培育全球发展新动能,构建全球发展伙伴关系,推动构建全球发展命运共同体,为各国促进全球可持续发展提供新思路。2021年9月,习近平在第76届联合国大会一般性辩论上提出全球发展倡议,强调必须复苏经济,推动实现更加强劲、绿色、健康的全球发展,呼吁各国坚持发展优先、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、坚持行动导向,共同推动全球发展迈向平衡协调包容的新阶段。^③全球发展倡议尤其强调发展的包容性和普惠性,为凝聚全球发展共识、解决发展问题打下了观念基础。该倡议更加契合发展中国家的关切,尤其强调要解决国家间和国家内部的发展不平等问题,让发展成果更多更公平地惠及各国人民。为更好地落实全球发展倡议,中国呼吁各国共建团结、平等、均衡、普惠的全球发展伙伴关系,不让任何一个国家、任何一个人掉队,支持联合国在全球发展合作中发挥统筹协调作用,鼓励工商界、社会团体和媒体智库参与全球发展合作。^④联合国贸易和发展会议秘书长蕾韦卡·格林斯潘(Rebeca

① 参见《习近平谈治国理政》(第四卷),第390页。

② 袁鹏:《为党和国家兴旺发达、长治久安提供有力保证》,载《人民日报》,2022年8月5日。

③ 参见《习近平谈治国理政》(第四卷),第468—469页。

④ 参见习近平:《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》,载《人民日报》,2022年6月25日。

Greenspan)认为,全球发展倡议与提升民生福祉紧密相关,有助于实现联合国2030年可持续发展议程,也为各国制定可持续发展政策提供了思路和启示。^①美国库恩基金会主席罗伯特·库恩(Robert L. Kuhn)表示,该倡议将为全球发展注入重要正能量。^②

(三) 加强制度构建,塑造全球发展治理的制度话语权

全球发展治理制度话语权的塑造体现在两个方面。

第一,用好现有的国际制度和国际机制,在现有制度中提升发展中国家的话语权。联合国是最具代表性的国际组织,自2000年提出千年发展目标以来,联合国在全球发展治理中的作用日益重要。中国与联合国在发展治理合作方面一直保持良性互动,在全球发展治理的核心目标和关键能力等方面存在一致性和互补性。^③中国坚持维护以《联合国宪章》宗旨和原则为核心的国际体系,努力拓展与联合国在全球发展治理领域的合作及提升合作质量。二十国集团近年来对全球发展治理高度重视,而新兴经济体国家的参与是该机制与其他主要全球发展治理机构和机制的主要区别。^④二十国集团所倡导的要重视发展问题、发展全球发展伙伴关系、发展不存在普遍模式、与联合国2030年可持续发展议程对接、将发展议题放在首要位置以及致力于可持续发展等理念在很多方面反映了广大发展中国家的利益和诉求。2015年安塔利亚峰会通过《G20和低收入发展中国家框架》,提出将发展融入二十国集团整体框架中,2016年杭州峰会就落实联合国2030年可持续发展制订了行动计划。二十国集团的发展理念与中国倡导的发展理念具有很高的契合度。未来二十国集团在全球发展治理领域还有较大提升空间。中国可以与其他新兴经济体携手在二十国集团内推动全球发展治理,如与其他新兴经济体创新发展援助模式,争取包括阿根廷、墨西哥、印度尼西亚和土耳其等发展中国家的支持,提升中国发展理念与发展实践的影响力。此外,“一带一路”倡议也需要与现有的各类国际制度对接。“一带一路”一直倡导绿色减贫,2016年中国与联合国环境规划署签署《关于共建绿色“一带一路”的谅解备忘录》,联合启动区域绿色发展研究,与世界各国探索绿色减贫模式和路径。^⑤

第二,加强制度创新,为全球发展治理搭建制度性平台。“一带一路”倡议是中国提出的最具代表性的合作平台,目标是建成各国共同发展、实现共同繁荣的合作共赢

① 《“全球发展倡议的提出恰逢其时”——访联合国贸易和发展会议秘书长韦韦卡·格林斯潘》,载《人民日报》,2022年4月4日。

② 《深化合作,构建全球发展命运共同体》,载《人民日报》,2021年9月25日。

③ 孙依然:《全球发展治理:中国与联合国合作的新态势》,载《现代国际关系》,2017年第9期,第40页。

④ 杨怡雯:《二十国集团在全球发展治理转型中的角色定位与策略》,载《区域与全球发展》,2022年第3期,第89页。

⑤ 韩笑:《全球发展治理视域下的“一带一路”建设》,载《国际观察》,2018年第3期,第118页。

之路,为中国与各国分享中国发展机遇提供了广阔平台。该倡议契合全球共同发展的主题,受到国际社会的广泛欢迎。截至2022年7月,中国已与149个国家、32个国际组织签署了200多份合作文件。^①在共建“一带一路”中,中国坚持与各国对话协商、共建共享、合作共赢、交流互鉴,谋求共同发展的最大公约数,推动各国加强政治互信、经济互融、人文互通,造福沿线国家人民。^②多国政府根据本国国情积极推出国家发展战略或发展规划对接“一带一路”倡议或开拓新的合作平台和机制,如俄罗斯的“欧亚经济联盟”、哈萨克斯坦的“光明之路”、土耳其的“中间走廊”、蒙古国的“发展之路”、沙特阿拉伯的“2030年愿景”以及匈牙利的“向东开放”等。^③中国在“一带一路”框架下创办了不同合作机制推进“一带一路”高质量建设,如“一带一路”国际合作高峰论坛等。“一带一路”倡议也与其他国际机制和平台展开了良性互动。例如,上海合作组织几乎所有成员国、观察员国以及对话伙伴都积极支持“一带一路”倡议,都或多或少将其发展战略与“一带一路”结合,这也推动了该组织成为地区经济合作的平台。“一带一路”倡议坚持平等性、开放性和包容性,以政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通为主线,一大批务实合作、造福民众的工程和项目正全面推进。“一带一路”建设成为拉动全球对外直接投资增长、促进全球经济发展的重要引擎,^④也成为重要的中国标识。

中国也围绕全球发展倡议进行制度建设。为更好地落实全球发展倡议,2022年1月,“全球发展倡议之友小组”在纽约联合国总部正式成立,中国同参与各方协作将该小组建设成交流经验、增进合作、共谋发展的有效平台,对发展问题“再聚焦”、对可持续发展目标“再承诺”、对全球伙伴关系“再提振”、对国际发展合作“再激活”。^⑤同年6月,中国召开全球发展高层对话会,就落实全球发展倡议提出系列务实举措,与会领导人围绕“构建新时代全球发展伙伴关系,携手落实2030年可持续发展议程”的主题,讨论共同关心的全球发展问题,达成广泛共识。中国还宣布成立全球发展促进中心,搭建国际发展知识经验交流平台,建立全球发展知识网络,开展治国理政经验交流,促进互学互鉴;举办世界青年发展论坛,共同发起全球青年发展行动计划,为落实

① 《已同中国签订共建“一带一路”合作文件的国家一览》, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm>, 访问时间:2022年9月5日。

② 阿尔贝雷斯·洛佩斯:《中国定能为世界创造更多机遇》,载《人民日报》,2022年8月27日。

③ 普华永道、上海国际问题研究院:《新形势下全球化转型与“一带一路”倡议的驱动力》, <https://www.pwccn.com/zh/issues/globalisation-services/transformation-driving-force-br-initiative-nov2020.pdf>, 访问时间:2022年8月25日。

④ 吴志成:《高质量共建“一带一路”引领全球发展治理》,载《当代世界》,2022年第4期,第64页。

⑤ 《全球发展倡议之友小组在纽约联合国总部正式成立》,载《人民日报》,2022年1月22日。

联合国2030年可持续发展议程汇聚最广泛力量。^①

此外,中国还着力加强南南合作,推动发展中国家共同发展。中国一直重视南南合作。近年来,南南合作在“一带一路”倡议、金砖国家新开发银行、澜湄合作机制等新框架下,在全球发展融资方面取得了显著进展。为促进亚洲区域建设互联互通和经济一体化进程、加强中国与其他亚洲国家和地区的合作,中国倡导成立了亚投行。中国把南南合作援助基金整合升级为“全球发展和南南合作基金”,成立全球减贫与发展伙伴关系联盟。为跟上数字化时代的发展步伐,2021年11月,中国举办世界数字经济论坛,聚焦“数字化转型与可持续发展”;2022年7月,全球数字经济大会在北京召开,会议以“启航数字文明——新要素、新规则、新格局”为主题,围绕数字基础设施布局、新型数据要素配置、新兴数字产业孵化、数字核心技术创新、数字治理体系建设以及全球规则标准合作,推动数字经济领域的合作。^②

综上,在制度层面,一方面,中国以优势议题创设制度,提升制度性话语权。中国在脱贫、疫情防控、绿色发展、数字化、粮食保障和基础设施建设等发展领域成果突出、经验丰富。中国向国际社会分享这些发展领域的治理过程、治理心得和治理依据,根据不同需求和特点以及自身治理实践制定行之有效的规则,创建相应机制,补充各个发展领域的治理缺口,既丰富了全球发展治理实践,也提升了中国的话语权。例如,在减贫方面,中国国际扶贫中心组织并参与以亚非拉国家为主的减贫合作,以双边或多边的形式提供政策咨询、专家培训和经验交流,举办“中国—东盟社会发展与减贫论坛”“中非合作论坛——减贫与发展会议”等交流与合作活动,向国际社会分享中国经验。另一方面,中国重视合作制度对接,重视以联合国为中心的制度性国际合作,主张捍卫真正的多边主义,强调发展治理的平等性与普遍性,积极将“一带一路”倡议与联合国2030年可持续发展议程、亚投行与亚洲开发银行等机制与全球性制度对接,以制度对接取代制度竞争,推动新旧制度之间的互补而非全盘否定既有制度,这也是全球发展治理领域中国风格的重要体现。

(四) 凝练发展实践,塑造全球发展治理的理论话语权

理论来源于实践,反过来也指导实践。当今世界面临诸多发展问题,发展治理需要理论指导。实际上,全球发展治理制度、经验和知识大都来自西方发达国家,其发展和治理经验等经常被视为具有普遍意义的经验在世界传播,这些经验在不少国家遭遇

^① 参见习近平:《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》,载《人民日报》,2022年6月25日。

^② 《2022全球数字经济大会在京召开》,载《人民邮电报》,2022年8月1日。

水土不服,产生了诸多问题。全球发展治理需要新的知识和理论进行指导。

中国的国内发展实践和参与全球发展治理的实践需要进一步总结凝练和理论升华。首先,中国仅用几十年的时间走完了发达国家几百年走过的发展历程,创造了社会长期稳定和经济快速增长两大奇迹。正如党的二十大报告所总结的,在新中国成立特别是改革开放以来长期探索和实践基础上,经过党的十八大以来在理论与实践上的创新突破,我们党成功推进和拓展了中国式现代化。^① 中国的发展经验可以为发展中国家提供理论启示,也可以进一步丰富全球发展治理的理论体系。“要致富,先修路”“精准扶贫”“乡村振兴”等发展治理理念与经验可以为发展中国家提供经验和理论参考。其次,以人民为中心的发展理念在实践中如何落实需要更好地总结。多年来,中国坚持以人民为中心的发展观,维护人民根本利益,增进民生福祉,不断实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。^② 时刻以人民为中心的理念保证发展要惠及每个人和每个国家,实现真正的普惠、平等和包容。在这个过程中,政府在促进全体人民共同富裕、坚决防止两极分化以及促进发展成果由人民共享方面发挥了很好的调控作用。再次,在发展过程中如何实现共同富裕,实现全球利益、国家利益和个人利益的平衡和统一,西方发达国家在现代化过程中未能给出答案,这仍然是国际社会和每个国家在发展过程中必须面对的问题。在全球发展不平衡、不充分的背景下,如何缩小发达国家与发展中国家之间的发展鸿沟,实现更公平、更可持续的发展,^③ 这些问题需要进一步的理论探讨。最后,中国参与和引领全球发展治理过程中的制度设计以及在实践中如何实现开放性、包容性、普惠性并使其更符合当前的全球发展需要,也是值得更多理论探讨的问题。实际上,中国的发展治理研究滞后于实践,中国需要更好地讲述中国国内发展和全球发展治理的故事,更好地进行理论凝练和升华,使中国的发展治理经验成为国际相关话语和理论的组成部分。

五 结论

发展问题是当今社会需要应对的一个重要问题,在百年变局和世纪疫情叠加的情

^① 参见习近平:《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》,第22页。

^② 参见习近平:《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》,第27页。

^③ 卡洛斯·阿基诺:《为应对全球发展挑战发挥突出作用》,载《人民日报》,2022年8月29日。

况下,国际社会需要更加有效地进行全球发展治理。中国在发展方面取得了非凡成就。党的十八大以来,中国在继续实现自身发展的同时,更加重视全球发展问题,在理念层面、制度层面和实践层面不断创新,为全球发展治理贡献中国智慧、中国方案和中国行动。围绕发展问题,中国在发展战略和发展政策方面既有传承也有创新,始终坚持走和平发展道路,坚持发展是第一要务,推动绿色发展,促进人与自然和谐共生。面对新的发展形势和挑战,中国努力携手各国共同营造有利于发展的国际环境,提出构建全球发展命运共同体的目标,培育全球发展新动能,提出全球发展倡议和全球安全倡议,以发展促安全、以安全保发展。中国愿意加大对全球发展合作的资源投入,致力于缩小南北差距,坚定支持和帮助发展中国家加快发展。^① 这些举措为世界各国进行全球发展治理指明了方向,明确了努力目标,在国际层面初步建立了中国的全球发展治理话语权。“一带一路”与互联互通成为典型的中国标识,中国脱贫成就为世界广泛赞誉,亚投行成为改善全球基础设施建设的重要机构,全球发展倡议引起世界关注,这些都是中国在全球发展治理话语权方面的初步体现。

但我们也需要意识到,任何话语权的提升都需要体现在权利和权力两方面,后者更强调影响力、感召力和塑造力,需要国际社会的了解、理解、认同和认可,并在各自的实践中转化为具体行动。党的二十大进一步明确了到2035年中国发展的总目标,明确要加快构建新发展格局,推动高质量发展,人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的进展,推进高水平对外开放,稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放,基本实现美丽中国等建设目标,不断以中国新发展为世界提供新机遇。^② 这不仅会推动国内发展治理,也会进一步在实践、理念、制度和理论层面推动全球发展治理。未来中国需要在继续解决自身发展问题的同时,努力推动中国理念、倡议和政策等落实、落地,使各国能够体验到实实在在的收益和效果,进而加大它们的支持和认同。只有这样,中国的全球发展治理话语权才能够继续提升,中国才可以与各国继续携手构建全球发展命运共同体,为实现世界共同发展和共同繁荣的目标做出更多贡献。

(截稿:2022年9月 责任编辑:郭 泉)

① 参见习近平:《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》,第62页。

② 参见习近平:《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》,第28—33、61页。