

·国际发展与全球治理(学术主持人:林 卡)·

主持人语:在21世纪中,全球化进程已经深刻地影响着人们生活的各个方面,而人类安全理论、社会质量理论和发展研究的推进则为我们讨论和评价全球化进程和全球治理问题提供了理论和价值基础。与此同时,我们也看到国际政治经济秩序的变化伴随着反全球化声音的不断强化。以往居于全球化进程引领地位的英美等国正在退缩,而中国等新兴国家则努力推进这一进程。例如中国政府积极介入全球治理的进程,大力倡导“人类命运共同体”的理念,并通过“一带一路”项目的实施来强化区域融合并影响全球发展进程。在这一复杂的国际形势下,我们有必要反思全球化进程的发展状态,研究这一进程的阶段性和时代性,探讨这一进程是如何由国际援助问题相关的讨论走向人类发展目标体系的构建。本栏目收录的三篇文章,围绕着发展援助、国际发展理念的变化和在全球发展中非政府组织所起的作用展开讨论。研究这些问题将涉及十分广泛的社会议题,触及国际政治研究、发展研究、全球治理和社会政策研究等学科领域。这些研究的目的在于不仅仅在于回顾过去,更在于展望全球发展的未来导向。揭示这一发展进程所具有的内容、特点和发展的逻辑,可以丰富我们对于全球治理和全球社会政策的理解。

## “全球发展”理念的形成和演化 ——从国际援助到全球治理

林 卡 刘诗颖

(浙江大学 公共管理学院 浙江 杭州 310058)

[摘要] 基于对国际发展援助实践和国际组织在这一进展中所起作用的回顾和分析,本文力图揭示“全球发展”的理念是如何形成并影响国际援助的实践的。它阐释了国际援助发展三个阶段的特征,说明这一发展进程的社会基础和环境条件的变化,从而为形成全球治理理念提供了基础。同时,全球发展理念的形成反过来又影响了国际援助项目导向和发展任务的确立。对这两个平行发展但相互影响的过程进行解析,有助于我们深入理解国际援助功能的变化,并以此为基础逐渐形成全球发展目标的内容。本文从全球社会政策和全球治理的视角来讨论这些问题,不仅有助于我们解释国际发展援助进程的演化,也使我们能够把握时代特征和全球发展大势,理解在全球化进程中全球发展目标的内涵及其逻辑基础。

[关键词] 国际援助; 全球治理; 发展战略; 反贫困; 可持续性发展

[中图分类号]D61 [文献标识码]A [文章编号]1003-4145 [2018]01-0095-08

### 一、引言:全球化进程与全球发展所面临的挑战

进入21世纪以来,全球发展的状况呈现出两方面的特点:一是随着全球化进程的不断加深,进行全球治理的迫切性正在不断增长。资本的流动、技术的转移和人口的流动强化了全球经济一体化进程,增大了国际

收稿日期:2017-12-03

作者简介:林 卡,浙江大学公共管理学院教授、博士生导师,社会保障与风险管理系主任,MSW中心常务副主任,主要研究方向为社会保障、社会政策、社会工作、社会管理。

刘诗颖,浙江大学公共管理学院 MSW 硕士研究生。

基金项目:本文受 CIDRN(The China International Development Research Network)中英合作项目和中央高校基本科研业务费专项资金资助。

移民所带来的全球治理的压力。社会面临许多新挑战,社会风险和发展的代价在增大。譬如弱势群体的社会融入、国际移民压力、新兴工业化国家严重的气候和环境问题,不仅给当事国的发展带来挑战,也给人类社会的整体安全和发展敲响了警钟。这就要求我们不仅要关注民族国家的利益,更要关注人类社会的福祉,把改进国民的生活条件与全球发展目标相契合。

但是在另一方面,作为对于全球化进程的反弹,我们也听到各种逆全球化甚至反全球化的呼声。在美国总统竞选中,美国孤立主义的呼声持续上涨,出现了逆全球化的种种现象。近两年,美国政府不断退出各种国际事务中原来承担责任的行动,反映了美国从对外扩张的导向走向不断向内收缩,把注意力放到国内事务和经济成长的议题中。英国在脱欧公投的过程中也强化了自我保护主义的倾向,因为一些人批评加入欧盟给英国带来庞大的国际负担,并且把脱离欧盟看成是摆脱这种负担的途径。在这一发展背景中,欧洲各国政府也根据各自的状况采取各异的立场。这就损伤了欧盟区的内在团结和区域一体化的程度。

与此相反,我们也看到,21世纪中,国际组织的治理作用在不断加大。新时代出现了许多新的国际组织,包括上海合作组织、金砖国家组织、亚太经合组织以及八国集团等。这些组织的活动扩大了国际合作的广度和深度,并使全球治理的讨论成为一个时髦的议题。在国家主体上,作为在国际事务中影响力不断提升的中国,正在积极介入到各种国际组织和国际事务中,如对非洲国家实行予以债务免除的待遇,并大力拓展一带一路的战略。这使我们看到了中国政府正从先前的跟随战略和韬光养晦的策略转向更为积极的介入国际事务的治理进程中去的立场。中国政府倡导强化全球治理的各种行动,促进全球的包容性发展并提出共享发展的口号,对国际事务发生积极影响。

然而,无论世界大国在这一全球化的进程中采取怎样的立场和姿态,全球治理的客观需要日益迫切,要求各国政府采取积极的行动来回应目前人类社会所面对的问题。这些问题包括环境可持续发展、反贫困以及争取社会公平和社会公正。要解决这些问题需要人类社会各级政府和非政府组织的共同努力。在今天,地球村的观念、人类命运共同体的观念和人类发展的理念都已经成为全球治理的价值基础,也已经成为21世纪各国政府和民众都能够接受的共识。在此问题中,中国政府通过在各种国际场合积极倡导人类命运共同体的观念来推进全球治理的进展。这种视野的形成把世界各国的人类命运看作是休戚相关的,并要求各国政府共同承担起人类发展的共同责任。这是全球发展到新阶段中所出现的必然要求,也是全球化进程在社会领域中导致的必然结果。

当然,全球发展和全球治理理念的形成是一个渐进的过程。这一理念的形成并不是突发的或外置的,而是人们在国际发展的实践过程中逐渐形成的。它始于当代社会各国政府对于国际事务的介入和协调并开始承担国际发展的责任和义务,也是各种国际组织经过长达半个世纪的努力所达成的积极的成果。要理解这一进程,我们必须对于国际发展政策和实践进行考察,特别是国际发展援助计划的推进。尽管在这一过程中提供援助的国会基于不同动机采取不同的行动,但从全球发展的角度来考察,这一进程在二战以后逐渐从双边和多边框架到20世纪80年代走向规范化和制度化,并推进全球发展理念的形成,从而为形成全球治理的框架奠定了基础。

除了各国开发的各种国际发展项目,各国际组织对于全球发展理念的形成和发展也起了关键的作用。这些组织的代表有联合国、世界劳工组织、世界卫生组织、世界银行等全球组织,以及区域性的诸如亚洲开发银行、欧盟、东盟、北欧理事会等国际组织。它们在推进各国政府组织和非政府组织从事全球发展工作中起到关键的作用。以联合国为例,从20世纪到当下的21世纪,其经历了“发展的10年”“基本需求战略”“结构调整计划”“重债穷国减贫战略计划”“联合国千年计划”等阶段。这些政策行动反映了人们对于国际援助和全球治理认识的不断深化。

“全球发展”理念的产生与二战以后成长起来的现代化理论和国际发展研究密切相关,但其源头可以回溯到沃勒斯坦的世界体系理论以及随后的沃尔夫的依附理论。这些理论为全球发展的研究提供了理论基础。但是在政策层面上,自20世纪末发展起来的人类安全理论、人文指数和社会质量理论等都为国际反贫困行动和各国政府发展战略的制定提供了价值依据。这些理论与早期的发展研究和国际治理理论相比具有更强的全球导向和共享价值观,支持了对于全球治理议题的研究。但也必须看到,全球发展理念的成长不仅与这些理论的发展也与各国进行的国际援助实践分不开,只有深入理解国际援助实践和政策的变化,才能真正把握全球发展理念的演进的实践基础及其历史演化的内在逻辑。

基于这一立足点,本文将把国际援助实践与全球发展理念的讨论结合起来,把两者看作是平行发展但又交互影响的进程。对于两者交互影响的研究可以为我们考察各国援助项目的扩展和理念的演化提供经验基础,也为解释全球发展目标和治理理念的变化提供分析基础。在本研究中,我们将通过阐释性分析这一方法来说明这一历程,辨析这一发展各个阶段的特点,寻找这些变化的脉络和发展的总体方向。这将阐释理念演进的内在逻辑和发展导向,并揭示国际组织在推进国际援助向全球发展进程中的引领作用。由此,本研究将回顾国际援助的战略和理念变化,展开对于国际发展理念形成进程的科学研究,评估国际发展的成效及其所具有的积极意义,为理解全球发展的方向提供一定的帮助。

## 二、国际援助与国际组织(1960s—1970s)

国际援助事业的发展和“国际发展”理念的形成培育需要从以下三个源头谈起:一是各地进行的基于人道主义责任而进行的慈善救济和援助活动。这些活动由各类国际组织所推进,并在活动之初常常把宗教和慈善活动相结合,例如在中国内地、香港和全球近百个国家中,“救世军”和“乐施会”等国际人道救援机构面向难民提供救助扶贫服务。它们开展应急救援、妇婴生命健康改善、普及教育等项目来帮助改善穷人生活。这种跨越种族、宗教和国家界限的国际援助虽然以浓厚的宗教背景为支撑,但在一定程度上形成了普世主义和人道主义的情怀,培育了关注人类价值的基本理念。

二是20世纪以来殖民地宗主国基于其宗主的责任对于殖民地的发展进行的经济援助。直到20世纪60年代殖民地独立的全球浪潮之前,宗主国对殖民地的当地社会福利状况往往采取不干涉态度。在70年代殖民地相继独立后,为了保持与殖民地的政治经济纽带,维持殖民地对宗主国的经济依赖性,宗主国通过一定项目为其过去的殖民地提供发展援助计划。基于这一需求,欧洲许多国家对其原殖民地国家和地区继续提供发展援助,设立援助基金或制定相关政策计划,并将援助项目拓展到中东和地中海地区和亚洲、拉丁美洲地区<sup>①</sup>。1963年7月欧共体与非洲国家签订了《雅温得协定》,成立欧洲发展基金以资助欧共体成员国的前殖民地国家,都是此类行动计划的组成部分。

三是国际组织基于人类发展的愿景对不发达国家进行的援助。在二战以后,美国的马歇尔计划以及联合国和世界银行提供多边援助的行动,为国际援助体系的形成奠定了基础。例如1954年美国通过的《第480号公共立法》形成的对外粮食援助政策(并在50年代末改为“粮食换和平”计划)<sup>②</sup>,先前为管理马歇尔计划援助资金而设立欧洲经济合作组织(OEEC),在1961年转变为经济合作与发展组织(OECD),这一组织设立的分支机构发展援助委员会(DAC)为发展援助提供信息服务和政策协调。随后,1969年发布的《皮尔逊发展报告》更是鼓励发达国家向发展中国家提供官方发展援助(Official Development Assistance,ODA)以实现全球共同发展的目标<sup>③</sup>,这些组织都为国际发展合作模式的形成发挥了重要的推进作用。

当然,我们也要注意,在冷战背景下,这些国际援助的功用和覆盖面都是有局限性的。处在东方和西方这两大阵营中的发达国家为了各自的政治利益,纷纷采取国际发展援助作为工具以巩固各自的同盟。为满足这一需求,美国与日本于1961年分别成立了国际开发署(USAID)和日本海外协力基金(OECF),法国也设立了“发展和国际合作部”<sup>④</sup>来推进国际援助事务。这些行动在当时都是为了服务于本国利益,但在客观上它们也对推进西方世界的经济发展并进而形成“世界”的视野,起到积极的作用。随后,70年代中东爆发的石油危机使西方国家的经济受到严重影响,80年代墨西哥等拉美国家(和整个第三世界国家)的债务危机问题也加剧了世界经济发展的困境。为了维护经济稳定,美国和世界银行以及国际货币基金组织在全球范围内推行“华盛顿共识”<sup>⑤</sup>,倡导对发展中国家进行以私有化、自由化和市场化为核心的经济体制改革,以便维护世界经济的稳定<sup>⑥</sup>。这些国际行动在一定程度上培育了世界经济一体化的意识。

与此同时,联合国等国际组织围绕着发展目标和提高人们生活水平的导向积极进行活动。早在1965年

<sup>①</sup>U.THANT(1978),View from UN,New York:Doubleday,1978,p:39.

<sup>②</sup>沈鹏《美国人道主义援助的演变与趋向》,《外交评论》2014年第2期。参见“粮食换和平”计划官方网站:[http://www1.usaid.gov/our\\_work/humanitarian\\_assistance/ffp/50th/history.html](http://www1.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/ffp/50th/history.html)。

<sup>③</sup>黄梅波、朱丹丹、吴仪君《“后2015发展议程”与中国的应对》,《国际政治研究》2015年第2期。

<sup>④</sup>丁韶彬《国际援助制度与发展治理》,《国际观察》2008年第2期。

<sup>⑤</sup>余文烈、奉茂春《“华盛顿共识”再认识》,《国外社会科学》2006年第5期。

<sup>⑥</sup>田春生《“华盛顿共识”及其政策评析》,《南开经济研究》2004年第5期。

联合国就设立开发计划署(UNDP)专事于协调发展援助事宜。在其“第一个发展十年”中,联合国提出十年中平均每年增长5%的经济增长目标<sup>①</sup>,并在1963—1971年期间,通过联合国粮食及农业组织在全球范围内实施世界粮食计划。世界银行的国际开发协会(IDA,1960)以及非洲开发银行(AFDB,1964)、亚洲开发银行(ASDB,1966)等机构也相继建立,介入到国际发展援助活动中。这些活动在一定程度上中和了把国际援助制度简单地看作是冷战工具的观点,使之转化为推进世界发展的手段。

在发展理念上,联合国等国际组织倡导人的尊严、权利和自由,要求不同国家、肤色、宗教和性别的人都平等地享有人权<sup>②</sup>。1966年12月联合国第二十一届大会发布了《经济、社会、文化权利国际公约》,并在1969年12月发布《社会进步和发展宣言》。在第二个“联合国发展十年”(1970s),其发展的目标从经济援助提升到经济成长,确立了经济增长、改善人民生活 and 财富公平分配等目标<sup>③</sup>,并在全球减贫和发展的进程中发挥着积极的作用<sup>④</sup>。根据这些目标,世界发展的目标从单一的贫困援助和经济增长拓展到更为广泛的科技进步、收入分配制度及社会和卫生健康等领域。其他国际组织如国际劳工组织也在保护劳工权利方面形成各种规则和条文,鼓励各国发展劳工保障计划和社会福利事业,并在健全卫生医疗和疾病防治体系方面形成一系列具体政策<sup>⑤</sup>。这些要素都为以后成长起来的“全球发展”理念提供了具体的内容。

由此,在起步阶段,国际援助行动首先是基于援助国的政治经济的需要而使用的政策手段。这些单边援助随后向多边援助转化,并在20世纪60年代和70年代中在南北合作的框架中逐渐培育了区域合作的组织框架。在这一过程中,国际组织在推进世界发展中所起的作用被赋予了新的含义。它们的努力挑战了当时流行的国际关系实践模式、指导原则、政策话语、治理架构以及评价标准,并为全球发展理念的形成提供了合法性。不过,从整体上来说,这些价值倡导活动对于国际援助项目执行的现实进程的影响力在当时十分有限,国际援助的伦理基础仍然是各国基于其政治经济考量出发的援助行为。由于东西方两大阵营的分裂,人们难以形成全球视野,而所谈及的“世界经济”的发展也只局限在西方世界,全球发展的概念尚未真正形成。

### 三、从国际援助到全球发展(1980s—1990s)

80年代,国际组织在推进全球发展理念的形成方面所起的作用不断增大。1980年联合国第35届大会通过了《联合国第三个发展十年国际发展战略》。这一组织把其工作目标设立为在十年中从根本上改革国际经济关系的结构,建立国际经济新秩序,以实现减少和消除贫困的任务<sup>⑥</sup>。从政策手段上看,早在1977年联合国制订的《马德里塔行动计划》<sup>⑦</sup>就提出为发展中国家解决饮用水和公共卫生问题提供技术帮助和财务合作<sup>⑧</sup>;1979年,联合国进而颁布《消除对妇女一切形式歧视公约》;1982年12月发布了《关于残疾人的世界行动纲领》,并在1989年制订了《儿童权利公约》。这些公约的发布增强了人类社会的共同意识,也为人类有尊严地生活确立了基本要求。

在国际援助方面,联合国组织进一步提出要采用各种政策创新的手段支持国际发展援助。这些手段包括强化知识和技术的国际交流,建立国际援助融资管理机制以提高透明度,制定超越援助的政策<sup>⑨</sup>。与此要求相呼应,欧共体优化了其对发展中国家的援助项目。在1980—1985年和1985—1990年间欧共体与加非太地区国家签订的第二个和第三个《洛美协定》中,其协议的主要目标从贸易优惠、产业发展和财政援助等经济方面的内容逐渐拓展到社会文化发展以及援助国与受援国之间的合作的内容。在1989年签订的第四个《洛美协定》中明确要求经济发展应与环境治理保持协调,并在经济发展中要优先考虑对于环境的保护以推进可持续型发展。这些行动促使国际援助的基础逐渐从服务于现实利益的双边或多边关系逐渐向全球发展的目标靠拢。

<sup>①</sup>1961年12月9日联合国第1084次全体会议《第一个联合国发展十年国际发展策略》,http://www.un.org/en/ga/search/view\_doc.asp?symbol=A/RES/1710%20(XVI)。

<sup>②</sup>1966年12月16日第十一届联合国大会第2200A决议《经济、社会、文化权利国际公约》。

<sup>③</sup>1970年10月24日第1883次全体会议《第二个联合国发展十年国际发展策略》。

<sup>④</sup>丁韶彬《国际援助制度与发展治理》,《国际观察》2008年第2期。

<sup>⑤</sup>1969年12月11日,联合国大会第2542(XXIV)号决议《社会进步和发展宣言》。

<sup>⑥</sup>1980年12月5日联合国第80次全体会议《联合国第三个发展十年国际发展战略》。

<sup>⑦</sup>《联合国水源会议的报告,1977年3月25日,马德里塔》,联合国出版物,出售品编号:E.77.H.A.12和更正,第一章,第15段。

<sup>⑧</sup>1980年11月10日,联合国第55次全体会议《宣布国际饮用水供应和卫生十年》。

<sup>⑨</sup>黄梅波、李子璇《2015年后国际发展援助展望》,《国际经济合作》2013年第6期。

作为发展导向,国际货币基金组织、世界银行和美洲开发银行等在20世纪80年代积极行动,寻找应对拉美国家出现的债务危机挑战的方法。这些国际组织提出推行“华盛顿共识”,实现快速私有化和自由化的策略<sup>①</sup>,并通过国际发展援助项目来促使受援国进行结构性改革。联合国组织也宣布执行“非洲工业发展十年”方案<sup>②</sup>,要求各国采取积极措施来支持非洲国家工业发展、市场发展和自由贸易。不过如果进行比较,我们仍然看到联合国组织与世界银行的立场有所不同。它大力推广各种人类权利的观念,要求实现“所有国家一律公平、主权平等、相互依存、共同利益和彼此合作”<sup>③</sup>的理念。这些理念要求各国政府共同努力,使国际社会承担起发展的责任,为形成国际经济新秩序提供价值导向和基本原则。

到了90年代中后期,由于执行多年的“华盛顿共识”并未使世界经济复苏,一些援助项目的执行遭受了批评。国际社会对于全球发展的指导思想也从“华盛顿共识”走向“后华盛顿共识”。1998年,美国经济学家斯蒂格利茨(Stiglitz)系统地论述了“后华盛顿共识”的主张<sup>④</sup>,认为发展不只是经济增长,更是社会的全面进步。为此,政府组织在推进发展中应承担相应的社会责任,关注民主发展和公民参与、环境可持续性、发展成果共享等社会问题,也要注重人力资本的积累、知识传播和教育来促进人力资源的提升和技术进步。这些政策导向为形成全球发展的理念提供了思想养料,也丰富了人们对于全球各地社会发展状况的关注、比较和讨论<sup>⑤</sup>。

必须指出,全球发展理念的形成离不开90年代东欧剧变的影响。在战后的半个多世纪中,东西方的对立形成了基于意识形态划分的两大阵营,因而在此阶段,人们所说的“世界发展”主要指西方以市场经济体制为特征的资本主义世界。然而,自1989年的柏林墙倒塌和1991年苏联的解体,冷战时期形成的两极格局趋于瓦解。这就改变了人们谈及“世界发展”或“世界经济成长”的指称范围。人们开始形成全球经济一体化的概念,并采取各种政策手段推进东西欧的融合。在苏联东欧变革之初,世界银行和一些西方国家积极推进东进战略,通过各种国际援助项目来鼓励东欧国家实施私有化战略<sup>⑥</sup>。但是,在经过五年时间的转轨后,人们看到这些国家发展市场经济的转型并不成功,从而削弱了西方资本涌入东欧市场的热情。尽管如此,冷战格局的打破鼓励了全球化的观念的成长,使发展市场经济体系成为一种共识,并超越了东西方社会政治格局的割裂。这种效应鼓励了“全球发展”理念的成长,人们开始谈及全球治理的概念。

在此背景下,全球社会政策和全球治理的研究领域逐渐形成人类安全理论和人类发展指数(HDI,1990年)成为评价全球发展的理论基础:人类安全理论把经济安全、粮食安全、健康卫生安全、环境安全、个人安全、社群安全和政治安全作为人类安全的基本要素<sup>⑦</sup>;人类发展指数的设立为联合国开发计划署提供了分析指标。社会质量理论也为推进全球发展提供测量指标,强调社会公正和社会参与的价值。它从社会经济保障、社会包容、社会赋权和社会凝聚这四个维度来衡量和评估不同社会的社会质量<sup>⑧</sup>。这些理念都强调以人为本全面发展的思想,要求通过各种官方的和民间的合作协调来达到人类发展的目标。

与此同时,环境保护和可持续发展议题也被作为人类发展的基本条件。“可持续发展”这一概念于1987年首次出现在联合国世界环境与发展委员会发布的《我们共同的未来》的报告中<sup>⑨</sup>。1992年在里约热内卢召开的可持续发展问题首脑会议通过的《21世纪议程》和《里约热内卢环境与发展宣言》中,这一议题的重要性被进一步强化,并要求各国采取措施保护环境<sup>⑩</sup>。在90年代联合国提出的第四个“发展十年战略”中,保护环境的可持续性发展成为优先发展的战略,并影响着发展援助项目的制定。为此,欧盟从1992年到2006年分别实施了“环境财政工具”计划(LIFE)、“中短期有限环境行动”计划(SMAP)和“麦达”计划(MEDA)等多项

①孙同全《战后国际发展援助的发展阶段及其特点》,《北京工商大学学报》2008年第7期。

②1980s 联合国《工业发展合作-非洲工业发展十年》。

③1974年12月12日联合国大会第29届会议《各国经济权利和义务宪章》。

④原载《联合国世界经济发展研究所年度讲座丛刊》,1998年第2期。

⑤毛增余《从“华盛顿共识”到“后华盛顿共识”再到“北京共识”》,《政治经济学评论》2006年第2期。

⑥程漱兰《世界银行发展报告20年回顾(1978—1997)》,中国经济出版社1999年版。

⑦刘志军《人类安全:理论探讨与经验研究》,知识产权出版社2014年版。

⑧林卡《社会质量理论:研究和谐社会建设的新视角》,《中国人民大学学报》2010年第2期。

⑨世界环境与发展委员会著,王之佳、柯金良译《我们共同的未来》,吉林人民出版社1997年版。

⑩联合国可持续发展首脑会议 <http://www.un.org/chinese/esa/progareas/sustdev/sustainabledata.html>。

环境计划,并投入大量资金以支持环境治理援助项目<sup>①</sup>。这些理念都扩展了全球发展目标的内容。

#### 四、从千年计划到包容性发展(2000s—2010s)

在进入21世纪后,“全球发展”的理念逐渐形成。在此阶段,2000年9月联合国在千年首脑会议上发表了《联合国千年宣言》(又称《千年计划》或《世纪目标》)起到关键作用。这一计划确立了全球发展的八项目标。反贫困和保障人的生存权益仍然是基本目标,普及小学教育、促进两性平等并赋予妇女权利、降低儿童死亡率、改善产妇保健、对抗艾滋病病毒、确保环境的可持续能力、全球合作促进发展等内容也是基本的指标<sup>②</sup>。此外,这一计划也强化了可持续发展的内容。它要求考虑环境的可持续性,提倡采用可持续的消费和生产模式,保护陆地生态系统,保护生物多样性,制止和减少土地退化,防治荒漠化,缓解气候变化带来的不利影响<sup>③</sup>。它也强调发达国家有义务通过发展援助帮助发展中国家,推进国际发展合作。最后,大力倡导推进“全球发展伙伴关系”,倡导官方与非官方组织的发展合作,《千年计划》继承了20世纪以来联合国工作对于减贫、妇女儿童权益、环境保护和可持续发展、战胜饥饿与疾病这些领域中形成的共识,要求各国政府在不同领域中采取相关行动。它与国际社会已取得的全局共识具有衔接和继承关系<sup>④</sup>。同时,随着全球化程度的加深,全球人口迁移和流动规模的逐渐扩大,全球治理的讨论涉及难民救助、移民服务和各种人道主义援助等涉及全球发展的关键问题。解决这些全球性问题(包括赤贫、环境恶化、瘟疫流行、移民蔓延、恐怖和犯罪行为泛滥等)所面临的使命也都在《千年计划》得到反映,给全球治理提出了现实要求。

作为全球发展的八大目标之一,这些政策倡导在一定程度上也影响了国际援助的重点的变化。首先,这些目标的倡导支持了国际组织以人为中心的发展导向,把工作焦点问题放到医疗、就业、环境保护、社会保障、民主建设、人口控制等民生领域。例如在2008年9月第三届援助高层论坛通过的《阿克拉行动议程》把重视人的全面发展设定为国际集体行动标准。这些行动促使国际援助的导向也逐渐由双边或多边的“援助”走向全球“发展”的导向。

其次,可持续发展问题也成为全球发展的新的价值倡导,并影响着国际援助的发展。据OECD统计数据,在2006年至2010年间经合发展组织援助委员会(DAC)的成员用于减缓气候变化的援助金额从47.99亿美元猛增至1575.12亿美元<sup>⑤</sup>。其他国际组织也把大气变化和环境保护作为其援助的重点领域。许多国际组织致力于环境改善援助,如全球环境基金(Global Environment Facility,GEF)、全球环境信托基金(GEF Trust Fund)、气候变化特别基金(Special Climate Change Fund,SCCF)和最不发达国家基金(Least Developed Countries Fund)都关注环境项目的研究,形成了一个多层面、多维度的政策框架,并成为下一个十五年的发展导向。

第三,《千年计划》大力倡导“全球发展伙伴关系”,对鼓励各方社会组织参与到国际援助的活动中有积极的推动作用。尽管早在1992年《21世纪议程》中,国际组织就提倡非政府组织、大学和研究中心、商业机构以及其他私人机构和组织等诸多市场主体共同加入国际发展合作。但在那个时候,国际发展合作几乎完全由政府部门参与,私人部门和民间社会团体等主体的参与程度极低,公私合作非常少见。十年以后(2002年3月),在墨西哥举行的联合国发展筹资会议上通过了《蒙特雷共识》,强调增加官方发展援助在国内生产总值的比重,也提到了增加私人国际投资开展金融技术合作和改善全球金融结构的呼声。随后,2011年第四届援助实效性高层论坛签署的《釜山宣言》展望了未来的全球发展合作关系,倡导构筑涵盖援助国和受援国、新兴市场国家、民间社会团体和私人部门等多元主体的全面的“全球伙伴关系”(global partnership),并在2012年召开的里约峰会上再次肯定了新型全球发展伙伴关系的重要性。

当然,经过十五年的努力,人们在审视《千年计划》所设立的目标的执行情况时,发现这些目标尚未充分实现。到2015年第一阶段结束时,反贫困的预设目标并没有达成,极端贫困人口在南非洲地区和西亚还在

①王明进《浅析欧盟对外环境政策及其实践》,《欧洲研究》2008年第5期。

②2000年9月8日联合国第55/2号决议《联合国千年宣言》,http://www.un.org/millenniumgoals/。

③2015年9月25日联合国大会决议《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》,http://www.un.org/ga/search/view\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=http://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/&Lang=C。

④黄超《千年发展目标塑造中的全球共识性与大国主导性》,《国际观察》2014年第6期。

⑤OECD,“Focus on Aid Targeting the Objectives of the Rio Conventions,”http://www.oecd.org/greengrowth/green-development/rioconventions.htm,2017/11/12。

不断增加。作为第二个阶段的任务,联合国进而制定了《2030年可持续发展议程》。这一议程仍然把消除贫困与饥饿和确保粮食安全作为追求的首要目标,要求世界各国致力于消除全球范围内一切形式的贫困。它要求各国政府保障粮食安全从而解决饥饿问题,提供水源和环境卫生以确保健康的生活方式,提高妇女儿童权能并保证优质公平的教育,促进经济增长并实现充分就业,促进社会和国家平等,实现消费生产、环境资源、社会法制以及伙伴关系的可持续发展。

此外,《2030年可持续发展议程》强调包容性发展,以促进发展的协调与均衡并使全体民众分享经济发展的成果。它要求在致力于消除极端贫困和减少相对贫困的同时,也要顾及边缘群体、脆弱群体和高风险群体。因此,这一议程提出了构建包括多元主体的可持续发展伙伴关系的具体措施,如可持续发展政策协调、促进公私部门合作等等。尽管早在2005年发布的《关于援助有效性的巴黎宣言》中就提到所有权、和谐、合作、成果管理、共同责任等内容,但在《巴黎宣言》中这些内容是作为提升国际援助有效性的五个原则进行表述的,而在《2030年可持续发展议程》中,包容性发展的理念体现在一系列的发展目标中,从而使国际援助行动的价值导向从社会福利权利的议题(反贫困、发展教育、保护劳工)向社会融合的议题拓展。同时,《发展议程》也强化了发展合作伙伴关系的原则。这一议程倡导推进全球发展的国际合作,提高国际合作和集体行动在国际组织、发达国家和发展中国家、民间社会团体、私人部门间建立新型全球发展伙伴关系,改变原有的国际发展合作模式。它要求实现“超越援助”的更为广泛的发展目标,从经济、社会、文化、权利、能力等多方面推进区域发展和全球发展<sup>①</sup>。这使国际援助成为全球治理的有效手段,成为构建包容联动的全球发展治理格局,增进全人类福祉的政策手段。

## 五、讨论和总结

国际发展援助历经70多年的实践后,其援助的模式、理念方式和发展条件不断更新,为逐渐形成全球发展和全球治理的理念提供了基础。它从五六十年代双边和多边国际援助项目运作逐步走向多边援助机构的合作,为全球社会政策和全球治理议题领域的形成奠定了实践基础。在此基础上,全球治理的议题领域逐渐由早期的反贫困讨论走向全球治理、规划、工作议程和发展目标的讨论。其议题超越了扶贫和经济促成长领域,走向强调环境和可持续性发展的方向。这些发展过程可以通过一系列的国际公约的签订反映出来,包括千年发展目标(2000)、罗马宣言(2003)、巴黎宣言(2005)、阿克拉行动议程(2008)、釜山宣言(2011)、2030行动议程(2015)等等。这为形成全球发展的国际共识奠定了法律基础。因此,如果说在早期,国际援助主要是通过财力物力的援助来达成的,那么在今天,国际援助对各国发展进程的贡献也反映在国际对各国组织所提供的发展理念和方针政策引导上,从而确立更为复杂、更全方位的目标。

因此,国际援助的实践推进与全球发展理念的形成这两个进程是相互影响的。国际援助的实践为全球发展的理念提供了动力和压力,而全球发展的理念形成为国际援助事业提供了新的价值导向。从发展目标上看,早期援助的目标主要针对特殊困难需求群体的权利保障(包括劳工权利、妇女儿童残疾人等福利需求群体),形成了许多针对贫困群体的生存保障需求,以及医疗卫生、疾病防治和教育的需求的援助项目。而在其后,城市化问题、资源浪费问题、环境破坏问题和社会包容这些议题也成为讨论的焦点问题。随着理念的发展,生态环境和可持续发展目标被联合国千年发展目标和2030发展议程所强调。这些发展使得人们反思并修正原先的援助策略,强化了社会发展方面的任务,并在修正的理念指导下展开新的国际发展援助行动。

通过这一转化,国际援助项目的价值基础由人道主义援助向促进发展的功能转化。在此,联合国、世界银行等国际组织把国际发展作为一种理念和必须履行的责任,促使各国政府把全球性思维和地方实践的发展相结合,形成由主权国家、跨国公司、国际组织以及非政府组织构成并能够良性互动的多层次、多元化、多主体的新的全球秩序。

这些理念的变化也影响各国的政策行动。随着国家利益的优先考虑在国际援助中所具有的重要性在不断下降,国际援助逐渐成为发达国家促进全球发展的义务。作为结果,国际援助在进入21世纪之后,不再像2000年以前一样采用较为单一的直接援助的方式,通过跨国项目进行援助的比重相对下降,而通过人道援助、债务减免和发展项目形式进行的国际援助成为重要的国际援助方式。各国以民族国家的利益功利性的目的为指导来考虑国际援助的倾向逐渐转到从全球的视野、基于人类福祉来考虑人类社会的发展目标。

<sup>①</sup>黄超《2030年可持续发展议程框架下官方发展援助的变革》,《国际展望》2016年第2期。

在目前面临的逆全球化浪潮和反全球化的政策行动面前,我们要进一步推进全球发展的政策行动。联合国和世界银行等国际组织倡导的可持续发展和包容性发展的理念,可以为推进全球发展进程提供价值引导。这些理念的落实需要各国采取积极的行动,也要通过国际援助和其他多边机构的共同努力。这些政策努力包括建立开放的发展协调机制,使援助双方开展良性互动对话;形成良好的经济政治和公共治理合作关系,共同协调安排援助项目;加深公共部门与私营部门或其他国际组织相互合作,鼓励企业和私人基金参与到国际援助项目中来,倡导不同国家共同参与并成立公共基金等。同时,针对国际援助发展争议中有关国际援助有效性的讨论,我们既要充分肯定各国间的宗教文化和意识形态的差异仍然存在于在政治生活中,也要通过形成一些全球发展的共识来协调发展进程,按照一系列的国际公约来约束行动规范。这些公约包含参与、包容、平等、责任等核心价值,反映出各国对于人类社会发展进程认识的不断深化。这需要我们对于发展的含义和目标进行重新定位和全方位的拓展,因为只有以未来的眼光看待并考量问题、从全人类的角度出发制定发展援助计划,才能有效实现全球发展的目标。

同时我们注意到,随着全球经济的转型和发展中国家的快速发展,中国等新兴国家在国际舞台上的作用越来越大,成为全球治理的新的推进力量。在当代,“金砖五国”“上合组织”等新型国际组织正在成为国际发展的新的有生力量,可以为全球发展提供新的动力。这些国家以往大多是受援国,而目前正逐渐从纯受援国向援助国转化。为此,传统的援助国和新兴经济体的合作与协调将成为新时期国际发展援助的重要内容。在目前,尽管美国实施战略收缩,力图摆脱全球事务中所承担的广泛的国际责任而走向孤立主义。但对于处在经济上升和社会发展状态不断改进的中国来说,其通过促贸援助过程和强化发展援助的过程对全球发展作出它的重大贡献。这也为中国在国际舞台上形成新的定位或被赋予新的角色提供了契机。

总之,经过长达半个多世纪的历程,人们对于全球发展的理解已经达到了“地球村”的认识,形成了“人类命运共同体”的理念。近年来,中国政府在各种国际场合中大力倡导“人类命运共同体”这一理念,成为推进全球化治理的主要力量。在这一时代,人类社会的发展不再是一个抽象的概念,全球治理已形成新的政策聚焦。这种状况与本世纪以来不断加速的经济全球化和技术全球化相关,而国际援助事务的发展则体现了社会全球化的重要成果。在21世纪中,许多国际组织大力倡导全球社会政策的制定,形成各种促进人类发展的行动纲领,也重新设置了各国政府对此所应该承担的责任和义务。它们设立了各种指导性的规则和纲要来规范各地政府的行为规范,要求采取全球化的视野来承担各自的相关责任。这一发展过程可以通过国际发展援助事业的演化反映出来,即从国际“援助”到国际“发展”,并进而走向强调包容和可持续性的援助导向。

(责任编辑:陆影)