

习近平新时代大国外交思想研究

2030年可持续发展议程与中拉合作

贺双荣

内容提要：2030年可持续发展议程是继联合国千年发展目标(MDGs)之后，联合国成员在2016年1月1日启动的未来15年全球可持续发展行动目标。拉美国家是2030年议程的积极推动者，对议程谈判进程和议题设置发挥了积极的和建设性的作用。中拉通过构建全球发展伙伴关系，不仅可以促进中拉共同发展，推动落实2030年议程，改善全球治理，而且可以使中拉在南南框架下的合作取得巨大发展。2016年11月发布的《中国对拉美和加勒比政策文件》和中拉论坛第二届部长级会议通过的《圣地亚哥宣言》及《共同行动计划(2019—2021)》对中拉落实2030年议程、加强全球发展伙伴关系，作出了政治承诺，达成了具体的合作计划。“一带一路”的合作理念、目标及合作内容与2030年议程高度契合。“一带一路”延伸至拉美将为中拉在2030年议程上的国际合作提供新的动力和合作平台。

关键词：千年发展目标 2030年可持续发展议程 中拉合作 全球治理 国家治理 伙伴关系

作者简介：贺双荣，中国社会科学院拉丁美洲研究所研究员。

中图分类号：D822 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649(2018)02-0001-15

拉美国家是全球发展治理的积极推动者，在联合国《变革我们的世界：2030年可持续发展议程》（SDG，以下简称“2030年议程”）的谈判进程、议题设置及优先选项的讨论中发挥了积极的和建设性的作用。落实2030年议程，应注重全球发展治理与国家治理的平衡，构建中拉全球发展伙伴关系，促进发展合作。“一带一路”合作倡议与2030年议程在理念、目标及合作内容上高度契合。“一带一路”延伸至拉美，将为中拉在2030年议程框架下的合作提供新的合作动力和平台。

一 2030年议程：谈判进程与目标任务

2016年1月1日生效的2030年议程与联合国推动的可持续发展议程、千年发展目标有高度的延续性。在这一进程中，发展目标范围不断扩大和融合，形成了社会、经济与环境三大发展目标及支柱。

（一）2030年议程：谈判进程及其延续性

1992年6月3—14日在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展大会制定了《21世纪议程》，成为“世界范围内可持续发展的行动计划”。2000年9月联合国千年首脑峰会通过了《联合国千年宣言》，并在此基础上制定了包括8大目标和21项具体指标的千年发展目标。千年发展目标虽然也提出了“环境的可持续能力”，但重心主要放在经济和社会领域。其中，反贫是重点，目标是在2015年之前将全球贫困水平降低至1990年的一半。“千年发展目标背后的全球动员引发了有史以来最为成功的反贫困运动。”^①但随着2015年千年发展目标到期日逐渐临近，2010年9月联合国千年发展目标高级别会议决定启动2015年后发展议程的制订工作。

2030年议程的制订主要有两个平行的进程。一是潘基文秘书长在2012年7月任命的由27人组成的“2015年后发展议程高级别名人小组”（HLP，简称“名人小组”）。2013年5月，名人小组发布了《新型全球合作关系：通过可持续发展消除贫困并推动经济转型》的报告，并作为联合国2015年后发展议程的谈判基础。二是2012年里约热内卢可持续发展大会后由联合国大会指定成立的“开放工作组”（Open Working Group）。在巴西里约热内卢召开的联合国可持续发展峰会，即“里约+20”峰会，决定将可持续发

^① 联合国：《千年发展目标：2015年报告》，2015年，第2页。

展目标纳入 2030 年议程中，并决定成立开放工作组，负责制订可持续发展的目标体系。2014 年 7 月 19 日开放工作组发表了成果文件，向联合国大会提出了 17 项与“2015 年后发展议程”相关的可持续发展目标以及一系列具体目标与指标。该《成果文件》在强调“可持续发展目标”的同时，吸收了千年发展目标的大部分内容，包括在世界各地消除一切形式的贫穷等。国际社会通过谈判和协商，在 2015 年 9 月 25 日联合国可持续发展峰会上通过了 2015 年后发展议程——《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》。

（二）2030 年议程的变化与特点

2030 年议程与千年发展目标相比，呈现为以下 4 个特点。

第一，目标泛化，但更加宏大。千年发展目标设定了 8 个目标、21 个具体目标，而 2030 年议程共设定了 17 个大目标和 169 个具体目标。尽管它没有像千年发展目标那样设定具体的指标体系，而是显得更加泛化，但它的目标更宏大，具体地说就是“让世界走上可持续且具有恢复力的道路……绝不让任何一个人掉队”，这使 2030 年议程的目标比以往任何目标都更具雄心。

第二，目标范围更宽，形成了经济、社会及环境三大支柱。2030 年议程是在里约热内卢可持续发展峰会和千年发展目标基础上构建起来的，实现了经济、社会发展目标与环境可持续发展目标两个分支体系的并轨，兼顾了经济、社会和环境的平衡。

第三，2030 年议程强调整体性，目标适用范围扩大到所有国家。千年发展目标主要是针对发展中国家的，而 2030 年议程强调整体性，指出它“适用于所有国家……无论发达国家还是发展中国家”。

第四，注重世界各地的民间社会和其他利益相关方的多元参与性。在 2030 年议程制订过程中，公民社团和非政府组织广泛参与了讨论和磋商。其目的是要在 2015 年后发展议程的框架内建立一个合作伙伴关系二元结构：主流伙伴关系和补充性伙伴关系^①，使得更多利益相关方参加议程的制订及落实，扩大全球发展治理决策的代表性。

^① 董亮、张海滨：《2030 年可持续发展议程对全球及中国环境治理的影响》，载《中国人口资源与环境》，2016 年第 1 期，第 10—11 页。

二 2030年议程：拉美国家的参与及贡献

拉美国家是全球发展治理的积极推动者，在谈判进程和议题设置等方面发挥了积极的和建设性的作用。

（一）拉美国家是2030年议程的积极推动者

在联合国起草2015年后发展议程的过程中，拉美国家以各种方式参与其中。在联合国框架下成立的“2015年后发展议程高级别名人小组”中有来自巴西、哥伦比亚、古巴和墨西哥的代表。联合国大会下设的开放工作组，主要是在拉美三国（哥伦比亚、危地马拉、秘鲁）和阿联酋的动议下成立的。开放工作组由来自世界所有主要地区的30名代表组成，其中有6名拉美和加勒比国家的代表，这6名代表由拉美14个国家的代表轮流担任。他们对开放工作组的审议提供了有价值的建议。^①从国家层次来说，巴西、墨西哥等拉美国家动员国内各部门的力量，参与2015年后发展议程的谈判。2014年3月，巴西成立了包括外交部、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组成的部际工作组，参与联合国2015年后发展议程的政府间谈判。

拉美国家积极参与2030年议程的讨论，有几个原因：一是拉美和加勒比国家在千年发展目标确立过程中没有发挥主要作用，它们希望新的全球发展议程确定未来方向时发挥重要作用；二是拉美国家认为2030年议程将重塑全球可持续发展治理体系，这将涉及它们的切身利益；三是巴西、墨西哥等拉美新兴大国希望通过参与新议程的制订，提升它们在全球治理中的作用。

（二）拉美国家对2030年议程的贡献

2030年议程体系庞大，涉及面广泛，加之各国之间的利益分化，拉美国家在谈判中并未形成统一立场。但在一些关键问题上，拉美国家还是形成了广泛共识，并在一些议题设置上起到了引领作用。部分国家和地区组织在2030年议程的谈判进程、落实及后续行动方面发挥了一定作用。

1. 巴西对2030年议程的贡献

继1992年在里约热内卢主办联合国可持续发展峰会后，巴西在2012年

^① David Steven and Alejandra Kubitschek Bujones, "A Laboratory for Sustainable Development? Latin America, the Caribbean and the Post-2015 Development Agenda", November 2013. http://cic.nyu.edu/sites/default/files/sustainable_development_post2015.pdf. [2018-01-10]

再次主办了里约全球可持续发展大会，又称“里约+20”峰会。作为会议的主办方，巴西对可持续发展目标的确立做出了巨大的贡献。贡献主要有两个方面：一是巴西成功推动2012年联合国可持续发展大会将减贫列为全球可持续发展的首要挑战^①；二是巴西对可持续发展目标，特别对“里约+20”峰会的后续行动做出了贡献，提出了可持续发展议程应采用“共同但有区别”的原则，并推动了可持续发展技术转让议程。“里约+20”峰会的意义正如巴西时任总统罗塞夫所说，“2030年议程的17个可持续发展目标重申了‘里约+20’峰会的基本宗旨：增长是可能的。他们确立真正的包容性目标，强调各国人民之间合作的必要性，并指出了一条人类共同的道路。”^②

2. 拉美国家是可持续发展目标与经济社会发展目标并轨的积极推动者

将可持续发展目标纳入2015年后发展议程中，哥伦比亚是第一个提出有影响力提案的国家。早在2011年9月联合国大会期间，哥伦比亚政府就提出了一项议案，建议将可持续发展目标作为“里约+20”峰会的一部分。赞同这一建议的危地马拉政府于2011年11月4日在波哥大与哥伦比亚政府举行了非正式协商会议，双方认为可持续发展目标强调人类和生态系统的健康，应对现代环境挑战需要全球承诺，并共同提交了议案。在2012年6月“里约+20”峰会上，哥伦比亚、危地马拉、秘鲁三国与阿联酋提出：应改变目前将可持续发展作为8个指标之一的范式，将可持续发展作为覆盖所有指标的前提。他们的建议促使联合国大会设立了开放工作组，负责制订可持续发展的指标体系。

虽然大多数拉美国家主张并积极推动将可持续发展目标纳入2015年后发展议程中，但拉美国家同时也主张继续推进联合国千年发展目标，因为贫困和不平等一直是困扰拉美国家可持续发展的社会问题。拉美国家在实施千年发展目标方面虽然取得长足进展，如1990—2015年每天收入低于1.25美元的极端贫困人口下降了66%，但成效远低于中国（94%）、东亚（84%）和南亚（73%）等许多国家和地区。^③另外，拉美只实现了千年发展目标中的少数目标，很多目标仍未实现。因此，拉美国家主张在实施环境可持续发展的

^① 牛海彬、黄放放：《巴西与2015年后国际发展议程》，载《国际展望》，2014年第5期，第135页。

^② Susan Nicolai, Tanvi Bhatkal, Chris Hoy and Thomas Aedy, “The SDGs in Latin America and the Caribbean”. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10645.pdf>. [2018-01-26]

^③ United Nations, *The Millennium Development Goals Report*, 2015, p. 14.

同时，应继续实施千年发展目标中未完成的目标。如墨西哥参加了联合国大会开放工作组的13次审议，就像在谈判中提出的观点一样，它主张新发展议程的目标应以社会和经济包容为指导原则。^① 巴西尽管在2015年后发展议程的谈判中支持可持续发展目标，但事实上对减贫、可持续发展和社会发展三方面的指标体系给予了同等重视，而并非片面强调可持续发展目标。^② 拉美经委会认为的“不平等是可持续发展的核心问题”^③ 则代表了拉美国家的普遍共识。

3. 拉美一些国家在落实2030年议程上起到了示范作用

哥伦比亚不仅在制订可持续发展目标议程方面提供了第一个有影响力的提案，而且是第一个将国家发展目标与可持续发展目标结合的国家。^④ 2018年1月，哥总统桑托斯在参加达沃斯论坛时表示，“在哥伦比亚，我们非常重视可持续发展目标，我们是第一个将它纳入我们法律体系的国家。但这还不够，我们必须引进私营部门。”^⑤

除哥伦比亚外，许多拉美国家都将2030年可持续发展目标纳入到国家发展计划之中，如牙买加的“2030年愿景—国家发展计划”^⑥、巴拉圭的“2030年国家发展计划”^⑦，等等。在自愿提交国家发展报告并经2016年7月举行的可持续发展高层政治论坛审查的22个国家中，包括哥伦比亚、墨西哥和委内瑞拉3个拉美国家。

4. 《亚的斯亚贝巴行动议程》与墨西哥对国际发展筹资的推动作用

2015年7月15日，在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴举行的联合国第三次发展筹资问题国际会议通过了《亚的斯亚贝巴行动议程》。该议程是

① Roberto Dondisch, “México en las Negociaciones Multilaterales sobre la Agenda de Desarrollo para Después de 2015”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 103, enero - abril de 2015, p. 55.

② 牛海彬、黄放放：《巴西与2015年后国际发展议程》，载《国际展望》，2014年第5期，第144页。

③ CEPAL, *Horizontes 2030; La Igualdad en el Centro del Desarrollo Sostenible*, Santiago de Chile, mayo de 2016, p. 19. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf. [2018-01-30]

④ Susan Nicolai, Tanvi Bhatkal, Chris Hoy and Thomas Aedy, “The SDGs in Latin America and the Caribbean”. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10645.pdf>. [2018-01-26]

⑤ “Colombian President Says Country Committed to Sustainable Development Goals”. <http://laht.com/article.asp?ArticleId=2449640&CategoryId=12393>. [2018-01-24]

⑥ “Vision 2030 Jamaica - National Development Plan; 2015 - 2018”. <http://www.vision2030.gov.jm>. [2018-03-15]

⑦ “Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030”. <http://www.stp.gov.py/pnd>. [2018-03-15]

《2030 年可持续发展议程》的一部分，它通过了 100 多项具体措施，致力于解决发展筹资问题，为 2030 年可持续发展目标的落实奠定了重要基础。

墨西哥对发展筹资的讨论作出了积极贡献。1992 年里约峰会、2012 年“里约 + 20”峰会的最后成果文件重申发达国家要履行向发展中国家提供援助的承诺，使国际官方发展援助占其国民生产总值的比重达到 0.7%。随着新兴发展中国家崛起，OECD 国家要求增加其他资金来源。随后联合国秘书长委任一个高级名人小组制订发展筹资的政策，名人小组成员包括墨西哥前总统塞迪略（Ernesto Zedillo）。

第一届发展筹资问题国际会议于 2002 年 3 月 18—22 日在墨西哥蒙特雷举行。墨西哥促成各方达成了“蒙特雷共识”，即“民族国家政府是推动发展的主要责任方。由于处于中等国家发展水平，墨西哥得到的国际官方发展援助很少，因此，援助只是国家努力的补充”^①。《蒙特雷共识》此后成为国际社会发展筹资工作的指导思想和政策框架，并为 2008 年和 2015 年举行的第二届、第三届发展筹资国际会议起到了奠基作用^②。

（三）联合国拉美经委会的作用

联合国拉美经委会在推动拉美国家制定和落实 2030 年议程及其后续行动方面起着积极的作用。一是发挥政策对话催化剂作用。拉美经委会通过与拉美国家的政府、国际组织以及非政府组织等相关网络进行政策对话，促进拉美国家政策协调，推动拉美国家参与 2030 年议程的讨论、目标的制定及落实。如 2013 年 3 月在哥伦比亚首都波哥大组织召开了拉美和加勒比可持续发展会议以及加勒比论坛，追踪 2015 年后发展议程和“里约 + 20”的发展议程，以及塑造可以应对 21 世纪加勒比现实情况的可持续发展议程。在 2016 年 5 月年会上，拉美经委会推动建立了“拉美可持续发展论坛”，使之成为跟踪和监督 2030 年议程实施情况的地区性机制。2017 年 4 月 26—28 日，第一届拉美和加勒比国家可持续发展论坛在墨西哥举行，代表们重新确认他们对

^{①②} Lorena López Chacón, “De Monterrey a Adís Abeba: Contribuciones de México al Debate sobre Financiamiento al Desarrollo”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 103, enero - abril de 2015, p. 119, pp. 111 - 123.

2030年议程作出的集体承诺^①。二是提供政策建议与咨询。拉美经委会通过分析拉美和加勒比国家面临的结构性挑战，提出了落实2030年议程的4个优先事项：（1）加强地区制度架构；（2）就实施办法提供技术援助；（3）支持将可持续发展目标纳入国家发展计划；（4）推广使用定量方法以追踪目标的实施。^②三是评估和监督作用。拉美经委会通过发布《拉美和加勒比2030年可持续发展的地区进展和挑战年度报告》，评估拉美落实2030年议程的情况和进展。

三 构建中拉全球发展伙伴关系，推动落实2030年议程

加强国际合作、构建全球发展伙伴关系是落实2030年议程、实现共同发展的必由之路。首先，世界各国发展不平衡，国际社会应同舟共济，共同应对全球化挑战。虽然每个国家在寻求可持续发展过程中都面临具体的挑战，但是国家之间发展不平衡，不同国家不同地区面临的挑战不同，发展水平各有差异，应对挑战的能力也各不相同。面对全球性挑战，国际社会应携手共同面对。2030年议程特别强调要“关注最脆弱国家，特别是非洲国家、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家，也要关注冲突中和冲突后国家”。其次，2030年议程目标宏大，任务繁多，必须重建可持续发展的全球发展伙伴关系。

构建中拉全球发展伙伴关系，推动2030年议程的落实，中拉有合作的政治基础，“一带一路”延伸至拉美将为中拉在2030年议程框架内开展合作提供重要平台。

（一）2030年议程与中拉合作的政治基础

构建中拉全球发展伙伴关系是中国的大国责任，也是中拉促进国家治理以及实现共同发展的现实需要，与此同时，中国和拉美“发展中国家”的身份认同也为双方合作提供了可能性及合作平台。

^① “Countries of Latin America and the Caribbean Reaffirmed Their Collective Commitment to the 2030 Agenda for Sustainable Development as Forum Concluded in Mexico”. <https://foroalc2030.cepal.org/2017/en/news>. [2018-01-29]

^② Alicia Bárcena, “2030 Agenda for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean: The Territory Matters”, México D.F., November 11, 2015. <https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files>. [2018-01-15]

1. 构建全球发展伙伴关系是中国的大国责任

随着中国国力和国家治理水平的不断提高，中国参与全球发展治理的意愿与能力不断提升。从千年发展目标到 2030 年议程，中国的角色发生了重要变化，从受援者和被动参与者向积极参与者和推动者转变。中国认为，“强化全球发展伙伴关系，携手推动可持续发展，不仅是国际社会的道义责任，也将极大提升全球整体发展水平。”^① 中国一方面加紧落实 2030 年议程的国别任务，将 2030 年议程纳入国家“十三五”规划，另一方面积极推动 2030 年议程的国际合作。中国外交部在 2013 年 9 月和 2015 年 5 月分别公布的两份有关 2030 年议程的政策文件中都明确提出要建立更加平等均衡的全球发展伙伴关系。

拉美作为重要的发展中地区，是中国构建全球发展伙伴关系的重要组成部分。在多边层面，中国利用 2016 年 9 月在杭州主办 G20 峰会的机会，将落实联合国 2030 年议程作为峰会的核心议程。这也为中国与包括巴西、墨西哥和阿根廷等在内的拉美国家带头落实 2030 年议程设定的目标以及相关合作起到引领和示范作用。在拉美地区层面，中国在 2016 年 11 月发布的《中国对拉美和加勒比政策文件》中明确表示，“中方愿同拉美和加勒比国家一道，共同推动国际社会同舟共济、合作共赢，落实联合国发展峰会通过的 2030 年可持续发展议程……并愿为拉美和加勒比国家推进落实 2030 年可持续发展议程提供力所能及的支持和帮助。”^②

2. 促进中国和拉美的国家治理，提升落实 2030 年议程的国家能力建设

2030 年议程是继千年发展目标之后国际社会提出一项促进全球发展治理的又一完整方案。然而，要落实 2030 年议程，最重要的任务不是国际合作，而是各国通过自身的努力实现议程的本地化，即通过国家的政治经济和社会发展计划，将 2030 年议程设定的各项任务目标落到实处。2030 年议程在强化和构建全球发展伙伴关系的同时，“明确各国对本国经济和社会发展负有首要责任”，并进一步强调“国家政策和发展战略的作用无论怎样强调都不过

^① 吴乐珺、李秉新：《李克强主持 2030 年可持续发展议程主题座谈会并发布〈中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案〉》，载《人民日报》2016 年 9 月 21 日第 3 版。

^② 外交部：《中国对拉美和加勒比政策文件》。<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1418250.shtml>. [2018 - 03 - 31]

分”。^① 由此明确了国家治理与全球发展治理的关系。

国家治理与全球发展治理密不可分，二者之间存在正负两方面的相关性。从正面效应来说，国家治理的有效性与其在全球治理中的作用成正比。一个国家只有完善国家治理，才能成为全球治理的主体、平等的参与者和规则的制订者，而不是被治理的对象、规则的被动接受者。“新兴国家的迅速成长不仅正在改变着全球政治经济的格局，同时也在塑造着全球发展治理的格局。”^② 以中国为例，中国是世界上最好地完成联合国千年发展目标的国家，中国极端贫困人口的比重从1990年的61%下降到2014年的4.2%，对全球减贫的贡献率超过70%，为全球减贫事业作出了重大贡献。^③ 虽然随着经济的增长，中国的温室气体排放增加，成为世界第一温室气体排放大国，但中国实施负责任的国家治理，提出了雄心勃勃的减排目标及具体的落实措施，为2015年12月巴黎气候峰会达成《巴黎协定》奠定了基础。以拉美国家为例，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。巴西用于国际发展合作的经费在2005—2009年间增长了129%，金额从1.58亿美元增加到3.62亿美元。^④ 墨西哥也成为提供援助额居前列的新兴发展中国家，并越来越积极地参与到国际发展合作的讨论中。^⑤

从负面效应来说，全球发展治理不能解决一个国家的经济和社会发展问题，而必须依赖国家自身治理的有效性。以海地为例，从1957—1915年的近60年里，海地至少接受了重建和发展援助380亿美元，但海地仍是世界上最脆弱的国家之一。解释援助海地失败的原因有很多，但最重要的原因是海地国家治理机制的失效。^⑥ 一个国家由国家治理失败导致的贫穷、政治和社会动

^① 《变革我们的世界：2030年可持续发展议程》。http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/2030kcxzfzyc_686343/t1331382.shtml。[2018-01-29]

^② 李小云、马洁文、王伊欢：《论“全球有效发展合作伙伴”议程的演化与前景》，载《学习与探索》，2017年第6期，第112页。

^③ 《中国的减贫行动与人权进步》（白皮书），国务院新闻办公室，2016年10月17日。<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/34120/Document/1494398/1494398.htm>。[2018-01-30]

^④ 牛海彬、黄放放：《巴西与2015年后国际发展议程》，载《国际展望》，2014年第5期，第135页。

^⑤ 参见 Lorena López Chacón, “De Monterrey a Adís Abeba: Contribuciones de México al Debate sobre Financiamiento al Desarrollo”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 103, enero-abril de 2015.

^⑥ Terry F. Buss, “Foreign Aid and the Failure of State Building in Haiti from 1957 to 2015”, in *Latin American Policy*, Vol. 6, Issue 2, December 2015, p. 319.

荡将成为全球治理的负资产。在一个相互依存的世界中，一个国家治理不好或治理失灵，甚至成为失败国家，其影响也会产生传导效应和外溢效应，对其他国家的利益乃至地区及世界的和平与发展构成挑战和威胁。海地在《外交政策》杂志 2014 年失败国家指数排名中位居第九位。20 世纪 90 年代，海地因政治经济动荡并接连遭到飓风和地震打击，国家陷入政治冲突并多次出现人道主义灾难，由此产生的大量难民对本地区国家构成了挑战。

中国和拉美国家发展阶段相同，面临相似的发展问题和挑战。因此，在推动国家发展治理方面，中国与拉美有许多的经验可以交流和分享，这有助于提升国家治理能力。

3. 共同的身份认同使中拉在 2030 年议程上有许多合作共识和共同立场

中拉同属发展中国家，共同的身份认同使它们在优先目标、发展中国家应承担的国际义务、合作理念上存在共识。在优先发展目标上，2030 年议程明确提出“消除一切形式和表现的贫困，包括消除极端贫困，是世界最大的挑战，也是实现可持续发展必不可少的要求”。中国与拉美国家在这一问题上的共识不仅推动了 2030 年议程的谈判，也成为未来中拉合作的一个重点。在发展中国家应承担的国际义务问题上，中拉论坛通过的《圣地亚哥宣言》重申了中拉在气候变化谈判及可持续发展合作中的立场和原则，如在遵行共同但有区别的责任和各自能力的原则下实施《联合国气候变化框架公约》下达成的《巴黎协定》，等等。此外，“平等互利、注重实效、长期合作、共同发展”理念为中拉在南南合作框架下开展合作创造了条件。

（二）中拉合作的优先领域

2030 年议程有 3 个支柱，17 个大目标，169 项具体目标。在这些庞大的目标中确立中拉合作的优先领域时，应基于三方面的考量：一是必须兼顾经济、社会和环境三个维度的平衡，二是看合作潜力，三是照顾双方的合作需求。基于上述三点，未来中拉在 2030 年议程框架下的合作应从以下几个方面展开。

1. 加强中拉发展互鉴，特别是减贫方面的经验交流

发展互鉴及政策对接是中拉构建全球发展伙伴关系的重要举措之一。鉴于减贫问题在 2030 年议程及在中拉公共政策及实践方面的重要性，可以将它作为中拉发展互鉴的重要议题。

尽管中国的减贫取得了世界瞩目的成就，但中国在许多发展目标上要达到发达国家的水平仍有很长的路要走，减贫仍是中国未来面临的最重要任务

之一。2015年10月,习近平主席在2015年减贫与发展高层论坛上提出,中国在未来5年将使现有标准下7000多万贫困人口全部脱贫^①。

贫困和不平等是长期困扰拉美国家的社会问题。在进入21世纪最初的10多年中,拉美国家在经济增长拉动以及社会政策的大力推动下,贫困和社会不平等有了大幅改善。但与其他地区特别是东亚地区相比,拉美国家在实施千年发展目标特别是减贫方面仍有很大差距。减贫、消除饥饿和不平等仍是拉美国家实现可持续发展面临的最大挑战。近年,由于经济增长停滞和衰退,拉美国家脱贫的人口面临重新返贫的威胁,贫困人口呈增长趋势。据拉美经委会2017年发布的报告,2014年拉美的贫困人口占28.5% (1.68亿),2015年上升到29.8% (1.78亿),2016年进一步上升到30.7% (1.86亿);极端贫困人口比重从2014年的8.2% (4800万)上升到2016年的10% (6100万)。^②

因此,减贫议题应成为中拉双方在国家治理经验交流方面的重点。2016年11月的《中国对拉美和加勒比政策文件》明确提出“推动中拉在减少贫困、消除饥饿、缩小贫富差距等领域开展对话和交流,分享贫困识别等方面的信息,共享精准扶贫经验……”。尤其值得说明的是,该文件还提出了“进一步推进中拉在社会福利、社会救助等社会发展领域的交流与合作,加强政策分享,推动和实现双方在为老年人、残疾人、儿童等特殊群体和城乡困难群体提供服务和救助等领域的务实合作”等设想。

2. 加强中拉在环境可持续发展领域的合作,共同应对气候变化

环境可持续发展是2030年议程的3个支柱之一,拉美国家是将环境可持续发展纳入2030年议程的主要推动力量。拉美国家资源丰富,但生态非常脆弱。因此,保护环境、维护生态多样性、发展绿色经济、应对气候变化已成为拉美国家普遍的公民意识及国策。比如,扎根于印第安人世界观中的“万物和谐、美好共存”的“美好生活”(Buen Vivir)理念不仅成为引导人们生活的哲学思想,也成为玻利维亚、厄瓜多尔等许多拉美国家的社会及公共政策。阿根廷将可持续发展作为2018年G20峰会的优先议题,也反映了拉美国

^① 外交部:《中国落实2030年可持续发展议程进展报告》,2017年8月。http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/2030kcxzyc_686343/P020170824649973281209.pdf。[2018-01-15]

^② ECLAC, “Social Panorama of Latin America 2017”, 2017. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42717/4/S1701049_en.pdf。[2018-01-28]

家对于可持续发展议题的关注。目前，中国正在推动经济结构性转型，中国的发展理念也发生了重大变化。其中，节约资源和保护环境、建设美丽中国已成为中国的基本国策和千年大计，打造绿色丝绸之路也成为中国推进“一带一路”合作的重要目标。这也为中拉加强环境合作、推动绿色发展及应对气候变化提供了合作机遇。

过去，中拉经贸合作主要以能源、矿产和大宗农产品为主，这种合作模式对于环境和生态的影响一直受到关注、批评甚至遭到印第安人的抵抗。所以，推动中拉经贸结构转型、增加对拉美绿色经济的投资、发展绿色金融应成为中拉在 2030 年议程框架下加强合作的重要内容。拉美学者认为，中拉论坛“围绕环境这个偶尔会导致中拉关系紧张的话题建立专门的平台，将是朝着正确方向迈出的一步……为中拉双方在环境等主题上的反思创造了空间”^①。

3. 加强中拉在创新领域的合作

2030 年议程重视科技创新对可持续发展的支撑和引领作用，提出应“加强发展中国家的科学技术能力和创新能力，以便采用更可持续的生产和消费模式”。中国非常重视创新在落实 2030 年议程中的作用，2016 年 12 月 3 日国务院发布了《中国落实 2030 年可持续发展议程创新示范区建设方案》，力图“打造一批可复制、可推广的可持续发展现实样板”^②。中国的创新发展除了推动中国落实 2030 年议程，也可为拉美以及其他发展中国家提供借鉴。拉美国家经济较为单一，对外依赖性较大。大宗商品繁荣周期结束后，拉美国家认识到“不能再期待大宗商品价格重新恢复增长”，必须调整经济结构，通过创新提高生产率，落实 2030 年议程。^③

鉴于中国在科技创新方面的发展成就，拉美国家希望将创新作为中拉未来对话的核心^④。2015 年 9 月，中国—拉共体科技创新论坛举行首次会议。在拉美国家的大力推动下，2018 年 1 月在智利首都圣地亚哥举行的中拉论坛第二届部长级会议将创新作为会议的主题之一。中拉通过加强创新合作，促

^① 罗伯特·苏塔 (Robert Soutar): 《中拉论坛部长级会议确定新的优先合作领域》。http://www.fichinese.com/story/001076234#s=p. [2018-02-06]

^② 国务院: 《关于印发中国落实 2030 年可持续发展议程创新示范区建设方案的通知》。http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/13/content_5147412.htm. [2018-03-30]

^③ CEPAL, “El Crecimiento Sostenible a Largo Plazo solo Se Logrará con la Digitalización de la Economía”. https://innovalac.cepal.org/2/es/noticias. [2018-03-30]

^④ Fernando Reyes Matta, “Innovación: Eje Clave del Diálogo Futuro China - América Latina”, 载刘古昌主编: 《中国—拉美和加勒比智库论坛文集》，北京: 世界知识出版社，2017 年，第 285 页。

进技术交流和技术转让,将有助于提高拉美国家的竞争力和生产率,加快经济结构性转型。

(三) 以中拉论坛、“一带一路”倡议及南南合作为引领,推动中拉发展合作通过合作促进共同发展,有助于推动2030年议程的落实。中拉在落实2030年议程方面主要有如下三个合作途径。

1. 以中拉论坛为平台,加强中拉发展互鉴的对话和经验交流

中拉论坛是中拉最大的合作平台,囊括了所有拉美国家,包括建交国和非建交国。2018年1月中拉论坛第二届部长级会议通过的《圣地亚哥宣言》明确提出,中国和拉共同体成员国可就知识、成功实践和长期规划开展交流,推动实现《2030年可持续发展议程》^①。具体行动包括:在中国—拉共同体框架内,适时举行“中国—拉共同体社会发展与减贫论坛”,“推进与中拉论坛成员国开展与生态效率、清洁技术、清洁和可再生能源等领域公共政策实施有关的培训,依照《2030年可持续发展议程》,推动在社会、经济和环境三个维度实现可持续发展”。^②

2. 以“一带一路”倡议为合作平台,促进共同发展,推动落实2030年议程

落实2030年议程除了与国家发展战略对接之外,还应与国家之间以及地区之间的国际合作计划对接。中国提出“一带一路”倡议,作为一项国际合作计划,其倡导的“共商、共建、共享”“绿色、包容”的合作理念,以及以基础设施互联互通为主轴的合作内容与2030年议程的目标和内涵高度契合。它对合作双方经济社会的促进作用,将为双方落实2030年议程产生积极影响。拉美国家早就认识到,中国的“一带一路”倡议“与联合国《2030年可持续发展议程》不谋而合……达到了完美的和谐”。因此,拉美国家积极对接“一带一路”合作。2017年5月,智利、阿根廷等拉美国家参加了在北京举行的“一带一路”高峰论坛,11月中国与巴拿马签署了中国与拉美国家的第一份“一带一路”建设谅解备忘录。2018年1月召开的中拉论坛第二届部长级会议通过了《关于“一带一路”倡议的特别声明》,表明“一带一路”倡议已开始全面进入拉美大陆。“一带一路”倡议延伸至拉美后,在“五通”

① 《中国—拉共同体论坛第二届部长级会议圣地亚哥宣言》。http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1531474.shtml. [2018-03-14]

② 《中国与拉共同体成员国优先领域合作共同行动计划(2019—2021)》。http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1531472.shtml. [2018-03-10]

引领下，中拉务实合作将迈上新台阶，与此同时也将成为中拉在 2030 年议程框架内加强合作的重要平台。

3. 加强中拉在南南框架下的合作

尽管中国仍是发展中国家，但为了推动全球发展治理，助力 2030 年议程的落实，中国加大了对外发展援助的规模。习近平主席在 2015 年 9 月出席联合国成立 70 周年系列峰会时提出，中国“将从资金、技术、能力建设等多个方面为发展中国家提供自愿支持，为全球发展事业提供更多有益的公共产品”，如设立中国—联合国和平与发展基金、南南合作援助基金，成立国际发展知识中心、南南合作与发展学院，免除最不发达国家和内陆及小岛屿发展中国家截至 2015 年年底逾期未还的政府间无息贷款债务等一系列重大举措。^①其中，首期注资 20 亿美元的南南合作援助基金主要用于支持广大发展中国家落实 2030 年议程目标^②，拉美作为发展中地区也将从中受益。《中国对拉美和加勒比政策文件》明确提出，中方愿为拉美和加勒比国家推进落实 2030 年可持续发展议程提供力所能及的支持和帮助。^③

2030 年议程将对世界各国以及全球的可持续发展产生深远影响，因此，落实 2030 年议程将是未来一段时间各国以及国际社会为之努力奋斗的目标。它不仅是每个国家实现自身发展的需要，也是通往全球治理的必由之路。与此同时，2030 年议程将为中拉在南南框架下的合作提供新的机遇。尽管中拉在落实 2030 年议程方面存在合作基础，但由于 2030 年议程目标体系过于复杂，中拉双方的合作与对接是一个庞大的工程。中拉在合作中应突出重点，以“一带一路”倡议为引领，以发展合作为突破点，促进共同发展。为此，应调动各方的力量，包括政府间的和非政府组织间的、公共部门与私人部门之间的力量，形成一个多方参与的合作网络，通过共同发展推动 2030 年议程各项目标的落实。

（责任编辑 刘维广）

^① 外交部：《落实 2030 年可持续发展议程中方立场文件》。http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/2030kexfzyc_686343/t1357699.shtml. [2018-03-14]

^② 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》，纽约，2015 年 9 月 26 日。http://world.people.com.cn/n/2015/0928/c1002-27641305.html. [2018-01-12]

^③ 《中国对拉美和加勒比政策文件》，新华社，2016 年 11 月 24 日。http://www.xinhuanet.com/2016-11/24/c_1119980472_2.htm. [2018-03-10]