

## 金砖国家落实 2030 年议程： 共同挑战与合作路径

张蛟龙

**内容提要：**联合国《改变我们的世界——2030年可持续发展议程》（简称“2030年议程”）体现了国际发展治理的新方向，对全球治理有着重要意义。一方面，2030年议程能否顺利完成，很大程度上取决于金砖国家的落实情况。另一方面，合作落实2030年议程有利于培育金砖合作新动能，有利于金砖国家积极参与和改革全球治理，有利于推广中国的全球治理方案。本文根据2017年《SDGs指数和指数板》报告分析了金砖国家的SDGs达标程度及其在实现SDGs过程中面临的共同挑战，为金砖国家落实2030年议程确立优先合作领域提供了参考。金砖国家合作落实2030年议程的路径必须放在金砖合作的整体框架和进程中考察。第一，金砖国家要以SDGs为指引，调整和完善现有合作机制，把金砖合作进程与有效落实2030年议程紧密结合起来。第二，根据互补性和共同性标准，聚焦重点合作领域，推动金砖国家转型发展。第三，树立人类命运共同体观念，推动多边机制落实2030年议程，提升议程落实的协同效应。

**关键词：**2030年议程 可持续发展 国际发展治理  
金砖国家 SDGs指数

**作者简介：**张蛟龙，外交学院国际关系研究所博士生。

**中图分类号：**F114.4 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649 (2018) 02-0138-16

随着联合国《改变我们的世界——2030 年可持续发展议程》（简称“2030 年议程”）于 2016 年 1 月 1 日正式实施，国际发展治理进入一个新的阶段。落实 2030 年议程是当前国际发展合作的共同任务，也是国际社会的共同责任。金融危机催生的金砖合作机制影响力不断扩大，成为新兴国家变革和改善全球治理体系平台之一。金砖国家对落实 2030 年议程有什么重要意义，合作落实议程又会对金砖国家产生哪些影响，哪些领域是金砖国家实现可持续发展目标（SDGs）所面临的共同挑战，如何合作落实议程等问题成为金砖国家未来合作必须考虑的重要问题。但相关研究较少<sup>①</sup>，大部分研究关注金砖在某一具体领域的可持续发展合作进展，如环境、能源、基础设施、气候等，但都没有以整体落实 2030 年议程为考虑，没有对金砖国家如何实现 SDGs 进行分析，而是泛泛地分析这些功能领域合作对金砖国家可持续发展的意义。本文借助于可持续发展行动网络（SDSN）与贝塔斯曼基金会联合制定的《SDGs 指数和指数板》，对目前金砖国家 SDGs 达标情况进行分析，考察金砖国家目前的共同挑战，提出了未来金砖国家落实 2030 年议程的实施路径。

## 一 2030 年议程：国际发展治理的新方向

2015 年 9 月 25 日，联合国可持续发展峰会在纽约联合国总部举行。峰会通过的纲领性文件 2030 年议程勾勒了未来 15 年全球发展的宏伟蓝图，具有重要的指导意义。2030 年议程是对 2000 年联合国《千年发展目标》的继承和发展。与后者相比，2030 年议程标准更高、覆盖面更广，最大限度地凝聚了发达国家和发展中国家的共识，对全球治理具有重要影响，表现在以下几方面。

一是重塑发展理念，拓宽发展范畴。以 1972 年、1992 年、2002 年和 2012 年 4 次世界性环境与发展会议为标志，国际社会对发展问题的理解经历了不同的阶段<sup>②</sup>，越来越强调发展的整体性、长远性、主体性和综合性。<sup>③</sup>

---

<sup>①</sup> 相关性强的文献如田慧芳：《金砖国家可持续发展合作的优先领域与政策选择》，载《国际经济合作》，2017 年第 8 期，第 17-21 页；刘勇等：《金砖国家可持续发展的机遇、挑战及建议》，载《当代世界》，2017 年第 10 期，第 33-37 页；田丰：《金砖国家经济增长、结构转型与产能合作》，载《拉丁美洲研究》，2017 年第 4 期，第 85-104 页。

<sup>②</sup> 俞海、张永亮、王勇：《全球可持续发展，我们经历了什么？》，载《环境经济》，2015 年第 24 期，第 16-17 页。

<sup>③</sup> 王光辉、刘怡君、王红兵：《过去 30 年世界可持续发展目标的演替》，载《中国科学院院刊》，2015 年第 5 期，第 586 页。

2030年议程标志着人类对发展的认识达到了一个新的高度，是国际社会最新的发展规范，将根本性地改变片面追求经济增长的传统发展观，坚持包容性增长和经济、社会、环境协调发展的可持续发展理念。因此，2030年议程大幅拓宽了发展的范畴。它基于五个“P”（人民、地球、繁荣、和平与伙伴关系）而确立了17个大目标和169个具体目标，以此推动世界实现3个史无前例的任务：经济领域，消除极端贫穷；社会领域，战胜不平等和不公正；环境领域，遏制全球气候变化和保护生物多样性，并确保所有人的生活和福祉。

二是变革全球发展治理方向。2030年议程超越了传统的发展议程，代表了一种多层面的发展方式，将成为未来15年国际和跨国合作的核心，对全球发展治理的方向有着根本性影响。首先，它确立了全球发展政策领域的基本原则和价值，即经济发展、社会公平、环境可持续以及“不让任何人落后”。为了实现议程雄心勃勃的目标，需要进行广泛的变革，从政策调整、消费和生产模式改变到制定新的投资战略。其次，它要求所有发展合作领域都要对可持续发展目标保持敏感（SDGs - Sensitive）。<sup>①</sup>这就意味着，包括国家、非国家行为体以及私营部门在内的全球所有行为体的行动和合作都必须要与SDGs“对标”，对以南北合作为主、南南合作与三方合作为辅的发展合作而言尤其如此。换句话说，国际组织和各国的对外发展合作战略都必须再调整，以适应2030年议程所确立的新发展轨道。

三是更加强调治理一致性。2030年议程为可持续发展行动提供了连贯一致的愿景，旨在应对可持续发展的经济、社会和生态方面的系统性挑战。一般而言，全球治理的一致性是为系统性地促进社会正义而相互加强的政策。就SDGs而言，它指的是在全球和国家层面的可持续发展的三个领域中有系统地推行相辅相成的政策。<sup>②</sup>可持续发展目标不是各个发展领域的简单拼盘，而是按照经济、社会、环境三重底线的原则，强调不同领域之间的发展不是分裂的而是融合的，每一个目标的实现都要借力多个方面的协同与平衡。在国内层面落实SDGs的行动需要综合考虑经济、社会和环境三个维度，并促进不

<sup>①</sup> Alexandra Rudolph, “The Concept of SDGs-Sensitive Development Cooperation Implications for OECD-DAC Members”, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2017, Discussion Paper. [https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_1.2017.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_1.2017.pdf). [2018-04-02]

<sup>②</sup> Steven Bernstein, “The UN and Governance of SDGs: Steering, Coherence and Orchestration”. <http://conferences.asucollegeoflaw.com/SDGs2015/files/2012/08>. [2018-03-24]

同政府部门之间政策的一致性。而在国际合作中，则要求在 2030 年议程价值观的基础上加强各国对外政策和国际政策的一致性。换言之，2030 年议程的落实，要求更高的政策一致性和各类行为体间更大程度的合作。

四是体现了目标治理的新路径，即通过设定目标和达成目标推动全球发展治理。<sup>①</sup> SDGs 有几个具体特征体现了这种目标治理。第一，覆盖面广泛，指标体系复杂。千年发展目标只有 8 个目标及 22 个简单指标，而 2030 年议程确定了 17 个目标以及 169 个操作指标。第二，可衡量性是通过目标实现治理的核心。SDGs 的 169 个指标是可检测、可报告、可检验的，因此通过使用指标衡量和比较行为体的进展情况是目标治理的独特特征。通过这种方式，议程旨在动员国际、国家和地方各级的所有行动者，推动经济、社会和环境标准相结合的变革。第三，特别依赖行为体之间的协同。协同是一种间接和软性的治理策略，协调者由于缺乏相应的物质资源而必须通过领导、劝导和激励中间行为体进行工作，以实现最终政策目标。<sup>②</sup> 2030 年议程不具有法律约束力，其实施不能通过国际法来执行。因此，落实 2030 年议程必须依赖于软性的协同治理。在全球层面上的协调和监督审议中心是为此设立的联合国可持续发展高级别政治论坛，但它必须借助联合国发展系统的各个专门组织、世界银行、国际货币基金组织、各多边开发机构、各区域组织、二十国集团、金砖合作机制等政府间机构的力量推动实施，进而发挥中心性的协同作用。

## 二 金砖合作与 2030 年议程

2030 年议程的落实依赖协同治理，而金砖合作机制则是有力的中间行为体，加之金砖国家对全球经济增长的贡献率日益提高及其庞大的农村人口，世界能否实现 SDGs 很大程度上取决于金砖国家的落实情况。此外，合作落实 2030 年议程对于金砖国家意义重大：有利于金砖国家凝聚发展共识和增加合作动力，为金砖国家争取和创造更充足的发展空间，有利于金砖国家参与和改革全球治理，也有利于推广全球治理的中国方案。

<sup>①</sup> Norichika Kanie and Frank Biermann (eds.), *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*, Cambridge, MA: MIT Press, 2017.

<sup>②</sup> Kenneth W. Abbott, et al. (eds.), *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 4-6.

### (一) 金砖国家对落实 2030 年议程的重要性

第一，金砖国家日益成为国际发展治理中的治理者，而不再仅仅是被治理者。金砖国家越来越多地参与发展援助，开始建立新的发展融资机构如金砖开发银行、亚洲基础设施投资银行等，打破了发达国家在国际治理中的垄断地位。<sup>①</sup>同时，它们为广大发展中国家摆脱贫困、走向富裕提供了可资参考的发展经验。<sup>②</sup>在美国改变气候变化政策的情况下，金砖国家坚持《巴黎协定》中做出的承诺，积极推动落实 2030 年议程，其作用就显得更加重大。国际社会期待包括金砖国家在内的新兴经济体在国际发展合作中扮演更为重要的角色。<sup>③</sup>

第二，国际发展空间的增长点从发达国家转向包括新兴市场在内的发展中国家，金砖国家对全球经济增长贡献越来越大。无论是从金砖国家的国内生产总值（GDP）、贸易进出口、对外投资总量及其占全球的比重，还是从成员国自身经济增长来看，金砖国家对全球经济发展的推动作用越来越大。按购买力平价计算，2006—2015 年，金砖国家 GDP 占全球 GDP 的比重由 22.9% 提升至 30.7%，进出口总额占全球比重由 11.9% 提升至 17.2%，对全球经济增长贡献率达 52%。<sup>④</sup>随着金砖国家经济实力和人力资源水平的不断提高，金砖国家经济发展对全球经济增长的贡献将越来越突出。

第三，金砖国家落实 2030 年议程的情况在很大程度上决定着全球能否如期完成。2016 年金砖国家国土面积占世界的 29.6%，耕地面积占世界的 36%，人口总量占世界的 42.7%，农村人口占世界农村人口的 47.1%<sup>⑤</sup>，这些数字意味着任何一项发展目标的实现都离不开金砖国家的落实。落实联合国千年发展目标就是一例。综合来看金砖国家已经实现了千年发展目标的目的。

---

① 谢来辉：《从“扭曲的全球治理”到“真正的全球治理”——全球发展治理的转变》，载《国外理论动态》，2015 年第 12 期，第 10 页。

② 汤蓓：《金砖国家对全球发展治理机制的选择性参与》，载《复旦国际关系评论》，2016 年第 2 期，第 44 页。

③ 曹嘉涵：《“一带一路”倡议与 2030 年可持续发展议程的对接》，载《国际展望》，2016 年第 3 期，第 40 页。

④ 《金砖国家可持续发展报告（2017）》，新华网，2017 年 6 月 12 日。[http://news.xinhuanet.com/politics/2017-06/12/c\\_129630145.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2017-06/12/c_129630145.htm)。[2018-02-25]

⑤ 参见世界银行数据库、联合国粮农组织（FAO）数据库、联合国贸发会议数据库。<http://data.worldbank.org.cn>；<http://www.fao.org/statistics/databases/zh>；[http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_ChosenLang=en](http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en)。[2017-05-10]。

标 1C，2015 年将营养不良人数减半<sup>①</sup>，为千年发展目标的实现做出了重大贡献。同理，联合国 2030 年 SDGs 的实现，将在很大程度上取决于金砖国家能否成功落实 2030 年议程。<sup>②</sup>

## （二）金砖国家合作落实 2030 年议程的意义

一是有利于金砖国家凝聚发展共识，增加合作动力。合作落实 2030 年议程有利于降低金砖合作阻力，凝聚可持续发展共识，为推动金砖国家经济社会转型升级提供明确的方向。近年来，金砖国家内部经济增长发生分化，实力不对称性加大，协调成本上升。伴随而来的有两个后果：其一是加剧了原有国内发展优先事项的差异；其二是某些成员国对合作的疑虑上升，担心过度依赖中国而对一些合作倡议较为犹豫。通过聚焦可持续发展、合作落实 2030 年议程，有助于进一步凝聚发展共识，不断寻求金砖国家的利益交汇点，增加金砖国家合作的动力。

二是有利于为金砖国家争取和创造更充足的发展空间。2008 年金融危机爆发后，国际发展环境和治理格局发生了显著的变化。全球化带来益处的共识逐渐减弱，贸易保护主义回潮，发达国家主要战略关注从巩固冷战后的国际经济秩序转向应对新兴经济群体的崛起<sup>③</sup>，在国际发展领域提供公共产品的能力与意愿均有所下降。这要求金砖国家在国际发展领域承担更大责任，但一些期望和要求超过了金砖国家自身能力和发展阶段。在经济快速增长的同时，金砖各国在社会公平与环境可持续方面付出了不小的代价，面临如何应对经济增长趋缓和消除贫困、促进社会公平等艰巨的可持续发展任务。因此在 SDGs 实现进程中，金砖国家承受的“双重压力”趋于加大，而成员国合作实施 SDGs 有利于减缓这种压力。金砖国家通过合作实施 SDGs，可以发挥比较优势，相互学习最佳经验和实践，有利于金砖合作机制的可持续发展；有利于维护“共同但有区别”的国际发展治理原则，为金砖国家争取更大的发展空间。

三是合作落实 2030 年议程成为金砖国家改革全球治理的适当途径。首

<sup>①</sup> FAO, “Experience of BRICS Countries in the Development of Nutrition-Sensitive Social Protection Programs”, Rome, 2016. <http://www.fao.org/3/a-i6073e.pdf>. [2017-7-10]

<sup>②</sup> 潘家华：《深化“金砖”环境合作 引领全球转型发展》，载《中国环境报》2017 年 7 月 4 日第 3 版。

<sup>③</sup> 廖茂林：《中国参与构建 2015 年后发展议程的全球伙伴关系》，载《改革与战略》，2015 年第 7 期，第 26 页。

先，合作落实 2030 年议程有利于为金砖各国自身的发展道路正名。SDGs 对全球所有国家具有适用性，这意味着所有国家都在走向可持续发展的道路上，发达国家和发展中国家处于平等地位，是发展伙伴关系，所有国家均有选择适合自身发展道路的权利。合作落实 SDGs 有利于防止发达国家利用新议程中的治理机制限制发展中国家对不同发展道路的追寻和尝试。其次，合作落实 2030 年议程是金砖国家加强国际发展合作的体现，有利于形成金砖国家自身的发展叙事和规范，增强金砖国家在全球治理中的地位和话语权。<sup>①</sup> 随着金砖国家的影响力及其在国际发展治理中承担的责任日益增多，其拥有成功实现自身经济发展的共同经验，进而为它们的发展合作带来了显著的信誉和合法性。虽然金砖国家形成了不干预和不附加条件等发展合作规范，但各国推动的发展合作的模式和话语仍然存在分歧<sup>②</sup>，难以形成对世界银行、国际货币基金组织以及经合组织国家发展援助委员会主导范式的可替代性框架。<sup>③</sup> 金砖国家若能把握 2030 年议程实施的主导权，对于增强其在全球发展治理中的地位和话语权，推动全球治理更加公平和合理具有重要意义。<sup>④</sup>

四是有利于推广全球治理的中国方案。2030 年议程是为应对全球性挑战而实现共同利益的工具，也是各国推动自身发展、提出各自治理方案的最重要场域。<sup>⑤</sup> 金砖合作机制是新兴国家参与和改革全球治理的重要平台之一，不仅是推动落实 2030 年议程的重要力量，而且是金砖国家提出和推广自身治理方案的有力平台。就中国而言，在金砖合作框架下推动 SDGs 的实现，首先有助于向其他金砖成员和国际社会宣介“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展新理念，分享消除贫困、推进可持续发展的成功经验，借此增强国际社会对“中国道路”的认可和借鉴。其次，有利于中国把以“共商、共建、共

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 27 页。

② IDS Policy Briefings, “Five Fingers or One Hand? The BRICS in Development Cooperation”, Issue 69, June 2014. [https://assets.publishing.service.gov.uk/media.\[2017-12-25\]](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/[2017-12-25])

③ Dane Rowlands, “Individual BRICS or a Collective Bloc? Convergence and Divergence Amongst ‘Emerging Donor’ Nations”, in *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 25, No. 4, 2012, pp. 629-649.

④ 孙新章：《中国参与 2030 年可持续发展议程的战略思考》，载《中国人口·资源与环境》，2016 年第 1 期，第 5-6 页。

⑤ [法] 皮埃尔·布迪厄、华康德著，李猛、李康译：《实践与反思：反思社会学导引》，北京：中央编译出版社，2004 年，第 133-134 页。

享”为原则的“一带一路”倡议与 SDGs 结合起来<sup>①</sup>，推动构建人类命运共同体，借此推动全球治理的中国方案。<sup>②</sup>

### 三 金砖国家 SDGs 指数排名分析及落实 2030 年议程的共同挑战

推进 2030 年议程的关键在于采取切实行动。在采取行动之前，首先需要了解金砖国家可持续发展的现状距 SDGs 各项指标要求有多远，哪些领域和指标落实基础较好而哪些领域和指标落实基础较差。只有对这些情况做一个相对清晰的了解，才能对金砖国家落实 2030 年议程的合作路径提出恰当的建议。

#### （一）金砖国家 SDGs 指数排名分析

2030 年议程涵盖 17 个大目标和 169 项小目标，指标体系比较复杂。在联合国统计署的支持下，2016 年可持续发展行动网络联合贝塔斯曼基金会制定了一套《SDGs 指数和指示板》，旨在帮助各个国家理解 SDGs 实施过程中的挑战，明确需要优先解决的问题，为比较国家间不同的发展水平提供了可能，也为寻求国家间合作点提供了参考。<sup>③</sup>这是因为《SDGs 指数和指示板》报告开创性地制定了一套用于国家层面上 SDGs 的测量标准，根据现有数据对多个国家的 SDGs 指数进行了测算与排名，并发布了一份“SDGs 指示板”。在这份指示板中，各项目的目标的所有指标均设定临界值，并用绿、黄、红三种颜色进行编码，以此来表明某一国是否已经实现该目标（绿色），或是面临挑战、有待提升（黄色），或是距实现 2030 年议程的目标相差甚远（红色）；最后根据每个 SDGs 指标中得分最低的颜色作为该项目的评级颜色。

根据 2017 年《SDGs 指数和指示板》报告，对全球 157 个国家（地区）实现可持续发展目标的进程实施评估，可以发现金砖国家几乎没有进入排名前 50 的第一方阵。根据金砖国家在该报告中的排名和 SDGs 指数板上的颜色指示（见表 1）<sup>④</sup>，可以显示金砖国家在完成 SDGs 上的大致情况。

<sup>①</sup> 薛澜、翁凌飞：《关于中国“一带一路”倡议推动联合国〈2030 年可持续发展议程〉的思考》，载《中国科学院院刊》，2018 年第 1 期，第 45 页。

<sup>②</sup> 杨洁篪：《推动构建人类命运共同体》，载《人民日报》2017 年 11 月 19 日第 6 版。

<sup>③</sup> 限于篇幅，有关《SDGs 指数和指数板》的详细介绍参见 <http://www.SDGsindex.org/overview/>。[2017-12-18]

<sup>④</sup> 金砖国家在 2017 年《SDGs 指数和指数板》中的详细情况参见 <http://www.SDGsindex.org/assets/files/2017/2017-SDGs-Index-and-Dashboards-Report-full.pdf>。[2017-12-28]



表1 金砖国家可持续发展指数及排名

全球排名	巴西	俄罗斯	印度	中国	南非
SDGs 指数 (排名、得分)	56, 69.5	62, 68.9	116, 58.1	71, 67.1	108, 61.2
人均 GDP (排名、美元)	68, 14533	45, 24124	105, 5733	71, 13572	77, 12393
红色 SDGs	3、8、10、 14、16	3、10、16	2、3、5、7、 9、11、14、16	3、10、13、14	1、2、3、8、 10、15、16
绿色 SDGs	7	1	-	1	-

资料来源: Jeffery Sachs, et al., *Sustainable Development Goals Index and Dashboards 2017*, Bertelsman Stiftung and Sustainable Development Solutions Network, 2017.

表1清晰地显示了金砖国家整体达标排名、各SDGs达标情况。俄罗斯、巴西、中国的SDGs达标情况排名相对靠前,南非和印度则靠后。金砖国家在SDGs指示板中为红色的目标以及相同次数,从高到低依次是:目标3(5次)、目标10(4次)、目标16(4次)、目标14(3次)、目标8(2次)。具体看来,目标3“良好健康与福祉”中,因空气污染、交通事故和肺结核等疾病而导致年龄标准化死亡率较高。目标10“缩小差距”中,各国存在的普遍问题是基尼系数偏高,国内发展和收入分配不均衡。在目标16“和平、正义与稳健制度”中,自杀和犯罪率较高,社会治安不好。在目标14“水下生物”中,海洋健康指数普遍较低,在保护和可持续利用海洋及海洋资源方面任务艰巨。在目标8“体面工作和经济增长”中,主要是经济增长率放缓,失业率较高。除了红色目标领域外,金砖国家还在农业氮污染、空气污染、气候变化脆弱性、生物多样性、森林保护等多方面都呈红色指示。SDGs指示板中俄罗斯和中国在目标1、巴西在目标7为绿色,南非和印度则没有绿色目标。

## (二) 金砖国家落实2030年议程的共同挑战

根据2017年《SDGs指数和指示板》的分析,金砖国家在经济、社会和环境等领域面临着共同的严峻挑战。经济领域的挑战主要是经济发展趋缓,包容性增长不够。近年来金砖国家受一系列内外因素影响,GDP增速整体有所放缓。巴西、俄罗斯和南非的实际GDP增速从高于全球平均水平变为低于全球平均水平,巴西和俄罗斯经济在2015—2016年陷入负增长,南非经济近乎陷入停滞,仅中国和印度一直保持较高增速。<sup>①</sup>2012—2016年金砖各国基

<sup>①</sup> 刘勇等:《金砖国家可持续发展的机遇、挑战及建议》,载《当代世界》,2017年第10期,第33—35页。

尼系数除印度外均超过 0.41，南非甚至超过 0.63。<sup>①</sup>

社会领域的挑战是粮食与营养不安全、传染病与非传染病防控较差、犯罪率较高等。根据英国经济学家情报社（EIU）2016 年发布的《全球粮食安全指数》，113 个国家中巴西、俄罗斯、印度、中国和南非的排名依次为 41、48、75、42 和 47。<sup>②</sup> 当前仍有接近一半的世界饥饿人口生活在金砖国家，营养不良也是其普遍存在的一个问题。<sup>③</sup> 2016 年世界范围内有 1040 万例结核病新发病例，金砖国家结核病例占全球结核病例总数的近一半。<sup>④</sup>

环境领域的挑战尤其严峻，包括空气污染、生物多样性丧失、包括海洋资源在内的自然资源可持续利用情况较差、适应气候变化能力较弱。在这些领域，金砖国家平均完成进度均不高，距离目标有相当的距离。巴西、俄罗斯、印度、中国和南非在环境目标方面的完成率分别为 83%、70%、63%、67% 和 65%。<sup>⑤</sup>

同时，金砖各国在不同 SDGs 上也各有优势，比如中国和俄罗斯在减贫、消除饥饿方面达标程度较好，而巴西则在“廉价和清洁能源”方面得分较高。实现 SDGs 过程中经济、社会、环境三个维度具有不可分割性，因此尤其要格外关注达标程度较低的相关领域。这些共同的可持续发展任务挑战，为金砖国家合作落实 2030 年议程的关注领域提供了参考。

#### 四 金砖国家落实 2030 年议程的合作路径

从上文分析中可知，虽然金砖国家实现 SDGs 最大的挑战突出在环境维度上，但这并不意味着金砖合作中仅突出环境领域，而是意味着发展过程中应特别注重环境因素，同时注重经济、环境和社会的平衡与包容发展。这也是金砖国家在 2015 年后发展议程制定以及 2030 年议程落实中坚持“共同但有区别”原则的原因，不能让发达国家以“绿色经济”为名

① 中国国家统计局编：《金砖国家联合统计手册》（2017），北京：中国统计出版社，第 73 页。

② EIU, “The Global Food Security Index 2016”. <http://foodsecurityindex.eiu.com/>. [2018-04-20]

③ 国际食物政策研究所：《金砖国家：应把消除饥饿和营养不良放在最高优先级》。<http://en.ifpri.org/archives/4934>. [2017-11-22]

④ WHO, “Global Tuberculosis Report 2017”, Geneva, 2017, pp. 107-113. [http://www.who.int/tb/publications/global\\_report/en](http://www.who.int/tb/publications/global_report/en). [2018-04-20]

⑤ 金砖国家在环境维度的 SDGs 达标进展参见：张洁清、唐华清、奚若航：《金砖国家实现联合国 2030 年可持续发展目标的努力》，载《中国环境报》2017 年 9 月 5 日第 3 版。

限制金砖国家和发展中国家的自主发展空间。因此，金砖国家合作落实2030年议程，必须放在金砖整体合作的框架和进程中考察。有关实施路径的整体思路如下。

(一) 以SDGs为指引，完善合作机制

SDGs应为金砖国家成员的发展战略和优先事项提供指导。金砖国家要以SDGs为指引，调整和完善现有合作机制，把金砖合作与有效落实2030年议程紧密结合起来。

第一，对标2030年议程，完善各功能领域工作机制。金砖合作框架下所有相关工作机制和工作组应将2030年可持续发展议程纳入各自工作，使其工作同2030年可持续发展议程紧密融合。这就意味着不仅要深化传统的经贸、农业、教育、文化、健康卫生、科技创新等领域合作，还应完善和拓宽环境等领域的合作机制<sup>①</sup>，在能源、海洋等金砖国家SDGs达标情况较差的领域建立常态化合作机制，使相关领域合作切实有利于实现SDGs。<sup>②</sup>例如，金砖国家应该建立一种旨在发展蓝色经济、保护海洋环境、促进海上贸易以及可持续利用海底资源的合作机制。

第二，建立可持续发展工作组。2030年议程的实施要求较高的协调性和一致性，这既是因为参与行为体较多，也是因为合作行动中经济、社会和环境三个维度之间本身存在着张力。虽然金砖国家已经在多个领域建立了合作机制，但如何统筹协调各项合作，使之对实现可持续发展目标产生最大合力，是具有挑战性的工作。首先，建立可持续发展工作组将对金砖五国跨目标的战略协调有所帮助，进而加强政策的一致性。工作组在金砖轮值主席国设定议程时与协调人员一道，为各功能领域工作机制如何落实2030年议程提供战略指导，并保证各工作机制间的协调和对话。其次，工作组可以组织各国专家，围绕2030年议程的目标，研讨和制定金砖国家落实2030年议程之良策，

<sup>①</sup> 金砖国家环境合作刚刚起步，截至2017年7月，金砖国家共举行了三次环境部长会议，聚焦城市可持续发展，2017年通过了《金砖国家环境可持续城市伙伴关系倡议》。详见李凯杰、葛顺奇：《金砖国家环境议题的合作与发展》，载《国际经济合作》，2017年第8期，第12-16页。

<sup>②</sup> 能源方面，2015—2017年共举办两届金砖国家能源部长会议，鼓励金砖国家在发展清洁能源和能效技术方面开展合作，但多数合作仍停留在可行性研究阶段。海洋资源开发与利用尚未被正式纳入合作领域，合作行动主要在企业界，尚未上升到政府层面。2017年金砖国家工商论坛把蓝色经济作为四大主题之一，海洋合作也成为厦门峰会宣言附件中可探讨的新合作倡议。

研讨“绿色发展”和“绿色经济”等新理念的界定。<sup>①</sup>

第三，要充分发挥新开发银行、亚洲基础设施投资银行等新兴国际发展机构在金砖国家落实 SDGs 过程中的作用，使其项目培育与 SDGs 指标要求相适应，并着重于项目实施、能力建设和满足所需的技术和专长等内容。目前已有这样的趋势，2017 年新开发银行计划资助 15 个价值 2.5 亿~10 亿美元的以基础设施建设为核心的绿色和环境友好项目。<sup>②</sup> 这些新兴银行凝聚了金砖国家的金融合力，将增强国际发展融资的集体力量，对促进金砖国家、其他新兴市场和发展中国家基础设施建设和可持续发展具有重要意义。<sup>③</sup>

第四，以 SDGs 为指导，确保各项合作计划的制定对企业、科研机构等相关行为体具有包容性。传统形式的国际合作是以各国之间的协议为基础，而 2030 年议程的一个重要突破是强调把政府、私营部门与其他非国家行为体召集在一起，调动一切资源协助落实 SDGs，这对增强执行 SDGs 的手段、吸引社会资本的广泛参与至关重要。厦门峰会上，金砖国家就政府和社会资本合作模式（PPP）达成共识，正式建立了政府与社会资本融合领域的合作框架，包括制定《金砖国家 PPP 良好实践》以及设立工作组研究金砖国家开展 PPP 合作的具体方式。这为金砖国家开展 PPP 合作打下了坚实基础，进而提升金砖国家落实 SDGs 的能力。

## （二）聚焦重点领域，加快转型发展

合作落实 2030 年议程不仅是金砖国家履行国际发展义务的需要，也是金砖国家调整经济结构、转变经济发展方式的内在要求。金砖国家作为新兴经济体的代表，虽然经济发展表现突出，但也面临着发展不平衡、不可持续的问题，因此转型发展的重点在于突出环境维度。<sup>④</sup> 实现 SDGs 与金砖国家转型发展的方向是一致的。但是金砖国家之间发展基础不同、政治制度与价值观迥异、资源禀赋差异巨大，因而导致各国发展优先事项与实现 SDGs 的举措有所不同。这就要求金砖国家聚焦于实现 SDGs 所面临的共同发展任务和具有高度互补性的产业领域。共同挑战和互补性产业是选择可持续发展领域合作的

<sup>①</sup> 清华大学中国与世界经济研究中心金砖国家经济智库：《金砖机制发展战略报告（2017）》，2017 年 9 月 1 日，第 24 页。http://www.cewe.tsinghua.edu.cn/info/tpxw/2216。[2018-03-25]

<sup>②</sup> New Development Bank, “About New Development Bank (NDB)”. http://www.ndb.int/about-us/essence/our-work/. [2017-12-24]

<sup>③</sup> 项安波：《凝聚金砖国家的金融合力》，载《今日中国》（中文版），2015 年第 6 期，第 14-15 页。

<sup>④</sup> 潘家华：《转型发展推动金砖国家环境合作》，载《拉丁美洲研究》，2017 年第 4 期，第 79 页。

重要标准，同时也要坚持成果导向，力求金砖合作落实 2030 年议程取得早期成果，产生示范效应。

第一，加强科技合作，发展数字经济。实现 SDGs，要坚持“创新导向”。其一，创新是金砖各国落实 2030 年议程、实现经济转型发展的根本驱动力。《金砖国家领导人厦门宣言》中对科技创新合作着墨颇多，明确指出了信息通信技术将是未来协同发展的重点，金砖国家将加强在物联网、云计算、大数据、数据分析、纳米技术、人工智能、5G 及其创新应用等信息通信技术领域的联合研发和创新，提升成员国信息通信领域基础设施建设和互联互通水平，发挥在信息通信技术硬件和技能方面的互补优势。其二，金砖各国的数字经济都处于起步阶段，增长的潜力和发展的空间巨大，有助于经济包容性增长。相对于工业经济的基础设施，金砖国家的信息化发展水平在全球处于中上水平，数字经济的发展基础有难得的比较优势。信息通信技术向制造业、服务业、创业创新全面渗透，新业态、新模式不断涌现，重塑着各行业的生产模式和服务模式，因此金砖国家应抓住这一机遇。<sup>①</sup> 例如，电子商务就是金砖经贸合作的新模式，电子商务有力地促进了中小企业的发展，帮助年轻人、妇女更好地实现就业。统计数据显示，2016 年金砖五国网民人数超过 14.6 亿人，网络购物人数超过 7 亿人，网络零售交易额达到 8761 亿美元，跨境网络销售达到 920 亿美元，金砖电子商务合作潜力巨大。<sup>②</sup> 2017 年 8 月达成的《金砖国家电子商务合作倡议》朝着这一发展方向迈出了关键一步。

第二，建设能源金砖，发展低碳经济。金砖国家在能源领域有较强的互补性，具有广阔的合作空间。俄罗斯、巴西是全球最大的能源生产国，中国和印度分别是全球第一大和第四大能源消费国。建设能源金砖有两层重要意义。其一，金砖国家都面临着能源利用体系的创新问题，可以加强清洁能源创新与产能方面的合作。例如，在新能源发展和应用等方面，中国的太阳能产品在南非市场十分畅销；在生物能源方面，巴西的宝贵经验值得学习；在新能源科技研发领域，印度和俄罗斯拥有领先优势，南非的煤制油技术也处于全球领先水平。<sup>③</sup> 建设能源金砖有利于金砖国家经济转向绿色低碳，共同推

<sup>①</sup> 顾彦：《抓牢经济合作主线：信息、新能源、医药领域有望抱上“金砖”》，载《中国战略新兴产业》，2017 年第 19 期，第 42-45 页。

<sup>②</sup> 阿里研究院：《2017 金砖国家电子商务发展报告》。<http://b2b.toocle.com/detail-6413535.html>。[2018-03-28]

<sup>③</sup> 张琪：《金砖“成色”依旧，追求能源“清洁”》，载《中国能源报》2016 年 10 月 24 日第 7 版。

动绿色发展合作，对于全球气候变化治理和落实 2030 年议程具有举足轻重的作用。其二，有利于提升金砖在全球能源治理中的地位和话语权。虽然金砖国家不论在能源供给侧还是在消费侧都举足轻重，但目前金砖国家的能源安全主要依赖金砖国家以外的市场，且金砖国家的能源消费量和产量与其在国际能源市场上的地位极其不相称，亟须建立金砖国家能源合作机制。金砖国家应加强在国际石油天然气期货市场的合作，大力推动将金砖国家货币作为石油的交易货币。中国已经建立了上海国际能源交易中心，金砖国家应以此为基础，积极参与国际能源机制建设，提升金砖国家在国际油气交易规则制定中的发言权，共同构建绿色低碳的全球能源治理格局。<sup>①</sup>

第三，坚持以可持续发展为标准的基础设施合作。可持续的基础设施是实现 2030 年可持续发展目标和其他目标的关键。建设绿色、清洁、高质量的基础设施有助于金砖各国持续提升《巴黎协定》要求的自主贡献目标，有助于为各国创造就业机会，帮助各国更好地应对气候变化的影响。<sup>②</sup> 基础设施是金砖国家最可能形成凝聚力的优先合作领域，是推动金砖国家经济高速增长的重要动力之一，同时也是推动金砖国家经济长期发展的基础。<sup>③</sup> 这是因为金砖国家正受到“基础设施不足”问题的困扰，尤其以交通和能源领域最为突出。中国在制造业和基础设施建设方面有较大优势和丰富经验，可与其他金砖国家加强合作，推动基础设施建设。<sup>④</sup> 对此，金砖五国可展开以可持续发展为标准、以提升各国基础设施为核心的产能合作。加强产能合作要求金砖国家加强发展战略对接。中国目前正在推进的“一带一路”倡议在理念和目标上与 SDGs 高度契合，其以基础设施互联互通和国际产能合作为双核心，有效对接了其他金砖国家的经济发展和工业化战略，为推进金砖国家间的产能合作和实现 SDGs 提供了广阔的舞台。<sup>⑤</sup>

### （三）加强多方协同，共推议程落实

2030 年议程的落实需要构建全球发展伙伴关系，需要更多国际政策的一

<sup>①</sup> 徐小杰：《“能源金砖”应成为金砖国家合作新方向》，载《中国能源报》2012 年 4 月 2 日第 4 版。

<sup>②</sup> 田慧芳：《金砖国家可持续发展合作的优先领域与政策选择》，载《国际经济合作》，2017 年第 8 期，第 19 页。

<sup>③</sup> 范媛：《金砖合作：基础设施是重头戏》，载《中国经济时报》2017 年 8 月 28 日第 04 版。

<sup>④</sup> 中国国家开发银行课题组：《“智库+金融”服务金砖国家发展——金砖国家可持续发展报告（2017）》，载《开发性金融研究》，2017 年第 5 期，第 84 页。

<sup>⑤</sup> 田丰：《金砖国家经济增长、结构转型与产能合作》，载《拉丁美洲研究》，2017 年第 4 期，第 85 - 104 页。

致性和协调性，因为在国际发展治理体系中，多方利益相关行为体的诉求、政策是不同的。鉴于此，作为国际发展治理中的重要力量，金砖国家要树立人类命运共同体的新思维，推动多边机制来制定落实 2030 年议程的行动计划，提升国际协同效应。

第一，加强金砖国家与联合国系统合作，增强联合国发展系统支持成员国落实 2030 年议程的能力。首先，加强金砖国家与联合国各个机构的合作，把金砖国家的资本、经验与专业知识带入联合国系统中来，为联合国系统落实 SDGs 提供更多公共产品。为此，金砖国家已经在联合国粮农机构、教科文组织、工业发展组织、世界卫生组织等专门机构建立了金砖国家协调机制，并通过南南合作支持其他发展中国家。例如建立了联合国工业发展组织—金砖国家技术平台，建立了金砖国家电子商务产业联盟，帮助中小企业满足其技术需求。<sup>①</sup> 其次，要推动联合国发展系统改革，聚焦发展，增加投入，真正服务于广大发展中国家需要。最后，要敦促发达国家信守承诺，增加对发展中国家的支持力度。

第二，推动二十国集团（G20）积极落实 2030 年议程。推动 G20 更多关注发展问题是金砖国家在 G20 可以采取联合行动的议题之一。<sup>②</sup> 金砖国家作为新兴经济体在南北对话和合作中具有独特的优势和条件，可以在南北之间发挥桥梁作用。通过推动实现 G20 与 2030 年议程的有效对接，实现 G20 与联合国系统在可持续发展议程方面的分工与合作，使作为整体的 G20 成为 2030 年议程落实与评估的典范，通过“榜样”作用推动 2030 年议程的后续落实。<sup>③</sup> 中国在落实可持续发展目标方面发挥了引领和创新作用，特别是在 G20 框架内积极推进可持续发展议程。中国在杭州峰会首次引入了可持续发展和绿色金融议题，并在峰会上推动制定了《二十国集团落实 2030 年可持续发展议程行动计划》。

第三，发挥“金砖+”这一南南合作平台助力发展中国家落实 2030 年议程。金砖成员国的地缘政治以及引发的开放合作模式，使它具有推动发展中国家落实 SDGs 的能力。首先，南南合作将在落实 2030 年议程中发挥重要作

<sup>①</sup> UNIDO, “UNIDO – BRICS Cooperation Report”, No. 1. <https://www.unido.org/our-focus/cross-cutting-services/partnerships-prosperity/cooperation-brics>. [2018-03-18]

<sup>②</sup> Oliver Stuenkel, “Can the BRICS Co-operate in the G-20? A View from Brazil”, in *Occasional Paper*, No. 123. <http://www.saiia.org.za/occasional-papers>. [2017-12-18]

<sup>③</sup> 张春：《G20 与 2030 年可持续发展议程的落实》，载《国际展望》，2016 年第 4 期，第 24-43 页。

用。由于以金砖国家为代表的一批新兴经济体的崛起以及南南合作所坚持的平等、尊重主权、互利互惠、不附加条件等理念与原则，南南合作在全球发展治理中的地位和作用不断提升，这不仅体现在落实千年发展目标的过程中<sup>①</sup>，也将体现在 2030 年议程的实施过程中。其次，“金砖+”这一南南合作平台是推动发展中国家落实 2030 年议程的有力抓手。“金砖+”在全球化时代的南南合作中有着更为明确和成熟的路径选择，形成了由金砖成员国引领、主要国家带动、一般国家参与的合作模式，它对提高决策效率、加强区域合作及提升合作水平有着明显的促进作用。通过这一平台，金砖国家能够充分发挥各自优势，为发展中国家提供资金、市场、技术、发展经验等方面援助，与发展中国家互利合作，增加南南贸易和投资的数量，分享解决方案和专业知识，共同落实 2030 年议程。

## 五 结语

2030 年议程是国际社会最新的国际发展共识，是应对全球挑战的有力工具，对全球治理有着重要意义。2030 年议程的顺利实现离不开金砖国家的合作，而合作落实 2030 年议程对于金砖国家意义重大，既有利于培育金砖合作机制新动能，也为金砖国家积极参与和改革全球治理提供了有利契机，同时也是中国构建人类命运共同体的重要举措。根据 2017 年《SDGs 指数和指数板》报告分析金砖国家 SDGs 达标程度及其在实现 SDGs 过程中面临的共同挑战，为金砖国家落实 2030 年议程的优先合作领域提供了参考。金砖国家合作落实 2030 年议程的路径必须放在金砖合作的整体框架和进程中考察。第一，金砖国家要以 SDGs 为指引，调整和完善现有合作机制，把金砖合作进程与有效落实 2030 年议程紧密结合起来。第二，根据互补性和共同挑战标准，聚焦重点合作领域，推动金砖国家转型发展。第三，树立人类命运共同体观念，推动多边机制落实 2030 年议程，提升议程落实的协同效应。总之，落实 2030 年议程，金砖各国要创新各项政策，聚焦核心任务，加强伙伴关系，做到理念上有共识、行动上有计划、机制上有保障，实现共同繁荣。

（责任编辑 黄念）

---

<sup>①</sup> 崔文星：《2030 年可持续发展议程与中国的南南合作》，载《国际展望》，2016 年第 1 期，第 34-55 页。