

# G20 与联合国 全球议题的积极互动 及中国的贡献

二十国集团领导人于2016年9月4—5日在中国杭州相聚。作为东道主的中国是世界第二大经济体和最大的发展中国家，今年也适逢中国恢复在联合国合法席位45周年。面对层出不穷的新型全球性问题，以中国为代表的新兴发展中国家将促进G20这一新兴多边治理机制与联合国这一最有普遍性、代表性和权威性的政府间国际组织的积极互动，构建共享、共建、共治的合作关系。

■ 李东燕/文

DOI: 10.19422/j.cnki.ddsj.2016.10.006

▶ 2016年金砖国家在联合国人权理事会的共同发言中提出，应将发展权置于2030年可持续发展议程的核心，并呼吁联合国有关机构促进发展权的主流化。图为2016年2月29日，在瑞士日内瓦万国宫，与会代表出席联合国人权理事会第31次会议。此系金砖国家首次在人权理事会进行共同发言。



中国是2016年二十国集团(G20)峰会的主席国，G20的前景与中国的作用自然备受关注。G20是一个具有重要实力和影响力的集团，除了作为全球经济合作的主要平台之外，在应对全球其他问题方面，特别是在推动联合国已经确立的全球议题方面，也发挥着重要的作用。在杭州峰会上，中国为推动G20与联合国之间在全球议题上的积极互动做出了重要的贡献。

从二十国集团历次峰会内容，以

及政策和行动效果看，G20与联合国全球议题的互动主要表现在两个方面：一是G20国家共同推动联合国已经确立并主导的全球议程，二是G20国家共同推动联合国框架下新的全球议程。对已经在联合国框架下确立的全球性议程，“联合国+G20”框架不仅更具有效力，也具有联合国提供的合法性与代表性。同时，“G20+”作为联合国的全球治理伙伴，也可推动联合国确立新的地区性和全球性议程。推动G20与联合国在全球议题上

的积极互动，也是中国和其他G20国家共同努力的方向。

## 二十国集团对联合国 全球议程的推动

对联合国会员国已经达成一致并确立的全球议程，如果能得到二十国集团在政治、资金、技术等方面的积极支持，无疑会为这些全球目标的实现注入更大的推动力。自二十国集团首次召开峰会以来，在可持续发展、气候变化、反腐败等领域，二十国集



团已经表现出与联合国全球议程的积极互动，也为相关全球目标的实现做出了贡献。

2000年，联合国确立了《千年发展目标》，而推动该目标的实现成为联合国会员国共同支持的全球议程。2015年9月，在联合国可持续发展首脑会议上，正式通过了联合国《2030年可持续发展议程》，成为联合国未来15年的一项重点任务。联合国《千年发展目标》及可持续发展问题从一开始就是二十国集团关注的一项重要

议题。2008年二十国集团首次峰会公报就特别强调了千年发展目标的重要性，二十国集团国家重申已经做出的发展援助承诺，表示将承担与自己能力和角色相适应的义务。此后举行的二十国集团峰会保持了对可持续发展议题的持续关注与推动。2010年G20峰会公报特别提到，2010年是就发展议程和全球伙伴关系采取行动的关键一年，该集团将以联合国“千年发展目标高级别会议”为重要契机，推动在2015年前实现千年发展目标。

2015年G20峰会对联合国后2015发展议程做出了安排，承诺继续为联合国可持续发展议程做出贡献，积极落实2030年可持续发展议程。作为相应措施，二十国集团核准了《G20和低收入发展中国家框架》，加强二十国集团在发展领域的对话和参与，并决定在2016年制定行动计划，使二十国集团的工作与2030年可持续发展议程更好衔接。2016年G20杭州峰会第一次围绕落实《2030年可持续发展议程》制定行动计划。通过集体和国别行动，为联合国可持续发展议程提供强有力支持。

二十国集团在气候变化问题上也采取了积极的立场。二十国集团峰会一再重申该集团支持有关气候变化协议的落实，支持《联合国气候变化框架公约》基础框架下的气候变化谈判，支持联合国秘书长气候变化融资问题高级别咨询小组的工作，并提出将气候变化融资作为一项优先任务。二十国集团2016年杭州峰会公报重申致力于通过可持续发展，以及强力和有效的支持和行动应对气候变化；确认发达国家根据气候变化巴黎大会成果，履行其在《联合国气候变化框架公约》下所做的为发展中国家采取减缓和适应行动提供包括资金在内的实施手段的承诺的重要性。9月3日，中国和美国先后向联合国秘书长潘基文交存气候变化《巴黎协定》批准文书。习近平主席在随后的致辞中说，中国向联合国交存批准文书是中国政府做出的新的庄严承诺。两国共同交存参加《巴黎协定》法律文书，展示了“共同应对全球性问题的雄心和决心”。这标志着世界上最大的发展中国家和最大的发达国家在应对世界性难题上又携手迈出了

关键一步。

反腐败是二十国集团峰会关注的另一大重点。作为全球主要经济和贸易大国的集合，该集团在国际预防和打击腐败方面负有特殊使命。《联合国反腐败公约》于2005年12月正式生效，是联合国通过的用于指导国际反腐败行动的法律文件。二十国集团一直推动所有国家加入、批准并有效落实《联合国反腐败公约》。2016年的二十国集团杭州峰会公报，宣布核准《二十国集团反腐败追逃追赃高级原则》，并欢迎中国关于在华设立二十国集团反腐败追逃追赃研究中心的倡议；承诺继续建设二十国集团拒绝腐败分子入境执法合作网络；同时呼吁二十国集团成员批准《联合国反腐败公约》，并核准《二十国集团2017—2018年反腐败行动计划》，改善公共和私营部门廉洁和透明度，通过行动落实G20成员国在反腐领域零容忍、在内部反腐机制零漏洞和在反腐行动上零障碍的立场。反腐败已经成为二十国集团着力解决的一项重要任务。

## 二十国集团对全球

### 其他重要议题的推动

这些年来，二十国集团峰会还关注了其他一些全球热点问题和全球议题，如粮食安全、网络安全、反恐怖、难民问题、环境保护、清洁能源等。针对一些热点全球议题，二十国集团峰会发表了专门的立场文件，虽然尚未取得实质性进展，但也表明二十国集团在推动相关全球议题方面具有发挥更大作用的前景。

西非埃博拉病毒爆发后，二十国集团峰会发表了关于埃博拉的声明，表示将全力支持相关国际组织和联合

国应急响应特派团在阻止疫情方面的工作，并敦促特派团加速实现上述目标。G20成员还承诺采取必要行动，解决疫情可能带来的经济和人道主义问题，承诺开展双边、多边合作，共同分享应对埃博拉疫情的经验，呼吁尚未采取行动的政府为应对埃博拉疫情提供资金等方面的支持。G20成员还承诺全面落实世界卫生组织《国际卫生条例》，在更广范围内加强全球卫生安全体系，加强各国在应对埃博拉等传染性疾方面国际合作。二十国集团的积极立场和承诺无疑有助于促进全球范围抗击埃博拉的行动，也有助于进一步加强全球卫生体系。

面对世界各地频繁发生的恐怖袭击事件，2016年二十国集团领导人在杭州峰会公报中，对恐怖主义袭击给予了最强烈的谴责，重申将团结一致打击各种形式的恐怖主义。二十国集团强调要阻截恐怖主义融资的所有来源、技术和渠道，包括勒索、税收、走私自然资源、抢劫银行、抢劫文化财产、外部捐赠、绑架赎金。为应对恐怖主义，二十国集团呼吁在世界范围内快速、有效和普遍落实金融行动特别工作组标准和联合国安理会2253号决议条款；呼吁金融行动特别工作组在2017年3月前研究如何在增强其引导力、加强金融行动特别工作组网络以及与其类似的区域机构的有效性方面取得进展。

从二十国集团历次峰会的关注点看，还涉及粮食安全、能源问题、难民问题、互联网安全等，G20也就这些全球问题表达了共同关注及共同立场。例如2015年G20峰会公报提到共同应对互联网安全问题，表示欢迎联合国在制定相关规则方面发挥关键作用，确认国际法特别是《联合国宪

章》适用于国家行为和信息通信技术的运用，承诺将进一步确认作为负责任国家在使用信息通信技术方面的国家行为准则。在难民问题上，2016年二十国集团杭州峰会公报继续重申在安塔利亚峰会上的呼吁，即国际社会应根据国际法共同行动应对难民危机的影响、保护需求和根源，分摊相关负担。

在这些领域，虽然二十国集团的表态和承诺更多还停留在口头或文字形式上，但对已经启动的联合国全球议程和有关全球热点问题的解决，无疑具有积极的推动作用。

## 弥合分歧，创建共识， 密切与联合国伙伴关系

在二十国集团中，包括了至少三个不同的集团梯队，即发达国家组成的七国集团，新兴经济体大国组成的金砖国家集团，以及中等强国梯队。因此，在全球议题的整合与推动方面，二十国集团国家之间仍然存在政治、经济乃至文化方面的不同，包括利益上的竞争与冲突。

在经济合作方面，新兴经济体和发展中国家试图扩大在全球金融机构中的代表权；在气候变化、可持续发展领域，发展中国家坚持共同但有区别的责任；在反腐败、绿色经济、劳工保障、人权等方面，发展中国家和西方发达国家之间也存在某些差距；在政治与安全领域，一些G20国家之间仍存在关系的紧张。利益上的冲突和立场上的差异妨碍了二十国集团在一些全球议题上的合作，也使一些地区冲突、难民问题的解决以及国际反恐合作受到牵制。

在二十国集团内部，七国集团国家之间表现出更强的凝聚力和一致性，

而金砖国家之间也具有更广泛的合作基础。在各种权力平衡和利益博弈之下,不同国家和国家集团之间的分歧难以避免。例如,七国集团在南海问题上采取了针对中国的立场,七国集团与俄罗斯之间因乌克兰、叙利亚等问题关系紧张,体现出二十国集团在协调大国关系上的作用仍然有限。

虽然二十国集团国家之间还存在分歧和冲突,但仍然可观察到该集团在全球经济和其他全球性问题领域所取得的合作成果和发挥的巨大作用。特别是在一些问题上,二十国集团国家之间通过磨合取得了新的共识,即实现了发达国家立场与发展中国家立场之间新的契合,在共同但有区别的原则下相向而行。在反腐败、绿色经济、清洁能源、环境保护方面,发达工业国家已经具有了高水平的福利制度和社会保障制度,但对新兴经济体,尤其是对广大发展中国家来说,距离发达国家水平还存在很大差距。

例如,2016年金砖国家在联合国人权理事会的共同发言中提出,应将发展权置于2030年可持续发展议程的核心,并呼吁联合国有关机构促进发展权的主流化。2016年杭州峰会发起《二十国集团支持非洲和最不发达国家工业化倡议》,推动G20成员开展合作,通过能力建设、增加投资、改善基础设施等举措,帮助这些国家加速工业化发展,实现减贫和可持续发展目标。因此,在看到G20内部七国集团和金砖国家存在立场分歧时,也应该关注到G20的另一个效应,即理念、价值、政策与行动的整合。在G20框架下,可促进差异与竞争向积极方向转化,使发展、环境、人权等全球议题相互促进,形成综合、平衡、可持续的发展。

## 中国的努力与贡献

中国支持联合国在全球治理中发挥核心作用,除了推动二十国集团为全球经济合作与治理做出贡献外,也积极支持二十国集团在其他一些全球议题上发挥作用。

作为发展中大国,中国一直努力实现联合国确定的千年发展目标,同时积极推动南南合作,为非洲最不发达国家提供力所能及的发展援助。在联合国70周年之际,中国国家领导人习近平在联合国可持续发展峰会的发言中清晰地表达了中国对未来全球发展议题的新理念与新倡议。中国给予联合国会员国通过的2030可持续发展议程高度肯定与支持,称这一新发展议程“为全球发展描绘了新愿景”,“为国际发展合作提供了新机遇”。中国领导人承诺,将一如既往地支持联合国的发展事业,以落实新的可持续发展目标为己任。中国领导人也阐述了中国“公平、开放、全面、创新”的共同发展观,并承诺走“绿色、低碳、循环、可持续”的发展道路,为应对气候变化做出自己的贡献。中国领导人还就对未来联合国可持续发展议程给予更多实质性的承诺,提出了多条新的倡议,例如中国提出设立支持发展中国家的“南南合作援助基金”、增加对最不发达国家的投资、免除最不发达国家债务等,并提出设立“国际发展知识中心”“全球能源互联网”的倡议。

在中方倡议和推动下,G20还首次发表了关于气候变化问题的主席声明,各方承诺尽早签署《巴黎协定》,并推动该协定尽快生效。

中国积极推动把可持续发展作为杭州峰会上的重要议题,首次把发展问题置于全球宏观政策框架的突出位

置,并就落实2030年可持续发展议程制定行动计划。中国强调,作为最大的发展中国家,维护和拓展发展中国家正当权益是中国应尽的责任和义务。为此,在2016年G20杭州峰会上,中国邀请了发展中国家的代表,包括东盟主席国、非盟主席国、非洲发展新伙伴计划主席国,以及哈萨克斯坦、埃及和77国集团代表。杭州峰会也因此成为二十国集团历史上发展中国家参与最多的一次峰会。参加杭州峰会的联合国秘书长潘基文对中国通过G20峰会推动联合国可持续发展和气候变化议题给予高度赞扬,称这是二十国集团历史上首次在峰会上同时讨论与可持续发展和气候变化有关的问题,是中国引导G20峰会全面支持2030年可持续发展议程的具体体现。

G20作为一个非正式集团行为体,是联合国全球治理的重要伙伴,在推动联合国全球议题方面可以发挥积极作用,而且也具有发挥更大作用的前景。从目前看,G20并不适合转变为一个正式组织或联合国的正式机构,G20的扩大化、正式化尚不具备足够的动力,也会使之失去作为一个非正式集团所具有的适应性与灵活性特征。加强二十国集团与联合国在全球议题上的合作,最符合二十国集团的角色特征,且能使二十国集团与联合国之间保持相互促进、相互提升的积极互动关系。中国作为最大的发展中国家和全球经济复苏的重要引擎,也将在联合国框架下,与G20成员国一道,为全球治理提供更多的中国智慧和力量。■

(作者系中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员)  
(责任编辑:苏童)