

# “全球发展”理念形成的社会基础条件 及其演化

林卡 胡克 周弘

**摘要** 在全球发展的新时代，人们对于全球治理机制所面对的问题和前景的认识在不断加深，并形成了全球发展的理念及其目标体系。当前，全球治理机制的运作已经逐渐呈现出多元化和多样化的状态。国际组织与当地的民间组织已经通过各种平台紧密地联系在一起。这一机制的演化是从主权国家的援助行动和国际组织协调的模式走向多元组织之间的协调，把国家的政策行为融入到国际治理机制中作为其基本内容的形式。对于普通民众来说，全球社会政策的制定和全球治理体系的运作不再是一个高高在上的东西，而是一个可以渗透到民众日常生活中的活动。

**关键词** 全球化 全球发展 全球治理 全球社会政策

作者林卡，浙江大学公共管理学院教授，浙江大学民生保障与公共治理研究中心研究员（浙江杭州 310058）；胡克，浙江大学公共管理学院硕士研究生（浙江杭州 310058）；周弘，中国社会科学院欧洲研究所教授（北京 100732）。

中图分类号 D0

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2018)09-0101-09

## 一、全球化、全球治理与新时代

在经历了两次世界大战之后，现代工业化国家又经历了战后重建和福利国家建设时期。这一时期尚未完全终结，但当今世界已步入以全球化为特征的新时代。在这一时代，技术发展和经济一体化推进了全球化进程，也促进了当代社会的政治、经济和社会转型。这些转型为民众提供了作为全球公民新的身份认知，并在全球发展方面形成了新的责任。正如吉登斯在《超越左与右》一书中所说，全球化不仅是一个经济现象，更是一个时间、空间以及个人经验的重构和转型的过程。<sup>①</sup>这种转化不可避免地会对全球治理的状态、机制和规则方面发生重大影响。譬如以往关于社会政策的讨论大多聚焦在主权国家和公民权保护等问题上，但在全球化的背景中展开讨论，则需要考察“全球发展”理念的形成以及这一理念得以流行的社会基础和客观的历史必然性。

人们对于全球化进程的理解在不断地加深，全球治理的框架正在逐渐形成。与此同时，我们也看到同步增长的民粹主义浪潮。进入 21 世纪后，一些地区出现了“反全球化”或“逆全球化”的思潮，而英国脱欧公投和美国特朗普政府实施“美国优先”的政策都助长了“反全球化”的呼声。这对本世纪人类社会的可

<sup>①</sup> Anthony Giddens, *Beyond Left and Right*, Polity Press, 1994.

持续发展构成了威胁,因为在全球化的今天,各国的政治经济的发展所面临的不仅仅是竞争和冲突,更需要协同和合作。由此,中国政府近年以来大力倡导“人类命运共同体”的国际发展理念,强调全球发展的一体性和人类社会发展的共同命运的视野。基于这一视野,我们在国际发展中要回应时代的要求,研究新情况、新条件和新任务。要致力于构建基于全球利益的全球治理机制来应对全球化的挑战,推进人类社会的进步。

由于全球治理机制的形成需要独特的社会历史条件作为基础,这一机制的发展本身是一个自然历史过程,不完全是人为设计的。其发展的状态和阶段取决于社会条件的变化和社会体系的演化。根据以往讨论全球治理议题的传统路径,对于国际援助的讨论常常被作为逻辑起点。据此,分析这一机制得以建立的条件、发展的历史逻辑和必然性以及各发展阶段所面临的问题,就成为客观任务。本文将讨论全球化进程所导致的社会基础的变化并通过国际援助的状况和世界格局的变化来解释主权国家的国际发展援助行动。它也展示国际组织的模式是在怎样的条件下走向多元协调和共治,从而把国家的政策行为融入到国际治理机制中,并为建构全球治理机制作出贡献。

沿着这一研究思路,本研究将首先讨论与全球化和全球发展的相关理论以确定研究背景。随后,我们将结合国际发展援助和福利国家发展的政策进程,揭示这一演进过程的内在逻辑。通过这些讨论,本研究将说明民族国家是如何从基于国家利益的政策制定走向对于全球发展议题不断增强的关注,强调国际格局的变化和社会制度的变迁在此进程中所起的作用。传统的基于主权国家的管理机制只能解决局部的和区域的发展问题,难以有效地回应各种全球性的挑战,因而全球治理的需求只有通过各国的共同行动才能协调解决。在此研究的基础上,本文将揭示全球发展不同阶段的特点、基础和发展条件,并进而探讨当代社会发展的一般导向。

当然,全球发展目标的形成和演化也需要有组织力量的推进,因此对全球发展进程的考察离不开对于国际组织和政府组织所起作用的讨论。自 20 世纪 70 年代以来,各种国际组织和区域组织逐渐形成合作机制,通过对话形成共识,使诸如南南合作和其他区域组织之间的协作成为构建全球治理机制的前奏。进入 21 世纪后,国际组织与国家组织,民间组织和非政府组织的参与助长了在全球治理过程中形成平等对话、互惠互信、沟通协同的新机制。<sup>①②③④⑤⑥</sup>这也导致国际发展援助的实践从发达国家和不发达国家之间的援助和受援关系演变成了“发达-新兴-不发达国家之间合作”的多元关系。<sup>⑦</sup>

## 二、全球化与“全球发展”的理论讨论

讨论全球发展和全球治理的前提是要确立全球化进程的性质及其在各国政治经济和文化发展方面所具有的影响。近二百年来,世界各国所处的工业化水准和阶段都不相同,发达国家、发展中国家和不发达国家对于民生保障和社会治理的需求和政策路径的选择也各有特色,从而给我们讨论全球化议题带来一定的困难。要从各国发展的经验来反映人类社会的发展导向目标,就要从这些众多的复杂性中把握一般的趋势。为此,我们的分析将不在于各国设立的社会政策具体项目之间的差别,或是比较各国在社会保障和社会福利方面的体系异同,而在于回顾与全球化和“全球发展”意识相关的各种理论<sup>⑧</sup>,深入展开对于全球治理进程

① 陈家刚:《全球治理:发展脉络与基本逻辑》,《中国社会科学》2016年第6期。

② 林卡:《社会福利、全球发展与全球社会政策》,《社会保障评论》2017年第1期。

③ 林卡、刘诗颖:《“全球发展”理念的形成和演化——从国际援助到全球治理》,《山东社会科学》2018年第1期。

④ 王微、周弘:《论国际援助功能的变化和全球发展》,《山东社会科学》2018年第1期。

⑤ Ka Lin & Chack-kie Wong, “Social Policy and Social Order in East Asia: An Evolutionary View,” *Asia Pacific Journal of Social Work and Development (SSCI)*, 2013, Vol. 23(4), pp. 270-284.

⑥ Ka Lin, “China: The Art of State and Social Policy Remodeling,” in Alcock, Pete & Craig, Gary eds, *International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, pp. 247-266.

⑦ 唐丽霞、李小云:《国际发展援助体系的演变与发展》,《国外理论动态》2016年第7期。

⑧ Nicola Yeates, *Globalization and Social Policy*, London, SAGE, 2001.

的制度基础和组织机制的分析, 切实把握这一发展所具有的历史条件并对这一发展进程进行有效的解释。

基于我们所拥有的历史文献和知识, 早在现代民族国家出现之前, 世界历史就曾经出现过几次推进区域化和国际化的浪潮, 包括亚历山大时期、古罗马时期、成吉思汗时期, 以及文艺复兴时期的地理大发现和海外殖民时期。这些通过水上或陆上的征战和探险所形成的国际交流和融合的早期活动都促进了各民族的交融和互动, 而中世纪基督教文化的流行进一步强化了世界主义的理念。民族国家的形成和近代大航海时代的到来, 使基督教的世界主义与殖民开发活动相结合, 促成了世界经济一体化早期趋势的出现。这些历史发展为全球化讨论的议题领域的形成提供了最早的渊源。但是, 在工业化社会到来之前, 由于技术手段和人力财力资源流通条件的限制, 各国的经济相互依存和全球互动的程度还很低, “全球化”的理念并未真正形成。因此, 沃勒斯坦宣称全球化进程始于 15 世纪资本主义世界体系的形成和发展<sup>①</sup>, 罗兰·罗伯森也认为全球化大约从 15 世纪初期到 18 世纪中期发生在欧洲<sup>②</sup>。

全球发展这一现代理念发端于 20 世纪中叶以后。在此之前发生了两次世界大战, 卷入了 60 多个国家和地区并导致上亿人伤亡。这些惨痛的战争经历促使人们扪心自问: 人类发展的前景何在? 正如韦尔斯在《世界史纲》<sup>③</sup>的绪论中所表达的: 1918 年是最令人感到幻灭的一年。到处是匮乏和悲痛。死亡和伤残的总人数高达好几百万。人们觉得面临着世界事务的危机, 这使每个人都“从国际的角度来思考”。但是人类并未真正地从这一反思中找到答案。在事隔二十年后同样的人类悲剧再次发生, 爆发了该世纪中第二次世界大战, 而且涉及的地域范围更为广泛, 程度更为严重, 约 9000 多万人在此次战争中伤亡。这就不难理解为什么在第二次世界大战胜利之后开始出现进步主义和国家福利主义流行的现象。因此, 要揭示全球化发展的社会基础, 我们可以把考察的起点放到第二次世界大战结束后的战后重建时期, 这一时期的社会变化为催生全球发展理念提供了必要的现实基础。

作为对全球化的趋势和全球发展的功能需求在理论上的反映, 一些学者开始对全球发展任务和全球治理的政策进行讨论。从这一视角观察, 较早的研究要提及罗马俱乐部有关全球环境发展的研究报告。这一报告从生态的视角来讨论人类发展的未来, 倡导全球生态主义并形成相关的政策分析, 为推进“可持续发展”的理念奠定了基础。另一方面, 21 世纪以来的技术发展和互联网技术重塑了人们的交往方式, 增进了跨国流动的便利性从而为形成有效的全球治理提供了新的技术基础。对此, 克里斯·哈曼明确指出信息技术的变革和全球资本主义的发展是推进全球化的动因, 而吉登斯、赫尔德等人也把技术变革、市场力量、意识形态以及政治决策作为推进全球化进程的主要因素。因此, 在 21 世纪谈论全球发展时, 我们要积极回应全球性生态危机和新技术革命的挑战等问题, 以满足人们对提升社会福祉和社会质量程度的迫切要求。

在对于社会体系和制度转型基础的分析方面, 也有学者力图阐释全球化时代和经济全球化发展进程带来的社会影响。罗兰·罗伯森探究全球化与现代性和后现代性之间关系, 戴维·赫尔德强调当代通信交通和大众传媒工具的发展使覆盖全球范围的文化传播促进了人类的交流和联系。<sup>④</sup> 弗兰克的“依附理论”<sup>⑤</sup>和沃勒斯坦的“世界体系”理论<sup>⑥</sup>, 都强调世界经济体系的中心区和边缘区的功能分化。也有一些学者强调全球化下的信息流动造成的跨国界、无阶级的, 任何国家和民族都具有的一体化趋势, 但另一些学者则强调全球化现象可以带来文明的多元化、冲突化等特点。例如波尔穆特就强调全球化始于东西方冲突, 贝尔也认为未来世界是以国家与国家或民族与民族之间的对抗和冲突为基本特征。<sup>⑦</sup>

① Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System, vol. I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, New York/London: Academic Press, 1974.

② Roland Robertson, *Globalization: Social Theory and Global Culture*, SAGE Publications Ltd, 1992.

③ H. G. Wells, *The Outline of History*, George Newnes, 1919.

④ David Held, David Goldblatt, Anthony McGrew, Jonathan Perraton, *Global transformations: politics, economics and culture*, Stanford, California: Stanford University Press, 1999.

⑤ Andre Gunder Frank, *Dependent Accumulation and Underdevelopment*, Monthly Review Press.

⑥ Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System, vol. I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, New York/London: Academic Press, 1974.

⑦ 杨雪冬:《全球化: 西方理论前沿》, 北京: 社会科学文献出版社, 2002 年。

当然，以上这些理论虽然都对于全球化进程从不同的角度进行了阐释和解说，但很少从全球治理和全球社会政策视角来讨论这一问题。在有关全球社会政策的讨论中，最早探讨这一议题领域的有 Bob Deacon 和 Nick Manning 等一批先前研究苏联东欧体制的西方学者及其国际组织中的研究人员。“苏东剧变”之后，这些学者把以往作的关于苏联东欧体制的研究进行扩展，并融合西方社会政策理论来推进全球社会政策和社会治理问题的讨论。<sup>①②</sup> 2001 年，Bob 等学者开始编辑出版《全球社会政策》期刊，为发表有关国际组织、国际发展、环境可持续性等议题的研究提供学术平台。<sup>③</sup> 他们讨论“全球发展”的社会政策话题包括反贫困、政府与市场的关系、民间组织和社会机制的作用等，也进而讨论全球治理的机制、协同合作和善治、欧洲一体化、社会欧洲模式和国际移民等问题。他们的研究具备超越国家和地区的全球视野，并把研究领域聚焦在社会政策和社会治理等方面，以发展的眼光来看待社会问题，从而为形成“全球发展”的理念提供了理论准备。

### 三、“全球发展”理念形成的实践基础与社会条件的变化

“全球发展”理念形成的实践基础始于第二次世界大战以后的各种国际发展援助计划。在欧洲，1947 年 7 月美国和欧洲各国启动了重建欧洲的马歇尔计划，在随后的四年中，欧洲各国通过这一计划接受了美国包括金融、技术、设备等各种形式在内的援助合计 131.5 亿美元。欧洲各国为执行该计划组建了欧洲经济共同体 (OEEC) 并随后转化为“经济合作发展组织”(OECD)。该组织在 1960 年成立了发展援助委员会 (DAC) 来运作国际发展援助项目<sup>④</sup>，对于欧洲的战后复兴和世界政治格局产生了深远的影响。这一影响力不仅仅局限在欧洲，也涉及亚洲、加拿大、加勒比海地区和撒哈拉以南非洲国家。同时，为了抗衡马歇尔计划的影响，苏联和东欧各国也建立了经济互助委员会 (Comecon) 进行相互帮助。到 1960 年苏联与阵营内的其他 18 个国家相继签订了经济合作协定，其每年对外援助额度达到 4.5 亿美元。<sup>⑤</sup>

值得指出的是，冷战时期，国际发展援助项目的设立大多是以国家主义为基础，以政治经济控制为目的。这种国际援助并不能培育全球发展的意识，相反作为工具用以强化势力范围和增强两大冷战阵营的政治经济和意识形态的影响力。由于这种援助机制受制于国家利益的需要，由“利益交换”的逻辑主导，因而难以发展成为全球治理机制的一部分。具体地说，在西欧运作的马歇尔计划与布雷顿森林体系一起促进了西欧地区自由贸易，并且具有抗衡东欧共产主义阵营的目的。在东欧，在柏林墙倒塌前，处于计划经济体制中的苏联东欧各国组建的经互会，也是支持“社会主义阵营”的政策工具。这使国际援助在当时主要被作为国际政治和改善双边关系的工具，而并不具有充分的全球发展内涵。

同时我们也要看到，虽然冷战时期国际发展援助项目和活动设立的本意并不在于全球发展和人类福祉的改进，但这些国际援助活动却客观地为进行全球治理提供了实践基础。马歇尔计划以及其后的欧共体 (包括 OECD) 的发展使西欧各国的经济联系日趋紧密并最终走向一体化。欧洲一体化一方面包容了欧洲福利国家的多样性和国别差异，另一方面也使得各国政策制定者能够接受“欧洲社会模式”作为治理的理想模式来分享政策实践的经验<sup>⑥</sup>，促进了欧洲一体化进程区域合作机制。通过区域治理来建构全球治理机制，并形成一系列的指导理念和规则来引导各国的政策制定导向，在此背景下，欧洲各国的政策实践所建构的欧洲社会模式<sup>⑦</sup> 丰富了全球发展的内容，并为推进全球社会政策的发展奠定了经验基础。在东欧，20 世纪 90 年代

① George V. Manning N, *Socialism, Social Welfare and the Soviet Union*, Routledge & Kegan Paul, London, 1980.

② Bob Deacon, "Medical Care and Health under State Socialism," *International Journal of Health Services* 1984, 14(3), pp. 453-480.

③ 这些著作包括: Deacon, Bob. (1997) *Global social policy: International organizations and the future of welfare*, Sage; Yeates, Nicola (2001). *Globalization and social policy*, London, UK: Sage Publications Ltd; Weiss, L. (ed.) (2003), *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.

④ 丁铎彬:《国际援助制度与发展治理》,《国际观察》2008 年第 2 期。

⑤ 李小云、唐丽霞、武晋:《国际发展援助概论》,北京:社会科学文献出版社,2009 年,第 23—24、31、30 页。

⑥ 冉昊:《全球化对福利国家政治、经济和社会政策影响的逻辑分析》,《中共杭州市委党校学报》2017 年第 3 期。

⑦ Martin De Vlieghe, Paul Vreymans, "Europe's Ailing Social Model: Facts & Fairy-Tale," *The Brussels Journal*, 2006.

初发生的“东欧剧变”使苏联东欧这些转型国家逐渐地从计划经济体系走向市场经济体系。这一重大变化改变了人们对于社会发展前景的期待，认为发展市场经济已经成为全球发展不可避免的方向和趋势。基于这种认识，西方一些政要建议实施“东欧的马歇尔计划”来帮助东欧地区的经济复苏，并进而采取“全球性的马歇尔计划”来帮助世界其他地区的发展。可以说没有冷战格局的打破，就不会形成诸如“全球发展”理念的制度基础。

此外，经济全球化程度的不断提高也是全球化理念得以流行的基本社会经济条件。从东西欧融合的1992年到现在的26年时间里，跨国金融交易和全球贸易量迅速增长。例如在全球经济中，外国直接投资(FDI)和股本流动在年度资本流动总额中所占的份额从2007年的36%上升到2016年的69%。外国投资者持有全球债券在2000年为18%，至2016年上升为31%。在全球贸易领域，世贸组织发布的报告显示，2005–2015年间世界货物贸易和服务贸易增长了近1倍。<sup>①</sup>就信息流动而言，根据麦肯锡于2016年发布的《全球数据和信息的流动报告》显示，从2005年到2014年，全球性的信息数据增长达到了45倍。<sup>②</sup>全球性的高新技术的贸易总额在20世纪90年代占世界贸易总额的10%，到2000年增长到约20%，到了2010年前后已至30%。<sup>③</sup>这些数字表明全球经济一体化的和信息化程度在不断加深。

再者，社会基础的变化、人们的身份认同和社会关系的变化，也为全球发展理念的培育提供了有利条件。自20世纪70年代以来，发达工业化国家中工人、雇主和国家的关系以及身份认同都经历了变化。以往影响社会政策制定的他们在劳动力市场中的阶级成分（工人阶级、农民阶级、企业主阶级等）被弱化，其身份认同向福利国家中无阶级标签的公民身份转化。在生产关系上，弹性就业和自主就业的方式强化了个人自主；工业社会的福特主义生产方式向后福特主义转化；其生活方式也由现代社会向后现代社会转化。<sup>④</sup>在此背景下，人们开始强调新的社会身份，例如美国莱斯特·M.萨拉蒙在90年代就提出了“全球公民”和“全球社会”的概念<sup>⑤</sup>，Lutz Leisering等人提出“全球公民”的概念，并讨论具有超越国家治理含义的全球社会政策目标。

因此，“全球发展”理念的形成得益于多方面的条件。20世纪90年代以来全球经济贸易的互动迅速加深，信息和技术也得到了空前的发展，人们对于世界和自我身份的认知都随之发生了根本性的变化。特别是在90年代初出现的冷战格局打破，深刻地影响了世界格局的变化，东西欧经济体制趋同使全球化发展进入了新阶段。其后的国际发展援助计划的影响不仅仅局限于处于两大阵营中的国家，也影响到欧洲一体化进程并扩展到世界的其他地区。以主权国家为基础的发展援助扩展到了欧洲以外的区域，其他发展中国家也为了维护其国家或地区利益开展区域合作，推进了区域性国际组织的发展和其功能的发挥。当然，要推进全球发展理念的形成，除了具有各种特定的发展条件和社会基础外还需要具有各类社会主体提供的发展驱动力。在这些多样的社会主体中一些国际组织起到了引领性的作用，也为形成“全球发展”理念的具体内容起到关键作用。由此，在解释了全球发展理念形成的社会基础条件后，我们需要进而考虑国际组织所起的作用。

#### 四、国际组织推进全球发展进程的努力

虽然迄今为止主权国家依然在国际政治中起主导作用，但国际组织或跨国组织也成为全球发展进程的主要推进者。在这些组织中联合国组织具有独特的地位。这一组织早在1965年就成立了开发计划署(UNDP)专门从事发展援助事宜。20世纪90年代以来这一组织围绕全球发展议题举办了一系列大会，包括世界环境与发展大会(1992年，提出了可持续发展的理念)；世界人口与发展大会(1994年，强调了人人平

① 世界贸易组织:《世界贸易统计数据》，2017年。

② 麦肯锡:《全球数据和信息的流动报告》，2016年。

③ 联合国工业发展组织:《2011年工业发展报告》，2014年。

④ Anthony Giddens, *Modernity and Self-Identity*, Stanford University Press, 1991.

⑤ Lester M. Salamon, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Volume II, Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2004.

等的发展权);世界妇女大会(1995年,关注促进性别平等);世界粮食峰会(1996年,关注全球粮食安全);全球气候大会(1997年,关注全球环境问题)等。这一组织在形成政策议题,凝聚国际多边机构和各国政府进行协商解决人类问题,形成政策讨论的平台和网络来共同讨论如何应对全球发展的挑战,为国际发展援助和增进人类福祉的全球行动提供行动框架和执行计划等方面都起着领导作用。

除联合国机构之外,20国集团(G20)、世界贸易组织、国际劳工组织、世界银行、上合组织等重要的国家集团和国际组织,也是推进全球发展和进行全球治理的主要社会主体。对于全球发展的目标体系的设立中,世界银行和国际劳工组织都作出了重要贡献并对于各国社会政策的制定具有重要影响力。世界银行自1960年成立以来积极地提供优惠贷款帮助发展中国家的经济发展,而国际劳工组织致力于劳动者利益的保护,在推进三方谈判机制和劳动标准的设立等方面形成了一系列的标准和国际公约,并在2011年制定了社会保障底线的标准<sup>①</sup>,并在2012年的国际劳工大会上通过,其后也得到了世界银行的支持。<sup>②</sup>此外,世界贸易组织在促进自由贸易方面贡献很大,国际开发协会(IDA)和国际金融公司(IFC)等也为受援国的私人企业提供发展援助贷款或鼓励国际私人资本向发展中国家流动。

在全球性的政府组织外,一些政府间的区域合作组织作用逐渐增大,并逐渐成为全球发展进程内容的一部分。在此,欧盟和北欧理事会是具有代表性的区域性组织。欧盟的欧洲投资银行可向公共部门和私人部门提供贷款,投向欧盟区域发展以及欧盟与140多个国家签署的合作协议(其中,包括2013年为推动南欧地区经济增长的贷款计划)。北欧理事会成立以来也通过建立各种专门机构(如北欧投资银行、北欧文化基金与工业发展基金等)以及执行共同的计划和项目来促进北欧地区的协同发展。这些区域性经济合作组织也包括西非经济共同体、拉丁美洲一体化协会、南部非洲发展协会、海湾合作委员会、南亚区域合作联盟等其他区域的政府间协作机构。这些组织设立一些发展援助项目来增进区域发展的驱动力。在中东,石油输出国组织的成员科威特和沙特阿拉伯从1970年开始对周边国家提供发展援助,而南非、印度、尼日利亚和巴西等国家也提供一些小型国际援助项目以巩固其区域大国的地位。<sup>③</sup>这些区域性国际组织活动的初衷大多是为了强化和维护这些发展中国家自身的利益,或者通过与发达国家相抗衡来强化其国际事务中的话语权,但作为结果,他们的实践行动和对于全球发展进程的参与大大地推进了“全球发展”意识的形成。

与此同时,国际非政府组织的影响力也在不断增大。这些组织包括十分广泛的类型,有民间组织、跨国社会运动、非政府社团、政策网络和学术共同体等。它们的活动往往超越主权国家的传统边界,但它们对国际社会的政治和经济进程也具有重大影响。以发展援助为例,在20世纪90年代以前,官方援助在国际援助的总额中占的比重很大而非政府组织所起的作用十分有限,但这种情况自90年代以来开始发生变化,非官方援助逐渐增多,来自于民间的援助资金在增加。例如OECD统计数据显示,在2014—2016年间来自于私人资金的发展援助为4100亿、1100亿和1200亿美元,与官方援助的额度(1700亿、1600亿和1700亿美元)可以相媲美。<sup>④</sup>而且,随着非政府组织的能力提升和影响力的扩大,近年来出现逐渐增多的主权国家将援助资金交给国际组织来运作的状况。

在全球治理的机制运作中,随着各种国际组织的发展和区域性的国际经济政治组织加速成长,越来越多的非政府组织加入全球治理的机制,使国际治理结构出现了多元化和多中心的特点。在一个多极世界中形成各个地区各具特色的地区秩序,形成“去中心的全球主义”的现象。<sup>⑤</sup>这些变化都有助于推进全球治理机制的多元化。与此同时,许多国际非政府组织也会通过其对于各国的政策议程的影响来推进全球治理机制的运作。跨国企业的兴起、国际组织和非政府组织的发展,都将其所倡导的全球发展的政策导向有意无

① Swank D, 'Globalization', in Castles et al. (eds.), *The Oxford Handbook of The Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 318-330.

② 汤蓓:《试析国际组织的协同治理策略——以国际劳工组织推广“社会保障底线”政策为例》,《国际观察》2017年第3期。

③ Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* University of Chicago Press, 2007, p. 33.

④ Thomas Richard Davis, "The Transformation of International NGO's and Their Impact on Development Aid," in *Aid Emerging Economies and Global Policies*, The Graduate Institute GENVEA, 2011, pp. 48-49.

⑤ Barry Buzan, "A World Order Without Superpowers: Decentred Globalism," *International Relations*, Vol. 25, No. 1, 2011, pp. 3-25.

意地影响到了国家间的援助行为。这些发展突出地表现在各国为了改善国家治理的状况而强化政府组织与国际组织和当地民间组织的互动，从而弱化了主权国家参与全球治理活动的功利性而强化了其全人类性。这有助于协调不同社会主体在全球治理中的互动，从而逐渐形成新的全球协调机制。

总之，自 20 世纪 90 年代以来以往基于国家利益而给予的多边援助在冷战结束后逐渐地向全球治理的工具转化。在国际援助实践活动的推进下，国家之间的相互帮助和互相支持的行动（无论是出于功利的还是人道主义的目的）都在一定程度上强化了“世界”的观念，并进而培育了“全球”的理念。各种国际组织（官方的和非官方的）都积极行动推进这一进程，尽管它们的政策导向具有明显的差异。一些组织（如国际劳工组织）站在劳工保护的视角进行工作而被认为是全球治理中的左翼力量；也有一些组织（如世界银行）因大力倡导民营化和市场化的战略被视为推进全球化的右翼力量；还有一些组织（如联合国）倡导的政策建议比较中立，因而可以被左翼右翼等各方面所接受。虽然这些组织所倡导的政策导向各异，但它们共同推进了全球发展目标的逐渐形成，并构造了全球发展的政策框架。它们介入全球对话和协调机制，对基本人权保障标准进行规范化，对于全球经济发展的关税门槛的国际仲裁和协调国际组织各方参与的治理规则的制定，这些进展都构成了新的全球治理机制的基础和内容。

## 五、全球发展目标体系的形成及其政策理念

在这些发展因素的推动下，全球发展目标体系逐渐成型并不断地丰富。作为这一体系成形的标志，1999 年联合国大会通过了千年计划（或世纪目标），确立了在 21 世纪要争取达成的全球发展目标。这些目标包括消灭极端贫穷和饥饿、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、对抗艾滋病病毒以及其他疾病、确保环境的可持续能力、全球合作促进发展等八个方面。这些目标延续了联合国体系一直倡导的反贫困、普及教育和保障妇女儿童权利的政策导向。在 2000 年举行的联合国首脑会议上，有 189 个国家签署了《联合国千年宣言》。2002 年，联合国秘书长启动了“千年项目”，目标是制定一项具体的行动计划以便在全球范围内实现减贫、饥饿和疾病等问题。2010 年 3 月在南非德班召开的金砖国家峰会通过了《德班宣言》，强调全球发展议程应基于千年发展目标框架。<sup>①</sup>同年 9 月，在千年发展目标首脑会议中各国承诺将确定行动议程、政策和战略以达成在 2015 年实现千年计划的目标。

千年计划设立了 15 年作为计划执行的第一个阶段，并为达成这些目标设立了具体的指标。在 2015 年，联合国组织对于自 2000 年开始执行的千年计划目标的执行情况进行了评估。评估认为，尽管在许多方面人类社会的福利状况近年来取得了一些积极的改进，但千年计划总体的实现程度并不高。由此，联合国在 2015 年发布了 2030 可持续发展议程，进一步补充并丰富了千年计划。这一议程设立了 17 项发展目标，包括反贫困、实现粮食安全、促进农业可持续发展、增进人们的健康、确保教育公平、实现性别平等、保护环境的可持续性、减少国家之间的不平等、促进司法公正、发展全球伙伴关系等。

全球发展目标体系，是世界各国为了应对人类社会目前所面临的挑战进行工作的行动纲领。这些目标反映了人们对于全球发展所面临的重大挑战和威胁的认识并达成一定的共识。这些挑战主要表现在以下六个方面：老龄化社会的挑战；国际移民的挑战；民粹主义和恐怖主义的挑战；环境的可持续性问题；世界秩序的重构产生的挑战；城市化带来的挑战。在全球治理方面，当今社会也面临着种种危机，包括全球性金融危机、政治动荡与人道主义灾难、大规模杀伤性武器的扩散、气候变暖与生态恶化、艾滋病与流行病控制等问题。<sup>②</sup>这些全球发展所面临的问题只有通过各国政府的共同努力以及政府组织与非政府组织的合作才能够得到解决。因此，我们要正视全球治理的必要性和必然性，不仅仅在于维护经济秩序的治理，也是社会事务的管理和政治秩序的重建的需要。

要切实落实全球发展的这些指标，我们必须做好以下方面工作。一是倡导人类安全理论，强调对于人

① 张春：《构建新型全球发展伙伴关系——中非合作对国际发展合作的贡献》，《国际展望》2013 年第 3 期。

② 陈家刚：《全球治理：发展脉络与基本逻辑》，《中国社会科学》2016 年第 6 期。

类基本生存权利的保护。人类安全理论强调人类不同于动物的特点，他们的生存权利应该得到社会的保护。在此，国际劳动组织作出了积极的贡献。该组织在 2004 年提出社会保障底线的倡议，要求把保障人类生存的基本权利作为人类社会所具有的责任和使命来理解。这与以往福利国家理论中关于公民权的保护不同，也与其政策设计中注重收入再分配的聚焦点不同，而是在反贫困、区域发展和社会经济保障，以及女权、社会保护、儿童权利的相关议题领域中进行工作任务的强化。其他许多国际组织也在保障人类基本权利方面作出了努力和贡献，例如世界粮食计划署、联合国儿童基金会、联合国妇女署等机构，这就促使人们形成共识，把对于人类安全的基本保护成为全球发展的基本内容。

二是发展全球发展指标体系及其测量。在千年计划和 2030 可持续发展议程中，联合国设立了一系列指标来反映如何维持人们有尊严的生活和防止社会排斥现象。这些要求反映了在全球发展进程中人们生活水平的提高和生活环境改善的状况。在此，学者们采用各种社会指标体系来进行社会测量，分析其对于全球发展进程的影响及其成效。Abbott 和 Claire 提出了丰裕社会的指标体系 (decent Society)<sup>①</sup>，而林卡和李骅则采用社会质量指标体系来比较不同国家所具有的社会质量状态。<sup>②</sup>在这些指标体系中，联合国开发计划署 (UNDP) 采用的人类发展指数 (HDI) 是最为流行的，可以为我们衡量各国社会经济发展水平提供了关键指标。<sup>③</sup>但这一体系采用的指标过少，限制了考察的综合性，因而有待于采用其他指标体系研究的成果进行补充和扩展。这些有关发展指标的研究都为研究全球发展的理念和全球社会政策分析提供了理论基础，也可以为各国政府制定发展战略方面提供参考和借鉴。

三是推进两大发展理念的影响力，即可持续发展和包容性发展。全球发展包含与发展相关的各方面内容，包括经济增长，社会投资，社区发展，公民参与等。在这些内容中，发展的可持续性和包容性被认为是关键问题。<sup>④</sup>前者首先体现在环境保护和经济发展方面，后者则包括制度的开放性和社会体系的包容性。包容性发展的理念强调公平公正的发展，使社会和经济发展的成果可以为全体民众所共享。由此，大力推进各种增进社会包容和可持续发展的社会政策项目是我们为增进人们的福祉、提升人们的生活质量和社会质量进行的努力的成果。这种认识为联合国计划开发署、世界银行、亚洲发展银行、东盟和欧盟及其他区域组织所认同，并且形成了一系列的研究报告来反映全球在这些方面的发展状况。这些工作促使这两大发展理念逐渐成为全球治理和社会政策制定的理论基础，也是各国在制定国家发展战略时必须正视的问题。

必须指出，全球发展的需求可以通过落实到各项全球发展目标体系中的指标反映出来，也需要通过这些指标来反映社会发展到现在时代所需要解决的问题和条件。确立这些政策实践的重点是为了应对全球发展所面临的挑战，界定实现全球发展目标的现实条件以便分析和论证这些目标的合理性和必要性。这就需要我们在全球化的背景中来讨论全球社会政策，确切把握时代的脉络并具有综合的视野，运用国际关系、社会政策和社会学的知识进行整合与分析，大力倡导全球发展和全球治理的理念。我们也要明确全球社会政策研究所要承担的任务，把全球社会政策的讨论焦点从公民权转向人类社会的发展，加深对于实现这些目标所需要的现实条件的认识并展望未来的发展方向。

总之，经历了近七十年发展历程（从马歇尔计划算起），当代社会发展的目标定位逐渐从主权国家基于国家功利性主义的发展援助扩展到基于人类的整体利益来看待全球发展，从聚焦国家发展目标和追求国家秩序管理扩展到人类发展和全球治理议题的讨论。影响这一进程的因素很多，而本文则把国际格局的改变、社会基础的演化、国际组织的积极推进作为最为关键的因素来进行阐释。它回溯了对于国际发展进行讨论的理论基础，国际发展援助机制的逐渐成长，世界格局的变化，国际政府和非政府组织的影响等因素，以便对全球治理的机制、路径展开具体分析。本研究强调全球化发展到今天，全球治理机制的运作呈现出多元化和多样化的状态。其中，全球发展目标这一议题对于全球治理机制的运作具有十分重要的意义。它

① P Abbott, C Wallace, R Sapsford, "Towards a Decent Society," *International Society for Quality of Life Studies*, 2015.

② Ka Lin, Hua Li, "Mapping Social Quality Clusters and Its Implications," *Social Indicators Research (SSCI)*, 2017, vol. 134(2), pp. 403-419.

③ 参见联合国开发计划署 (UNDP), 《1990 年人文发展报告》，1990 年。

④ I Sachs, "Inclusive Development Strategy in an Era of Globalization," *Social Science Electronic Publishing*, 2004, pp. 313-318.



有助于各方社会行动主体在全球发展议程上达成价值共识并为此进行努力，也有助于我们增强“人类命运共同体”的意识，使我们的视野超越民族国家的藩篱，为全球发展提供新的驱动力。

[ 本文获 CIDRN 中英合作项目和浙江大学文科教师教学科研发展专项项目资助 ]

( 责任编辑：王胜强 )

## The Construction of the Idea “Global Development” and Its Social Basis

LIN Ka, HU Ke, ZHOU Hong

**Abstract:** With the changes in the global political and economic environment, a new pattern of global governance is gradually emerging worldwide. In the new era of global development, understandings of the problems and prospects faced by global governance are constantly deepening, and the concept of global development, as well as developmental targets, have been restructured. This study seeks to explain the stages and causes of the historical process of this development, and also examines the changes in the political economy, international relations, and social organization that advance this evolutionary process. Among these factors, the paper pays particular attention to the impact from the evolution of the institutional environment along with the organizational foundation, and reveals the expansion of the theoretical basis associated with this and the progress of international aid practices. Understanding these changes has important implications for elucidating the content of the concepts underpinning global development, global social policies and orientation, and the characteristics of contemporary global governance mechanisms. It also helps us advance the concept of a community for a shared human destiny, promote inclusive development, and improve human security in order to improve social quality.

**Key words:** globalization, global development, global governance, global social policy