

# 国际发展合作的绿色转型

## ——进程、动力和影响

余博闻

**[摘要]** 国际发展合作正在经历绿色转型。包括联合国、多边开发银行和各捐助国在内的各类行为体正努力将环境治理,尤其是气候治理的目标和方法融入国际发展合作的目标设置、组织管理、项目设计和融资过程之中。国际发展合作绿色转型经历了从保守到进取、从简单到全面、从理念到实践的不断深化的发展进程。当前,国际发展合作绿色转型正处于系统性深化但分歧初现的新阶段,各方在建章立制方面取得了新进展,围绕环境议题的专项发展合作也大大增加,但围绕原则和标准的分歧为绿色转型带来了不确定性。国际发展合作绿色转型受规范、制度和竞争三大逻辑驱动,它们共同驱动国际发展合作吸纳更多来自环境和气候治理领域的理念和规则,并推动相关项目和资金的增加,而竞争逻辑则是分歧产生的主要原因。国际发展合作绿色转型有利于国际公共物品的提质升级,但其中也可能引发制度碎片化、不同目标间难以平衡的风险。

**[关键词]** 国际发展合作;绿色转型;可持续发展目标;规范;竞争

**[中图分类号]** D815

**[文献标识码]** A

**DOI:** 10.13654/j.cnki.naf.2025.03.007

**[文章编号]** 1003-7411(2025)03-0111-(16)

**[收稿日期]** 2024-12-01

**[基金项目]** 国家社会科学基金一般项目(24BGJ027)

**[作者简介]** 余博闻,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授。(上海 200433)

### 一、引言

随着全球环境治理的推进,环境治理的目标、原则、规则和政策开始对国际政治经济体系的诸多方面产生影响。环境治理从逻辑上要求国家内部发展模式的转型,而国际发展合作作为一种以援助和优惠融资促进目标国经济和社会发展的国际公共产品供给活动,更是环境治理进程必然触及的议题领域。然而,由于早期的国际发展合作领域有相对封闭和保守的特点,该领域内的主要实体——以世界银行为代表的多边开发银行和作为主要捐助国的发达国家——所制定的政策最初很少考虑环境效益,许多项目甚至造成了负面的环境影响。这不但不利于经济增长、减贫等传统国际发展目标的实现,也对全球环境治理目标的达成产生负面影响。由此,国际发展合作的绿色转型成为一项重大课题。

自20世纪80年代起,世界银行和主要捐助国在各方压力下开始推动国际发展合作的绿色

转型。一些绿色转型的倡导者将这一转型进程定义为“环境主流化”(environmental mainstreaming),即将环境治理的目标、原则和方法融入非环境议题领域(如国际发展合作、贸易、金融等),使相关行为体在制定治理目标、建构制度,以及设计政策和项目时皆充分考虑环境影响和效益。<sup>[1]</sup>随着气候治理逐渐成为环境治理议程中最重要的议题,人们也越来越多地使用“绿色转型”(Greening)概念,这一概念虽然仍包含生物多样性、污染和荒漠化维度,但其尤其强调国际发展合作应与气候治理目标——减少温室气体排放(减缓)和适应气候变化(适应)——充分融合。<sup>[2]</sup>国际发展合作绿色转型进程经历了从保守到进取、从简单到全面、从理念到实践的不断深化的发展历程。转型从减轻传统项目的负面气候和环境影响开始,逐渐向更机制化、系统化的环境管理和气候治理导向的项目设计转变。同时,绿色转型不但带来国际发展公共物品的升级和优化,也产生了新的规则和标准,以及围绕这些规则和标准的分歧。

既有文献探究了国际发展合作绿色转型的历史和一般原理<sup>[3]</sup>、传统捐助方(如欧盟)<sup>[4]</sup>和新兴捐助国(如中国)国际发展合作实践的绿色转型(包括绿色“一带一路”建设)<sup>[5]</sup>、主要国际机构(如世界银行)的绿色转型<sup>[6]</sup>等议题,但多数研究主要是针对单个案例的政策梳理、技术性展望和建议,缺乏在超越单个案例的基础上,以国际政治的视角对长时段历史进程的全面总结,也少有对推动绿色转型进程的动力机制的系统性研究。即便有一些研究触及了动力机制问题,但它们也往往只是从单个动力(如规范传播<sup>[7]</sup>、国家强制力<sup>[8]</sup>)切入,这并不全面。此外,尚没有研究注意到近年来国际发展合作领域围绕绿色标准和规则的分歧。有鉴于此,本文力争做出如下贡献:一是系统性梳理国际发展合作绿色转型的历史进程和当前进展,明确逐渐显现的矛盾和分歧;二是分析绿色转型背后的动力机制;三是讨论绿色转型的影响。

## 二、国际发展合作绿色转型的进程

### (一)从起步到提升(20世纪80年代末到21世纪初)

传统上,国际发展合作的核心目标是促进发展中国家经济和社会领域物质条件的改善。在此目标下,生产经营性援助(如工厂、农场)和经济基础设施(如公路、铁路、水坝、电力系统)成为早期国际发展合作的重点。在20世纪50~70年代,无论是传统捐助方还是以世界银行为代表的多边开发银行,都资助了大量此类项目。工业化和基础设施是国家,尤其是发展中国家实现经济增长和减贫目标所必需的,但相关项目也可能对当地生态环境造成破坏。即便如此,在发展理念突出物质意义上的增长的年代,无论是发展中国家、发达国家还是世界银行的环保意识都明显不足,对于相关项目的环境风险缺乏预先考量。

自20世纪80年代末开始,一些重要的多边文件被通过,这开启了国际发展合作绿色转型的进程。1987年,《我们共同的未来》报告首次明确阐释了“可持续发展”的内涵,强调了在经济和环境间寻求平衡的重要性。1992年的联合国环境与发展大会正式将经济发展与环境保护结合起来,通过了《里约环境与发展宣言》《21世纪议程》《联合国气候变化框架公约》《生物多样性公约》等一系列里程碑式的多边文件。其中,《里约环境与发展宣言》明确指出:“为了实现可持续发展,环境保护应是发展进程的一个组成部分。”而《21世纪议程》也专设章节讨论

将环境与发展目标相结合的方法。虽然早期的多边文件已经明确呼吁整合环境和发展,但这些宏观呼吁在落实过程中仍受到所谓“自由环境主义”理念(将以经济增长定义的发展视为第一位目标,且强调用自由主义经济手段解决环境问题)的抑制。<sup>[9]</sup>同时,国际发展合作作为一个由权威性国际机构(如世界银行)和富国俱乐部(即经济合作与发展组织)把持的议题领域,并不会轻易地被环境治理理念和议程所影响。结果,虽然世界银行等多边开发银行早在20世纪70年代末80年代初就开始在文件中提及环境的重要性,并设置了与环境风险评估有关的部门,但相关表态多数停留在目标设置层面,且环保部门也是弱小和边缘化的。<sup>[10]</sup>此外,即便是晚至2000年制定的千年发展目标(MDGs)也将“减贫”视为核心目标,而将环境议题视为次要、单列的目标。

在上述背景下,早期的国际发展合作绿色转型的主题,是减轻多边开发银行和主要捐助国所资助的生产性项目和基础设施项目的负面环境影响。在非政府组织和部分成员国(主要是美国)的共同推动下,世界银行自20世纪80年代末90年代初开始逐步开发出一套“安全保障”政策(safeguards)。其在环境方面先是要求在项目事后进行“环境影响评价”(EIA),后逐渐发展为在项目设计之前进行“战略环境评价”(SEA)。相关政策旨在通过系统性环境评估来筛选项目,并通过要求借款国采取相应环境保障政策来减少项目的环境风险。<sup>[11]</sup>与世界银行类似,其他地区多边开发银行也建立了类似的环境安全保障政策。<sup>[12]</sup>

除了多边开发银行,传统捐助方也逐渐开始推动援助项目的绿色转型。经济合作与发展组织(OECD)成员国于1991年召开发展与环境部长会议,会议的政策声明要求捐助国将可持续发展作为发展合作的共同目标。OECD的发展援助委员会(OECD-DAC)随后很快制定了“环境影响评价”指南。1996年,OECD-DAC发布《塑造21世纪:发展合作的贡献》报告,呼吁各国建立可持续发展国家战略。其随后又发布一系列指南,力图指导可持续发展战略的制定,使之充分整合气候、生物多样性和荒漠化治理相关目标。<sup>[13]</sup>2006年,OECD发展和环境部长会议通过了一项共同行动计划,以在气候治理、能力建设、水资源供应和治理这三大优先领域加强行动。在OECD框架外,八国集团、欧盟等也通过政策协调要求成员国将环境要素整合进各类政策体系(包括发展合作政策)中。除了政策和制度层面的行动外,OECD-DAC成员国也增加了对环境相关项目的资金支持。OECD-DAC于20世纪末开始在统计中为援助项目打上“里约标签”,以反映项目对生物多样性、荒漠化、减缓、适应相关目标的贡献。但是,由于统计方法过于宽泛,其有夸大捐助国的环境气候贡献之嫌。有学者指出,如果只统计被标记为直接以环境保护为目标的项目资金,2002~2007年间相关资金仅有10~20亿美元,占OECD成员国官方发展援助总额的1%~2%。<sup>[14]</sup>

联合国专门机构也自21世纪初开始加大了对绿色转型的推动力度。2005年,联合国开发计划署(UNDP)和联合国环境署(UNEP)联合推出“贫困—环境倡议”(PEI)。该计划的核心目标是实现发展政策制定和项目设计过程中的“环境主流化”,提升政府在政策制定中的环境意识,促进经济、社会与环境的协调发展。<sup>[15]</sup>

综上所述,20世纪80年代到21世纪最初几年的国际发展合作绿色转型强调的是设置愿景、机构和“不伤害”(do no harm)这样相对保守的工作。正如MDG所规定的,国际发展合作

的核心治理目标仍是物质意义上的减贫。世界银行的绿色转型主要旨在减轻环境风险。传统捐助国以 OECD-DAC 为平台出台了越来越多的政策声明和指南,但根据 OECD 自己的评估,这些文件的可操作性还有待进一步提升,其落实情况也较差。<sup>[13]</sup>联合国开发计划署和环境署的工作具有一定的开创性,但其尚需要进一步整合到国际发展合作领域内各行为体的实践中。同时,主要捐助国为支持环境和气候治理目标提供的资金也较少。

## (二) 深化发展但分歧初现(2009年至今)

2009年以来,受金融危机,以及哥本哈根气候大会后非国家、市场导向的气候治理力量兴起的影响,绿色增长理念开始流行,人们开始跳出传统上仅将环境和气候治理视为经济发展的负面效应的窠臼,开始将环境和气候治理视为发展的题中之义,并开始将绿色发展视为新的增长引擎。随着多边层面制定后 MGDs 发展议程的进程的开启,国际发展合作的绿色转型得到进一步深化。2012年的联合国可持续发展大会通过了《我们希望的未來》文件,开启了制定新国际发展目标的进程。2015年的联合国可持续发展峰会通过了《2030年可持续发展议程》(SDGs)。同年12月,《巴黎协定》通过,为全球气候治理设立了新的多边制度框架。在此背景下,国际发展合作的绿色转型进一步深化,具体表现在三个方面:一是在发展合作目标设定上,环境尤其是气候治理的地位更加突出;二是发展合作的全流程环境治理体系更加完善;三是针对环境和气候议题的专项发展合作增多。

第一,在发展合作目标设定上,各类实体进一步宣示将推动国际发展合作与环境尤其是气候治理目标的整合。如前文所述,OECD-DAC 在 20 世纪末便在话语上强调了环境政策整合。与之相比,多边开发银行的系统性转变主要是在本阶段发生的。世界银行于 2013 年再次强调推动环境可持续性对减贫这一世界银行的宗旨的必要支持作用。<sup>[16]</sup>2014 年,世界银行开始制定一套全新的《环境与社会框架》。在一份解释性文件中,世界银行明确提出要利用此框架扩大安全保障的范围,以使之能够覆盖气候变化、资源可持续利用等议题。<sup>[17]</sup>这反映出世界银行对环境治理所涉及议题范围的认识有所扩展。亚洲开发银行、美洲开发银行、非洲银行等地区多边开发银行也都先后将环境可持续性纳入其工作重点之中。<sup>[10]</sup>可以说,通过一系列调整,多边开发银行在环境承诺方面赶上了 OECD-DAC 的进度,不再如过去那样仅从风险角度讨论环境问题,而是更加明确了环境与物质性的发展同等的中心地位。此外,欧盟的《欧洲绿色协议》(2019)在目标设置方面更进一步聚焦气候,强调所有项目和政策都必须有助于实现到 2050 年实现气候中和与建立气候适应能力的总体目标。新兴援助国中,中国也自 2015 年开始强调“一带一路”建设的环保维度,并于 2017 年正式提出建设绿色“一带一路”总体目标。

第二,在发展合作的全流程环境治理方面,UNDP 和 UNEP 的 PEI 于 2011 年提出了一套“环境主流化”框架,围绕初步环境评估、主流化、执行三大步骤,提出了包括提升认识、能力建设、融资机制建设在内的共 15 项操作化政策建议。<sup>[18]</sup>2018 年,PEI 被升级为全新的“贫困—环境行动”(PEA),其在 PEI 的基础上更加强引导公共和私人资金与贫困、环境和气候目标对齐。<sup>[19]</sup>世界银行于 2016 年正式出台了全新的“环境和社会框架”。这一新框架取代了传统的安全保障政策体系。该框架明确了在发放援助借款时必须考虑的十个标准,其中第一、三、六分

别涉及环境和社会风险评估和管理、防止污染、生物多样性保护及自然资源的可持续管理等与环境治理目标直接相关的内容。<sup>[20]</sup>其中气候相关内容独立成章,是安全保障体系中前所未有的。此外,新的“环境和社会框架”对保障责任的要求更加清晰,规则的整合程度更高,规则对借款国的响应也更灵活。在此框架下,世界银行继续强调项目设计阶段的风险评价,以及对借款国国内环保制度体系的审查,但其一改之前对安全保障落实情况缺乏全流程监督的做法,而是将监督延伸到了项目执行阶段,这是一大飞跃。<sup>[6]</sup>OECD对成员国的指导也更加精细化。随着2008年以来一系列指导文件的发布,与世界银行类似的“战略环境评价”成为OECD成员国制定国际发展合作政策(包括国家战略、财政支持项目、部门路径、执行阶段等)时的必要程序。<sup>[21]</sup>2009年,OECD-DAC和OECD的环境政策委员会(EPOC)共同发布了《关于将气候变化适应纳入发展合作的政策指导》,为如何理解气候问题,如何在项目设计时充分考察环境影响提供了更具可操作性的指导意见。<sup>[22]</sup>此外,欧盟于2016年出台了《将环境和气候变化纳入欧盟国际合作》文件,强调在规划阶段应编制国家环境资料(Country Environmental Profile, CEP),在设计阶段应加强战略环境评价、环境影响评价和气候风险评价,并针对项目执行和评估阶段如何纳入环境要素提出了要求。在新兴捐助国中,中国在2017年发布的《关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见》《“一带一路”生态环境保护合作规划》中,提出了关于信息交流、项目设计、示范平台搭建、重点领域、能力建设等方面的合作举措,并对企业遵守环保法规提出更高要求。值得注意的是,在基础设施发展合作重新被提上议事日程的背景下,各方对发展合作全流程环境治理的重视塑造了“可持续基础设施”议程的主要特征,即强调对传统基础设施项目加强环境评估、可持续认证和环境影响管理,并同时鼓励捐助方设置更多的有利于绿色发展的基础设施项目(如清洁能源项目)。<sup>[23]</sup>

第三,针对环境和气候议题的专项发展合作增多。世界银行全方位地增强了对环境治理的支持。世界银行工作的重点领域是生物多样性、海洋、污染、自然资本、塑料污染治理、森林等。在这些领域中,世界银行选取重点国家,开展技术支持、数据支持、政策咨询、直接出资等发展合作工作。世界银行自己记录的大额出资包括:在生物多样性领域,其于2023财年出资37亿美元,比2022财年增长31%;在海洋领域,其于2018年为“西非沿海区域管理项目”出资2.1亿美元;在污染治理领域,其在2013~2017年间为中国的空气质量改善工作出资10亿美元。<sup>[24]</sup>OECD-DAC的相关专项合作也大大加强,一些代表性数据包括:OECD-DAC提供的生物多样性专项融资在2015年达到73亿美元,到2022年达到154亿美元;<sup>[25]</sup>其在2022年为抗击荒漠化和土壤退化投资115亿美元;<sup>[26]</sup>其在2022年为可持续海洋经济投入24亿美元。<sup>[27]</sup>

加强对气候治理的专门支持(世界银行和OECD都将气候行动单列进行报告)成为国际发展合作绿色转型的重点。世界银行于2019年表示要在2021~2025财年为适应气候变化筹集500亿美元资金,这是2015~2018财年的2倍有余。<sup>[28]</sup>2023年的迪拜气候大会上,世界银行进一步宣布要将其下一财年45%的融资投向与气候相关的项目。有学者对2010~2021年间2745个世界银行项目进行了分析,得出结论:世界银行与气候融资相关的项目自2015年以来增长了4倍之多,当然,其中很大一部分项目只是将减缓和适应作为众多目标之一。<sup>[29]</sup>其他多边开发银行也有所行动。例如,亚洲开发银行2023年提供气候行动资金98亿美元,占出资总额的41%;<sup>[30]</sup>

亚投行也设立了到2025年气候融资至少要占核准融资总额的50%的目标。<sup>[31]</sup>一份2020年的数据显示,多边开发银行所提供的气候融资共计332亿美元,占全球气候融资总额(这一总额计算《联合国气候变化框架公约》下主权国家、气候基金和私人部门的出资)的近40%。<sup>[32]</sup>传统捐助方也加强了资金供给。根据OECD-DAC 2024年的数据,自2014年以来,DAC成员国官方发展援助中用于推进减缓和适应目标的项目无论是从绝对金额还是从其占官方发展援助总金额的比例来看,都呈现上升趋势。2021~2022年,与气候目标相关的官方发展援助达到500亿美元/每年,占总官方发展援助额的32.9%(2020~2021年均值为30.6%)。其中,34%涉及适应目标、37%涉及减缓目标、29%兼具两个目标。<sup>[33]</sup>作为发展中国家,中国在没有出资义务的情况下,也力所能及地支持发展中国家。根据全球发展中心(CGD)的研究,自2013年以来,中国每年为发展中国家贡献的气候资金大约在38亿美元。<sup>[34]</sup>除了强调增加与气候相关的融资和项目,退出与高碳排放行业相关的项目成为风潮。2021年5月21日,G7成员共宣布要到当年年底停止对煤炭项目提供国际融资,并逐步取消对所有化石能源的资金支持。中国也于2021年9月21日宣布不再新建海外煤电项目。

综上,2012年以来,国际发展合作绿色转型进程已经取得一系列重大、可喜的进展:目标设置更加明确(尤其是明确与气候治理目标对齐)、管理规则和操作流程更加系统化、合作资金/运行资金也大大增加。但是,随着绿色转型进程的推进,各方就转型的原则和标准问题开始出现分歧,突出表现在三方面。其一,在国际发展合作绿色转型的总体原则方面。传统捐助方和世界银行虽然都较之前更重视环境规则的弹性,但其环评标准是趋严的,对受援国的监督力度是增加的,这令不少发展中国家不满,认为绿色转型带来了新的“条件性”。<sup>[44]</sup>其二,关于发展合作的优先领域,发展中国家一贯批评发达国家在减贫资金供给方面贡献度不足,而有学者指出,2013到2018年间,OECD-DAC官方发展援助中的气候专项资金增加了150亿美元,而援助资金总额只增加了120亿美元,说明减贫专项资金量事实上下降了,这与发展中国家利益明显不符。<sup>[35]</sup>其三,围绕“可持续基础设施”的发展合作已经成为国际发展合作的新增长点,但对于什么样的基础设施项目是符合绿色标准的、可持续的,各方也有很不一样的看法。西方单方面炮制了以《蓝点网络:高质量基础设施投资全球认证框架提案》为代表的所谓“高质量”“可持续”基础设施标准。《蓝点网络》标准体系共设置了10大类标准,但其中只有2大类直接涉及环境议题,其他均是关于融资手段、社会赋能、腐败防控、人权等指标。由此,西方在原本应聚焦基础设施的可持续发展的规则体系中加入许多意识形态内容,导致规则体系的封闭化和意识形态化,这造成了很大的争议。以中国为代表的新兴捐助国更强调受援国的高度自主性,主张自下而上地、渐进地制定相关政策和规则,强调环境和发展的协同。中国发起的、用以支持绿色“一带一路”建设的政策协调平台“一带一路”绿色发展国际联盟并不强推某一套绿色发展合作模式,而是重在收集、展示和推广各方的成功案例。这是典型的自下而上的政策建构路径。此外,“一带一路”绿色发展国际联盟于2020年推出了“红绿灯系统”,用于在立项阶段提示项目的环境风险。这一系统的特色在于,其不仅考虑项目全生命周期的环境影响,还考虑到当地的发展需求以及是否可以采取措施于事后补偿项目的负面环境影响。这些都更接近发展中国家的诉求,与西方模式形成差异。

### 三、国际发展合作绿色转型的动力

国际发展合作的绿色转型是一个环境领域的治理理念和方法穿越议题领域的屏障,产生跨议题影响的过程。从学理上说,这一过程可以被视作一个规范丛集不断丰富化、层次化的过程。在此过程中,规范从宏观理念走向具体实践,并伴随着实践层次不同子规范之间(虽然这些规范可能共享一个总体目标)的竞争和融合。<sup>[36]</sup>由于规范丛集的发展是一个由简单到复杂、由抽象到具体,并可能出现分化的过程,不同阶段规范丛集的演化也就存在不同的主导动力机制。根据余博闻所提出的“全球治理深度变革”机制,当全球治理出现理念层次的变革时,其所需要的主导性动力机制是话语和政治权力,而当全球治理变革深入到富含实践元素的方案层次时,所需要的动力就会具有更强的复合性。<sup>[37]</sup>结合此理论和国际发展合作议题的特点,本文认为,国际发展合作绿色转型由规范、制度和竞争三大逻辑驱动(见图1)。在绿色转型初期,规范建构和传播是环境非政府组织向国家和主要国际机构(如世界银行)施压的主要手段,其推动了世界银行环境安全保障政策的建立,而世界银行的转型又对其他国际机构产生规范性影响。接下来,多边气候制度和SDGs这类权威性多边文件要求主导性国际机构(如联合国和世界银行)积极进行制度对接,这种制度逻辑与环境治理规范协同发力,使得多边制度和多边层次的发展目标成为各方在设置规则、标准、项目和分配资金时的参照点。绿色导向的新项目和融资带来新的资源和权威,叠加大国和国际机构间竞争的加剧,又促使各方加大对绿色发展合作项目的支持,也促使各方围绕绿色转型的方法、政策、规则等产生分歧和争议。在此过程中,理念因素也影响了各方对竞争手段的选择。

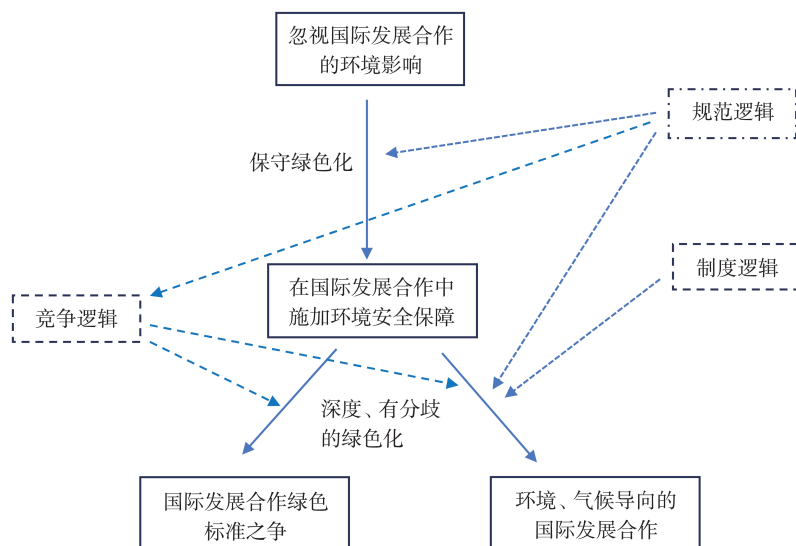


图1 国际发展合作绿色转型的动力机制

资料来源:作者自制。实线箭头代表变化过程,虚线箭头代表影响。

#### (一) 规范逻辑

环境保护规范的兴起和非政府组织的规范倡导行动对于国际发展合作绿色转型的启动至

关重要。由于国际发展合作的历史较全球环境和气候治理更为悠久,本领域内早期形成的治理目标和方法皆以经济建设为中心,并未将环境和气候治理目标纳入考虑范围内。如前文所述,虽然联合国层面自20世纪80年代末起开始重视环境和发展的关联性,但多边文件中的表述即便被多边开发银行和捐助国所采用,也并不一定直接转移到实践中。在这里,国际非政府组织(INGOs)和知识共同体都发挥了各自的规范性影响。首先,INGOs通过组织抗议、示威等手段,广泛宣传世界银行的萨达尔·萨诺瓦水坝(Sardar Sarovar Dam,印度)等项目的负面环境影响,从而直接给世界银行施加压力。<sup>[8]</sup>INGOs还积极游说世界银行的主要成员国美国的国会,促使后者于20世纪90年代初通过法案,要求只有在世界银行制定安全保障政策的情况下才能为其注资,这进一步推动后者制定相关政策。<sup>[7]</sup>其次,气候治理领域以政府间气候变化专门委员会(IPCC)为平台组织起来的跨国知识共同体也借助其专业和政治双重权威,对更广泛的全球治理议题发挥影响。例如,2007年IPCC的第四次评估报告明确强调将气候问题纳入决策主流是可持续发展的关键条件。这一结论被诸多国际机构所引述,作为规则和政策改革的依据。

随着权威性多边机构吸收了新规范,它们自身也会进一步助力规范向其他地区性机构和发展中国家扩散。例如,UNDP和UNEP的PEI和后来的PEA都强调能力建设、伙伴关系、信息交换等有助于规范扩散的工作重点。世界银行本身也是新规范的推广者,其绿色发展部门为各个国家和地区的绿色发展提供各种微观工具和指导意见。世界银行设置的安全保障政策(尤其是其中的“环境影响评价”)很快被其他多边开发银行吸收。<sup>[12]</sup>美洲开发银行、亚洲开发银行、非洲开发银行、欧洲复兴开发银行,甚至OECD在其各自安全保障规则中所设定的保障标准,以及其为安全保障政策运行所设置的问责机制也皆与世界银行几乎完全一致。<sup>[38]</sup>这些都是机构间规范传播的证据。一份2010年的世界银行内部评估指出,安全保障政策对世界银行的一大好处,即增强了世界银行在规范和规则推广方面的领导地位。<sup>[39]</sup>

值得注意的是,早期的规范传播除了借助批评、施压等机制外,还强调新规范与目标领域主导性规范的协调,这与规范传播相关理论相符。国际发展合作领域的主导性规范显然是以增长和减贫为指导性目标开展公共物品供给活动,如果环境领域的规范想要获得初步的影响力,就必须寻找与本领域主导性规范的契合点。因此我们可以看到,国际发展合作领域的规范倡导者在论证绿色转型的重要性时,往往强调气候变化和生态环境恶化对于总体减贫目标的负面影响。学术界、非政府组织、多边机构(如世界银行、联合国、OECD等)都强调生态环境恶化会直接影响更依赖自然系统发展经济的低收入国家的增长,也会使本就依赖自然资源维持生计的贫困人口更加难以摆脱贫困。这一情况显然将阻碍减贫目标的实现。可见,从提升援助项目的有效性角度论证绿色转型是国际发展合作领域内实体的一项重要策略。当然,随着2015年以来气候治理在国际政治议程中地位的极大提升,这种使气候规则依附于发展逻辑的做法逐渐减少了,人们越来越将气候治理目标默认为重要的发展目标。

总之,规范逻辑一直是国际发展合作绿色转型的底层动力。规范逻辑的运行不是线性的、单一的,而是复杂的。早期的知识生产和规范倡导行为是绿色转型的第一推动力,但本领域主要行为体的主动调适,以及行为体之间的相互学习也非常重要。此外,绿色理念和规范

在相当长的时期内要依靠与国际发展合作领域的传统规范的协调来获得在本领域的生命力。值得注意的是,规范和理念的影响力不只限于上述内容,在下文的制度逻辑和竞争逻辑中,规范和理念仍在发挥持续影响。

## (二)制度和规范逻辑的协同

多边气候制度的推进和SDGs的出台,构成国际发展合作绿色转型深化发展的新制度动力。多边制度对于行为体而言会产生授权、规制等效应,而根据制度复合体理论,在制度复合体中,具有统合性、节点性的制度也会对其他制度产生对接的压力。制度对接压力比规范压力更明确、更具体,也更具有可操作性,可以引导出更多的规则革新。相关制度的政治地位越高,要求越明确,制度逻辑的效果就越好。<sup>[40]</sup>当然,值得强调的是,由于国际制度和联合国层面的发展目标本身不具有强制执行机制,制度逻辑若想起作用,还需要规范逻辑的协同。在多边制度不断发展完善的情况下,规范倡导者的规范倡导行为将更具有方向性,更聚焦化。同时多边制度的合法性和权威性也有助于进一步提升规范倡导者的政治动员能力。反过来,规范倡导者将其行动与多边制度更好地整合起来,也就扩大了多边制度的影响力。

有研究指出,多边开发银行(如欧洲复兴开发银行、世界银行)早至20世纪90年代开始在章程或战略文件中加入与支持“可持续发展”相关表述,正是出于对多边环境进程的响应。<sup>[10]</sup>1992年通过的《里约宣言》和《21世纪议程》均提出了一些明确的原则性要求。而联合国又积极要求多边开发银行汇报其落实相关议程的情况,并要求它们为议程融资。这些都产生了初步的制度性影响。里约会议召开一年后的1993年,世界银行成为首个设立问责机制(监察小组)的多边开发银行。这体现了《里约宣言》中关于公众参与的第10项原则。当然,由于早期多边环境制度本身就是宏观和模糊的,早期的制度对接更多是停留在概念层面,实践层面的落实还要靠前述规范逻辑的大力推动。

2009年的哥本哈根气候大会虽未能达到预期目标,但其确定了发达国家的气候融资义务。这初步动员了发达国家加强在气候领域对发展中国家的支持。到了2015年,《巴黎协定》和SDGs则给出了前所未有的制度对接压力。《巴黎协定》从制度层面给了多边开发银行一定的压力和动力。其一,《巴黎协定》框架下的国家自主贡献(NDCs)制度需要多边开发银行参与。2015年之后,多边开发银行开始为国家实施自主贡献提供技术支持。例如,亚洲开发银行设立了“NDCs推进”项目、非洲开发银行设立了“NDCs枢纽”项目、世界银行设立了“NDCs支持基金”。在参与过程中,各多边开发银行必须设计更多的专门以气候为导向的援助项目,并加强此方面的知识生产,这对其自身的转型也反过来起到推动作用。其二,随着多边开发银行成为气候融资的重要一环,世界银行甚至成为一些资金机制(如损失损害基金)的托管机构,他们内部的机构、政策、人员等都要向气候方面有所倾斜。与多边气候制度相配合,世界资源研究所、德国观察、新气候研究所等一些智库联合提出了“对齐巴黎”(Paris Alignment)概念,要求以《巴黎协定》为基准调整发展融资政策。<sup>[41]</sup>多边开发银行在气候领域大幅增资正是发生在2015年后,且其均选择在年度多边气候大会上发布政策宣示。同时,多边开发银行设置新的环境政策框架也是在2015年后,且其都明确提及气候制度的要求。这些都体现了其是有意识地将相关行动与气候制度协调。除了多边开发银行,捐助方也积极参与了制度对接。

无论是 OECD<sup>[42]</sup> 还是中国<sup>[43]</sup>, 都在国际发展合作指导性文件中明确提及应将行动与《巴黎协定》对接。可见, 虽然多边气候制度没有强制执行机制, 但其作为国际合法性和权威性的汇集点, 催生了大规模的政策宣示。这种政策宣示使得绿色转型成为国际发展合作中的政治正确, 有利于将环境规范和规则进一步传导到发展合作实践中。

《巴黎协定》签订之后, 气候制度的进一步发展对国际发展合作绿色转型继续产生影响。例如, 2021年的格拉斯哥气候大会上首提“逐步淘汰煤炭”。2023年的《阿联酋共识》提出“能源系统转型脱离化石燃料”这一表述, 是国际社会首次正式在文本中明确写入对化石燃料的处理态度。虽然这些只是制度文本的变化, 但正是多边谈判中关于煤炭和化石能源命运的讨论引发了国际社会的广泛响应。这种没有强制力的多边制度通过规范机制产生影响, 使各国认识到淘汰化石能源为大势所趋, 从而为国际发展合作领域(比国内领域)先行一步淘汰煤电项目提供了政治动力。

SDGs 作为统领国际发展合作的最权威、获得最广泛支持的多边发展目标, 比 MDG 更加系统地强调了环境的重要性。SDGs 的目标 13、14、15 涵盖了气候变化、海洋、陆地生态系统、森林、荒漠化、土地、生物多样性等众多议题, 且其他议题也会交叉引用环境议题中的目标和表述, 这打通了议题间的联系。SDGs 要求从根本上加快将环境和气候变化问题纳入所有发展政策和方案, 且 SDGs 从一开始就明确要求所有行为体, 包括国际组织, 组成伙伴关系来开发整体性解决方案, 打破原本议题之间相互割裂的局面。<sup>[44]</sup> 此外, SDGs 将 50 个国际组织设置为具体目标的“管理人”, 使其对 SDGs 的实现负有明确责任。基于此, 第三次发展筹资问题国际会议通过的《亚的斯亚贝巴行动议程》强调“并应更新和制定政策, 以支持 2015 年后的发展议程, 包括可持续发展目标”。正是作为对上述制度对接压力的回应, 2015 年, 多家多边开发银行联合发表声明, 明确表示将共同为 SDGs 提供融资, 并提供知识和技术支持。<sup>[45]</sup> 此外, SDGs 的目标 9 和 10 直接提及可持续基础设施, 也成为可持续基础设施合作进入多边议程的关键合法性来源。可见, SDGs 产生影响的机制与多边气候制度类似, 即既依靠制度文本来引领实践, 又通过多边平台的最高合法性来对行为体产生规范性影响。当然, 值得注意的是, SDGs 在政策方面的效应仍是充满不确定性的。由于 SDGs 本身的特性——其包含百余目标, 给了各类行为体以极大的自由选择空间——其可能只能顺势而为地加强一些既有行动趋势, 也就是说, 使原本就想履行相关目标的行为体有更强的动力。正因为如此, 2009 年以来国际发展合作绿色转型突出体现在最发达、最完善的气候制度对发展合作的塑造作用。

### (三) 竞争逻辑

大国和重要国际机构之间围绕全球治理领导地位的竞争进一步促进了国际发展合作的绿色转型。在气候治理相关目标、规范和制度不断升级的大背景下, 全球气候治理成为国际权威和合法性的新增长点。气候治理领域这一新变化外溢到国际发展合作领域, 也促使后者的绿色转型进程出现新特点: 各类实体从原本的聚焦被动应对(主要是来自非政府行为体的)批评和防范项目的环境风险, 开始转向利用绿色转型来谋求在发展合作中的新合法性和权威, 这引发了各行为体之间的竞争。从理论上说, 竞争必然带来规则和政策选择方面的分化, 因为相互竞争的行为体更可能采用“人无我有”“人有我优”的差异化思路, 利用自身优势来建构

与对手不同的治理方案。在这里,竞争逻辑和规范逻辑存在交互影响。不同主体在提出竞争性规则、规范和政策时,不仅考虑其他主体的行动,同时也受到自身理念和认知的影响。<sup>[46]</sup>竞争对气候相关发展合作项目的提升作用最明显地反映在美国身上。如李昕蕾等人指出,美国拜登政府在印太地区开展的清洁能源合作主要是技术联盟建设和供应链合作,有明确的大国竞争指向,更具公共物品性质的绿色发展合作(如清洁能源技术援助、培训)主要是为了配合上述行动而开展的。<sup>[47]</sup>

竞争也是国际发展合作绿色转型出现分歧的动力。在气候领域,各国围绕碳减排的相关规则 and 标准(如碳定价、低碳技术标准等)的竞争有一定的向阵营化、排他化发展的倾向,而这种行为逻辑又外溢到了国际发展合作领域。从前文论述可知,国际发展合作绿色转型进程中初现端倪的路径分化主要体现在转型的原则和可持续的国际发展合作的标准方面,而这些分化的背后,均是竞争逻辑在推动。一方面,在争论绿色转型应遵循何种原则时,之所以西方强调严格化相关规则和政策,而以中国为代表的新兴捐助国强调包容性协商和灵活性,正是由于各方皆欲结合自身优势建构差异化治理方案。对于西方,尤其是西方主导的多边开发银行而言,严格的环境评价规则和执行体系既有很深厚的理念根基,又与他们一贯倡导的“善治”紧密挂钩。例如,世界银行的“战略环境评价”对发展中国家提出了更严格的环境安全保障要求,但在执行层面却对治理效能好的和差的国家区别对待,给予了前者更大的灵活空间。通过这种做法,世界银行表面上响应了发展中国家一贯的加强自主性的要求,但实质上是奖励那些被认为更符合世界银行的善治标准的国家。这反过来强化了世界银行的控制力。<sup>[48]</sup>而中国等国认为,自身在国际发展合作乃至整体全球治理中的优势恰恰在于其行为与国际关系民主化的联系,在于其一贯采取的包容、灵活、不设条件的发展合作策略,故一贯小心地避免自上而下地制定规则。<sup>[49]</sup>

另一方面,如前文所述,可持续基础设施发展合作的增加是规范和制度逻辑共同作用的结果,但竞争逻辑使得西方开展可持续基础设施合作的动作产生了扭曲。美西方一贯从竞争的视角出发看待“一带一路”倡议下的基础设施合作,认为相关合作会挑战美国在亚太地区的影响力。<sup>[50]</sup>与此同时,美西方学者不顾“一带一路”倡议的环保体系自2015年起不断优化的事实,不断抹黑中国主推的基础设施合作项目将产生不利的环境影响。这两种错误认知和一定的刻意抹黑意图相结合,促使美西方谋求在规则 and 标准方面入手,提出可以替代中国项目的方案。<sup>[50]</sup>无论是特朗普政府还是拜登政府,在谈论美国推出的基础设施合作倡议时,皆强调新项目是所谓“高标准”“高质量”的,并提出要发挥新项目对中国项目的替代效应。但与此同时,美西方在物质意义上给基础设施的支持又是不足的,呈现出标准先行、实惠不足的情况。上述证据明确表明,美西方在设置可持续基础设施标准时主要是出于与中国竞争的考虑。这也解释了为什么相关标准在“可持续”旗号下存在大量价值观元素。

#### 四、国际发展合作绿色转型的影响

国际发展合作的绿色转型符合全球环境治理,尤其是气候治理的总体发展潮流,因此应被视为总体上积极的变化。其增加了与环境和气候治理目标相关的资金和项目供给,并提升

了各方实践的制度化、规范化水平。当然,围绕绿色转型的规则和标准分化问题使国际发展合作体系面临制度碎片化风险。各捐助国和世界银行也需要更好地平衡环境与减贫目标。

第一,国际发展合作绿色转型成为全球气候治理和可持续发展议程的重要组成部分,为全球环境尤其是气候治理提供了增量项目和资金。如前文所展现的,随着越来越多的资金投入清洁能源、可持续基础设施等领域,越来越多的标准和规则被应用到传统项目中,国际发展合作将不但能够避免破坏气候治理的整体努力,还能够成为支持全球经济绿色转型的重要推动力量。并且,这些增量的资金和项目也并未以牺牲经济增长和就业为代价,而是创造了新的就业,这使得气候和发展目标得以有效协调。

第二,起始于20世纪80年代的国际发展合作绿色转型确实推动了新兴捐助国采取更加绿色的发展合作模式。以中国为例,传统上,中国的双边国际发展合作以基础经济设施建设为重点,在环境安全保障方面主要强调遵守项目所在国的法律法规。自2015年起,中国开始加强在环境方面的承诺。在《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》中,中国提出加强在保护生态环境、生物多样性和应对气候变化方面的合作的目标。商务部在2015年和2016年发布了两份政策文件,旨在加强对外直接投资项目在可行性研究和建设阶段的环境监管。2017年,《关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见》进一步要求将生态环境保护融入“一带一路”建设的各方面和全过程。这些变化有着深厚的国际背景。其一,西方国家和INGOs对中国的批评构成了一定的规范性压力。其二,随着多边环境和气候治理进程的推进,中国国内的规范性认识发生变化。中国日益将环境治理视为发展的重要组成部分,并在多边环境谈判中发挥了建设性作用。其三,由于“一带一路”倡议承担着“完善全球发展模式和全球治理”的任务,项目被认为需要为可持续发展带来明显效益。所有这些变化都使中国政策制定者更加积极地参与国际环境规范,为“一带一路”倡议的绿色化创造了有利的政治环境。中国政策制定者积极寻求将“一带一路”与《巴黎协定》和可持续发展目标等主要国际环境制度相联系。2016年,中国与UNEP签署了关于建设绿色“一带一路”的谅解备忘录,列出了合作领域,如共享理念和实践以及开展联合研究等。可见,中国国际发展合作实践的绿色转型与国际发展合作的绿色转型是同频共振的。

第三,国际发展合作绿色转型进程中的规则和标准争议,可能引发制度碎片化的风险。如前文所述,西方推行更严格的环境安全保障和更高标准的基础设施项目,这对发展中国家而言提出了新的制度性挑战。发展中国家国内的环境保护政策和规则若达不到发达国家和世界银行的要求,则前者就需要进行系统性国内制度和政策改革。在环境安全保障出台初期,由于别无选择,发展中国家只能选择承担制度成本以换取资金。<sup>[6]</sup>但是,进入21世纪10年代,中国等新兴捐助国不但成为更重要的捐助方,其也采取了更加顺应发展中国家诉求方针,即在设置规则时采用更包容性、更灵活的做法,在协商的基础上推动规则和标准的渐进式升级。上述不同规则如果难以协调,则可能导致发展中国家在不同标准的合作平台之间进行选择,进而可能引发总体绿色转型的碎片化趋向。

第四,在绿色转型的大趋势下,捐助方在更好地平衡环境治理需求和减贫需求方面面临挑战。其一,各方要努力确保以减贫为导向的资金不被稀释。在国际发展领域,发达国家曾

承诺将其国民总收入的0.7%作为发展合作资源。在气候领域,发达国家则于2009年承诺额外动员每年1000亿的资金以帮助发展中国家来应对气候变化。但是,无论是0.7%的发展合作出资目标,还是额外的气候出资目标,大多数发达国家(少数欧洲国家除外)都从未兑现。新冠疫情以来,SDGs更是面临严重的资金短缺问题。如前文所述,在总资金盘子有限的情况下,如何保证用于减贫的资金足额供应,如何保证环境治理相关资金是“额外”的,皆是国际发展融资面临的挑战。其二,由于环境评价的筛选作用,发展中国家可能越来越难以获得与经济发展的中短期目标直接相关的经济、基础设施类项目的支持,这又使发展合作资金与借款国的发展目标脱节。同时,如果专门针对气候的发展融资成为主流,那些最贫困的国家可能更难获得资金支持。这是因为,减排的增量来自工业化水平相对更高的发展中国家,且捐助者更喜欢资助那些治理绩效好的国家。其三,随着环境安全保障规则的升级,发展中国家承担的制度成本也越来越重。这又反过来违反了国际发展合作要尊重借款国“自主性”的原则。<sup>[14]</sup>其四,发展合作中添加绿色成分可能掩盖一些亟需的其他领域的制度变革。例如,除了资金外,发展中国家一贯要求低碳技术转移。但是,当发达国家和私人部门参与绿色援助时,他们往往更强调资金,而淡化技术。这一策略选择不利于发展中国家的低碳发展。

## 五、结语

全球治理体系正在经历系统性转型。这一大转型不仅包含新兴国家的崛起对全球治理决策权分配和正式制度改革的影响,也包含不同议题领域治理理念、规范、标准、方法的交叉和融合。本文所讨论的国际发展合作绿色转型就是典型案例。在这一案例中,通过规范传播、制度对接和竞争机制,环境尤其是气候治理领域的各种理念、规范和方法成功跨越了议题边界,并在国际发展合作领域主流化。本文的研究除了系统而全面地总结了国际发展合作绿色转型在政策层面的历史和表现外,还着重突出了政治博弈的影响。这比传统的偏技术和中性的研究更加符合现实情况。本文的研究显然还有很多延展空间。首先,由于国际发展合作的绿色转型仍处于进行时,对相关政策和规则演化和各方博弈的持续追踪既能够从学理上丰富我们对本议题的理解,也有利于进一步优化我国的政策制定。其次,除了对规则和政策的研究,我们还需要系统性测算绿色转型在实践中的实际效果。本文所讨论的是政策层面转型的动因,还需要进一步讨论影响转型效果的政治、经济、技术、社会等因素。再次,国际发展合作绿色转型仍有一系列干扰因素。例如,不同规则和标准之间的竞争所带来的冲突、性别等议题与气候议题争抢关注度、绿色转型的效果难以评价以至于各方信心可能消解、特朗普第二个任期可能带来的环境和气候治理的大倒退等,都可能弱化绿色转型动力。各方如何有效处理这些干扰因素,以继续推进绿色转型,抑或各方无力处理这些问题以至于转型出现倒退,也值得关注。对于中国而言,推进国际发展合作的绿色转型是世界多数国家民心所向,对于提升中国国际发展合作的道义影响力和发展促进效益至关重要,因此,应坚定地继续推进。中国可在以下几方面做出努力:一是探索出台更细化、更可操作、更包容的发展合作环境治理规则和标准体系;二是针对不同国家国情设计更多能平衡地促进环境和减贫目标的项目;三是继续在南南合作框架下加大绿色融资力度;四是加强与各方,包括西方捐助者和多边开发银

行在绿色国际发展合作方面的合作;五是加强话语权建设,抵制西方设置封闭性、阵营化标准体系的行动。

### 参考文献

- [ 1 ] Barry Dalal-Clayton and Stephen Bass. The Challenges of Environmental Mainstreaming: Experience of Integrating Environment into Development Institutions and Decisions [R]. Environmental Governance No.3, International Institute for Environment and Development, London, 2009, p.19.
- [ 2 ] OECD. Greening Development Co-operation: Lessons from the OECD Development Assistance Committee [R]. The Development Dimension, OECD Publishing, 2019.
- [ 3 ] Jessica M. Ayers and Saleemul Huq. Supporting Adaptation to Climate Change: What Role for Official Development Assistance? [J]. Development Policy Review, Vol.27, No.6, 2009, pp.675-692.
- [ 4 ] Frederik De Roeck, Jan Orbie, and Sarah Delpitte. Mainstreaming Climate Change Adaptation into The European Union's Development Assistance [J]. Environmental Science & Policy, Vol.81, 2018, pp.36-45.
- [ 5 ] 赵亚娜. 绿色“一带一路”倡议的实践路径与世界意义——基于全球环境治理的视角 [J]. 国际展望, 2023(1): 136-152.
- [ 6 ] Philipp Dann and Michael Riegner. The World Bank's Environmental and Social Safeguards and the Evolution of Global Order [J]. Leiden Journal of International Law, Vol.32, No.3, 2019, pp.537-559.
- [ 7 ] Susan Park. World Bank Group Interactions with Environmentalists: Changing International Organisation Identities [M]. Manchester, UK: Manchester University Press, 2010.
- [ 8 ] Daniel L Nielson and Michael J. Tierney. Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform [J]. International Organization, Vol.57, No.2, 2003, pp.241-276.
- [ 9 ] Steven Bernstein. The Compromise of Liberal Environmentalism [M]. Columbia University Press, 2001.
- [ 10 ] Makane Moïse Mbengue and Stéphanie de Moerloose. Multilateral Development Banks and Sustainable Development: On Emulation, Fragmentation and A Common Law of Sustainable Development [J]. Law and Development Review, Vol.10, No.2, 2017, pp.397-398.
- [ 11 ] Barry Sadler and Barry Dalal-Clayton. Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience [M]. Routledge, 2012.
- [ 12 ] Harvey Himberg. Comparative Review of Multilateral Development Bank Safeguard Systems [R]. Washington, DC: World Bank Group, 2015.
- [ 13 ] OECD. Development Co-operation Report 2012: Lessons in Linking Sustainability and Development [R]. OECD Publishing, Paris, 2012, Chapter 2.
- [ 14 ] Åsa Persson. Environmental Policy Integration and Bilateral Development Assistance: Challenges and Opportunities with an Evolving Governance Framework [J]. International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, Vol.9, 2009, p.416.
- [ 15 ] UNDP. Joint UNDP- UNEP Poverty and Environment Initiative [EB/OL]. <https://www.undp.org/malawi/projects/joint-undp-unesp-poverty-and-environment-initiative>, 2025-03-19.
- [ 16 ] World Bank. The World Bank Group Goals: End Extreme Poverty and Promote Shared Prosperity [EB/OL]. <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/WB-goals2013.pdf>, 2025-03-19.
- [ 17 ] 世界银行: 拟议《环境与社会框架》草案设定可持续发展标准问答 [EB/OL]. <https://consultations.world->

- bank.org/content/dam/sites/consultations/doc/migration/qa\_safeguards\_review\_-\_august\_2014\_-\_140822\_cn\_reviewed.pdf, 2014-08-22.
- [18] Louis Lebel et al. Mainstreaming Climate Change Adaption into Development Planning [R]. Bangkok: Adaptation Knowledge Platform and Stockholm Environment Institute, 2012, p7.
- [19] UNDP. Poverty-Environment Action for SDGs [EB/OL]. <https://www.undp.org/policy-centre/nairobi/poverty-environment-action-sdgs>, 2025-03-19.
- [20] World Bank. Environmental and Social Framework [EB/OL]. <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-framework>, 2025-03-19.
- [21] International Association for Impact Assessment (IAIA). Inventory of Existing SEA Guidelines and Related Instruments [EB/OL]. <https://www.iaia.org/pdf/hot-topics/Inventory-of-SEA-guidelines.pdf>, 2022-04-05.
- [22] OECD. Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation: Policy Guidance. [EB/OL]. [https://capacity4dev.europa.eu/library/integrating-climate-change-adaptation-development-co-operation\\_en](https://capacity4dev.europa.eu/library/integrating-climate-change-adaptation-development-co-operation_en), 2009-11-17.
- [23] Motoko Aizawa. Sustainable Development through Quality Infrastructure: Emerging Focus on Quality over Quantity [J]. Journal of Mega Infrastructure & Sustainable Development, Vol.1, No.2, 2019, pp.171-187.
- [24] World Bank. Understanding Poverty-topics-environment [EB/OL]. <https://www.worldbank.org/en/topic/environment>, 2025-03-19.
- [25] OECD. Biodiversity and Development Finance 2015-2022: Contributing to Target 19 of the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework [R]. OECD Publishing, Paris, 2024.
- [26] OECD. Financing the Fight Against Desertification [EB/OL]. <https://oecd-development-matters.org/2024/12/02/financing-the-fight-against-desertification/>, 2024-12-02.
- [27] OECD. Development Co-operation for a Sustainable Ocean Economy in 2022: A snapshot [EB/OL]. [https://one.oecd.org/document/DCD\(2024\)21/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD(2024)21/en/pdf), 2024-06-05.
- [28] World Bank. The World Bank Group Action Plan on Climate Change Adaptation and Resilience: Managing Risks for A More Resilient Future [R]. Washington, DC: World Bank, 2019.
- [29] Asli Leblebicioglu and Kaya, Ayse, How Has the World Bank's Climate Finance Changed After the Paris Agreement? [EB/OL]. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4911993>, 2024-06-17.
- [30] 亚开行. 2023年亚行业务规模达236亿美元, 气候融资创新高 [EB/OL]. <https://www.adb.org/zh/news/adb-operations-reach-23-6-billion-2023-achieve-record-climate-finance>, 2024-04-25.
- [31] 新华网. 亚投行宣布启动《气候行动计划》 [EB/OL]. [http://www.news.cn/fortune/2023-09/25/c\\_1129885189.htm](http://www.news.cn/fortune/2023-09/25/c_1129885189.htm), 2023-09-25.
- [32] 陈云轩, 罗天宇. 气候风险、治理能力与多边开发银行的气候融资 [J]. 世界经济与政治, 2023(12): 52-53.
- [33] OECD. Development Finance for Climate and Environment [EB/OL]. <https://web-archives.oecd.org/temp/2024-06-04/315401-climate-change.htm>, 2024-06-04.
- [34] Beata Cichocka and Ian Mitchell. China as a Provider of International Climate Finance [R]. CGD Policy Paper 339, Washington, DC: Center for Global Development, 2024.
- [35] Euan Ritchie and Charles Kenny. If We're Going to Fund Climate Mitigation from ODA, We Need to Double It [EB/OL]. <https://www.cgdev.org/blog/if-were-going-fund-climate-mitigation-oda-we-need-double-it>, 2021-03-18.
- [36] Carla Winston. Norm Structure, Diffusion, and Evolution: A Conceptual Approach [J]. European Journal of Inter-

- national Relations, Vol.24, No.3, 2018, pp.638-661.
- [37] 余博闻. 权力·话语·实践:全球治理深度变革的逻辑[M]. 上海:上海人民出版社, 2023:第2章.
- [38] Richard K. Morgan. Environmental Impact Assessment: The State of the Art[J]. Impact Assessment and Project Appraisal, Vol.30, No.1, 2012, pp.5-14.
- [39] Independent Evaluation Group. Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World: An Independent Evaluation of World Bank Group Experience[R]. IEG study series Washington, D.C.: World Bank Group, 2010.
- [40] Henning C. Randall and Tyler Pratt. Hierarchy and Differentiation in International Regime Complexes: A Theoretical Framework for Comparative Research[J]. Review of International Political Economy, Vol. 30, No. 6, 2023, pp.2178-2205.
- [41] Gaia Larsen et al. Towards Paris Alignment: How the Multilateral Development Banks Can Better Support the Paris Agreement[R]. World Resource Institute, 2018.
- [42] OECD. Integrating Environmental and Climate Action into Development Co-operation: Reporting on DAC Members' High-Level Meeting Commitments[R]. OECD Publishing, Paris, 2021.
- [43] 国家发展改革委等部门关于推进共建“一带一路”绿色发展的意见[EB/OL]. [https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202203/t20220328\\_1320629.html?code=&state=123](https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202203/t20220328_1320629.html?code=&state=123), 2022-03-28.
- [44] Norichika Kanie and Frank Biermann eds. Governing Through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation[M]. MIT Press, 2017.
- [45] AfDB, ADB, EBRD, European Investment Bank, IADB, World Bank Group, International Monetary Fund. From Billions to Trillions: MDB Contributions to Financing for Development[EB/OL]. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/883731485963739623-0270022017/original/frombillionstoTrillionsMDBcontributionstofinancingfordevelopment.pdf>, 2015-07-01.
- [46] 余博闻. 治理竞争与国际组织变革——理解世界银行的政策创新[J]. 世界经济与政治, 2018(6): 78-107.
- [47] 李昕蕾, 毛肖楠. “印太战略”背景下拜登政府东南亚清洁能源外交[J]. 国际论坛, 2024(6): 63-84.
- [48] Matthew Cashmore, Tim Richardson, and Anna Axelsson, Seeing Power in International Development Cooperation: Environmental Policy Integration and The World Bank[J]. Transactions of the Institute of British Geographers, Vol.39, No.1, 2014, pp.158-159.
- [49] Bowen Yu. Cognitive Evolution and China's International Development Cooperation[J]. The Chinese Journal of International Politics, Vol.14, No.4, 2021, pp.481-505.
- [50] United States-China Economic and Security Review Commission of the Congress Hearing. China's Belt and Road Initiative: Five Years Later[EB/OL]. [https://www.uscc.gov/sites/default/files/transcripts/Hearing%20Transcript%20-%20January%202025,%202018\\_0.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/transcripts/Hearing%20Transcript%20-%20January%202025,%202018_0.pdf), 2018-02-26.

[责任编辑 孟祥臣]

strategy exhibits a pronounced dualistic and ambivalent nature, with China serving as the most enduring and significant external reference in Japan's "maritime nation" identity construction and strategic choices. Since the end of the Cold War, the theoretical foundation of Japan's maritime strategy has shifted from advocating pluralistic coexistence and peaceful engagement to emphasizing sea-land dichotomies and confrontation. The strategic orientation towards China has become increasingly explicit, characterized by trends of "de-Sinicization", "differentiation from China", and "portraying China as an adversary". The irrational and unscientific trajectory of Japan's national strategies poses a significant disruptive factor to peace and stability in the Asia-Pacific region.

Key Words: National Strategies; Maritime Strategy; Pan-Securitization; Maritime Safety; Sino-Japanese Relations

### **Cybersecurity Cooperation and Conflicts within U.S. Military Alliance**

*JIANG Tian-jiao YU Da-hao · 73 ·*

Abstract: With the simultaneous advent of the digital era and geopolitical shifts, the U.S. seeks to extend its traditional security alliance into cyberspace, actively promoting military cybersecurity cooperation within it. The U.S. employs strategies of deterrence by denial, deterrence by retaliation, and collective deterrence, to guide intra-alliance cybersecurity cooperation and advance collective cyber defense, aligning with its broader cybersecurity objectives. Structurally, cybersecurity cooperation within the U.S. military alliance is primarily built around a dual-ring framework: one centered on the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the other on U.S.-Japan and U.S.-South Korea alliances. In response to the increasingly complex cybersecurity landscape, these two rings are converging. Cybersecurity cooperation within the U.S. military alliance has taken shape but faces three contradictions: legal dilemmas under international law, frictions within the alliance, and "Trump effect". The continued advancement of cybersecurity cooperation within the U.S. military alliance is expected to further blur the lines between cyber offense and defense, weaken the role of international regulations, intensify the fragmentation of cyberspace into blocs and the arms race in cyberspace, and thus negatively impact global cyberspace strategic stability.

Key Words: U.S. Military Alliance; Cybersecurity Cooperation; Cyber Deterrence; Collective Cyber Defense; Cyberspace Strategic Stability

### **State-Centric Perspectives on the Global Governance System: Structural Composition, Institutional Adjustments, and Pathways beyond Impasse**

*XUE Xiao-peng · 93 ·*

Abstract: The global governance system is a tripartite framework shaped by the interplay of state-driven imperatives, capacities, and normative values, functioning to allocate and manage global resources and address shared crises. The current system, a continuation of the hegemonic governance framework institutionalized by U.S.-led Western powers after the Second World War, has undergone multiple post-Cold War adjustments that have ultimately failed, resulting in governance dysfunction and governance deficits. Overcoming these challenges necessitates a paradigm shift from hegemonic to cooperative governance, driven by emerging powers. However, emerging countries currently lack both sufficient capabilities and cohesive strategic coordination, requiring incremental and pragmatic institutional reforms. Within this context, China should adopt calibrated leadership by leveraging partnerships with developing countries, prioritizing crisis-driven collaboration to innovate governance mechanisms. By advancing regional and interregional institutional networks and advocating inclusive structural reforms within major international organizations, China can contribute substantively to the development of a human community with a shared future.

Key Words: Global Governance; State-Centric Framework; Governance Imperatives; Governance Capacity; Governance Values; Human Community with a Shared Future

### **Greening International Development Cooperation: Progress, Drivers, and Impacts**

*YU Bo-wen · 111 ·*

Abstract: International development cooperation is undergoing a green transformation. Various actors, including the United Nations, multilateral development banks, and donor countries, are striving to integrate the goals and methods of environmental governance, especially climate governance, into the goal-setting, management, project design, and financing processes of international development cooperation. This green transformation has evolved through a continuous process of deepening, transitioning from conservative to proactive approaches, from simplistic to comprehensive frameworks, and from conceptual ideals to practical implementation. At present, the green transformation of international development cooperation is entering a new phase characterized by systemic deepening alongside emerging divergences. All parties have achieved notable progress in institutionalizing rules and regulations, and development cooperation centered on specific environmental issues has markedly expanded. Disputes over principles and standards have introduced uncertainties into the green transformation process. The green transformation of international development cooperation is driven by three types of core logic: normative, institutional, and competitive. These forces collectively drive the incorporation of ideas and rules from environmental and climate governance into international development cooperation, fostering an increase in related projects and funding. However, the logic of competition is the primary source of divergence. While the green transformation of international development cooperation enhances the quality and upgrading of global public goods, it may also give rise to the risk of fragmentation of the system and difficulties in striking a balance between different objectives.

Key Words: International Development Cooperation; Green Transformation; Sustainable Development Goals; Norm; Competition