

人大国发院十大核心产品系列

# 政 策 简 报

2022年4月 第5期 总第124期

## 上合组织成员国落实《2030年可持续发展议程》： 进展、挑战和深化路径

汪万发 李康玮



—— 中國人民大學 ——  
**国家发展与战略研究院**  
National Academy of Development and Strategy, RUC

## 人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记张东刚教授，院长兼首席专家为校长刘伟教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

## 作者简介

汪万发，中国人民大学国家发展与战略研究院“一带一路”研究中心助理研究员、国际关系学院博士生。

李康玮，中国人民大学环境学院人口、资源与环境经济学博士生。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62625159

---

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

## 摘要

可持续发展合作是地区凝聚共识、增强合力和化解冲突的最大公约数。可持续发展合作是上合组织的引领性议题，上合组织对成员国可持续发展合作及落实《2030年可持续发展议程》（以下简称《2030议程》）具有重要影响力。在“上海精神”和构建上合组织命运共同体的指引下，深化上合组织地区可持续发展合作将有效改善上合组织地区人民福祉，增强上合组织地区乃至全球落实《2030年可持续发展议程》的动能与成效。根据联合国可持续发展解决方案网络的《可持续发展目标指数和指示板》报告所提供的可持续发展数据及国际排名，可以定量及比较分析上合组织成员国落实《2030年可持续发展议程》的进展及其不足。为促进上合组织成员国进一步落实《2030年可持续发展议程》，上合组织及其成员亟须通过加强可持续发展制度性合作、加强地区可持续发展能力建设、推动地区合作发展伙伴的关系建设、加强后疫情时代绿色复苏合作等深化举措，促进上合组织命运共同体建设。

在新冠肺炎疫情肆虐、全球疫情严峻的背景下，加强绿色复苏和可持续发展合作，已经成为国际合作的核心理题，并在国际合作中扮演越来越重要的角色。推进各国加快落实全球发展领域的核心纲领——《2030年可持续发展议程》（The 2030 Agenda for Sustainable Development，以下简称《2030议程》），这不仅体现了后疫情时代绿色复苏和可持续发展的愿景，更展现出国际社会长期的共同要求。落实《2030议程》是各国关注的重点、优先事项，是国际发展合作的核心议题。

2021年是上海合作组织（SCO，以下简称“上合组织”）成立的第二十个年头。上合组织从加强成员国之间的政治互信、地区安全建设，逐步拓展到经济与发展合作、气候与环境保护等多领域合作，是构建新型国际关系和人类命运共同体的典范。加强上合组织地区可持续发展建设，不仅能够推动上合组织地区落实《2030议程》，而且有助于地区利益、责任和命运共同体建设。

## 一、上合组织成员国落实《2030议程》的进展

### （一）可持续发展合作是上合组织的引领性议题

一直以来，政治合作都是上合组织地区合作、地区治理的重点，发挥着领航定向作用。二十多年来，上合组织的内涵和外延都在持续深化和拓展，这使上合组织能够与时俱进发展，并影响全球治理走向。上合组织覆盖的地理空间得到新的扩展，但同时其成员国之间的差异更大，亟须确定各成员国都能认可的合作目标。深化区域性可持续发展

展国际合作，有助于维护地区内各国经济、环境与社会利益，也有助于地区利益、责任和命运共同体建设。

上合组织的宗旨包括：“鼓励各成员国在政治、经贸、科技、文化、教育、能源、交通、环保及其他领域的有效合作。”习近平主席在 2018 年上合青岛峰会大范围会谈中指出，要齐心协力构建上合组织命运共同体，推动建设新型国际关系。2020 年，习近平主席在上合组织成员国元首理事会第二十次会议上提出要构建上合组织卫生健康共同体、安全共同体、发展共同体、人文共同体，丰富和充实了构建人类命运共同体的内涵。构建上合组织共同体日益得到各成员国认可，对组织整体行稳致远具有重要意义。随着生态环境问题日益凸显，特别是气候问题带来的挑战不断加大，构建上合组织命运共同体，需要筑牢可持续发展的共同基础。2014 年 6 月，中国—上海合作组织环境保护合作中心成立，旨在推动上合组织在生态环保方面的合作。为加大环境治理力度，成员国 2018 年通过了《上合组织成员国环保合作构想》，这一构想成为上合组织历史上第一份有关区域环境合作的专门性文件。2019 年第一次上海合作组织成员国环境部长会议审议通过了《第一次上合组织成员国环境部长会联合公报》和《上合组织城市生态福祉发展规划》。由此可见，上合组织成员国对可持续发展的重视程度不断提升，上合组织对全球可持续发展议程的参与程度持续深化。

## （二）上合组织对成员国可持续发展合作及落实《2030 议程》的影响

第一，上合组织是上合组织成员国共同商议可持续问题的重要多

边平台。上合组织成员国普遍为发展中国家，面临着相似的经济发展与环境保护的问题，应加大可持续发展经验分享力度，促进共同高质量发展，深化上合组织命运共同体建设。经济、环境和社会三大领域的可持续发展需要上合组织成员国长期的、共同的努力，只有在此基础上，才能更好推动各国经济社会发展，增进各国人民福祉，缩小本区域发展差距，夯实上合组织地区的可持续发展基石。落实《2030 议程》是一项艰巨且长期的工程，需要上合组织成员国加强合作、共同参与，持续完善可持续发展伙伴关系。

第二，“上海精神”是上合组织的核心理念，是上合组织可持续发展合作的旗帜。“上海精神”强调互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展。上合组织弘扬“上海精神”，成为了践行合作共赢的新型国际关系的典范。在新冠肺炎疫情对世界政治和经济格局产生深刻影响的背景之下，“上海精神”的价值不断显现，不仅在区域可持续发展中发挥着引领作用，也推动了《2030 议程》的落实。上合组织在 2017 年实现了首次扩员，在巴基斯坦、印度正式加入上合组织以后，加强可持续发展合作建设对上合组织命运共同体建设更为重要，并将有助于推动地区共同落实《2030 议程》，打造地区利益、责任和命运共同体。

第三，在上合组织治理框架下，中国与俄罗斯等是可持续发展地区合作的重要引领者。中国与俄罗斯等是上合组织可持续发展合作的重要引领者，这集中体现在共建“一带一路”、欧亚经济联盟推动《2030 议程》的落实，及上合组织成员国可持续发展合作的走深走实。中国与俄罗斯等是可持续发展地区合作的重要引领者，正在为建构上合组

织命运共同体承担大国责任、展现大国力量，并且在持续提升对上合组织地区可持续发展的参与和贡献。这不仅将推动上合组织命运共同体、新型国际关系建设，更将为上合组织成员国落实《2030 议程》作出源源不断的新贡献。

### （三）上合组织成员国在可持续发展目标指数和指示板的排名进展

当前，《2030 议程》的落实主要以国家行为体为重点，对区域比较、协同落实探究较少。《2030 议程》的系统性，以及“不让任何一个人掉队”“减少国家内部和国家之间的不平等”“重振可持续发展全球伙伴关系”等要求，直接决定了《2030 议程》的落实不能只以单个国家为出发点，而应以推动全球或区域共同落实作为重要切入点。建设可持续发展合作既是落实《2030 议程》的目标，也是关键抓手之一。2016 年 7 月，联合国可持续发展解决方案网络（SDSN）首次发布了《可持续发展目标指数和指示板》（SDG Index and Dashboards）报告，并形成每年发布一次的分析报告惯例，旨在帮助各国了解全球范围内可持续发展目标的落实进度。同时，该报告也是当前考察全球落实《2030 议程》最为科学、合理的指标之一。联合国可持续发展解决方案网络指数较为全面直观地反映了各地区可持续发展目标进程，这一方面取决于该国的经济社会发展水平，另一方面也极大地受到国家财政、信息等能力的影响。近年来，上合组织成员国出台了一些重大发展倡议，如“一带一路”、欧亚经济联盟等发展倡议，在此背景下，上合组织地区在增强、发展伙伴关系方面的发展诉求实现了不断深化。



除基于文献分析外，结合定量分析与定性分析的方法，可以总体上描述出上合组织地区落实《2030 议程》的现状。如表 1 和图 1 所示，定量分析主要参考了 2016—2020 年《可持续发展目标指数和仪表盘》报告，基于该报告，笔者列出了 2016—2020 年上合组织成员国可持续发展指数排名及变化情况。考虑到排名均为整数，表 1 中的平均值计算采用了四舍五入的方法。定性分析则主要借鉴文献和报告等研究，并由此分析上合组织地区落实《2030 议程》的机遇和挑战。

表 1 上合组织成员国历年可持续发展指数排名情况

	中国	俄罗斯	印度	巴基斯坦	乌兹别克斯坦	哈萨克斯坦	吉尔吉斯斯坦	塔吉克斯坦	平均值
2016	76	47	110	115		54	67	72	77
2017	71	62	116	122	45	46	49	72	73
2018	54	63	112	126	52	65	51	73	75
2019	39	55	115	130	52	77	48	71	73
2020	48	57	117	134	66	65	52	78	77
平均值	58	57	114	125	54	61	53	73	

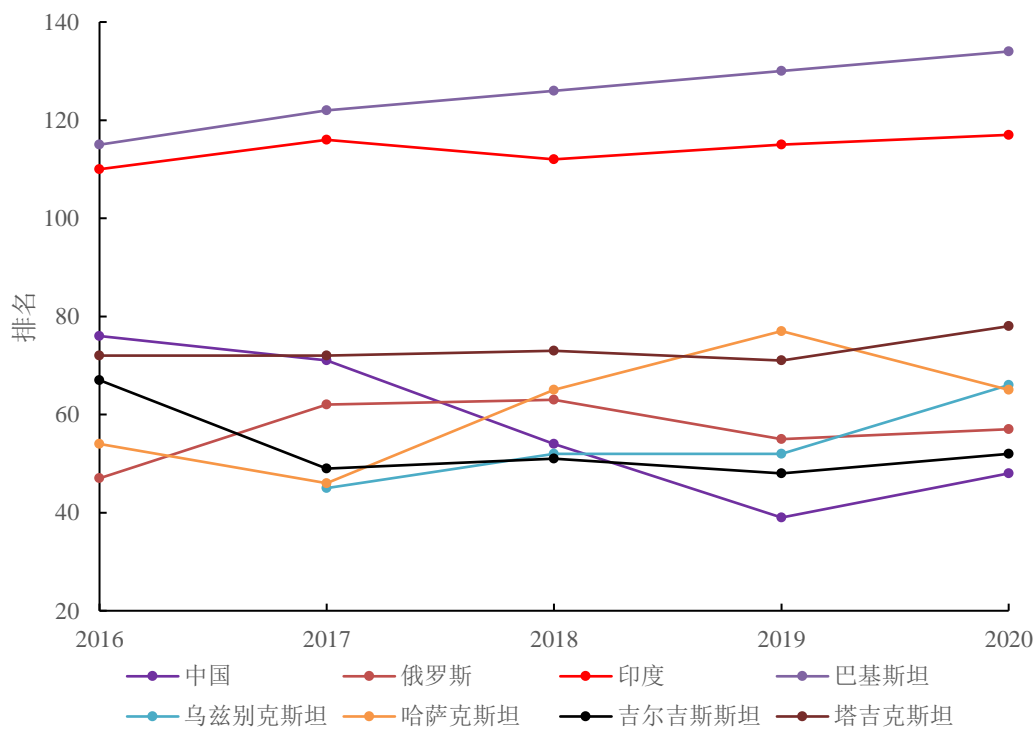


图 1 上合组织成员国历年可持续发展指数排名变化情况

由表 1 可知，上合组织成员国 2016—2020 年可持续发展指数平均排名位于第 73—77 位之间，在 140 多个参评国家中属于中间水平。这说明在可持续发展方面，上合组织成员国与世界排名靠前国家差距较大，仍有很多工作要做。细分来看，吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、俄罗斯、中国历年可持续发展指数的平均排名分别为第 53、54、57、58 位，在上合组织成员国中位居前列。这说明在近五年中，吉、乌、俄、中四国可持续发展的推进力度相对较大，而其余上合组织成员国的表现则略为逊色。

由图 1 可知，印度、巴基斯坦在上合组织成员国中的排名较为靠后，历年来均位于第 100 位之后，与其他成员差距较大，这说明印、巴两国的可持续发展推进力度相对不足，可持续发展态势较为严峻。其余上合组织成员国历年排名均在第 40—80 位之间波动，在 140 多个参评国家中属于中上游，这说明乌兹别克斯坦、俄罗斯、中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦六国的可持续发展情况相对稳定，但仍需进一步缩小与世界排名靠前国家的差距，不断推进绿色发展、提升可持续发展能力。

从变化趋势来看，中国与吉尔吉斯斯坦历年的排名呈现明显的波动下降趋势，即排名有较大幅度上升，乌兹别克斯坦与巴基斯坦历年的排名呈现明显的波动上升趋势，即排名有较大幅度下降，其余国家排名变化幅度保持平缓。这说明，中国与吉尔吉斯斯坦可持续发展目标的落实进度在上合组织成员国中位居前列，而乌兹别克斯坦与巴基斯坦在可持续发展目标落实的进程中面临许多亟待解决的问题，应尽快出台并执行与可持续发展目标相符的政策。

综合以上图表中的数据，我们可以进一步计算出上合组织成员国可持续发展指数排名进步值，即用 2016 年名次（2016 年的可持续发展指数排行榜尚未将乌兹别克斯坦列入其中，故此处将 2017 年乌兹别克斯坦可持续发展指数作为起始值）减去 2020 年名次得出的数值，数值越大表示进步越多。通过计算处理得到上合组织成员国可持续发展指数排名进步值及其变化情况，如表 2、图 2 所示。

表 2 上合组织成员国可持续发展指数排名进步值表

国家	2016 年排名	2020 年排名	进步值	进步值排序
中国	76	48	28	1
吉尔吉斯斯坦	67	52	15	2
乌兹别克斯坦	45 (2017)	66	-21	8
俄罗斯	47	57	-10	5
塔吉克斯坦	72	78	-6	3
哈萨克斯坦	54	65	-11	6
印度	110	117	-7	4
巴基斯坦	115	134	-19	7

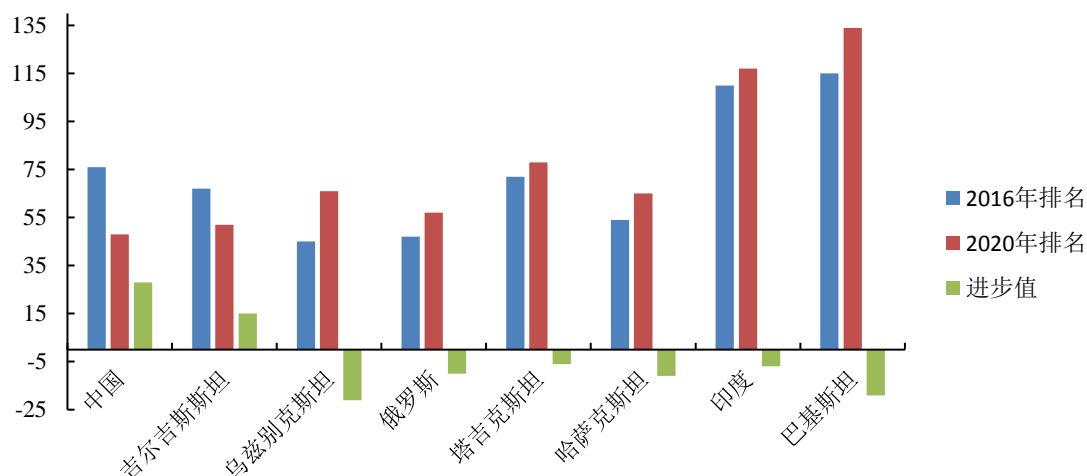


图 2 上合组织成员国可持续发展指数排名进步图

从表 2 和图 2 可以看出，2016—2020 年上合组织成员国可持续发展指数排名进步值按从高到低排序依次为：中国、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、印度、俄罗斯、哈萨克斯坦、巴基斯坦、乌兹别克斯坦。总体来看，只有中国和吉尔吉斯斯坦进步值为正数，其余国家进步值

均为负数，这说明中国和吉尔吉斯斯坦在推进可持续发展态势方面有不同程度的进步，而其余上合组织成员国均有不同程度的退步，可持续发展态势不容乐观。细分来看，中国以 28 位的较高进步值居于首位，这说明过去五年来中国可持续发展态势较为良好，这主要与中国在消除饥饿、促进教育和就业、经济可持续增长工作方面取得长足发展与明显进步有关。乌兹别克斯坦、巴基斯坦可持续发展指数进步值分别为-21、-19，在上合组织成员国进步值排名中位居末端，尤其是巴基斯坦本身的可持续发展指数排名常年处于世界第 115 位之后，可持续发展态势可能处于濒临恶化的边缘。

## 二、上合组织成员国落实《2030 议程》面临的挑战

结合近年来的联合国可持续发展解决方案网络《可持续发展目标指数和指示板》报告和上合组织地区可持续中长期发展形势，上合组织成员国落实《2030 议程》面临一系列挑战。

### （一）上合组织内部可持续发展进程差异较大，可持续发展基础脆弱

表 3 2020 年《可持续发展目标指数和指示板》报告分值和排名

国家	得分	排名
中国	73.89	48
吉尔吉斯斯坦	73.01	52
俄罗斯	71.92	57
哈萨克斯坦	71.06	65
乌兹别克斯坦	71.02	66
塔吉克斯坦	69.43	78
印度	61.92	117
巴基斯坦	56.17	134

数据来源：2020 年联合国可持续发展解决方案网络《可持续发展目标指数和指示板》报告

上合组织成员国间可持续发展进程差异较大（见表3）。由于发展中国家普遍致力于加快工业化和城市化进程，相对而言，可持续发展理念并未得到其充分重视。由于环境问题具有多学科和跨部门性质，可持续发展理念未被有效践行。而且，由于上合组织成员国经济发展水平、阶段和实力的差异，上合组织成员国可持续发展合作的内部协调难度将继续凸显。亚洲开发银行（ADB）在2017年发布的《满足亚洲基础设施建设需求》报告中指出，亚洲发展中国家若继续保持现有增长势头，从2016年到2030年，其基础设施建设共需投资26万亿美元。基础设施建设作为一种现实需求性强的公共产品，是推进上合地区可持续发展建设的重要基础。上合组织地区需要持续推进地区基础设施建设合作，筑牢上合地区可持续发展合作的基础。

## （二）上合组织成员国及地区可持续发展合作的制度化水平较低

上合组织长期以安全合作为重点，在气候、环境合作的制度化安排方面依然存在不足之处，一些合作还停留在协议、对话和交流层面上，其实质性进展较为滞后。上合组织地区环境复杂，当前各国难以形成较为一致的行动，只有坚持共商共建，提倡“自主贡献”和尽力而为，特别是非国家行为体自下而上的贡献，才能为上合组织地区可持续发展共同体建设贡献力量。上合组织成员国发展不平衡问题比较突出，如何缩小各成员国之间的发展差距，以及同西方发达国家之间的发展差距，是当前亟待解决的难题。可持续发展制度性合作是上合组织地区顺应经济全球化发展大势、推进高质量发展的重要路径，应长期坚持可持续发展制度创新，打造具有引领和示范作用的开放新高

地。

### （三）气候和环境等自然灾害对落实《2030 议程》造成不利影响

气候变化是重要的非传统安全问题，气候危机会给人类生活和健康带来严重灾难和其他诸多不确定性挑战。荷兰环境评估署（PBL）发布的《全球二氧化碳和温室气体总排放量的趋势报告（2020 年）》指出，2020 年中国的排放量呈上升趋势（+3.1%），印度（+1.4%）和俄罗斯（+0.9%），中国、俄罗斯、印度作为上合组织的主要经济体，在全球碳中和进程将面临更为严峻和紧迫的碳中和压力。当前气候危机对上合组织地区和全球的影响越来越大，全球气候治理也需要上合组织的参与。上合组织积极推动《巴黎协定》实施，增强发展中国家的话语权，是全面有效实施《巴黎协定》的重要基础。气候变化引发了种种直接威胁，并催生了诸多其他非传统安全问题。如何建立应对气候和环境灾难的弹性机制，降低贫困人口和生活在生态环境脆弱地区的人口在面临极端气候事件以及经济、社会和环境危机时的损失，是对上合组织治理能力的考验。

### （四）以美国为主的域外国家和新冠肺炎疫情等负面干扰

目前，上合组织受到来自美西方等域外大国地缘竞争的负面干扰，特别是美国对中国、俄罗斯的大国战略竞争的溢出效应导致上合组织地区可持续发展合作受到干扰。在全球层面上，一些西方发达国家正在考虑征收碳边境调节税，要求发展中国家承担更多的责任，这些单边主义行为将严重损害国际社会共同应对气候变化的意愿和信心。新

新冠肺炎疫情给全球可持续发展事业造成了系统性的冲击和破坏。联合国经济和社会事务部 2020 年 7 月发布的《2020 年可持续发展目标报告》指出，新冠肺炎疫情暴发所带来的空前经济社会等危机对落实《2030 议程》进展造成严重负面影响。在新冠肺炎疫情影响下，各国都将主要精力放在应对新冠肺炎疫情和恢复经济上，这对现有国际环境治理合作进程产生了负面影响。此外，新冠肺炎疫情所导致的后果也增加了全球环境治理在资金筹集、多边合作等方面的难度。

### 三、上合组织成员国落实《2030 议程》的深化路径

#### （一）以上合组织命运共同体目标为引领，培育上合组织地区可持续发展合作新动能

《2030 议程》所提出的保护地球、确保人类和平与繁荣发展的目标，是全球各国共同的使命和责任，最终需要依靠各个国家和地区对《2030 议程》的积极落实。构建上合组织共同体，已经得到上合组织成员国的普遍认可。具体而言，以上合组织命运共同体目标为引领，夯实上合组织地区可持续发展趋势，培育上合组织地区可持续发展合作新动能，是推进上合组织地区协同落实《2030 议程》的重要举措。上合组织成员国以发展中国家为主，各国应抓住全球可持续发展转型的机遇，以中俄为代表的大国应加大对区域可持续发展的投入和引领，尤其是在可持续发展基础设施建设和地区公共产品供给等方面作出更大的贡献。

#### （二）以加强可持续发展合作作为上合组织地区发展的新增长点，加强区域发展能力建设

世界正进入新一轮科技、产业革命，这对上合组织成员国落实《2030 议程》具有引领性作用。在此趋势下，应持续深化可持续发展合作，促进区域内人才流动，加快成果转化、科技投资等协作领域进度，为上合组织地区跨越式发展创造科技支撑的条件，并为地区合作创造新增长点，进而实现增强上合组织成员国自主发展能力和治理能力建设的目的。落实《2030 议程》需在各领域加大对可持续基础设施的投资、建设力度，为实现上合组织地区经济增长、消除贫困、应对气候危机等，应夯实能力建设基础设施。此外，应持续深化中国—上海合作组织环境保护合作中心作为上合组织成员国可持续发展交流平台的价值，加强上合组织环保信息共享平台建设，缩小上合组织成员国可持续发展的能力差距，夯实上合组织成员国共同有效落实《2030 议程》的治理能力。

### （三）协同推进上合组织地区可持续发展进程，推进可持续发展合作伙伴关系建设

为更好推进上合组织地区落实《2030 议程》和提升未来地区高质量发展竞争力，上合组织地区不仅需要在经济、社会、环境三大领域形成良性促进，而且需要协同推进上合组织成员国的可持续发展进程，从而推进上合组织地区迈向经济繁荣、社会进步、环境优美的可持续发展之路。协同推进上合组织地区可持续发展进程，特别需要注重推进可持续发展合作伙伴关系建设，持续优化上合区域、国家和次国家行为体的可持续发展伙伴关系，才能在一系列区域、国家和次国家行为体的竞合过程中最大化推进上合组织地区可持续发展进程。具体而言，需要持续优化上合区域、国家和次国家行为体的可持续发展伙伴



关系：在区域层面，采取共同导向性的可持续发展战略规划，提升区域的交流与合作水平；在上合组织成员国层面，加强国家间的取长补短、互联互通，实现国家间的共同进步；在次国家行为体方面，智库、媒体和企业等协同参与也是建设可持续发展共同体的着力点。

#### （四）以生态环境治理为引导，加强后疫情时代绿色复苏及碳中和的区域合作

区域生态环境挑战是上合组织地区面临的共同挑战。优先和重点开展区域性环境合作和可持续发展国际合作、重视绿色基础设施建设和强化气候治理与环境保护，有助于推进上合组织地区实现高水平环境保护与高质量发展的共赢，从而进一步解决民生问题和增进地区人民福祉。上合组织可以依托“一带一路”倡议、欧亚经济联盟等发展计划，加强区域可持续发展治理的机制沟通，实现与落实《2030 议程》的协同增效。例如：上合组织可以继续协同推进包括地区环境治理和“一带一路”倡议在内的环境保护行动，加强环境治理技术合作、人才和信息交流，从而有效促进上合组织地区绿色和可持续发展。展望未来，绿色转型和碳中和是上合组织成员国实现可持续发展的必然选择，也是推动后疫情时代绿色复苏的重要路径。在后疫情时代，上合组织成员国应加强在绿色复苏和碳中和领域的地区合作，以推进上合组织成员国及国际社会共同走向绿色和可持续发展的道路。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>