



北京高等学校青年英才计划项目
[Beijing Higher Education Young Elite Teacher Project]



全球治理中的 联合国

金彪◎著



时事出版社



北京高等学校青年英才计划项目
[Beijing Higher Education Young Elite Teacher Project]

UN
The UN in Global Governance

全球治理中的 联合国

金彪◎著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

全球治理中的联合国/金彪著. —北京: 时事出版社, 2016. 2
ISBN 978-7-80232-913-3

I. ①全… II. ①金… III. ①联合国—作用—国际政治—研究
IV. ①D813.2②D5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 272942 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 88547592

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京昌平百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 14.25 字数: 184 千字

2016 年 2 月第 1 版 2016 年 2 月第 1 次印刷

定价: 60.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

前 言

联合国在人类经历两次世界大战之后成立，作为雅尔塔体制的产物，联合国反映了二战后的国际格局。70 年来联合国经历了国际社会深刻的变化，从冷战到两极格局的瓦解，新兴国家的快速崛起到冷战结束后全球化加速发展。在全球化深入发展，全球性问题严重威胁人类社会发展的背景下，如何适应国际形势的发展变化是联合国面临的现实挑战。全球治理作为一种理念和制度创新成为国际社会应对全球化消极影响的有效选择。在全球治理中联合国到底能发挥何种作用？本书从具体案例入手分析联合国所参与的治理实践，分析联合国各领域的地位和作用，评估其治理效果。

在安全领域，联合国一直是国际合作的重要平台，与此同时，联合国也是安全治理的重要主体。在全球范围内，无论是国家间冲突还是国家内部冲突，联合国为隔离交战双方、监督停火、重建和平、救助难民等做了大量的工作，发挥了至关重要的作用。随着安全问题越来越复杂，解决难度越来越大，国内冲突逐渐取代国际冲突成为安全问题的重点，宗教种族矛盾、恐怖主义问题成为国内冲突的导火索，冲突之后重建和平、维持和平任务繁重，联合国在安



全领域的治理行动面临诸多挑战。例如，由于大国的干涉，自身机构的局限，联合国在应对叙利亚危机中的作用相对有限。

在经济发展领域，联合国长期为消除贫困、促进更均衡地发展而努力。联合国在经济发展领域取得了令人瞩目的成绩，也有一些遗憾。21 世纪初，联合国在会员国的共同努力下制定了千年发展目标。为实现千年发展目标，联合国推动发达国家和发展中国家的合作，监督各国的行动，推广成功的经验和做法。2015 年千年发展目标基本实现，在此基础之上，联合国制定了 2015 年后发展议程，正在为下一步目标而努力。然而，在应对 2008 年全球性金融危机方面，联合国发挥的作用相对有限。

在环境治理方面，联合国是国际环境合作的首选平台，推动了国际社会应对气候变化方面的合作。联合国推动主权国家之间达成量化减排协议，并且监督协议的执行，推动发达国家向发展中国家提供资金、转移技术。联合国不仅推动会员国之间的合作，而且融合了公民社会的力量参与其中并发挥重要作用。2015 年底，即将在巴黎召开全球气候变化大会，国际社会对在本次会议上达成新的减排目标普遍持谨慎乐观的态度，联合国在其中的作用不可忽视。

在人道主义救援方面，联合国不仅是人道主义救援的中坚力量，而且是国际人道主义救援的合作中心，推动了相关国际组织之间的合作。在国际人道主义救援中联合国发挥了不可替代的作用。

70 年来联合国一直坚持其宗旨，为维护世界和平、促进世界发展、推动人权的普遍尊重、增进人类福祉方面发挥了不可替代的重要作用。在全球治理中，联合国是治理的主体还是国际合作平台，还是二者兼有，这不仅和具体领域有关，也和联合国与会员国及公民社会的合作有关。全球化的深入发展需要全球治理，全球治理需

要主权国家、国际组织和公民社会密切合作，联合国具有代表性和权威性方面的优势，是这三类治理主体合作沟通的桥梁。全球化时代需要全球治理，全球治理需要联合国在其中发挥重要的作用。

金彪

2015 年 11 月

目 录



第一章 全球化背景下的联合国	(1)
第二章 积极参加全球治理是联合国在全球化 时代的选择	(8)
第一节 全球治理理论	(8)
第二节 全球治理是联合国应对挑战的有效选择	(14)
第三章 联合国的安全治理	(21)
第一节 联合国安全治理的相关机构	(21)
第二节 联合国安全治理的主要内容	(33)
第三节 联合国的安全治理——以叙利亚危机为例	(42)
第四节 联合国安全治理面临的问题与挑战	(55)
第五节 联合国安全治理改革	(62)
第四章 联合国的经济发展治理	(73)
第一节 联合国经济发展治理的相关机构	(73)



第二节	联合国的经济治理——以应对 2008 年金融危机为例	(78)
第三节	联合国的发展治理——以千年发展目标为例	(90)
第五章	联合国的环境治理	(112)
第一节	联合国环境治理的相关机构	(112)
第二节	联合国的环境治理——以应对气候变化为例	(117)
第六章	联合国的人道主义治理	(128)
第一节	联合国人道主义治理的相关机构	(128)
第二节	联合国的人道主义救援——以救助巴勒斯坦难民为例	(138)
第七章	全球治理中联合国与合作伙伴的关系	
	——以非政府组织为例	(144)
第一节	联合国与非政府组织关系的发展	(145)
第二节	联合国与非政府组织的咨商制度	(153)
第三节	联合国与非政府组织关系的特点及存在的问题	(161)
	全球治理中联合国任重道远	(169)
	附录:《联合国宪章》	(174)
	参考文献	(203)
	后记	(218)

第一章 全球化背景下的联合国

冷战结束以来，经济、政治等领域的全球化加速发展深刻地影响和改变着世界。全球化是一个充满着矛盾和悖论的发展过程，既给国际社会带来了机遇也带来了挑战。在交通通信技术不断进步的条件下，世界各国之间的人文交流和商品流通更加便捷，全球化促进了贸易和经济增长。与此同时，全球化的负面影响也同样明显，原来一些区域性问题出现了全球化的趋势，一些非传统安全问题出现了传统化的趋势。有的国家抓住了全球化的发展机遇，实现了经济快速发展、民众生活水平和国家综合实力的稳步提高；有的国家经济发展停滞、社会秩序混乱。国家之间实力此消彼长，国际格局发生了明显变化。在全球化深入发展的背景下，主权国家、政府间国际组织、非政府组织和跨国公司等都受其影响。

联合国作为最具权威性、最具影响力和最具代表性的国际组织，自成立以来在维护世界和平、促进经济发展、人道主义救援和全球性问题的解决方面发挥了不可替代的重要作用。在全球化深入发展的背景下，联合国面临的国际形势和国际格局不断发生变化，一些老问题还没有彻底解决，又面临了一些新的挑战。这些交替出现的



新老问题影响着联合国的地位和作用。全球化时代，联合国存在的新问题和面临的新挑战如下：

第一，联合国面对的问题空前复杂。在全球化深入发展的背景下，联合国面临着日益繁重的任务。尤其是在冷战结束后，全球化加速发展，新问题不断涌现，一些传统问题也出现了全球化的趋势。自成立以来，联合国一直将促进这些问题的解决视为己任。联合国宪章开宗明义地指出其宗旨：“一、维持国际和平及安全；并为此目的采取有效集体办法，以防止且消除对于和平之威胁，制止侵略行为或其他和平之破坏；并以和平方法且依正义及国际法之原则，调整或解决足以破坏和平之国际争端或情势。二、发展国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之友好关系，并采取其他适当办法，以增强普遍和平。三、促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题，且不分种族、性别、语言或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重。”^① 目前国际社会存在许多和联合国宗旨息息相关的问题，主要有：政治方面，国家间和国家内部的武装冲突，种族间、不同教派间的武装冲突，核武器的扩散等；经济方面，国际金融市场的动荡，债务危机，国际社会的两极分化等；环境方面，全球气候变暖，资源枯竭，生物多样性的丧失等；人道主义方面，因自然灾害、武装冲突导致的国际难民急需人道主义救援；另外，还有其他全球性问题，如网络安全、非法移民、毒品交易等跨国犯罪活动，艾滋病等传染性疾病的传播等。这些问题依靠单个国家难以得到很好的解决，需要国际

^① 《联合国宪章》第一章第一条，参见联合国网站：<http://www.un.org/zh/documents/charter/chapter1.shtml>。

社会各方面力量的合作。在解决这些全球性问题的过程中，联合国承载着国际社会很高的期望，面临的任务更加繁重。

第二，联合国应对新问题、新挑战的能力不足。全球化时代各种问题不断出现，对各主权国家和国际组织的应对能力提出了更高的要求。联合国是最具代表性的国际组织，但由于成员国众多，导致决策缓慢、效率低下，使其在面对突发性问题时行动迟缓、应对能力不足。例如在应对 2008 年金融危机方面，联合国充分暴露了反应慢、应对不力的问题。联合国直到 2009 年 6 月底才在纽约召开世界金融和经济危机及其对发展影响高级别会议。这是联合国历史上首次就国际金融危机问题举行高级别会议。会议旨在帮助世界各国在金融和经济危机面前协调立场，合作制定长期的应对方案。会议通过了一份成果文件，呼吁国际社会增加对发展中国家的援助，然而在协调各国的宏观政策方面并没有什么实质性成果，而且在会议之后也缺乏后续行动。在全球化时代，一些全球性问题影响范围广，爆发突然，治理难度大，需要国际社会及时应对。联合国亟需提高应对新挑战的快速反应能力。

第三，其他国际组织和新兴合作机制在应对全球性问题方面的竞争。全球化时代全球性问题层出不穷，国际社会应对全球性问题的机构与合作机制也是各尽其责。针对近年来愈发严重的全球性问题对人类社会形成的挑战，国际社会加强了合作，不仅利用了原有的国际合作平台，而且开创了新的合作平台与机制。例如在应对 2008 年爆发的全球性金融危机方面，“二十国集团”（G20）成为了开展国际合作的首要平台。在应对金融危机过程中，G20 不仅反应快而且效率高。在金融危机爆发后不久，G20 于 2008 年 11 月就在美国华盛顿召开了首次成员国峰会，国际货币基金组织、世界银行都



参与其中，联合国秘书长也应邀出席。G20 华盛顿峰会讨论了金融危机产生的原因，探讨加强国际金融领域监管规范推进金融体系改革等问题，各国共商促进全球经济发展的举措，最后通过了《华盛顿共识》，在多个领域达成共识应对危机。2009 年 4 月，G20 在英国伦敦召开了第二次成员国峰会。从 2008 年到 2010 年底，在金融危机的前 3 年内 G20 召开峰会的频率为每半年一次，此后为每一年一次。在 G20 的合作平台上，世界上最重要的经济体出台措施共同刺激经济增长，推动国际金融体系改革，取得了卓有成效的成果。除了 G20 之外，欧盟、东盟、上海合作组织、金砖国家（BRICS）合作机制、亚洲基础设施投资银行（Asian Infrastructure Investment Bank，简称“亚投行”或 AIIB）等国际组织和新兴国际合作机制，都在全球和区域问题治理方面扮演了重要的角色。这些国际组织和国际合作机制都与联合国开展了不同程度的合作，客观上在全球治理方面与联合国存在着一定的竞争关系。这些国际组织和国际合作机制相对而言有其优势，如规模较小、效率高、灵活性强，无历史包袱，决策机制高效。从实际效果看，它们对于经济社会领域的决策起到良好的作用。如果联合国在应对全球性问题方面的能力没有实质性提高，无法在全球治理中发挥重要作用，将来只会被边缘化，将全球治理的中心舞台让位于其他国际组织和国际合作机制。

除了以上这些新问题与新挑战之外，联合国长期以来面临的一些传统问题一直没有得到解决，主要有：

第一，偏重政治、安全等“高级政治”问题，忽视经济、发展等“低级政治”问题。联合国在成立之初就建立了经济及社会理事会专门处理经济、社会方面的事务，但直至今日，联合国在推动经济、社会发展方面的作用和能力仍相当有限。在联合国机构中经社

理事会被公认为是最弱的一环。^① 联合国经社理事会有 54 个成员国，每年 7 月召开为期四周的会议，但是在协调各方力量解决全球性问题方面作用有限。联合国专门机构更是难以应对各自领域的重大挑战。例如，世界卫生组织根本无法承担全球艾滋病带来的巨大压力，联合国环境规划署在其领域中同样无法独自支撑。冷战结束后，发展领域的问题受到国际社会的更多关注，而联合国似乎更关注安全等传统“高级政治”领域方面的事务，在经济、社会方面的作用远远逊色于其在安全、政治方面的表现。值得注意的是：近年来联合国主要关注安理会改革等政治方面的议题，受此影响经济社会发展方面相对投入较少。安理会改革进程缓慢，牵制了联合国过多的精力。各国在安理会改革方面的分歧，不仅影响了联合国内部的团结，而且限制了在其他方面作用的发挥。

第二，财政危机。自 1945 年成立以来，财政问题一直困扰着联合国。联合国经费完全由会员国缴纳的会费提供。各会员国根据《联合国宪章》规定的缴付比例分摊会费，会费是按照全体会员国核准的公式，根据该国在世界经济中的份额以及支付能力计算。各国分摊的比例在不断调整中，例如中国分摊的会费在增加，美国、日本分摊的比例呈下降趋势。联合国从未向商业机构借款，只能依靠各会员国履行条约义务，按时足额缴纳会费。按照联合国财政规则 3.4 条，各会员国应该在每年开始的头 30 天内即每年 1 月 31 日之前缴纳当年会费。然而，拖欠联合国会费在会员国中是普遍存在的现象。会员国拖欠会费的原因包括多种：预算上的技术问题、财政困

^① [美] 保罗·肯尼迪著，卿劼译：《联合国：过去与未来》，海南出版社 2008 年版，第 231 页。



难的经济问题、意图施加压力的政治原因等。联合国对于拖欠会费的会员国有相应措施。根据《联合国宪章》第十九条规定，“凡拖欠本组织财政款项之会员国，其拖欠数目如等于或超过前两年所应缴纳之数目时，即丧失其在大会投票权。大会如认为拖欠原因，确由于该会员国无法控制之情形者，得准许该会员国投票。”截至2015年2月27日，共有8个会员国属《联合国宪章》第十九条规定的拖欠缴款。2014年10月9日，大会通过第A/RES/69/4号决议，允许其中的4个国家科摩罗、几内亚比绍、圣多美和普林西比、索马里在大会第69届会议期间投票，拖欠会费的会员国也门不得在大会投票。^① 根据联合国大会在网站公布的统计数据，截至2014年12月31日，144个会员国全部缴纳了2014年的经常预算摊款^②，拖欠2014年会费的成员国中包括联合国安理会常任理事国美国。2015年的会费，截至2015年8月6日，仅109个会员国全部缴纳了2015年的经常预算摊款，其中只有25个国家按要求在2015年1月31日前缴纳会费。^③ 有一些会员国利用会费作为杠杆以达到其政治目的，个别会员国拖欠会费并且很好地把握火候，既不损害其自身利益，不至于失去其在联合国大会的投票权，但影响联合国的日常运转和行為能力。

除此之外，联合国还面临一些多年尚未解决的老问题，例如议题过多、机构臃肿、效率低下等。联合国试图通过改革解决这些问

① 参见联合国网站：<http://www.un.org/zh/ga/about/art19.shtml>。

② 参见联合国网站：http://www.un.org/zh/ga/contributions/honourroll_2014.shtml#note。

③ 中国全部缴清历年会费，于2015年3月12日缴纳2015年全部分摊会费，共计139694305美元，参见联合国网站：<http://www.un.org/zh/ga/contributions/honourroll.shtml>。

题，但是一直没有取得满意的效果。全球化时代，联合国的老问题没有完全解决，又面临新的挑战，如何迎接挑战，解决这些新老问题是联合国面向未来发展的现实议题，这将影响到联合国的地位和作用。联合国是被边缘化还是重返多边外交的中心将取决于如何应对这些挑战。



第二章 积极参加全球治理是 联合国在全球化时代的选择

全球化时代，联合国需要解决内部问题应对外部挑战，以维护其国际权威避免被边缘化。联合国需要以新的理念、新的机制和新的角色，与其他国际行为体建立灵活、高效的合作关系，并且在应对全球性问题中发挥主导作用。积极参与全球治理是联合国在全球化时代的有效选择。

第一节 全球治理理论

冷战结束后，随着全球化的进展和国际政治经济格局的调整和变化，全球治理日益成为国际社会关注的热点问题。詹姆斯·罗西瑙、俞可平等学者对全球治理理论的发展做出了突出的贡献。

全球治理理论首先将治理和统治的概念进行了区别。美国学者



詹姆斯·罗西瑙认为，治理是一种由共同目标支持的活动，这些管理活动的主体未必是政府，也无需依靠国家的强制力量来实施。治理既包括政府机制也包括非正式的、非政府的机制。这与政府依靠强制力量推行其政策既有联系又有区别。联合国全球治理委员会在题为《天涯若比邻》的研究报告中将治理界定为：各种公共的或私人的、个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。^① 治理反映了这样一种观念：各国政府并不完全垄断一切合法的权利，政府之外，社会上还有一些其他机构和单位负责维持秩序，参加经济和社会调节。^② 统治是建立在权威机构的基础之上的，是上级机构对下级机构的权威性的管理，中央政府对地方政府和人民的管辖，这种管理和管辖有暴力机构做后盾。统治体现的是权威性、有序性、强制性和暴力性。而治理是通过多方参与的方式解决面临的问题，包括有权威机构的统治行为，也有非官方的民间机构的组织和参与，更多的是采用协商与合作的手段而不是行政命令。治理体现的是公开性、开放性、多元性和民主化的特点。治理是政府统治行为的发展，是政府统治行为吸纳社会力量参与社会管理的结果，也是现代社会发展的趋势。治理并不否认政府的主导地位和作用，个人、非政府组织等社会力量是政府统治的必要补充。

① The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 2-3.

② James N. Rosenau, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 5.