

概述

前言

维护集体安全的努力一直是人类历史的核心：从最久远的年代开始，人类安全靠的是合作这种认知就始终是村落社会、城市和民族国家形成的促成因素。毁灭性的世界战争、殖民地斗争和意识形态冲突的遗患以及建立能够促进世界和平与繁荣的国际体系的各种努力主宰了 20 世纪。在一定程度上，这些体系是成功的——国家之间的战争比过去少见多了，而且内战的数量也在下降。

然而，不安全不但依然存在，而且它还成为了我们这个时代中对发展的首要挑战。有 15 亿人生活在受脆弱性、冲突或大规模有组织刑事暴力影响的地区，还没有低收入的脆弱国家或者受冲突影响的国家实现过一项联合国千年发展目标（UN MDG）。除了依然让人忧心忡忡的国家间和国家内部的传统战争外，又出现了有组织犯罪和非法贸易、由全球经济震荡引起的社会动荡、恐怖主义等新的威胁。尽管过去 60 年中世界多数地区在减贫方面取得了飞速的进步，但那些政治

和刑事暴力活动反复循环发生的地区却被远远地甩在了后面，它们的经济增长受到了损害，它们的人类发展指标停滞不前。

对那些生活在稳定环境中的人来说，可能很难理解高收入国家的繁荣以及发达的全球经济与地球上其他地方的极端暴力和穷困何以能够并存。那些在索马里海岸外活动、掠夺通过亚丁湾船只的海盗就说明了现有全球体系的这种矛盾。为什么世界上现代化民族国家的繁荣和能力加到一起却不能防止这个古老问题的出现？为什么在国际社会重新介入阿富汗问题将近 10 年后，和平的前景似乎依然遥远？为什么整个城市的公众会被毒品走私分子吓倒？为什么中东和北非的国家，尽管其中一些维持了高速的增长而且社会状况指标有所改善，仍会面临民众普遍的不满？

本期《世界发展报告》就是什么诱发了暴力的风险、为什么防止冲突与恢复和平被证明如此难以解决，以及国家领导人和他们的发展、安全及外交伙伴们可以做些什么来帮助世界上最脆弱和最受暴力困扰的地区重建稳定发展的道路提出了问题。本报告

的核心思想就是强化合法的制度和治理，为公民提供安全、公正和就业是打破暴力循环的关键。恢复信心和改变安全、司法及经济制度是有可能在一代人的时间内完成的，即使是在经历过严重冲突的国家也能完成。但是这需要意志坚强的国家领导集体以及“经过改造”的国际体系来解决 21 世纪的风险，即：将援助的重点重新放到防止刑事和政治暴力上、改革国际机构的程序、在地区层面做出应对、恢复低收入、中等收入和高收入国家之间的合作。本报告设想将出现分层次的、有效的全球行动，地方、国家、地区以及国际社将分别发挥不同的作用。

鉴于这个论题的性质，本报告是以不同寻常的方式完成的——从一开始就向各国的改革者汲取经验，同时与联合国以及在政治和安全问题方面具备专长的地区性机构密切合作，并且以人类安全这个概念为基础。我们希望这种合作关系能促成持续的努力，去共同深化我们对安全与发展之间联系的了解，并鼓励在本报告调查结果的基础上开展实际行动。

第一部分：暴力反复循环带来的挑战

21 世纪的冲突和暴力是一个发展问题，与 20 世纪的模式迥然不同

20 世纪的全球体系旨在解决国家间的紧张局势以及一次性的内战。民族国家之间的战争和内战都有特定的逻辑和顺序。参与者无论是主权国家还是明确界定的反政府运动者，都是已知的。如果争端升级并演变为全面的敌对，那么敌对最终结束（无论是

通过胜负还是通过谈判达成和解）之后会有一个短暂的“后冲突”阶段并最终恢复和平。全球体系主要是围绕冲突的这种典型模式构筑的，国家和国际参与者都有明确的作用：在发展方面，它们的作用是促进繁荣和提升民族国家的能力（但在冲突激烈的时候则抽身退出）；在外交方面，它们的作用是防止国与国之间以及政府与反政府运动之间的冲突和进行调停；在冲突后的维和方面，以及在人道主义方面，它们的作用是提供救援。

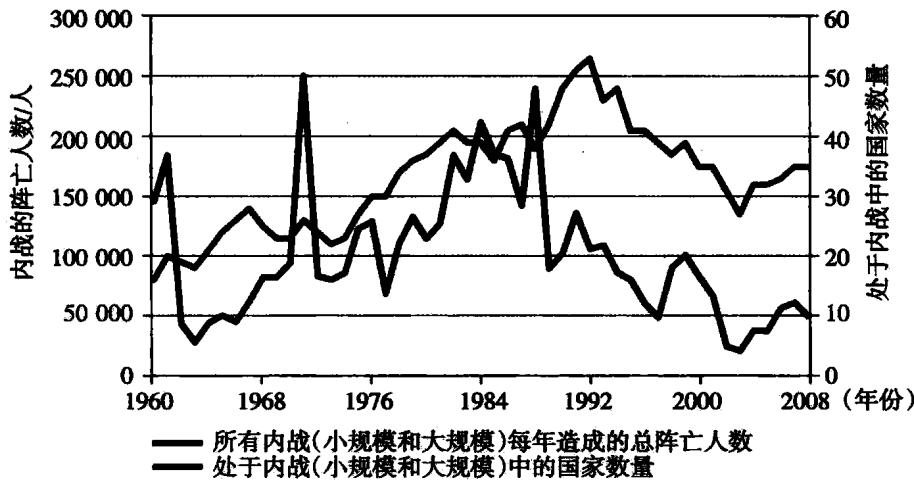
21 世纪的暴力¹与 20 世纪的模式不同。国家间战争和内战尽管仍是一些地区的威胁，但在过去 25 年中它们的数量有所下降。内战造成的死亡，尽管其数量仍然让人不能接受，却只有 20 世纪 80 年代的 1/4（见专题 1 图 F1.1）²。暴力和冲突并没有被消除：这个地球上每四个人中就有一个（总共超过 15 亿人）生活在脆弱或受冲突影响的国家，或者是刑事暴力高发的国家³。但是由于在减少内战方面取得成功，其他形式的冲突和暴力既不完全符合“战争”或“和平”的范畴，也不完全符合“刑事暴力”或“政治暴力”的范畴。（见专题 1，图 F1.1—F1.2 和表 F.1）。

许多国家和地方区域目前面临着重复暴力的循环、薄弱的治理和不稳定的局势。首先，冲突常常不是一次性的事件，而是持续的和反复的：过去 10 年中的内战有 90% 发生在过去 30 年中已经发生过内战的国家⁴。第二，新形式的冲突和暴力活动威胁着发展：许多国家在发生暴力政治冲突后曾成功地协商达成政治与和平协议，如：萨尔瓦多、危地马拉和南非，然而现在这些国家却处在暴力犯罪活动的高发期，这限制了它们的发展。第三，不同形式的暴力之间彼此有着联

专题 1 暴力活动如何发生变化

图 F1.1 内战导致的死亡数量呈下降趋势

随着内战数量的下降，此类冲突每年造成的死亡（战死）总数从 1988 年的 20 多万人降至 2008 年的不到 5 万人。



资料来源：Uppsala 大学/奥斯陆和平研究所（PRIO）武装冲突数据组（Harbom 和 Wallensteen）2010 年、Lacina 和 Gleditsch 2005 年、Gleditsch 等 2002 年、Sundberg 2008 年、Gleditsch 和 Ward 1999 年、Lacina 和 Gleditsch 2005 年、人类安全研究项目 2010 年。

注：在 Uppsala 大学/奥斯陆和平研究所武装冲突数据组（Harbom 和 Wallensteen 2010 年，Lacina 和 Gleditsch 2005 年）中对内战按规模和类型进行了分类。需要进行监督的最低限度是一年造成 25 个人（含 25 个）以上阵亡的小规模内战。对每场冲突每年造成的阵亡人数的最低、最高和最佳估计见 Lacina 和 Gleditsch 的著述（于 2005 年发布并于 2009 年更新）。本报告通篇采用的都是最佳估计，在没有最佳估计的情况下，则采用最低和最高估计的平均值。

表 F1.1 暴力经常反复

很少有国家真正进入“后冲突”阶段。曾发生过冲突的国家发生暴力冲突的几率自二十世纪六十年代以来一直在增加，而且自 2003 年以来爆发的每一次内战都发生在曾经发生过内战的国家。

时期	未发生过冲突的国家发生暴力冲突的概率/%	发生过冲突的国家发生暴力冲突的概率/%	发生的数量
1960 年代	57	43	35
1970 年代	43	57	44
1980 年代	38	62	39
1990 年代	33	67	81
2000 年代	10	90	39

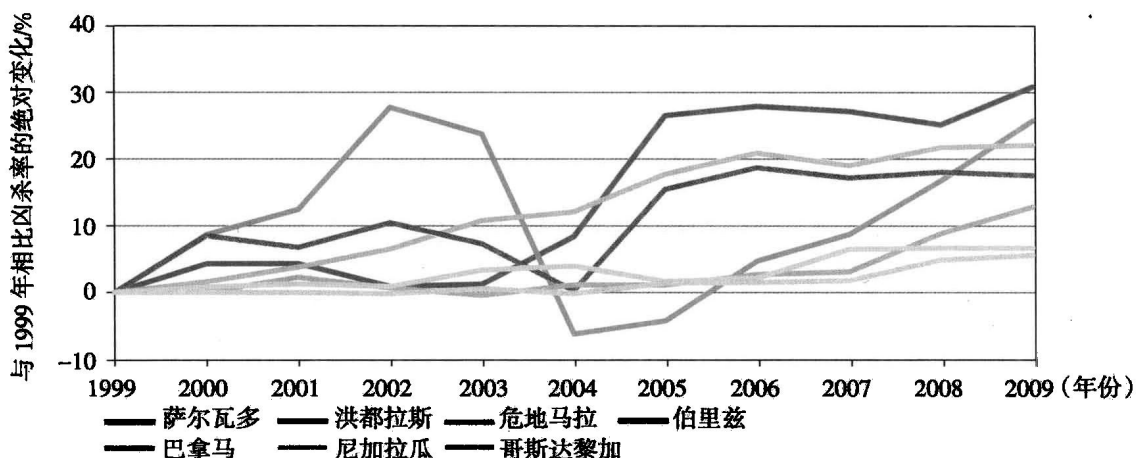
资料来源：Walter 2010 年、世界发展报告工作组的计算结果。

注：发生过冲突指 1945 年以来发生过任何大规模冲突。

专题 1 暴力活动如何发生变化 (续)

图 F1.2 有组织的刑事暴力活动威胁着和平进程

自 1999 年以来中美洲每个国家的杀人事件都有所增加, 包括那些在解决政治冲突方面取得长足进步的国家, 而这并不是中美洲特有的现象, 南非这样的国家也面临着类似的第二代挑战。



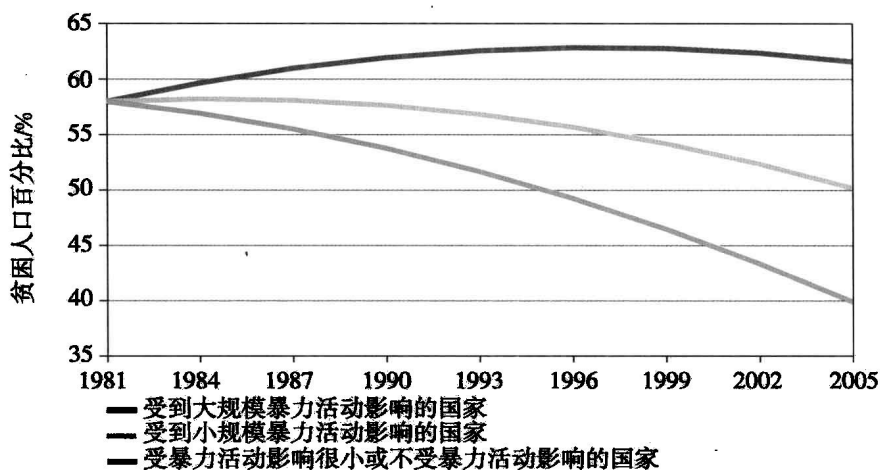
资料来源: 世界发展报告工作组根据联合国毒品控制和犯罪预防办公室 (UNODC) 的数据计算得出、联合国毒品控制和犯罪预防办公室和世界银行 2007; 国家来源。

注: 凶杀率的基年为 1999 年。

暴力活动如何扰乱发展

图 F1.3 受暴力活动影响的国家与其他国家在贫困方面的差距扩大

有关贫困的最新数据显示, 对世界多数地方来说贫困在减少, 但是受暴力影响的国家则落在了后面。受重大冲突影响的国家 (战死或因杀人犯罪造成的过度死亡与一次重大战争造成的死亡相当), 每三年在减贫方面就落后 2.7 个百分点。



资料来源: 世界发展报告工作组根据 Chen、Ravallion 等 (2008 年) 的贫困数据 (详见 POVCALNET, 网址 <http://research.worldbank.org>) 计算得出。

注: 贫困人口百分比指每日生活费低于 1.25 美元的人口占总人口的比重。

系。政治运动可以从犯罪活动中获得资金，比如在刚果民主共和国和北爱尔兰⁵。在选举阶段，犯罪团伙可以支持政治暴力，比如在牙买加和肯尼亚⁶。国际意识形态运动常常是导致地方苦难的原因，比如在阿富汗和巴基斯坦。因此，大多数目前面临暴力活动的国家面临的是多种形式的暴力活动。第四，不满可以升级为对改革的迫切要求，那些政治、社会或经济变革落后于人们期待的地方就会出现暴力冲突的风险，比如在中东和北非。

由于反复出现又彼此联系，这些冲突会产生地区性和全球性的影响。冲突导致的死亡、破坏和发展的延迟对受冲突影响的国家不利，而且它们的影响还会波及地区和全球。例如坦桑尼亚这样的在发展方面取得进展的国家，估计每年会因为邻国陷入冲突而损失其GDP的0.7%⁷。过去30年中难民和国内流离失所的人增加了3倍⁸。全世界将近75%的难民是由邻国收容的⁹。

将地方政治冲突、有组织犯罪，以及国际化的争端互相联系起来的新形式的暴力意味着暴力已经成为富人和穷人共同面对的问题：过去10年里，恐怖袭击造成的死亡当中80%以上发生在非西方的袭击目标中¹⁰，但是，一项对18个西欧国家的研究显示，每新增一次跨国恐怖事件，它们一年的经济增长就会减少0.4个百分点¹¹。发生在一个地区的袭击可以让全球的市场付出代价——发生在尼日尔三角洲的一次袭击让全球石油消费者付出的代价就是油价增长数十亿美元¹²。利比亚暴动开始后四周内，石油价格增长了15%¹³。运往欧洲的可卡因自2003年以来增加了四倍¹⁴，甚至像西非这样的地区现在都受到与毒品有关的暴力活动的严重影响¹⁵。

抑制暴力活动的行动代价也极其高昂。例如，在非洲之角和印度洋打击海盗的海军行动估计每年耗资13亿~20亿美元，此外还有变更船只航线以及保险费上调带来的额外费用¹⁶。家庭和公司采取的保护自己不受长期暴力影响的措施都带来沉重的经济负担：拉美有35%的公司，非洲有30%的公司，东欧和中亚有27%的公司都指出犯罪是它们业务活动面临的主要问题。犯罪造成的负担对承受能力最小者来说是最沉重的：撒哈拉以南非洲地区的公司因犯罪损失的销售额以及将销售额用于安全方面的比例比其他任何地区都更高¹⁷。

还没有低收入的脆弱国家或者受冲突影响的国家实现了一项千年发展目标。与其他发展中国家相比，在脆弱和受冲突影响的国家中人民营养不良的可能性高两倍，无法送孩子入学的可能性高三倍，看到自己的孩子在5岁前死去的可能性高两倍，缺少洁净水的可能性也高两倍。平均来看，在1981—2005年间经历过大规模暴力事件的国家贫困率比没经历过暴力的国家高21个百分点（见专题1，图F1.3）¹⁸。在更富裕和更稳定的国家中受暴力影响的地区也有类似的情形——这些地区发展滞后¹⁹。

冲突和暴力的反复循环对其他人力、社会和经济成本的耗费其影响可长达数代人。有组织刑事暴力的高发会抑制经济发展。在危地马拉，2005年暴力活动造成的损失超过了GDP的7%，是同一年代的斯坦飓风造成损失的两倍多，而且是农业、卫生和教育预算之和的两倍多²⁰。内战造成的平均损失相当于一个中等规模的发展中国家30多年的GDP增幅²¹。发生重大的暴力事件后，贸易水平需要20年的时间才能恢复²²。换句话说，与自

然灾害或经济周期不同，一次重大的暴力事件可以抹去整个一代的经济增长。

这些数字是会给人类带来严重后果的。在暴力活动多发的社会中，许多人会经历子女早夭的情况：当孩子们晚回家时，父母很有理由担心他们的生命和身体安全。日常的活动，例如上学、上班或者去市场，都成为让人担心的时刻。人们不愿意修建房屋或者投资小生意，因为这些都可能顷刻间化为乌有。暴力的直接影响主要落在青年男性的身上——他们是战斗部队和犯罪团伙的主力——但是妇女和儿童受到的间接影响之大与她们在人口中所占的比例完全不相称²³。男人占被拘押人数的96%，占失踪人数的90%，而妇女和儿童占难民与流离失所者的近80%²⁴。而且暴力活动会招致新的暴力活动：目睹过暴行的男孩在以后的人生中犯下暴力罪行的可能性更高²⁵。

然而，当安全得以重建并得到维持后，这些地区却能够取得最大的发展成就。几个摆脱了长期政治和刑事暴力困扰的国家成为在千年发展目标方面进步最快的国家²⁶：

- 埃塞俄比亚能获得质量得到改善的水的人口增加了四倍多，从1990年的13%增加到2009—2010年间的66%。

- 莫桑比克的初等教育完成率在仅仅八年的时间内增加了三倍多，从1999年的14%增加到2007年的46%。

- 卢旺达营养不良的普遍程度有所下降，从1997年占人口的56%降至2005年的40%。

- 1995—2007年间，波黑的麻疹疫苗接种率从占12~23个月龄儿童的53%增至96%。

冲突的恶性循环：当安全、公正和就业方面的压力与薄弱的机构交相作用

冲突的内在原因来自政治、安全和经济的原动力²⁷。然而很难将暴力活动的原因和暴力活动结果区分开。较低的人均GDP在很大程度上与大规模的政治冲突以及高发的凶杀犯罪均有联系²⁸。在对公民观念的调查中，年轻人的失业问题一直被引述为促使他们加入反政府运动和城市犯罪团伙的一个动机（专题2，图F2.2）²⁹。在各个国家，加入反政府运动和城市犯罪团伙能使人感觉更安全和更强大也被引述为一个重要的诱因，这印证了现有的研究结果，这些研究结果表明就业的原动力不仅与收入有关还与尊敬和地位有关，这既涉及社会凝聚力又涉及经济机会。政治上的不包容和不平等会对地区、宗教，或者种族群体产生不良影响，它与较高的内战风险是有关联的³⁰，而富有和贫困家庭间的不平等则与较高的暴力犯罪风险有着密切的联系（表1）。

外部因素可以增加暴力活动的风险。重大的外部安全压力，就像新的毒品走私伙伴一样，可以使现存制度的能力无法应付（见专题2）。收入的波动也可以增加暴力的风险。对撒哈拉以南非洲地区降雨量波动的研究显示，在降雨量很少的年份之后发生国内冲突的可能性增大。用降雨量变化替代收入波动考察41个非洲国家1981—1999年间的情况，Satyanath、Miguel和Sergenti（2004年）的研究发现，如果某一年经济增长下降5%会使之后那年发生冲突的可能性增加50%³²。腐败通常都有国际关联，通过非法贸易、洗钱，以及从出售国家资源或国际合同和特许权的交易中收取

表 1 安全、经济和政治方面的紧张局势

压力	内部的	外部的
安全	• 暴力和创伤的后续影响	• 入侵、占领 • 外部对国内叛乱分子的支持 • 跨国界冲突影响的蔓延 • 跨国恐怖主义 • 国际犯罪网络
经济和社会	• 低收入、叛乱的机会成本低 • 年轻人的失业问题 • 自然资源财富 • 严重的腐败 • 迅速的城市化	• 经济震荡，包括食品价格 • 气候变化
政治	• 种族、宗教，或地区的竞争 • 实际存在的或感觉上认为的歧视 • 侵犯人权	• 感觉上认为的对待不同群体的全球性不平等和不公正

资料来源：世界发展报告工作组。

注：这张表尽管不算全面，但是捕捉到了有关冲突的原因和相关因素的学术文献中出现的主要要素，还有世界发展报告撰写团队在咨询和调查中提出的主要要素³¹。

佣金而环环相扣，腐败对暴力活动的风险具有双倍的恶性影响，因为它可以激起不满，损害国家制度和社会规范的有效性³³。气候变化和自然资源竞争带来的新的外部压力则可能使上述所有风险加剧³⁴。

然而，许多国家虽然面临高失业率、经济上的不平等，或者来自有组织犯罪网络的压力，但并没有一再出现普遍的暴力活动，相反还控制住了它。本期世界发展报告采用的方法强调的是：在任何社会（国家的或地区的）中冲突和暴力活动的风险都是内部和外部紧张局势共同作用的结果，而“免疫系统”的力量或者说应对紧张局势的社会能力体现在合法的机构中³⁵。国家制度和非国家制度都非常重要，制度包括社会规范和行为，比如：领导人超越宗派和政治分歧，达成协议的能力；公民社会倡导加强国家凝聚力和政治团结的能力；还有法规、法律和组织³⁶。凡是国家、市场和社会制度未能给公民提供基本的安全、工作和经济机会的地方，冲突就

会升级。

简而言之，制度的合法性和治理最薄弱的国家和地方最容易受重复暴力和不稳定的影响，而且应对内部和外部压力的能力最低。制度的能力和公信力对政治和刑事暴力来说都是重要的（见专题 2）³⁷。

- 在一些地区——比如 21 世纪即将到来之前的哥伦比亚外围地区³⁸或者今天的刚果民主共和国³⁹——国家政权在国家的许多地区缺失，暴力武装团伙控制着地方上的权力和资源争夺。

- 大部分受暴力影响的地区欠缺和平调解冲突的协作能力⁴⁰。在一些国家，制度不能跨越种族、地区或宗教的分歧，而国家制度又被视为是有党派倾向的，这就像北爱尔兰在达成和平协议前几十年中的情形⁴¹。在一些社区，社会裂痕限制了由上层控制的国家政权与贫困社区间的有效合作，使得暴力的源头问题无法得到解决。

- 正如早些时候发生在拉美和今天发生在亚洲与非洲的情形一样，迅

速的城市化削弱了社会的凝聚力⁴²。失业、结构性不平等以及更容易在市场上获得枪支和非法毒品破坏了社会凝聚力，加大了社会遭受犯罪网络和团伙危害的可能性。

- 制度能力薄弱的国家在 2008 年至 2009 年的食品价格震荡中遭受暴力社会骚乱危害的可能性更大⁴³。

- 一些国家试图通过高压政治和庇护网络维持稳定，但那些腐败和侵犯人权程度严重的国家未来发生暴力的风险会增大（见专题 2）。

薄弱的制度对于解释为什么在同一个国家或者地方暴力会以不同形式反复出现尤为重要。即使是在制度最薄弱的社会，和平也会不时出现。由于达成了几项上层协议，——索马里中南部在过去 20 年中的冲突强度较低⁴⁴。但是无论是在索马里还是在其他地方，临时性的上层协议不能为持续的安全和发展提供基础，除非之后能形成合法的国家政权和社会制度⁴⁵。上层协议通常是不会长久的，因为它们过于富于个人色彩和过于狭隘，不能适应各种压力和变化。当新的内部和外部压力出现时，比如：领导人的死亡、经济震荡、有组织犯罪走私网络的进入、新的机会和佣金，或者外部安全干涉等，却没有持续的能力做出应对⁴⁶，于是暴力再次发生。对合法制度的注重并不意味着都应趋近于西方的制度。历史上不乏外国制度模式最终被证明对一国的发展起不了什么作用的事例，特别是那些作为殖民统治遗产的制度⁴⁷，因为这些制度对形式比对作用更注重。今天的情况依然是这样。在伊拉克，联盟驻伊拉克临时管理当局成立了从旅游到环境的各种专门委员会，与苦撑局面的政府各部并行存在，并通过了示范法律，但这些法律与国家的社会和政治现实几乎

毫无关系⁴⁸。即使是南南国家间组织形式的移植，如果不能适应当地的情况也可能是没有效果的——真相与和解、反腐败以及人权委员虽然在一些国家带来了非凡的效果，但在其他国家未必奏效。分享知识总会有所收获，本报告清晰地表明了这一点，但这只有在在适当的情况的时候才能实现。“最适合”的制度是本报告的核心。

第二部分：打破国家暴力循环的路线图

恢复信心、转变制度，为公民提供安全、司法公正和就业

为打破不安全循环并降低其重复发生的风险，国家改革者及其国际伙伴需要建立合法的制度，为公民提供持续的安全、公正的环境和就业机会，让不同的群体在社会中都能拥有一份权益，否则，这些群体可能因从事武装暴力活动而不是通过合法活动赢得更多的尊重和认可，同时对违法活动进行有力的、公平的惩治。

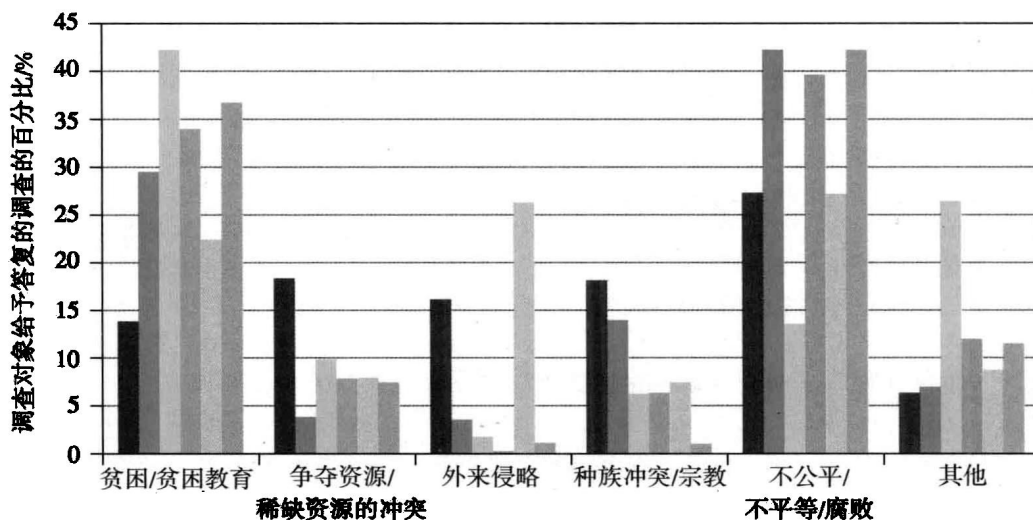
但是，制度改革常常是一项棘手的任务，在脆弱的环境中，就更是困难重重。第一，在有过暴力冲突和不信任记录的国家，期望要么过低，要么过高。期望过低，人们不相信政府的任何承诺，合作行动因而难以付诸实施；期望过高，当前的制度又无力实现人们在转折关头形成的迅速实现变革的期望⁴⁹。第二，许多制度改革虽然能够带来更大的抵制暴力的长期适应能力，却常常带有短期风险。任何重要的转变包括举行选举、打破庇护网、赋予安全服务新的职能、下放决策权、赋予弱势群体权力等都会同时产生赢家和输家。输家通常会有效地组织起来抵制改革。第三，外部压

专题2 高压力 + 薄弱制度 = 暴力活动风险

司法公正、就业和暴力活动

图 F2.1 平民眼中导致冲突的原因是什么？

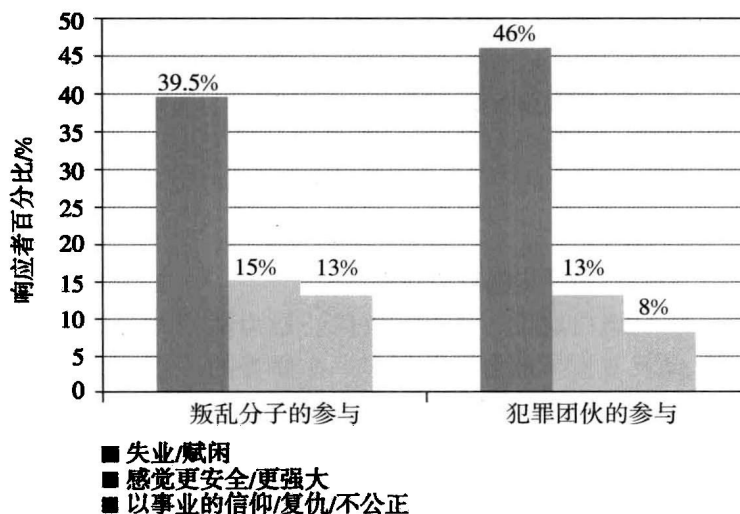
在六个受暴力影响的国家和地区进行的调查，调查选取了各种有国家代表性的样本和地区，公民提出与个人经济福祉（贫困、失业）以及不公正（包括不平等和腐败）相关的问题作为导致冲突的原因。



资料来源：Bøås、Tiltnes 和 Flatø (2010 年)。

图 F2.2 促使人们加入叛乱活动和犯罪团伙的原因是什么？

同样的调查发现，人们举出的导致年轻人成为叛乱分子或犯罪团伙成员的主要原因也非常相似——失业是导致这两种现象的主要原因。但具有意识形态色彩的武装组织招募新兵的活动却未必是这种情况（第二章）。



资料来源：Bøås、Tiltnes 和 Flatø (2010 年)。

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

赫希·蒙塔纽 (Jorge Montaña), 国际麻醉品管制局 (International Narcotics Control Board) 成员、原墨西哥驻美国大使、世界发展报告咨询委员会委员 (WDR Advisory Council)。

外部压力的作用

毒品走私和贩卖人口、洗钱、非法开发利用自然资源和野生生物、造假以及侵犯知识产权都是赚钱的犯罪活动, 这些活动有助于有组织犯罪对发展中国家业已十分薄弱的社会政治、司法和安全体系的渗透。

例如, 在中美洲, 有几个在 20 年前恢复了政治稳定的国家目前就面临着国家权力的衰落, 它们的制度缺乏应对这种打击的力量。跨国有组织犯罪已经将一些加勒比海国家变成了毒品和人口非法流向欧洲和北美的走廊。玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁依然是全球主要的可卡因出产国, 墨西哥由于与最大的移民流入国、毒品消费国以及武器生产市场毗邻而面临着史无前例的暴力浪潮。西非成为毒品从南美运往欧洲目的地的最新通道。几个非洲国家的自然资源遭到非法开发利用, 而亚洲则是数以吨计的、产自阿富汗的鸦片制剂的交易中心。有组织犯罪史无前例的发展可能导致许多脆弱国家政权的瓦解, 这是因为它们的制度受到相关暴力活动的困扰。在世界许多地区, 不稳定的经济发展为这些非法活动的合流提供了刺激因素, 由于在发展中国家不会受到应有惩罚, 这些非法活动将继续发展壮大。

WDR 注释: 不健全的体制往往是反复发生暴力活动的主要原因

在 Collier、Fearon、Goldstone、North、Wallis 和 Weingast 等人之前研究工作的基础上, 政治科学家 Jim Fearon 和 Barbara Walter 在世界发展报告中采用计量经济学的技术对普遍的法治、政府的有效性、轻度腐败问题和有力的人权保护与内战爆发和反复的风险以及刑事暴力导致凶杀频发的风险的降低是否具有相关性进行了检验。Fearon 发现, 那些治理指标高于相同收入水平国家平均值的国家今后 5~10 年内爆发内部冲突的风险要低得多——低 30%~45%, 凶杀频发的国家也有这种相关性。这一研究工作肯定了政策团体之前选择的方向, 比如国际冲突与脆弱性网络 (International Network for Conflict and Fragility) 对缔造和平与构建国家政权之间联系的强调。

责任指标和能力指标在这种考量中同样重要。Fearon 发现, 过去的高度政治恐怖会增加当前发生冲突的可能。Walter 发现, 与侵犯人权较为严重的国家相比, 政治犯和非法凶杀数量的大幅减少会使重新出现内战的可能性降低 2~3 倍。她指出: “对这种结果的一个合理的解释就是: 政府更大的压制和侵犯不仅会带来不满, 还标志着这种政府不是可靠的谈判伙伴; 这说明强制性更小和更加负责任的方式能大幅降低内部冲突的风险。” 其他的责任指标也很重要: 衡量法治和腐败的指标与衡量官员质量的指标一样重要, 甚至更加重要。

力可能使进步偏离轨道。

坦白地说, 建立能够防止暴力活动反复发生的合法制度是一个缓慢的过程, 需要一代人来完成。即使转型最快的国家也需要 15~30 年的时间将其制度绩效从今天的脆弱状态 (比如海地) 提升至正常运作的制度化状态 (比如加纳) (见表 2)⁹⁰。好消息是

20 世纪后期, 随着公民对良治的要求增加, 以及有助于实现良治的技术日益增多, 制度转型的进程大大加快。的确, 在一代人的时间内取得进步实际上是非常快的一个速度: 对今天的阿富汗、海地、利比里亚和东帝汶而言, 如果能以这样的速度进步将意味着取得巨大的发展成果。

表2 制度转变的最快进展：对实际范围的估计

本表说明了20世纪历史上最快的改革者实现基本治理转型所耗时间的范围

指 标	达到临界值所需的年限	
	最快时段/年	超越界限值的最快速度/年
政府官员素质 (0~4)	20	12
腐败 (0~6)	27	14
军方对政治的影响 (0~6)	17	10
政府效能	36	13
对腐败的控制	27	16
法治	41	17

资料来源：Pritchett 和 de Weijer 2010。

本期世界发展报告基本框架的关注焦点就是我们对防止暴力反复循环发生的行动的原动力有了哪些了解，包括短期内的原动力和在实现对暴力具有持续的抵御能力所需时间内的原动力。关于如何打破这些循环，我们的知识是不完全的：本报告列举了从现有的研究、国家调研以及对国家改革者的咨询中吸取的教训。在众多国家中，本报告常常汲取波黑、智利、哥伦比亚、加纳、印度尼西亚、利比里亚、莫桑比克、北爱尔兰、塞拉利昂、南非和东帝汶等国家的经验，这是因为，尽管上述地区仍然面临挑战和风险，但这些社会在防止暴力活动升级或从暴力活动后果中恢复等方面取得了显著的成功。这些经验以及本报告中的其他经验跨度很大，包括一系列高收入、中等收入和较低收入的国家、一系列政治暴力和刑事暴力的威胁，以及不同的制度环境，既有由包容性和问责方面的问题导致健全制度面临合法挑战这样的制度环境，也有薄弱的制度能力本身就是重大制约因素的制度环境。

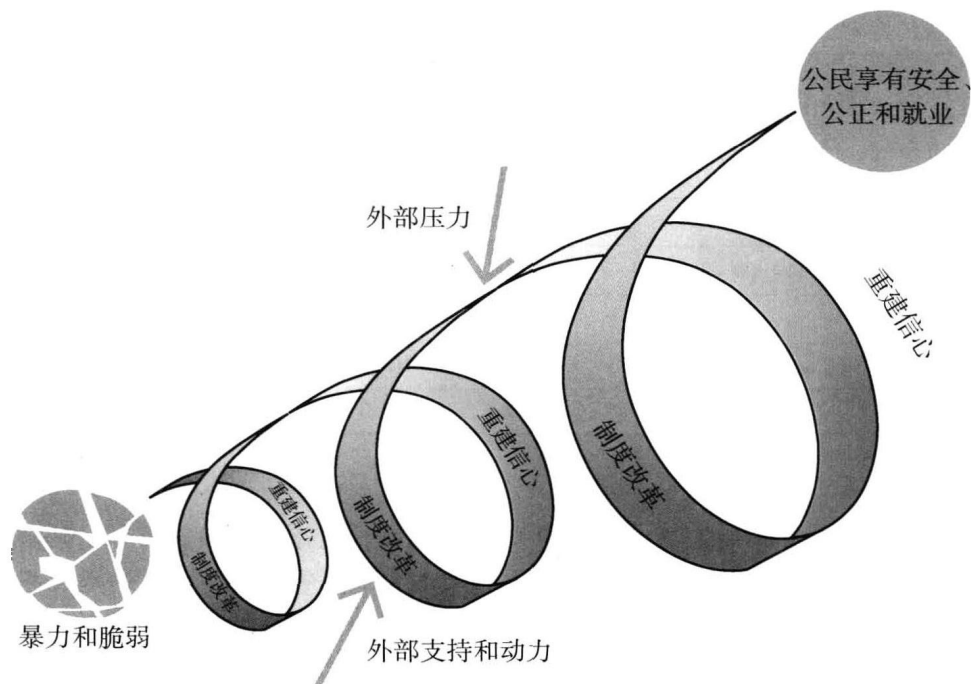
脆弱环境、暴力环境与稳定的发展环境之间存在着一些基本区别。首先是在启动较为广泛的制度转型之前，

需要通过集体行动恢复信心。其次是为公民提供安全、公正的环境和就业机会为制度转型的工作重点。第三是地区行动和国际行动在遏制外部压力中的作用。第四是所需外部支援的专业化性质。

在这些过程中处于中心地位的制度转型和良好治理，在脆弱环境里表现出不同的作用方式。目标更为专一，那就是转变制度，为公民提供安全、公正的环境和就业机会。当面临冲突与暴力风险时，公民安全、司法公正和就业机会就是捍卫人类安全的关键因素，这是因为，如果没有基本的公民安全，社会和经济的发展就不能取得持久的进步⁵¹。引起制度变革的原动力也是不同的。外部压力和制度制衡的弱点共同作用引起的金融危机就是一个恰当的类比。在这种情况下，需要进行特别的努力以恢复民众对国家领导人应对危机能力的信心，如何进行特别的努力呢？那就是通过采取标志着与过去彻底决裂的行动、通过坚持这些行动并向人们表明这些行动是不会取消的。

建立信心是政治斡旋和金融危机中经常使用的概念，但很少在发展领域中⁵²，然而它却是暴力环境下

图1 公民享有安全、公正的环境和就业机会：从脆弱和暴力转向具备适应力的制度



资料来源：世界发展报告工作组。

进行更为持久的制度变革的前奏曲。原因何在？因为缺乏信任意味着需要提供政治、金融或技术支持的利益相关方在确认可能出现积极成果之前不会积极配合⁵³。但是，建立信心本身并不是目的。正如在金融危机中的情形一样，除非为公民提供安全、公正并让其在社会中享有一份经济权益的制度实现了转型，能够防止暴力活动的反复发生，否则进步是不可能持续的。

如同暴力活动的反复出现一样，建立信心和制度转型的努力通常遵循反复的螺旋曲线前进。如图1中的螺旋式路径所示，脱离脆弱和冲突状态的国家通常不是通过一次“成败在此一举”的决定性转折、而是通过多次转折实现制度转型的。国家领导人必须逐步建立人们对国家的信心并实现制度转型，比如韩国在朝鲜战争结束后在安全、政治和经济领域的过渡，再比如加纳、智利和阿根廷脱离军事统治的过渡，其间就包括涉及社会规

范和治理的反复的内部纷争⁵⁴。反复的过程为形成合作性的规范和能力提供了空间，也为形成在成功的基础上构筑新的成功的良性循环提供了空间。螺旋曲线的每一环都包括反复发生的两个阶段，在深化制度转型和加强治理成效之前，建立信心以便能带来积极的机会。

建立信心——足够包容的联盟与初期结果

国家仅凭自己的力量难以恢复信心。在暴力与脆弱局势下建立信心的工作要求经过深思熟虑后采取行动，建立足够包容的联盟，印度尼西亚解决亚齐省暴力问题、2006年东帝汶从再次发生的暴力中恢复、智利在政治过渡期间均采取了这样的措施。只有在建立信任初期与制度转型中必须参与实施工作的各方都参与了联盟的情况下，联盟才称得上是“足够包容的”。联盟不必是“包容一切”的⁵⁵。

足够包容的联盟按以下两种方式开展工作：(1) 在广义的层面上，通过与政府及社会各界、地区内的邻国、捐助者或投资者合作，形成对变革的国家支持、引入有关的利益相关方，以及(2) 在地方层面上，将范围扩大到社区领袖，找出工作重点，制订实施方案。足够包容的联盟也可用于解决刑事暴力与政治暴力，其方式就是通过与受刑事暴力影响地区的社区领袖、商业企业及民间团体进行合作。民间团体——包括女性组织——通常在恢复信心、保持复苏与转型势头方面发挥着重要的作用，利比里亚女性组织“妇女的倡议”在推动和平协议取得持续进展方面的作用就证明了这一点⁵⁶。

要说服利益相关方参与协作，就需要发出与过去决裂的信号：结束对边缘群体的政治或经济排斥、消除腐败现象或侵犯人权的现象并建立此类变革的“锁定”机制，确保它们不会出现逆转。面临机遇或面对危机时，能迅速取得成果和取得显著的成果同样也有助于人们恢复对政府解决暴力威胁、实施制度与社会变革能力的信心。国家与社区间、政府与非政府组织间、国家与国际间、国家与私营部门间的合作关系可以进一步提高国家的执行能力。一个领域的行动可能有助于推动另一个领域取得成果。例如，维护安全的行动能促进安全的贸易、运输以及创造就业的经济活动。向边缘群体提供服务将培养人们对公正的认识。如何维系足够包容的联盟，将在下一节中做详细的讨论。下一节还将讨论各个国家参与者的实际政策与方案。

转变制度能带来公民安全、司法公正和就业

任何社会在任何一个阶段内接受

变革的量都是有限的。在脆弱局面下，许多改革都需要经过一个逐步建立信任、培养能力的过程才能顺利实施。在“过快”和“过慢”的改革行动之间取得恰当的平衡至关重要，而且从其他国家的成功过渡中也可以产生一些基本的经验。

首先，将改革涉及公民安全、司法公正和就业的制度作为早期工作的重点十分关键，新加坡独立后的发展过程就体现了这一点（见专题3）。要支持这些举措，重要的一点是要遏制来自公共资金或自然资源非法交易的非法资金流动。必须采纳适应当地情况的务实且“最适合”的工作方法。例如，尽管单位成本很高，但黎巴嫩在内战期间仍然通过小型的私营供应商网络恢复了经济复苏所必需的电力供应⁵⁷。海地2004—2009年间成功的警务改革以开除滥用职权者，重新建立基本的工作纪律为重点⁵⁸。

第二，专注于公民安全、公正与就业意味着大多数其他改革需要在此后依次展开，包括政治改革、权力下放、私有化以及转变对边缘群体的态度。系统地开展这些改革需要成体系的制度（例如，民主化要求在选举之外具备许多制度上的制衡机制）和社会观念的转变。一些国家成功的政治转型，如巩固了北爱尔兰和平局面的权力移交，以及智利、印尼或葡萄牙的民主过渡都是通过一系列步骤在长达十余年的时间内完成的。

但是也会出现例外情况：当个别群体被排斥在民主参与之外的现象已经成为压倒一切的最大的不满根源时，快速采取行动、开展选举是比较合理的举措；当之前阻碍改革的所有利益关系已经消失，就像战后日本或韩国

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专题 3 建立信心和改革制度以实现公民安全、司法公正和提供就业机会的国家经验

南非建立信心的过程

杰伊·奈多 (Jay Naidoo)，全球营养改善联盟主席、南非总工会前秘书长、南非重建与发展部部长、南非发展银行行长、世界发展报告咨询委员会委员。

(《世界发展报告》第 3 章节略)

1994 年，南非在进入过渡“时期”前经历了多个转折点，这就要求国家领导层努力转移争论重点，并使这一过渡过程具备可信性。从非国大联盟一方来说，这包括向更具广泛性、包容性的方法转变，并认识到这种需要以确保南非国民党和白种人有作出改变的动力。从南非国民党一方来说，这包括从团体权利与少数人保护角度向个人权利与多数人统治角度的思维转变。在维系两党互信方面，几件被视为不可逆转的标志性事件（特别是纳尔逊·曼德拉的无条件释放，以及非国大武装斗争的中止）发挥了至关重要的作用。1994 年大选后，推行母婴保健、运用社区结构改善供水系统等几项初期成果的实现在维护对新政府的信心方面也起到了重要的作用。

南非在取得上述成功的同时，也错失了一些机会，这对学习南非经验的其他国家可能也有一些借鉴意义。例如，为青年创造就业机会与防范暴力犯罪风险几乎没有引起重视。这意味着我们没有充分满足青年一代的迫切需要，确保没有像成年人那样经历过种族隔离斗争的他们在新生的民主国家中获得更大的权益，分享经济机会。

有关 1994 年标志着民主化与和解进程达到顶峰的臆断太多，而对于转变为宪制国家意味着什么，以及民间团体在民主化与问责制及其落实的进一步深化方面的持续作用给予的关注则相对较少；对于种族主义、不平等问题和社会不包容性问题还需要进一步开展更深入、彻底而持久的辩论。

唯一的政治就是地方对安全、公正和就业问题的尽早关注

杨荣文 (George Yeo)，新加坡外交部部长、世界发展报告咨询委员会委员。

(《世界发展报告》第 4 章与第 5 章节略)

成功的举措一定先从地方开始。如果不注重地方成果，公民就会对政府改善公民生活的能力丧失信心。在地方社区开展的恢复安全、建立信任、创造就业、提供服务的行动将为全国性发展打下坚实的基础。仅仅在大城市中取得成果是不够的。在种族与宗教冲突的问题上，彼此间的不安全感会自行滋生蔓延，因此在恢复与复苏过程开始前，建立被所有群体认为是公平公正的地方政府是绝对必要的。这就是新加坡在 20 世纪 60 年代发生种族骚乱后所取得的经验。深得公民信任的领导人将产生决定性的差异。

建立制度需要时间。先完成最为急迫的任务，特别是应该改善安全状况、提供就业机会，使人民对未来更充满希望。一次成功将为今后的成功创造

条件。而如果没有切实可行的手段，新的制度就无法在普通人的心目中、思想中扎根。在新加坡建国后的最初几年，安全、法律与秩序，以及为投资与经济增长创造有利条件是当务之急。信心就是一切。新加坡国民服役制度在一年之内得以推行，地下组织与其他犯罪活动得到了镇压。腐败现象被逐步地彻底根除。为促进投资与创造就业机会，很早就对劳动法与土地征收法进行了改革。与当时许多发展中国家的传统观点不同的是，我们摒弃了保护主义，鼓励跨国公司在新加坡投资。主持变革中的政局始终是一种挑战。

关键在于赢得人民的信任。人民的尊重与好感是制度能够延续下来的支撑。这个过程至少需要一代人来完成。

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专题 3 建立信心和改革制度以实现公民安全、司法公正和提供就业机会的国家经验（续）

哥伦比亚在安全过渡期间的信心重建

玛尔塔·露西娅·拉米雷斯·德·林康（Marta Lucia Ramirez de Rincon），Ciudadania en Accion 基金会主席、哥伦比亚前参议员和安全委员会前主席、哥伦比亚前国防部部长与前外贸部部长、世界发展报告咨询委员会委员。

（《世界发展报告》第 5 章节略）

2002 年，我们面临的一个严峻的挑战就是避免哥伦比亚沦为失败国家。这意味着要保护我们的公民不受绑架与恐怖主义的威胁，这也意味着要保护我们的基础设施、公路与民主制度免遭游击队、准军事部队与毒贩的袭击。当时，这类团伙趁着人们出行的时候劫持车辆、绑架人质。由于 2002 年大选前这个问题进一步恶化，因此政府将恢复公路与高速公路的安全列为政府工作的重中之重。政府制订了“Metoro 计划”，也就是众所周知的“生活在哥伦比亚，通行在哥伦比亚”的计划（“Vive Colom-

bia, Viaja por ella”）。

“Metoro 计划”旨在重新掌握对全国公路与高速公路的控制权，将它们从给人民带来恐惧的非法武装团伙手中夺回来。政府一方面请哥伦比亚人民放心驾车出行，一方面展开了一场声势浩大的军事、情报和警察行动，以保护公路，确保人民安全。政府希望通过这一计划的实施，将国家重新交到人民手中，使贸易与旅游业恢复活力。最为重要的是，新政府在成立之初就开始实施这项计划，使哥伦比亚社会重建信任与希望的工作取得了突破性发展。

在政治进程中速度与仓促不可混为一谈

拉赫达尔·卜拉希米（Lakhdar Brahimi），前联合国秘书长驻伊拉克和阿富汗特使、世界发展报告咨询委员会委员

（《世界发展报告》第 5 节略）

区分政治进程中的速度与仓促是十分重要的：方式过于激进，可能会适得其反。国际社会对于 2005 年伊拉克比例选举民主制的试验抱有很大的希望，这种期望引发了权力竞争，使宗派暴力非但没有缓和而且出现了愈演愈烈的局面。事实证明，伊拉克仓促形成的宪法很难实施。事实同样证明，2009 年阿富汗大选对战后制度的合法性是一种挑战而非一种支持。

这两种选择其实并非互不相容——全球对更具包容性、反应更迅速的国家治理的要求越来越大，而

选举是满足这种需求的一种重要方式。但是时间的选择需要谨慎的把握。大多数国家的民主传统都是在相当长的一段时期内发展起来的。同样地，今天民主化努力也需要关注历史传统与当前的政治分歧，必须将民主化作为社会转型与制度建立的持续过程。制度建立不应是一个可以识别的“事件”，建立起来的制度涵盖的内容必须广泛，且能提供对权力的制衡。民主化既不始于选举，也不止于选举。

的土地改革时期所经历的一样³⁹，那么就可以利用这个时机快速采取行动。然而，在大多数情况下，系统的、渐进的行动似乎效果最佳。

缓解外部压力与动员国际支持

外部压力，如有组织犯罪与非法交易网络的渗透、邻国冲突的蔓延、经济震荡，都是可能增加暴力风险的重要因素。脆弱局势下往往存在许多外部压力，而应对这些压力的制度往往十分薄弱。如果这些压力不能得到妥善的解决，或者持续增加，则可能使得防止暴力与恢复和平的努力偏离正轨。特别是在不稳定的发展环境中，解决外部压力应当成为防止暴力与恢复和平的国家战略以及国际援助工作的核心内容。

脆弱局面下对国际援助的需求也会有所不同。建立信心的努力必须迅速取得成效的要求凸显了速度的重要性。对建立合作的、足够包容的联盟的重视以及对公民安全、公正与就业的重视将更广泛的国际能力聚拢在一起，而这些能力必须协调一致地发挥作用，例如，在进行调解、人权、安全援助、人道主义与发展援助等工作时都需要这些能力的协调工作。当政治局势脆弱，而当地制度不具备确保责任到位的能力时，国际激励——如认可机制与惩罚机制——也发挥着重要的作用。以近期发生政变的某西非小国为例，当地和平解决冲突问题的机制十分有限，非洲联盟与西非国家经济共同体向该国施加压力，促使其回到宪政道路上来就显得十分重要了。因此，我们认为，地区和国际社会对负责任的国家领导的认可能够在强化国家层面的激励机制与问责制度方面发挥作用。

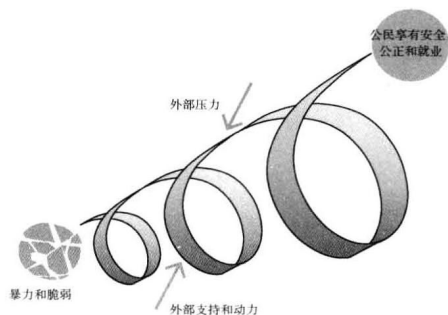
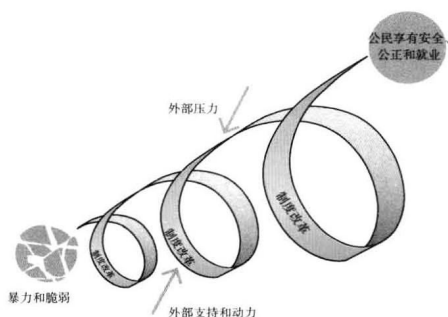
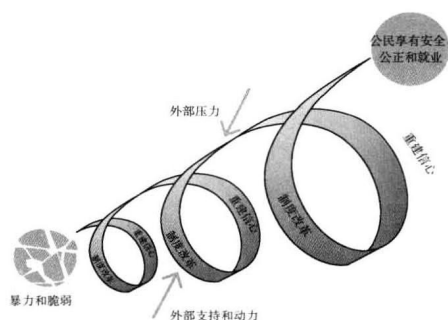
国家参与者的实用政策工具与方案工具

就在脆弱环境下如何预防暴力和恢复秩序的问题，世界发展报告提出了不同的思考方式。本报告并不打算成为一本兼收各类妙方的“菜谱”，由于国家的政治环境不尽相同，因此并不存在“放之四海而皆准”的解决方案。不过，虽然在选择建立信任的方式与建立制度的手段时需要因国制宜，但根据以往经验形成的一系列基本工具可以成为适应性调整的基础。这些核心工具包括建立合作联盟所需的各种信号与保证机制，还有要表明与过去的决裂和建立起对积极成果的信心。工具中还包括对方案的描述，而这些方案中既有能快速取得效果的方案，也有能为公民安全、司法公正和就业提供长期制度保障的方案。本报告首先介绍了这些基本工具，然后通过具体的国家风险和机会的评估，考虑如何根据不同国家的国情，采取差异化的战略与方案。

建立足够包容的合作联盟所需的政治与政策信号

在建立信任与合作联盟的信号方面，各国表现出了惊人的相似性（见专题4）。这些信号包括那些需要即刻采取的行动，比如：由国家或地方任命可靠的人选、增加透明度、在某些情况下还要消除诸如歧视性法律等负面因素。安全部队的重新部署可以视为积极的信号，因为这说明对不安全地区的关注程度有所加强，同时也标志着政府已经意识到哪些单位有不为公众所信任或者侵犯公众的记录并且会取而代之。在建立信心、为持续的制度改革打基础的过程中，提高信息与决策过程透明度的措施是十分重要的。

专题4 核心工具



恢复信心

信号：未来政策
与工作重点

- 公民安全目标
- 政治改革、权力下放、腐败与过渡期司法的关键原则与合理进度表
- 国家、社区、非政府组织与国际能力的组合

信号：需要即刻采取
的行动

- 任命可靠的人选
- 支出要有透明度
- 对重点领域的预算分配
- 安全部队的重新部署
- 取消歧视性政策

保证机制

- 执行机构的独立性
- 独立的第三方监督
- “双轨制”的国家——国际体系
- 一个或多个关键职能的国际履行

辅助行动

- 风险与工作重点评估
- “不作为”的沟通成本
- 对两到三项早期成果的简单规划与推进措施
- 战略性沟通

制度改革

公民安全

司法公正

就业与相关服务

基础性改革与“最佳适合”方式

安全部门改革：

- 以公民安全利益为宗旨
- 与实际工作不断取得的成果以及司法职能相关的能力提升
- 通过市民监督、检查、以及预算支出的透明来摧毁犯罪网络
- 农村与社区警务采用低资本系统

司法部门改革：与安全

改革既相互独立又相互联系；加强基本案件审理；利用传统机制与社区机制，拓展司法服务采取分阶段的反腐措施：在摧毁佣金制度之前表明国家资源是可以服务于公共利益的；控制收取佣金的行为，充分利用社会问责机制

跨部门社区赋权计划：集公民安全、就

业、司法、教育与基础设施建设于一体
就业计划：针对为私有部门创造就业机会、长期公共项目、资产扩充、价值链计划、非正式部门支持、劳动力转移与女性经济赋权，进行制度简化和基础设施恢复工作

人道主义援助与社会保护：有计划地摆脱由国际社会提供人道援助和社会保护的状况
宏观经济政策：重点关注消费价格波动与就业问题

渐进式系统方案

- 在专业化的安全职能方面进行阶段化的能力与问责机制建设
- 政治改革与选举改革
- 权力下放
- 过渡期司法
- 全面反腐改革
- 私有化等结构性经济改革
- 教育与卫生改革
- 包容边缘群体

应对外部压力的国家行动

公民安全

- 边境合作
- 军事、警务与金融情报

司法公正

- 协调供应方与需求方反馈
- 跨司法管辖区的联合调查与起诉
- 建立正式与非正式系统间的联系

就业与相关服务

- 集中辅助行政能力
- 跨境开发规划

体现总体进展的可行性成果指标

公民安全

短期

- 暴力导致的死亡
- 对安全度提高/降低的意见调查数据

- 就福利与过去相比和与他人相比是否有所增加对各群体（种族、地域、宗教、阶级）进行的意见调查
- 有关对国家制度的信任以及腐败问题的意见调查

就业与相关服务

- 对就业机会是否增加的看法
- 价格调查（相对于实际收入）

中长期

- 受害者调查

- 在从历史的角度看合理的时间范围内，重新聚焦于成果和进展程度的国家治理指标
- 有关横向和纵向的不平等以及能否获得司法服务的家庭调查数据

- 有关就业与劳动力参与的家庭调查数据