

2012/1

(总第二期)



联合国研究

Fudan UN Studies

- 钱文荣 联合国与全球治理
- 张贵洪 联合国与文明对话
- 夏立平 论联合国在裁减大规模杀伤性武器与
于利花 防止扩散方面的作用
- 薛 磊 新时期联合国维和行动的发展
与中国的建设性参与
- 托马斯·G. 韦斯
我们能修复联合国吗?
- 张小安 中国的联合国外交
- [韩]Sung-Hack Kang
韩国的联合国外交

主编：张贵洪



复旦大学联合国与
国际组织研究中心



世界出版社

Fudan UN Studies

联合国研究(第二辑)

张贵洪 主编



复旦大学国际问题研究院
联合国与国际组织研究中心



世界出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

联合国研究(第二辑)/张贵洪主编. —北京: 世界知识出版社, 2013. 4

ISBN 978 - 7 - 5012 - 4444 - 7

I. ①联… II. ①张… III. ①联合国—研究 IV. ①D813. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 062187 号

责任编辑 罗养毅
责任出版 刘 喆
责任校对 张 琨
封面设计 嘉 维

书 名 联合国研究 (第二辑)
Lianheguo Yanjiu
主 编 张贵洪

出版发行 世界知识出版社
地址邮编 北京市东城区干面胡同 51 号 (100010)
网 址 www.wap1934.com
经 销 新华书店
印 刷 北京京晟纪元印刷有限公司
开本印张 787 × 1092 毫米 1/16 17¼ 印张
字 数 280 千字
版次印次 2013 年 5 月第一版 2013 年 5 月第一次印刷
标准书号 ISBN 978 - 7 - 5012 - 4444 - 7
定 价 28.00 元

版权所有 侵权必究

目 录

专稿

联合国与全球治理/1

钱文荣

联合国与文明对话/20

张贵洪

联合国与国际安全

论联合国在裁减大规模杀伤性武器与防止扩散方面的作用/30

夏立平 于利花

新时期联合国维和行动的发展与中国的建设性参与/45

薛 磊

我们能修复联合国吗? /60

托马斯·G. 韦斯

联合国外交

中国的联合国外交 (China's UN Diplomacy) /83

张小安

韩国的联合国外交 (UN Policy of South Korea:

To Be or Not to Be?) /94

[韩] Sung-Hack Kang

青年论坛

中国与联合国秘书长: 关系变化与角色定位/108

石 磊

联合国方案预算管理分析: 基于结果导向的预算编制/127

张 嫵

从非自治领土到主权国家: 联合国选举监督的源起与演变/147

李因才

对冷战后联合国维和行动的思考/161

肖康康

联合国资料

- 联合国训练与研究所/174 冯玉乔
- 联合国文明联盟 (United Nations Alliance of
Civilizations) /185 杨濡嘉
- 秘书长未来五年的行动纲领/196

联合国研究

- 钻坚仰高四十年
——对中国联合国研究的一项调研/202 孟文婷等
- 联合国研究中文参考文献/211 邱昌情

会议综述

- 纪念联合国前秘书长哈马舍尔德
逝世 50 周年国际学术研讨会综述/234 邱昌情
- 国际视野与专业精神
——2012 中国国际公务员能力建设培训班综述/240 李泽人
- 联合国文明联盟亚洲南太平洋磋商会议综述/252 石晨霞
- 征稿启事/264

专稿

联合国与全球治理

钱文荣

内容提要 “全球治理”是上世纪90年代初出现的新概念。全球治理是在国际层面上集体治理共同面临的问题和挑战。尽管参与全球治理的主体是多元的,但民族国家及其政府仍然是最主要的主体,是诸多主体中的核心。如今全球治理已成为国际社会最关注的课题,其主要原因是(1)进入新世纪以来,国际力量对比和国际格局发生了巨大变化;(2)如今我们面临着日益复杂且又相互联系的全球性挑战;(3)当前的全球治理体系已不能反映变化着的世界,需要进行改革。联合国作为当今世界唯一最具权威、最有代表性的政府间国际组织能够并必须在全球治理中发挥中心作用。这是因为(1)联合国是国际合法性独一无二的源泉;(2)联合国体现的多边主义是维护世界和平与安全、促进发展和人权的最佳方式;(3)联合国是一个实际运作的实体,经过60多年的实践它具备了在全球治理中发挥核心作用的经验。新世纪全球治理的根本目的是建立一种新的国际政治经济秩序来应对新的挑战,以维护国际和平与安全、促进全球共同发展。但是,在国际力量对比和国际格局发生巨大变化的背景下,要改革现行的全球治理机制,制定新的规范和规则,必然涉及权力、财富和资源的再分配。这就关系到我们要建立一个什么样的国际新秩序,分歧和斗争是不可避免的。当今世界存在着两种完全不同的全球治理理念和模式,一种是以美国为首的西方大国主张的霸权稳定下的全球治理,这样的全球治理将继续维持一种不合理、不公正、不平等的国际秩序和国际体系;另一种是以构建和谐世界为目标的全球治理,推进和实现国际关系民主化、共同安全、共同繁荣和文明多样性,从而建立一个公正、平等、合理的国际政治、经济新秩序和新的国际体系。

关键词 全球治理 联合国 国际政治经济新秩序 和谐世界

作者简介 钱文荣,中国联合国协会常务理事、新华社联合国分社前社长。

“全球治理”一词是在20世纪90年代初出现的,至今尚未形成一个普遍接受的权威定义。目前,最简单的定义是,全球治理即是在国际层面上集体管理共同面临的问题。它也可以理解为有关各方通过国际合作就解决人类面临的全球性问题制定具有约束性的国际规则或达成必要的协议,维持正常的国际政治、安全、经济和文化秩序。

然而,我们不能把全球治理误解为建立世界政府。在可预见的将来,只要世界体系还是以主权国家为基本单位,建立世界政府“既不可行也不可求”^①。

这一点在联合国内发起讨论全球治理的第65届联大主席约瑟夫·戴斯(瑞士前总统)在历次关于全球治理的讲话中是一再强调的。全球治理委员会^②在1995年发表的报告《天涯成比邻》的两主席前言中也指出:“我们并不是建议走向世界政府,如果我们走向这个方向,我们就会发现自己处在一个甚至比以前更不民主的世界——一个更易于攫取权力、更适宜培植霸权野心、更便于加强国家和政府的控制而不是人民的权利的世界。”^③然而,国内许多有关全球治理的探讨中恰恰忽略了这个极为重要的前提。今天我们所讨论的全球治理是在以各个主权国家和各国议会组成的世界范围集体做出决策的一种途径,它发挥着补充的作用。尽管如此,“全球治理的发展是人类组织地球生活的努力向前迈进的一部分”^④。

尽管参与全球治理的主体是多元的,不仅有各国政府和国家联盟(如欧盟),以及全球性和地区性的各类国际组织(如联合国、世界银行、世界贸易组织、国际货币组织、非洲联盟、阿拉伯联盟和新成立的拉美及加勒比国家共同体等),还包括以国际非政府组织为主的公民社会组织和跨国公司。

① [美] 安妮·玛丽·斯特劳著:《世界新秩序》,上海:复旦大学出版社2010年版,第6页。

② 全球治理委员会组建于1992年,该委员会首任联合主席是瑞典前首相英瓦尔·卡尔松和英联邦前秘书长什里达特·兰法尔(圭亚那人)。它是一个非政府国际组织,得到联合国的资助。国内有些网站和文章把“全球治理委员会”说成是“联合国的全球治理委员会”,是不准确的,在联合国组织机构中没有全球治理委员会这个机构。

③ [瑞典] 英瓦尔·卡尔松、[圭亚那] 什里达特·兰法尔主编:《天涯成比邻——全球治理委员会报告》,北京:中国对外翻译公司1995年版,第11页。

④ 同上,第11页。

但是,民族国家仍然是最主要的主体,或者说是这些主体中的核心,它必须协调其它各种力量。正如全球治理委员会在其报告中所指出的,“行之有效的全球性决策,必须是以地方性的、全国性的或地区性的有影响的决定为依据,并能汲取各行各业的人们、各层次组织的技能和资源。”^①西方一些学者如詹姆斯·罗西瑙认为,全球治理是一种非国家中心的治理状态,提出所谓的“没有政府的治理”,^②这种观点已影响国内部分学者。所谓没有政府的全球治理,是一种乌托邦思想。从国际政治学上分析,它实质上还是企图建立世界政府,或者说是变相地建立由强权或霸权国主导的国际治理体系。^③这与联合国和全球治理委员会倡导的全球治理理念和广大发展中国家的观点背道而驰,这也许就是基辛格所说的学者与政治家之间的区别。他说,学者分析可自定研究主题,没有风险,如果结论错了,大可重新来过;而政治家则要建立国际体系,他们所面对的是客观环境塑造的问题,他们的选择只有一次,必须在眼前无法断定利弊得失的情况下当机立断,如何明智地面对无可避免的变局去维护和平。^④

一、全球治理缘何成为当今国际社会最关切的重大课题?

当今国际社会之所以倍加关注全球治理,主要有三方面的原因:

首先,自冷战结束以来,特别是进入新世纪以来,世界发生了巨大变化。

21世纪以来,世界进入了一个大变革的时代。国际力量对比、国际格局发生重大而深刻的变化,国际体系也进入转型期。经济全球化和科学技术的

① [瑞典]英瓦尔·卡尔松、[圭亚那]什里达特·兰法尔主编:《天涯成比邻——全球治理委员会报告》,北京:中国对外翻译公司1995年版,第4页。

② 转自石育斌:《全球治理困境与WTO发展趋势》,载于上海社科院世界经济与政治研究院主编:《全球治理与中国的选择》,北京:时事出版社2010年版,第54页。

③ 罗西瑙在《没有政府的治理》一书中谈到:“构建没有政府的治理未来将依然保留在核武器框架中进行。”他不但没有谴责美国入侵伊拉克的罪行,相反,还称赞“它在中东和平进程中发挥的辅助作用却表明了合作取代了霸权主宰”等等。

④ [美]亨利·基辛格著:《大外交》,海口:海南出版社1998年版,第11页。

快速发展加速了这个变革的进程。在过去 20 年特别是近 10 年内,以巴西、中国、印度、俄罗斯和南非五国为代表的新兴大国群体的崛起突出地反映了国际力量对比的巨大变化,以及作为唯一超级大国美国为首的西方发达国家实力的相对下降。这股潮流已不可逆转,而且正在继续向前发展。据国际货币基金组织预测,到 2015 年,金砖五国中的四个国家将进入世界 10 大经济体的行列,他们的排序将是美国、中国、日本、德国、法国、俄罗斯、巴西、意大利和印度。原来标志着西方最发达国家的七国集团中的英国和加拿大将被挤出在外。另据美国最大的投资公司之一的高盛公司 2009 年 12 月发表的研究报告,中国、巴西、俄罗斯和印度四国新兴大国的经济规模总量到 2032 年将超过七国集团的经济规模。然而,仅仅过了两年零两个月,高盛公司在今年(2012 年)2 月发表的报告对它的评估又做了进一步修正:“在经济总量方面,金砖国家已经达到或正在迅速接近七国集团的经济总量,尽管他们的生活水平还落后于发达世界。”这表明金砖国家的经济发展正在加快追赶发达国家的步伐。全球四大国际会计事务所之一普华永道(Pricewaterhouse Coopers)2010 年 1 月发表的一份预测报告说,到 2030 年世界 10 大经济的排序将再次重新洗牌,变成中国、美国、印度、日本、巴西、俄罗斯、德国、墨西哥、法国和意大利。英国和加拿大同样被挤出在外。这意味着国际力量对比在今后 20 年或更长一段时间将趋向相对均衡,一个被西方大国主宰了 200 多年的国际格局将走向终结,一个真正的多极世界格局将初步形成,届时正如美国情报委员会发表的报告《全球趋势 2025:一个转型的世界》所说:“美国仍是唯一的最强大的国家,但主宰地位下降。”^①面对一个如此巨大变化的世界,国际社会必须用新的规则和机制去适应新的权力分配,应对共同面临的挑战。这对于维护世界和平与安全、促进世界经济可持续发展是至关重要的。

第二,我们面临着日益复杂且相互联系的全球性挑战,它们正在影响着所有国家及其公民。

随着全球化的快速发展,国际体系面临的风险已经从过去只是对本地

^① 《全球趋势 2025:一个转型的世界》,中国现代国际关系研究院美国研究所译,北京:时事出版社 2009 年版,该书“2025 年全球形势”部分第 2 页。

区、本国的威胁变成不再能由本地区或本国控制的威胁，越来越成为对全球安全和稳定的潜在威胁。

为了让联合国更有效地应对 21 世纪的挑战，时任联合国秘书长安南在 2003 年任命了一个名为“威胁、挑战和联合国改革问题高级别名人小组”，该小组在一年时间内召开 46 次研讨会，后于 2004 年 12 月提出报告将 21 世纪面临的威胁归纳为六组，分别是：（1）经济和社会威胁（包括贫穷、传染病和环境恶化）；（2）国家间冲突；（3）国内冲突（包括内战、种族灭绝和其他大规模暴行）；（4）核武器、放射性武器、化学武器和生物气扩散和可能被使用；（5）恐怖主义；（6）跨国有组织犯罪（包括毒品走私和海盗等）。^①在六组威胁中，除第二和第三组威胁属传统安全威胁外，其余四组均为非传统安全问题，除了一、四、五、六组提及的几种具体威胁外，还包括气候变化、跨境移民潮、水资源短缺、能源安全、水灾、网络安全等。这些威胁不仅来自国家，也来自非国家行为体，受到威胁的不仅是国家安全，也涉及人类安全。据此，联合国提出新的和平与安全的定义，即“任何事件或进程，倘若造成大规模死亡或缩短生命机会，损害国家这个国际体系中基本单位的存在，那就是对国际安全的威胁。”^②“今天，衡量和平与安全的标准不再只是有没有冲突。持久的和平需要有经济发展、社会公正、环境保护、民主化，裁军和尊重人权。”^③这个定义的内涵比 1945 年制定的《联合国宪章》或以往其他国际文书提出的定义要宽泛得多，多数安全威胁已超越国界，他们在全球和地区以及国家级别上相互关联。没有哪一个国家，仅仅依靠自己的力量就能够确保其不受各种威胁的伤害而安全无恙，没有一个国家能够完全安全地独立存在。

在这样一个大变革的时代，面对如此复杂而严峻的挑战，已非哪一个国际组织（包括联合国）或国家能单独应对，它需要动员全球的力量和各种行为体进行革命性的全球治理。所谓全球治理，有两层意思。一是在治理的范畴方面，现行的国际政治、经济、安全的体系和秩序已不能适应 21 世纪大

① 联合国威胁、挑战与改革问题高级别名人小组报告：《一个更安全的世界：我们的共同责任》，这六组威胁被写进了 2005 年纪念联合国成立 60 周年大会的《成果文件》中。

② 同上。

③ The UN Department of Public Information, Basic Facts About the United Nations, 1998, p. 77.

变革时代的需要,也不能应对如此众多和复杂的挑战与威胁,需要进行改革或重建;二是参与治理的行为体,不再仅仅限于政府间国际组织如联合国,经济全球化和信息与通讯技术革命使非国家行为体(包括跨国公司和国际非政府组织等)都参与到国际政治、经济和安全事务中,但是,联合国仍将是并必须在全球治理进程中发挥中心作用(central role)。我们所主张的全球治理既非建立世界政府,亦非在霸权统治下的全球管理,而是要逐步构建一个和平、民主、平等、公正、各种文明共存共荣的和谐世界。

第三,当前的全球治理体系已不能反映变化着的世界,需要进行改革。

首先,当前的全球治理体系,包括联合国和布雷顿森林体系(世界银国际货币基金组织和世界贸易组织等)基本是在二次大战结束之后形成的,是在欧洲中心主义的思想指导下,由美国等西方发达国家为主导构建的国际秩序、国际制度、国际规则和国际规范,存在着许多不平等、不公正和不合理的成分,已不能完全反映快速变化着的世界的现实。

从联合国自身的组织结构来说,也已不能体现国际力量对比和国际格局发生巨大变化的现实。在联合国成立时,目前的会员国有三分之二还不是主权国家,它们的人民仍生活在殖民统治之下。今天不仅所有殖民地早已独立并成为联合国的会员国,而且它们在经济社会发展方面已取得很大进步,尤其是在它们中产生了以金砖五国为代表的新兴力量,可是如此巨大的变化并没有体现在安理会的组成上。目前安理会内的权力结构和组合“既没有反映我们全球化世界的性质,也没有充分反映其需要”^①。一些主要国际经济机构(如世界银行、国际货币基金组织和世界贸易组织等)和经济论坛也是如此,全球化的影响波及所有国家,所有国家(首先是发展中国家)都必须在此进程中有较大发言权。虽然近年来开始略有改进,但实际权力仍然被少数发达国家所操控。安南秘书长说:“如果国际社会要在明天创建一个新的联合国,其结构无疑会不同于今天的联合国。”^②但我们必须面对现实,重起炉灶是不可能的,唯一出路就是进行改革。因此,联合国要在全球化时代的全球治理中发挥中心作用,必须进行改革(包括结构上的改革),使之适应新时代的

① 科菲·安南:《千年报告》电子版第8页, www.un.org。

② The UN Department of Public Information, *Basic Facts About the United Nations*, 1998, p. 77.

现实，这是全体会员国和国际社会的共同呼声和要求。

二、联合国如何在全球治理中发挥中心作用？

虽然各国政府和所有的政府间和非政府间国际组织以及公民社会均可并且已经不同程度地参与了全球治理，特别是一些新的组织如七（八）国集团（G7/8）、二十国集团（G20）和其他特设非正式的小组以及许多地区组织和非政府组织在全球治理中发挥着越来越大的作用，并正在塑造一个全球性世界。但是，正如第65届联大主席戴斯所指出的那样：迄今只有联合国仍然是唯一最具权威、最有代表性的国际机制，能够并必须在全球治理中发挥中心作用。主要原因包括以下三个方面。

第一，联合国是国际合法性独一无二的源泉。这种合法性来自它的成员国的普遍性和全面的授权以及体现在《联合国宪章》中的共同价值观。拥有193个成员国的联合国大会是一个真正意义上的全球性组织，它反映了世界的多样性和利益的多元化。正如联合国前秘书长科菲·安南所说：“在国际舞台上，这种合法性是无可替代的。”

第二，联合国体现的多边主义是维护世界和平与安全、促进发展和人权的最佳方式。

第三，联合国是一个实际运作的实体，经过60多年的实践具备了在全球治理中发挥核心作用的经验。

因此，第65届和第66届联大专门就如何加强联合国在全球治理中的作用举行了两次辩论会，并通过了两个决议。辩论的结论和决议都强调联合国在全球治理中发挥中心作用的必要性和重要性。

那么，联合国是如何在全球治理中发挥中心作用的呢？总体上说，联合国的作用体现在履行《联合国宪章》所确立的三大宗旨中，即维护国际和平与安全；促进经济社会发展；促进对人权之尊重。今天，国际社会关心的全球治理除了《宪章》宗旨提及的三大问题外，还增加了保护环境问题（包括气候变化问题）。根据笔者作为新华社记者在国内8年的采访观察以及近20年的研究，联合国通常是通过四种途径或方式在全球治理中发挥作用的。

1. 联合国拥有一套服务于全球治理的完整机构

联合国下设六大机构、15个规划署和70多个专门机构,构成一个完整的联合国系统,负责处理全球的和平与安全、经济、社会、文化、科技与教育、卫生、环境等人类生活所有领域的发展及相关问题。六大机构就是联合国大会、安全理事会、经济与社会理事会、托管理事会、国际法院和秘书处。这六大机构下面均根据需要设有不同数量的附属机构,如安理会下设10个附属机构,经济与社会理事会设有9个职司委员会、5个区域委员会、5个专家机构,3个常设委员会等共17个,它们各司其职,在其各自负责的任务范围内发挥了不小的作用。在这里有必要简要介绍一下托管理事会的职责。托管理事会按照《宪章》规定成立于1945年,其任务是负责监督二次大战后11块置于国际托管制度下的非自治领土,协助大会行使联合国关于托管协定的职责,目标是促进托管领土居民的进步和使他们逐渐向自治或独立的方向发展。截至1994年,托管理事会已协助所有托管领土实现自治或独立的任务,“现在纯粹是有名无实”。^①近十多年来在联合国讨论各项改革的过程中,多数主张保留托管理事会,但要赋予新的概念和使命。于是,安南秘书长在其《革新联合国:改革方案》的报告中提议,“将托管理事会改为一个论坛,会员国通过这个论坛,为全球环境以及海洋、大气层和外层空间等公共领域的完整,行使集体托管。同时,这个论坛应成为联合国与民间社会之间的环结。”^②不过,他在2005年3月的一份报告中又建议把第十三章“托管理事会”从《宪章》中删除。^③可见秘书长自己也不知道究竟怎么改才好。这个问题涉及《宪章》的修改,在安理会改革未解决之前,还提不到议事日程来。至于15个规划署和70多个专门机构涉及到几乎有关国际事务和人类生活的所有领域,是现今世界上其它任何一个国际组织或地区组织所无法比拟的。

2. 制定规范、规则和行动计划

联合国前秘书长安南说:联合国力量的最大来源除了它的会员的普遍性

① 安南秘书长的报告:《大自由:实现人人共享的发展,安全和人权》,2005年3月21日。

② 科菲·安南:《革新联合国:改革方案》,1997年7月14日发表,中文本,第27页。

③ The UN Department of Public Information, *Basic Facts About the United Nations*, 1998, p. 77.

和任务范围的全面性外，还广泛地体现在制定规范方面。^① 首先，《联合国宪章》已成为现代国际法的基础，也是全球治理的最基本的法律基础和准绳。在此基础上，联合国制定了大量的规范、规则和行动计划，包括条约、公约、决议和政策建议。在过去 66 年内，联合国制订和经大会通过了 510 多个多边条约，涉及人权、恐怖主义、国际犯罪、难民、商品和海洋等，联合国大会通过了 205 个宣言和公约，其中 27 个公约涉及保护人权、13 个公约关于反对恐怖主义。到 2012 年 2 月为止，安理会通过了 2037 个决议，涉及全球、地区、国家间和国家内部等各种冲突。此外，每届联合国大会都要通过上千项决议和决定。正如安南秘书长所指出的：这种规范形成一种原则性基准，借以衡量并指导国际社会内部的行动，不仅具有道德上的重要性，还在国际社会内部作为日常生活的体制支柱，明文规定了最佳的做法和各种各样的准则。“如果没有这些规范准则，简直无法想象如何进行例常的国际交往。”^②

这一系列宣言、公约和行动计划对各国政府制定国内政策发挥着行动指南和规范的作用。例如，1992 年 6 月联合国在巴西里约召开了环境与发展大会，又称“地球首脑会议”，会议制定的《21 世纪议程》是联合国成立以来制定的第一个人类可持续发展的蓝图，已成为许多国家制定社会和发展计划的基础。根据秘书长于 2001 年 12 月 19 日发表的《21 世纪议程》执行报告，大约有 85% 的国家已制定了国家战略，有些国家建立了参与性体制或论坛，如国家可持续发展委员会或部际委员会，在地方一级，地方执行《21 世纪议程》的倡议吸引了广泛参与。目前从村庄到达都市地区，全世界有 3000 多个大小社区都在实施这种倡议。^③ 2012 年 6 月举行的联合国可持续发展大会，又称“里约 + 20”会议发表的题为《我们希望的未来》成果文件，除了重申里约原则和以往的行动计划以及《约翰内斯堡执行计划》和《2005 年世界首脑会议成果》外，又提出了不少新的努力目标，如绿色经济等，要求“区域、国家、国家以下各级地方当局酌情制定和利用可持续发展战略”，

① 科菲·安南：《千年报告》，第 10 页。

② 科菲·安南：《革新联合国：改革方案》，1997 年 7 月 14 日发表，中文本，第 10 页。

③ 《21 世纪议程》执行情况报告，文件编号 E/CN. 17/2002/pc. 2/7，中文版，第 31、32、35 页。

再次强调联合国的中心作用和各国政府的主导作用。

1992 年的环境与发展大会还通过了《联合国气候变化框架公约》、《联合国生物多样性公约》等重要文件。这些文件有的不仅仅是指导性的，而且有一定的约束力。如《联合国气候变化框架公约》要求占全球二氧化碳排放总量 80% 的工业发达国家到 2000 年将温室气体排放量降至 1990 年的水平。1997 年该公约缔约方又在日本京都就发达国家减少温室气体排放达成协议，即《京都议定书》(Kyoto Protocol)。这个具有法律效力的文件规定，39 个工业化国家在 2008 年至 2012 年之间，应将温室气体排放量在 1990 年的基础上减少 5.2%，其中欧盟国家减排指标为 8%，美国为 7%，日本为 6%。这是人类有史以来通过控制自身行动以减少对气候变化影响的第一个国际文书。

鉴于《京都议定书》将于 2012 年到期，因此，联合国从 2007 年到 2011 年间召开了一系列会议，其目的就是要制定《京都议定书》(又称《后京都议定书》)新的减排目标。经过各方努力，终于在去年 11 月在南非德班举行的公约缔约方会议第十七届会议和《京都议定书》缔约方会议第七届会议上取得了新的进展，与会的发达国家和发展中国家就到 2020 年将温室气体排放量减少到使全球温度的提高不超过摄氏 2 度的目标达成一揽子协议并同意在 2015 年就应对气候变化通过一项具有普遍法律效力的协议。这将推动各国政府进一步就减少温室气体排放，改善各国和全球的气候和环境状况。

在发展领域，2000 年召开的联合国千年首脑会议通过了 8 项千年“发展目标”(Millennium Development Goals)，其中包括到 2015 年将极端贫困和饱受饥饿的人口各减少 50%，确保环境的可持续能力，遏制艾滋病毒(HIV)和艾滋病(AIDS)的蔓延等。2005 年纪念联合国成立 60 周年首脑会议又通过了《成果文件》。这两个文件涵盖了国际社会在 21 世纪面临的几乎所有传统安全和非传统安全问题以及发展问题，进一步提出了国际社会和各国政府需要共同努力的具体目标和措施。这些年来，联合国一直在为推动实施这两个文件所确定的目标而进行不懈努力。

联合国在 2012 年 7 月 2 日发布了《2012 年千年发展目标报告》称，自 2000 年联合国千年首脑会议通过《千年发展目标》以来，经过全体会员国 10 年的努力，到 2010 年，全球极度贫困的人口和缺乏安全饮用水的人口比

例分别比 1990 年降低了一半以上,超过 2 亿贫困居民的生活明显改善,初等教育中女童和男童的入学率已经基本相同。这些数字表明联合国千年发展目标中第一项、三项和第七项的部分具体目标已经提前三年实现。由于 2008 年肇始于美国的金融危机导致全球性经济危机和日益严重的欧洲主权债务危机严重影响了近几年世界经济的发展,从而也影响了千年发展目标的实现。现在离 2015 年只有三年时间,要最后全部实现 8 项目还有相当大的难度。为此,潘基文秘书长 2012 年 6 月 6 日发起了一个名为“综合落实框架”的新的网络平台,以便跟踪各国为实现千年发展目标所做的财政和政策承诺的落实情况。潘基文表示:“这是一个一站式的平台,监督会员国为实现千年发展目标所做的所有承诺。”

又如在反恐领域,联合国已经先后通过了 13 个反对恐怖主义的国际公约,如《制止恐怖主义爆炸事件的国际公约》、《制止向恐怖主义提供资助国际公约》和《制止核恐怖主义行为国际公约》等。自 2001 年爆发“9·11”恐怖袭击以来,联合国发表了 4 个反恐宣言,如《全球努力打击恐怖主义的宣言》和《消除国际恐怖主义措施宣言》等。2006 年联合国大会通过了《联合国全球反恐战略》,该文件制定了具体的行动计划,规范了会员国应承担的义务和责任。目前联合国全体会员国正在谈判制定第 14 个国际反恐条约,即《关于国际恐怖主义的全面公约》(The Comprehensive Convention on International Terrorism),目的是推动全体会员国在恐怖主义定义、反恐准则、国际合作和协调等方面取得共识,从而更加有力地打击恐怖主义。

3. 提出新的思想理念和预警

根据国际政治、经济和社会的变化,不断地提出新的思想理念,是联合国对全球治理做出的重大贡献之一。66 年来,联合国在国际和平与安全以及经济社会领域提出了一系列新的思想理念,例如,预防性外交、维持和平、裁军与发展、法治代替冲突、人类安全、保护的责任、公平的国际经济关系、发展目标、国家发展战略、可持续发展等等。这些思想理念不仅促进了联合国事业的发展,而且对国际社会和会员国的政策制定产生了重大影响。其中有些思想理念都具有开创性,走在时代前面。有些理念初次提出时在联合国内不被广大会员国接受,但在联合国坚持不懈的努力下,经过十年或更长时间后才被接受。例如,为贫困国家提供优惠贷款,为最不发达国家提供

特别援助以及减免债务等理念都是经过长期的辩论后才成为主流思想,并逐渐成为联合国和会员国的政策和行动。^①

此外,联合国提出的一些理念是超前的,但对国际社会和各国政府起着预警的作用。如,联合国所属政府间气候变化专门委员会于2007年上半年发表了关于气候变化的报告和《全球冰雪融化概况报告》,这两个报告都关系到人类的生存问题。前者指出,1970到2004年间的35年间,全球六种温室气体(CO₂, CH₄, N₂O, HFCs, PFC6, SF₆)总排放量上升了70%,其中二氧化碳(CO₂)排放量增加了约80%,全球温室气体排放主要原于能源消耗。报告警告说:“如果各国不采取更多措施,到2030年,这六种温室气体的排放量还将在2000年的基础上分别上升25%至90%。”后一个报告指出,由于气候变暖,全球冰雪融化加速,将影响全球数亿人的生存。不断上升的海平面将危及低矮沿海地区和岛屿,如马尔代夫、图瓦卢,甚至一些沿海大城市如上海,布宜诺斯艾利斯等。在这两个报告发表之前,虽然有关气候变化问题早在1992年的“地球首脑会议”上提出,并通过了如前面已提到的《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》等文件,但主要限在联合国内部和政府间讨论,没有引起整个国际社会和普通民众的重视。而这两个带有前瞻性的研究报告的发表震惊了整个国际社会,对各国政府和人民起着警示作用,大大加深了人们对气候变化问题的严重性的认识和防范、应对的意识。

上世纪90年代以来,联合国还先后举行了世界减灾大会,社会发展问题世界首脑会议、人口与发展大会、世界粮食首脑会议等等。尤其是近几年来,联合国多次举行的世界粮食首脑会议以及联合国粮农组织每年发表的《世界粮食不安全状况》报告,对于发展中国家面临的严重粮食危机向国际社会提出了警告,以唤起世界各国对全球饥饿问题的关注,并不断动员各国政府采取共同的应对行动。

4. 组织、推动和监督实施

联合国在全球治理中不仅仅是发挥导向和制定规范和行动指南的作用,

^① 详见科菲·安南为《改变世界的联合国理念》一书所写的前言,载于Richard Jolly, Louis Emmerij and Thomas G. Weiss, *UN Ideas That Changed The World*, (Bloomington: Indiana University Press, 2009)。