

# 直面全球治理危机

## 行政摘要

*The Report of the Commission on Global Security, Justice & Governance* is supported by The Hague Institute for Global Justice and the Stimson Center.

## About The Hague Institute for Global Justice

The Hague Institute for Global Justice is an independent, nonpartisan organization established to conduct interdisciplinary policy-relevant research, develop practitioner tools, and convene experts, practitioners, and policymakers to facilitate knowledge sharing. Through this work the Institute aims to contribute to, and further strengthen, the global framework for preventing and resolving conflict and promoting international peace. The Hague Institute for Global Justice, or simply The Hague Institute, was established in 2011 by the city of The Hague, key Hague-based organizations, and with support from the Dutch government. Located in the city that has been a symbol of peace and justice for over a century, The Hague Institute is positioned uniquely to address issues at the intersection of peace, security, and justice.

## About Stimson

The Stimson Center is a nonprofit and nonpartisan think tank that finds pragmatic solutions to global security challenges. In 2014, Stimson celebrated twenty-five years of pragmatic research and policy analysis to reduce nuclear, environmental, and other transnational threats to global, regional, and national security; enhance policymakers' and public understanding of the changing global security agenda; engage civil society and industry in problem-solving to help fill gaps in existing governance structures; and strengthen institutions and processes for a more peaceful world. The MacArthur Foundation recognized Stimson in 2013 with its Award for Creative and Effective Institutions.

# 行政摘要

## 直面全球治理危机

今天，人类文明面临着不断扩大化的全球性问题。从多元战争，极端主义恐怖袭击，专制政权压迫，非洲、东欧、大中东等地区冲突，到与日俱增的全球气候变化威胁、各经济体间扩散的经济危机，以及日渐复杂的网络威胁，这些问题都亟需我们的关注。这些问题相互关联，任何一个国家或国家集团都无法有效地独立处理；我们不可避免地分担着彼此的安全责任。然而，要迎接这些危害人身安全、人类发展和人权问题的挑战，已经超出了全球当前治理机构的执行和政治能力，这些机构都是在二十世纪中叶建立的，当时的意义固然重大，但机构宗旨却大不相同。

我们生活在一个殊途同归的世界。全球联结更加紧密，虽然这也滋生了混乱势力，但却为解决全球贫困、性别歧视、疾病传播等世纪难题提供了新的机遇。对于环境恶化这类新问题，2015年是殊途同归的一年。强大的科技力量，以及因全球经济互通导致人力、物力、服务和资本的大量流动，将为全球领导人在联合国今年9月拟启动的2015-2030年可持续发展目标提供新的路径。12月的巴黎会议是对抗气候变化的议程付诸行动的一个重要机遇，而网络管理也即将面临深刻的改革。联合国同时也在反思如何预防冲突、维护和平和和平建设的问题，但对于如何推动人权和国际法治的问题，依然存在着激烈的争论。简而言之，2015年是一个重要的转折点，它极有可能见证全球治理跨越临界，带领人类迈入新纪元。这份报告将对这一前景展开充分的讨论。

全球安全、正义和治理委员会（Commission on Global Security, Justice & Governance）通过新的工具和联系网提出可行的改革方案，创建更为完善的全球机构，制订新的国际道德准则，其目标旨在促使决策者、舆论领袖和国际民间团体重视迫在眉睫全球性挑战，提出更为高效和创新的解决方案。直面新的威胁和机会需要我们解决深植于当今全球治理危机中的分歧，而这需要时间。因此，在发布这份报告的同时，在2020年联合国75周年之际，我们将齐心协力促进全球治理改革。

**公正和安全的交集，或者说是公正安全，对了解和解决当今全球治理威胁和挑战都至关重要。**

公正，包括法治在内，对保证个人和集体层面上的人身安全不可或缺。同理，没有安全，公正社会也只能是一个幻想。从公正安全的角度来分析重要的全球性挑战，不但能让人们意识到公正与安全关系的严重性，而且还能管理或加强公正和安全之间潜在的互补性。对于那些棘手的境内外问题，它为我们带来了新的见解，也让我们更深刻地了解到其紧迫性。

公正安全的目的在于打造一套相互支持的可靠、公平和有效的全球治理和持久和平系统。这种愿望起源于国际社会对人权和国际法长久以来的投入，也来源于多边机构、国家、非国家主体在全球治理中灵活和不断发展的重要作用。除联合国和其它全球性机构之外，非洲联盟、东南亚国家联盟、欧盟、南美洲国家共同体等越来越多的地区性机构，都在影响着全球发展趋势。规模各异的各大公民团体、商业团体、社区和媒体也发挥着同样重要的作用，它们能够提供独特的视角和资源。这些全球主体日益增多，并通过网络式的合作，携手共同探索出包容又创新的方案，以解决全球最棘手的难题。

**全球治理的三大挑战和机遇是受冲突影响的脆弱环境、气候和人类、以及高度相联的全球经济。\***

首先，在脆弱的国家和地区，人们已经发现安全、公正和治理的巨大差距，但是却难以弥补。尽管联合国在千禧年之际开展了大量的维和和稳定行动，处理国家脆弱性和暴力冲突仍然一如既往地复杂和昂贵，维持和平的费用每年高达数十亿美元。国际恐怖份子和国际犯罪机构利用并发和反复的多项国内冲突，颠覆了冷战后政治暴力趋减的趋势。仅2014年一年，世界新增难民数量创历史新高，达到210万人，因武装冲突导致的境内难民达到520万人，也创造了不幸记录。同时，妇女、民间团体组织和商业团体的地位不断上升，并且由于新通讯科技的应用拥有更多的话

\* 公正安全在其它五种联合国官方语言的翻译是：阿拉伯语، أمن العدالة；英文，just security；法语，sécurité juste；俄语，безопасность по справедливости；西班牙语，seguridad justa。对此概念的详细介绍请参见委员会正式报告的12-14页。

语权，能为有效维和、治理革新和转型正义提供新的机遇。针对这些威胁、挑战和机遇，委员会提出了以下建议：<sup>†</sup>

- **创造新一代的联合国冲突调停和和平行动的能力：**提高资深的调停人员应对危机、冲突预防和建设和平的能力（包括提高女性比例）；提高冲突调停和和平行动中民事、警察和军事人员的紧急维和能力；建设资深人员团队，担当代表团负责人和高层管理人员；投资转型中的公正；与地区性机构和地方民间团体紧密协调行动，尤其注重将妇女纳入和平进程中。
- **加强预防，保护和重建的职责：**投资建设早期预警能力和保护职责（Responsibility to Protect 或者R2P）行动计划，以预防所有联合国机构和项目涉及的暴力行动；使联合国所有工作组的监察员都参与到R2P的实施中；为所有的国际行动体设立实际可行的目标，以使之能在大规模暴行发生后能够进行预防、反应和重建工作。

第二，政府间气候变化专门委员会（IPCC）接连发布报告，显示出采取重大决定性行动解决气候变化起因和影响的紧迫性，以及采用更广泛公私合作等创新有效的途径，应对气候挑战的必要性。全球温室气体排放稳步增长，提高了大气层和海洋的温度，同时也融化了两极和冰川的冰层，导致海平面上升和海洋酸性增强，危及海洋生物和人类的安全。气候变化对适应性最弱、迁移可能性最低的人群伤害最大。IPCC预计在2025年将有1亿人口成为气候难民，在2050年将会达到1.5亿人口。人类文明对全球气候的影响从未如此明显，但是对于弱势群体缺乏适应支持的不公正待遇，却没有得到重视。《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）成员国期待第21届巴黎缔约国会议，很多国家寄希望于制定一份有强制性的气候协议，但是又担心它仍然不会囊括所有成员。减少和适应全球气候变化很可能需要重新理解对21世纪安全和公正的定义。委员会提出以下几点主要建议，坚决而又创造性地应对最为典型的全球治理挑战：

- **创新改革气候治理：**以新的形式促进UNFCCC和其它国际机制、次级国家机构、民间团体的交流接触；建立国际二氧化碳检测实体，国际气候行动清算中心和气候工程咨询委员会，审查大气变化相关实验；确立控制大气升温保持在2° C度之内的全球气候适应目标。
- **使用绿色气候资金，发展绿色发牌机构：**利用私营企业减缓和适应气候变化的创新力，特别要支持发展中国家的弱势群体。

第三，经济和科技的全球化创造了一个高度相联的全球经济，在造福许多人的同时，也加剧其他人的经济不平等，对全球经济稳定，公共、企业、个人安全也造成了新的威胁。2008年和2009年的美国金融危机扩散到全球金融系统，导致银行业损失4.1万亿美元以上，新增全球失业人口3000万人。国家和地区经济体面对资本外逃仍然很脆弱，每年不正当的资金流动有折合数十亿美元之多，相关性萌生了新的犯罪、间谍、知识产权窃取和自然资源掠夺形式。但是30亿人口（这一数值仍在攀升）利用网络和多种现代通讯方式，促进全球贸易爆炸式增长。新技术的普及和全球经济的参与，有机会让亿万人民摆脱极度贫穷的困境，推进2015年后发展议程，创造更安全、更公正的世界。针对这些固有的风险和机遇，委员会提出以下建议：

- **在全球经济合作新框架下，建立20+国集团，避免金融海啸，并执行2015年后发展议程：**加强20国集团—联合国—布雷顿森林体系之间机构性协调，防止金融海啸越境扩散，促进包容性经济改革，发展必要的公平增长方式，实现17个可持续发展目标。
- **建立全球反网络犯罪中心网络，提高能力建设增加南半球互联网使用率：**通过国际刑警组织（INTERPOL）和国家电脑应急响应小组（CERTs）来加强全球应对网络攻击的能力，同时通过多元倡议来提高南半球互联网使用率和网络安全，这些倡议包括国际电信联盟“连接2020议程”和网络健康推广。

在重视和整合安全和公正问题的同时，提出切实完整的改革方向，将有助于处理这三项全球性难题，增强我们对性别、移民、反腐等交叉性问题的理解。当我们能有效管理这一高度相联的全球经济时，我们也将可以满足国际和各地区应对脆弱政权和冲突国家所需的特殊要求。同理，新通讯技术和大数据革命能激发人类的创造力，促使我们采取共同的行动来处理气候危机。同时，如果有10亿以上人口的生无法得到安全和尊严的保障，如果海平面升高、极度干旱、洪灾和风暴、走私团伙和极端暴力网络仍然威胁着千万人的安全、幸福和生存，那么我们这个小小的世界，有如此稠密的人口和密切的相互关联，就不可能得到繁荣和发展。

<sup>†</sup> 以上改革提议——包括它们的合理性（比如它们如何增强全球治理中安全和公正的相互作用）、主要特征、关键进展——都在这份报告中——阐述。委员会建议列表请参见114—117页的建议总结。

## 明确全球治理改革，提高公正安全，要求创新精简全球性机构，并有效团结其它关键地区性机构、地方政府、商业团体和跨代民间团体。

联合国和其它实体多次改革的失败，加深了全球治理危机，也对安全和公正产生了影响。为推动改革进程，我们需要了解先前改革所面对的阻力。这些阻力具体包括：（i）缺乏变革的政治意愿，尤其是大国和顽固官僚体系；（ii）政策或机构改革计划欠缺、宣传欠佳；（iii）对维持改革方案的技术和投入不足。

在对全球性（政府间）机构改革施加压力的同时，非国家、地区性和地方行动体已经成为新兴网络式治理不可或缺的一部分，他们为全球性机构提供全新的视角，是非常有价值的伙伴。在21世纪，联合国和其它全球性机构应该改变只面向成员国的传统，扩大覆盖面，通过创新方式容纳这些影响力不断增长的主体。

把握住改善全球治理的良机，认识改革风险和挑战，委员会提出以下几点建议：

- **筹建联合国全球伙伴关系：**整个联合国体系现在可以通过新的社会契约和社交中心获得民间和商业团体的专业意见，给予妇女权利、移民和培训现代劳动力等次要问题更多的话语权。
- **增加安理会成员和扩大非传统的接触方式：**为国家、地区性组织、地方政府、非国家主体创造更多缔造和平、维护和平和建设和平的机会，同时增加安理会的合理代表性，限制使用否决权。
- **建立联合国和平建设理事会：**效仿2005年人权委员会的例子，新设协调部门，获取新资金和知识来源，关注冲突预防，通过“和平建设审计”项目，将联合国和平建设委员会提升为理事会。
- **加强和充分利用国际法院：**扩大对世界法庭管辖权的接受率，创新使用其权威建议。
- **加强安理会、国际刑事法院和联合国人权理事会的工作关系：**支持持续对话，通过制裁来实施判决和逮捕令，利用人权在先倡议的系统性冲突分析和早期行动建议来应对大规模的人权侵犯。
- **筹建联合国议会网络：**为联大设立议会式咨询机构，提升联大对联合国治理的了解和参与，世界银行、国际货币基金组织、世界贸易组织和其它地区性机构已经建立类似网络。

### 一个可行的改革方针需要志同道合的国家和非国家主体巧妙结盟，以增加和维持对改革的支持。

所有主体（包括政府、民间团体、商业团体、地区组织和地方政府）的理念、联系网、资源和领导技能，在全球治理改革启动的早期阶段都将受到评估，培养和利用。三则代表性的案例为国际刑事法庭联盟、国际禁止地雷运动和将R2P纳入全球行为准则的国际行动。

成功的另一项重要因素是清晰的过渡性里程碑和精心设计的交流、监督、协调工具。具体来说，委员会建议通过混合方式找到两种不同全球治理改革道路的长处，同时克服国际社会内部的鸿沟：

**并行改革**承认多边改革协商需要不同形式的协商方式，在时间上的要求也不同。如此，改革的先后顺序将会按照问题迫切性、政治可行性和开支等标准谨慎决定。

利益相关者参与的全球机构改革的多边谈判将于2020联合国成立75周年之际圆满结束，一个**世界性全球机构大会**将号召联合各大联盟，为迫在眉睫的多元全球改革积聚政治力量。

只有当人们意识到安全和公正是全球治理的关键，他们才能克服当今最紧急的挑战。公正安全能够为那些切实可行的改革项目提供更多信息，改变我们的全球机构、法律、政策工具和关系。包括大国和新兴国家在内的所有国家领袖都有责任确保联合国和其它全球性机构持续激励和保护人权，给予最弱势人群一个保持希望的理由。确保所有人群和国家享有安全和正义是我们这个时代的趋势，同时也是道德上的基本要求。公正安全不仅旨在延续人类文明，更在于让我们能够有尊严地发展。公正正义是全球新道德标准和新治理方向的基石。