

迈向 2030 的联合国： 在裂变的世界中重塑全球秩序

国际和平机构多边机构独立委员会
主席报告



陆克文
澳大利亚第 26 任总理



封面照片： Dimitri Otis/Getty Images.

免责声明： 本文仅代表作者观点，不代表国际和平机构 (IPI) 立场。
国际和平机构奉行对国际事务重大政策和问题进行知情辩论，鼓励广泛考虑多种观点。

© 国际和平机构 , 2016
版权所有

www.ipinst.org

谨以此报告献给联合国旗下肩负使命默默奉献的世界儿女们

目录

序	III
前言	V
引言	1
联合国是否依然重要?	4
联合国依然是战后全球秩序的基石	4
多边主义原则本身举足轻重.....	6
联合国无可替代	9
联合国是否确实身处困局?	10
联合国取得的成就.....	10
联合国的挑战、问题与挫败.....	14
建设 21 世纪的联合国.....	18
世界秩序面临的外部挑战.....	19
联合国体系内部的挑战.....	28
建设更高效联合国所需的组织原则	32
和平与安全	35
可持续发展	41
人权与人道主义事务.....	46
预算、人事、管理和通讯系统	53
结语	56
附录一、ICM 研究领域.....	58
附录二、联合国高级管理小组成员	59
附录三、联合国基金、方案、专门机构、其它实体与相关组织	61
尾注	62

序

五年前，我萌生了建立一个多边机构独立委员会的想法，但当时时机还不成熟。我清楚，如此雄心勃勃的计划若要成功，必须要有一位雄心勃勃的领袖。

时势造英雄。当我遇到陆克文的那一刻，我明白，我找到了担任该委员会主席的最佳人选。他是 G20 的创始人之一，在应对全球经济和气候变化等世界级挑战方面有着极为丰富的经验和知识；同时，他又是一位现实主义的实干家，拥有从澳大利亚政界激烈竞争中磨砺出的非凡能力。简言之，他是一位罕有的、集远见和务实精神于一身的领袖人物。

自 2014 年九月建立以来，多边机构独立委员会（ICM）已举办了针对十六个国际和平安全相关主题的广泛磋商。作为一位亲力亲为的领袖，克文自始至终坚守在舵手的位置。他积极牵头了几乎全部十六次集思会的举办；他遍访各国，以寻集关于如何重塑世界秩序的观点和新想法；他还构思了一个富有包容性的进程，使所有有意愿有兴趣为改善国际体系做贡献的个人、机构和国家得以参与其中。值得一提的是，克文不仅能自如地与各个领域的专家就复杂的问题进行交流，他还特别与联合国体系及外交圈之外的人们，包括青年、民间社会和广大民众，建立联系（尤其是通过互联网和社交媒体）。

因此，将于 2016 年 9 月发布的 ICM 报告凝聚了委员会为期两年关于联合国改革的集思广益和反复磋商所形成的精华。其中有许多植根于对当前多边体系潜能和局限深刻了解下提出的新想法。除 ICM 报告全文外，十六个专题领域的政策报告也会通过互联网发布。这些报告代表了系列独特磋商进程的成果。我们希望它们能够为建立更高效的多边系统做出贡献，帮助应对当前重大的全球挑战。特别地，我们鼓励下任联合国秘书长参考 ICM 的建议。

本报告是 ICM 主席特别报告。作为 ICM 主席，克文进行了大量磋商和出访，并因他自身拥有丰富的国际国内政治经验，从中获得了极为珍贵的洞见。在本报告中，克文就世界局势及联合国应如何调适自身以应对急剧变化阐述了他的个人意见。这是一位对联合国怀有坚定信念的政治家发自内心的呼喊。所有寻求改善世界和联合国的人们都应仔细聆听其警示和忠告。



泰耶·勒厄德·拉森（Terje Rød-Larsen），国际和平机构主席
2016 年 8 月 15 日于奥斯陆

前言



之所以我对此报告付诸心力，是因为我对联合国及其秉持理想的信仰。纵然联合国有其不尽人意之处，我依然为其历史感到骄傲，并对其未来满怀热忱期望。毕竟联合国诉诸人性中美好的部分，同时寻求保护人类不受人性之恶之戕害。

若今日我们重温《联合国宪章》，会发现即使距离上次世界大战生灵涂炭的惨剧已须臾七十年，其语言依然紧扣我们的时代主题和挑战。《宪章》具有某种永恒的力量，它不仅仅是当时的政治产物，而是触及了每个时代的普遍价值，超越了任何年代、处所或文化理念的限制。

若我们试图将联合国价值及其使命浓缩为一句话，或可是：

联合国号召世界人民同心协力以防战乱于未然，建立永久和平，匡扶社会与经济正义，佑护地球这共同家园，互帮互助以应对天灾人祸，捍卫人类与生俱来之尊严。

如是美好价值，在 1945 年《联合国宪章》及 1948 年的《世界人权宣言》中均得到了生动体现。它们建立了一个共同使命，一个进取的使命，且无可置辩地以促进人类福祉为前进方向。所以说，即使联合国及其相关机构多有不足，其依然值得捍卫。

联合国已走过七十载。当今世界与七十年前相比发生了沧海桑田的巨变。因此，一个不可避免的问题便是，战后诞生的联合国是否依然“适用”，是否能在未来一百年里继续满足国际社会的需求？如若不然，我们应当如何现实地革新其使命、架构及资源配置，以应对当前和未来的艰巨挑战？

这正是 2014 年夏联合国筹备庆祝成立七十周年之际，联合国秘书长潘基文（Ban Ki-moon）与国际和平机构主席（IPI）泰耶·勒厄德·拉森（Terje Rod-Larsen）所讨论的问题。双方决定由 IPI 对联合国多边体制进行一次独立评估，以向将于 2017 年 1 月上马的新任联合国秘书长提供关于该体系未来发展的建议。这就是独立多边机构委员会（ICM）的由来，而我有幸受命领导此评估。

2014 年 9 月，联合国大会召开，ICM 在纽约应运而生。

其受命范围很明确：

- 21 世纪全球秩序面临的主要挑战是什么？
- 联合国多边机制是否满足应对这些挑战的需要？
- 如若不然，应当如何革新联合国的职能、架构和资源配置，以填补日益浮现的全球治理赤字？

在评估过程中，ICM 力求在最大程度的公开透明下集思广益。根据联合国的职能，ICM 将其分为 16 个领域（详见附件一），并在 18 个月的时间内，邀请了来自秘书处、常驻代表团、民间社会、学术界专家以及一线工作人员就每一个职能领域进行了一系列政策集思会。

ICM 之所以遵循此道，是因为我们相信，形式应当随实质而定，而非相反。着眼于联合国设立之初衷，以及其应该履行之职能，而非受限于既成的联合国机构设置，更有利于正本清源，回答“联合国到底应该做什么”这个根本问题。

本文系 ICM 主席报告，大体上体现我本人对于联合国未来的思考。而这种思考的基础，是我有幸在世界各地与数百人所进行的沟通交流，他们来自各国政府或地方，或受命于联合国，或与之合作。

此报告与传统联合国报告的风格不同，且尽可能避免所谓的“联合国行话”—— 其目的在于激发讨论，并希望藉此，在我们共同探索联合国未来道路之时，为联合国大家庭集体智慧的积累略尽绵薄之力。

ICM 报告全文将于 2016 年 9 月发布，总结过去两年 ICM 通过其正式磋商进程所搜集到的建议。2016 年底，全部十六个政策文件的详细版本也将公布。这些报告的受众不仅仅是下一任联合国秘书长，也包括各成员国政府及其常驻代表团；不仅如此，鉴于当前全球秩序所面临的巨大且动荡的变化，许多公众也在试图回答这个问题：我们如何使脆弱的全球秩序得以存续？所以，政策文件的受众同样包括他们。

此主席报告和随后将公布的 ICM 报告全文皆不具联合国官方地位。

我们希望其最终地位将取决于其分析的清晰度及其理念的实际价值。

我一生以来都是联合国的支持者，无论身为学生、外交官、外交部长、国家总理，还是现如今，一名普通的国际公民。

在我的祖国澳大利亚，联合国并不是一直受到普遍欢迎。但在澳大利亚喧嚣吵闹的国内政治中，我长期以来都是联合国的主要捍卫者之一，并深以此为傲。因此，能为关于联合国未来的集体思考略尽绵薄之力，我深感荣幸。

我深信，唯有所有善良的世界儿女都尽己心力，一个举足轻重的联合国方得以存续与发展，这个关乎人类命运共同体的“公共产品”，方能真正保障我们在这个日益脆弱的共同家园上享有共同的未来。

ICM 自身是一个宏大的团队努力的结果。ICM 秘书长 Hardeep Puri 和他的副手、继任者，Barbara Gibson，出色地领导了 ICM 的工作。其他团队成员包括：Els Debuf，Ariun Enkhsaikhan，Warren Hoge，Walter Kemp，Jimena Leiva Roesch，Adam Lupel，Youssef Mahmoud，Maximilian Meduna，Nadia Mughal，Thong Nguyen，Omar El Okdah，Andrea Ó Súilleabháin，Véronique Pepin-Hallé，Asteya Percaya，Anette Ringnes，Rodrigo Saad，Hillary Saviello，Jill Stoddard，Albert Trithart，和 Margaret Williams。纽约亚洲协会的 Daryl Morini 利用他自己的空闲时间给了我极大的帮助。实在来讲，我现在的全职工作服务于亚洲协会政策研究院，为 ICM 所做的努力完全源自我对联合国的信仰与热爱。我对以上提及的个人表现出的共同努力、卓越的职业精神，和无尽的热情表示深深感激；我还要特别感谢他们理解澳式幽默的能力 —— 这本身就是文化外交的一次胜利。

我还要对以下三个国家政府对 ICM 运营慷慨的财政支持表示感谢：挪威、加拿大，和阿联酋。没有它们的支持，ICM 不可能存在。

当然，我本人承担本报告任何事实或分析错误的最终责任。鉴于我从未在联合国体系内任职，我相信错误或是不可避免的，但求大家海涵，并多多指教。

我谨将此主席报告交付给国际社会考量。

陆克文，独立多边机构委员会主席
2016 年 8 月 15 日于纽约

引言

“创建联合国不是要将我们带入天堂，而是要使我们免于坠入地狱。”

达格·哈马舍尔德，联合国秘书长 (1953–1961)

本报告的核心论点十分简单。首先，联合国是重要的。事实上，由于联合国已成为战后秩序根深蒂固、不可或缺的一部分，毋庸置疑，其重要性是不容小觑的。如若联合国体系坍塌、动摇，或仅仅是逐渐式微，那么我们已经变得脆弱的全球秩序势必将受到又一重创。

当前的国际秩序面临着崭新、不断增多和极端复杂的挑战。四分之一一个世纪以来，我们又一次见证了全球地缘政治新的重大紧张局势：美俄关系和中美关系急速恶化，而俄罗斯和中国也达成了新的战略友好关系。与此同时，全球地缘经济也经历着更深刻的转型：中国已一跃成为世界第二大经济体，并即将取代美国一百五十多年来全球经济霸主的地位，成为第一大经济体。

除了这些传统的大国“均势”考量之外，还出现了一些新的非国家行为体，其形式主要包括但不限于暴力圣战主义。它们全面抵制国家体系，彻底游离于业已很脆弱的国际法体系之外。

全球化的加速也给当前的国际秩序带来新一轮挑战，催生了对于更高效全球治理的需要，以应对“万物全球化”的趋势。同时，全球化还释放出了新的政治、经济和社会方面的反作用力——民族主义、保护主义、仇外心态等，它们彼此结合、相互影响，组成了一股强大的力量，开始在各种层面以新的形式构成对当前秩序结构的威胁。

近几十年来的经历使我们产生了一种美好的错觉，即更大程度的全球一体化是所向披靡的。但我们现在似乎正在走向一个新的、截然不同的全球临界点。因此，当可能撕裂世界的威胁性力量兴起时，国际社会所建立的、旨在通过合作型全球治理来凝聚世界的机制正变得空前重要。然

而难以忽视的事实是，恰恰是这些机制本身却已变得前所未有的疲弱。

第二，由于人们已习惯了联合国作为国际秩序的一部分，在联合国成立七十载后的今天，我们几乎意识不到其通过设立国际关系中的普遍行为准则所起到的持续稳定作用。我们把联合国视作理所当然、固若磐石和亘古不变的存在。但正如历史不断提醒我们，万物更替，无一永存。全球机制更是如此：其历史短暂，也不乏失败的先例。历史的车轮更不是一往无前的；全球治理并非注定会逐渐“进化”，变得更加高效。如前所述，历史性“退化”同样可能。倘若有一天联合国不复存在，或更可能的是缓慢滑向被忽视的边缘，那时我们才会清楚地认识到其对战后秩序不可或缺的作用。如若没有联合国斡旋、协调或解决国家间危机，国与国关系将变得更加紧张。如果到了那时再惋惜追逝，恐怕为时已晚。

第三，今日之联合国虽未崩溃，但的确已身处困局。很多人担忧，在国际社会面临的最重大的问题上，各国正日渐游走于联合国体系之外，通过其他方式寻求解决方案，使得联合国日益变得“无关紧要”，仅被各国视为一团和气的“事后外交”。令人忧虑的是，联合国也许如同许多过去的机制一样，会被冲击整个国际社会的巨大系统性变化和挑战所压垮。本报告坚信，联合国拥有 20 世纪的制度结构和文化，并正努力适应 21 世纪新的现实。但如若这一努力失败，联合国将会逐渐湮没在历史的沙尘中。

第四，本报告认为上述命运远非注定：联合国完全有能力重塑自身。所有身处 21 世纪的机构都应通过自我调整来适应周遭变化的节奏和复杂性，从而得以存续和发展。将联合国完全推倒重来是不切实际的，但我们可以重新审视它的职能、架构和资源配置，进行合理改革，加强其应对未来挑战的能力。为此：

1. 我们需要一个其固有正当性和普适性得到成员国重新肯定的联合国，这一肯定应基于成员国对多边主义根本原则正式的政治再承

- 诺，强调成员国如何受益于多边机制，而不是强化“多边机制仅是一个负担”这一日益浮现的观念。
2. 我们需要一个结构上一体化的联合国，将和平安全、可持续发展、人道与人权等组成机构整合为战略统一体，而不是任由这些不同领域的机构继续像以前一样相互独立、各自为营。该结构还可以最大化危机来临时人道救援保有单独运作空间的可能性，并同时确认这一运作空间的前提是处理其周边的安全和发展问题。
 3. 我们需要一个能够在大国之间建立桥梁的联合国，这一点在当今大国矛盾升级的情况下尤为重要。
 4. 我们需要一个有强大能力制定未来几年长远政策规划的联合国，而非仅仅着眼于应对当下的危机。
 5. 我们需要一个具有综合预防机制的联合国，而非只是简单应对已出现的问题。这应在联合国的领导结构、文化和资源配置中直接体现出来。
 6. 我们需要一个在一线工作中进行“团队合作”的联合国，最终打破僵硬的体制隔阂，整合团结而又多元的工作队伍，以解决实地遇到的具体挑战。
 7. 我们需要一个以结果衡量表现为导向的联合国，注重脚踏实地的厚重，而非文山会海的优雅。
 8. 我们需要一个在所有议程中落实“性别平等”原则的联合国，而非仅在部分议程中有所强调，以完全实现女性的潜力。实现性别平等才能实现社会公正。性别不平等不利于和平、安全、发展及人权。我们还需要一个全世界青年人在各委员会的中心拥有发言权的联合国，而非仅仅与他们进行家长式的事后互动。

- 唯有如此，才能真正借助当今三十亿二十岁以下年轻人的力量缔造未来。
9. 我们需要一个对新兴、关键的未来全球政策议程举足轻重的联合国，而非仅仅与过去问题相关。这些新议程包括反恐、网络安全、致命性自主武器系统、应对未来战争中国际人道主义法律的不足，以及综合应对除气候变化之外的“地球承受极限”的路径，尤其是海洋问题。
 10. 我们需要一个在未来经费有限的情况下，依然运转高效、行动见效、体系灵活的联合国，而不是寄希望于资金紧张会在某天忽然好转，因为这是不可能的。

最后，本报告认为“一次性”的改革是不现实的。国际社会所面临的挑战决定了联合国未来需要实现的目标。为了达成这些目标，我们必须不断积极地对其进行改革。有一种观点认为，国际关系中的各种机制与机构必然会逐渐滑入无序状态——即从机构成立的那一刻起，其逐渐衰亡的过程便已开始。如果该观点像我担心的那样是正确的话，那么唯一可以避免此趋势的方法便是建立一个目标清晰的常设机构，有计划地不断提醒联合国其核心永久价值是什么、保持机构文化常新，并在必要时重新规划其部分职能。这一切的目的都在于保证联合国可以有效应对当今时代真正的政策挑战，从而保持其在未来的重要性，机械地照搬过去的解决方案是行不通的。

本报告题目是“迈向 2030 的联合国：在裂变的世界中重塑全球秩序”。有人可能会指出，“秩序”这个概念本身就是一种智识上的错觉。我完全不同意这种观点。相信对历史有所了解、清楚真正“世界无序”是何种状态的人士都会和我持相同看法。因此，“共建世界治理新秩序”并非异想天开。将当前世界推入无序的势力是显而易见的。我们面临的挑战在于如何厘清概念、加强机构能力、动员

政治意愿。

2030 年这个时间点的选择是有其深意的。联合国刚刚达成的一系列突破性新协议皆以 2030 年为限，包括联合国《2030 议程》（Agenda 2030）中 17 项可持续发展目标的实施和《巴黎气候变化协议》。《巴黎气候变化协议》中所体现的后《京都议定书》承诺期同样以 2030 年为限。本报告认为，上述两项联合国新的重大使命还应伴随第三项，即一个新的《可持续和平安全议程》。该议程须真正以“预防”为其核心理念，在未来几年进行构建，且同样以 2030 年为限。

无论该第三项议程是否存在，上述以实现积极全球变革为宏伟目标的新议程使人不禁要问：作为一个机构，联合国是否足以在今后十五年满足以上宏伟议程之需，实现这些目标？如若不然，我们又该如何革新联合国的使命、架构与资源配置，使其得以实现上述具有深刻变革性的政策议程？不仅如此，2030 年并不是一个因遥不可及而失去意义的期限；它离我们的时代足够接近，给人们一种现实迫切感，同时又为重大改革的计划、执行和评估留出了足够时间。

我以终身致力于联合国历史使命的身份完成这份报告。该使命铭刻于联合国宪章的崇高理念之中。本报告植根于联合国过去七十年的成功与失败，依

托之前数任秘书长——特别是现任秘书长——所推行的改革；这些改革将在最终报告中得到详述。本报告公开借鉴其他机构或个人已完成的工作，而不是做无谓的重复劳动。联合国改革任重道远，这已是普遍共识。但是联合国各伙伴机构同时也为其未来忧虑重重，以至于我们之中很多人开始质疑被其创始国称为“人类议会 (parliament of man)”的联合国是否能作为一个高效运作的机构存续到其诞生一百周年的 2045 年。

当各国人民看到大国之间分歧日增、国家间传统纠纷重现、恐怖分子四处行凶、市场经济陷入混乱、工作机会流失殆尽之时，他们不禁质疑：“是否还有人可以一锤定音？”这个问题并非空穴来风。换言之，我们是否已经开始进入一个战后秩序深层危机全面爆发的时期？

因此，本报告的出发点是以下核心问题：我们能做什么？我们如何才能为一个有几十年历史的机构注入新的活力，使其得以继续履行维护和平公正的全球秩序的重要使命？在我们身处的年代，对高效全球治理的“需求”不断增长，但相应的“供应”却不断缩减。事实上，治理的“赤字”似乎正在攀升。在此背景下，我们能否开始规划一个有能力应对此窘境的联合国？本报告所呈之建议正是以回答以上问题为初衷。



联合国气候变化大会闭幕式，巴黎，2015 年 12 月 12 日。联合国图片。

我本人依旧对联合国的未来充满乐观。尽管挑战严峻，但我们切不可随波逐流，屈服于悲观主义或多边社会某种所谓的“习得性无助”，认为实质变革无比艰难，几近不可能。事实上，答案就在我们自己手中——只要我们发挥集体政治意愿以实现变革。

联合国是否依然重要？

“对人类绝大部分成员来说，联合国是我们的共同事业和通用工具。若要为世界带来真正牢固的和平，我们在发掘其潜能时须有耐心、建设性及远见。”

特里格韦·赖伊，联合国秘书长（1946–1952）

联合国是否依然重要？答案毋庸置疑是肯定的。在很大程度上，联合国的未来便是全球秩序的未来。诚然，联合国不能等同于整个全球秩序，但的确在其中占据中心地位。

联合国依然是战后全球秩序的基石

联合国的重要性源于其作为全球秩序基石的地位。当前的全球地缘政治秩序大体由三部分构成：

- 第一、大国之间的地缘政治关系，以及大国及其他国家之间的外交、军事和同盟关系；
- 第二、所有国家之间的横向关系，不论其是否与大国结盟，包括长期选择中立或不结盟的国家；
- 第三、基于所有国家主权平等原则、通过多边方式管理分歧并增强国家间和平合作的全球与地区机制。

国际体系中的中小国家在历史上往往成为大国政治失败的牺牲品，因此，最后一个原则对它们尤为重要。联合国也正是在这方面发挥了重大作用。

全球秩序不同构成部分之间的关系并非井然

有序。上述第一部分往往由“均势（balance of power）”概念及其不同形式所指导，第二部分在一定程度上也是如此。而第三部分的作用则在于仲裁或至少缓解大国政治中不时出现的冲突，考虑到均势在过去维持战略稳定方面出现的重大失败。

关于国家的自然行为的概念是不同的、甚至有人认为它们是互相矛盾的。而当前国际秩序的不同元素正是这些概念的产物。其中一个极端是历史悠久、相信“民族国家相互为敌”的极端现实主义，其假设前提是国家间利益不可调和、缺乏信任以及永远存在的“安全困境”。这几乎是一种克劳塞维兹式的观点。而与此相反，另一种观念常常被（有时是嘲讽地）称作高度理想主义的新自由制度主义，其前提是共同安全、共有利益及国际合作等理念。当前的全球秩序正是这两种概念杂乱无章的混合体。

但是，在愈加“后现代”的 21 世纪政治中，人们往往忘记“秩序”依旧在国际关系具有根本性作用。我们似乎遗忘了“无序”到底是何种状态，即使仅在不到一代人之前我们才切身见证了其肆虐所带来的无尽恐慌。1945 年的各大国吸取了 1919 年战后协议的失败教训，有意识地将联合国多边体系及布雷顿森林体系置于新全球秩序的核心。不论怎样，该多边体系是各成员国在旧金山达成共识的结果。自那以来，后加入的成员国也都接受了相关协定。还需要注意的是，联合国在当前秩序中的角色并不限于全球地缘政治秩序；它同时也在我们所称的全球地缘经济秩序、全球人道主义秩序以及构建中的全球环境秩序中发挥着作用。而所有这些“秩序”都依然是天然脆弱的，不断受到民族主义、重商主义等与之矛盾的势力的冲击。

因此，如果基于联合国的、作为战后秩序基石的多边体系逐渐消逝，将会导致一系列大多不可预见的后果。当旧的现实开始逐渐式微或快速消亡，新的现实会平地而起。这一点在最近关于欧盟未来的辩论中就得到了体现。在诸多方面，21 世纪的国际社会似乎已意识不到被我们如今几乎是轻描淡写称作“战后秩序”的国际法律和机制基础，似乎该

机制的存在是“理所当然”的。但如果放任这一基石逐渐坍塌，建于其上的整个架构就会摇摇欲坠。如若联合国的作用消逝，即使其在名义上依然存在，这将至少在国际关系体系中留下一个真空地带。历史告诉我们，政治和机制真空很快就会被其他替代品所填补。在前一个国际秩序于 1939 年坍塌之后，当前秩序的建立是极端不易的。正因如此，国际社会必须谨慎佑护其根基。

此外，我们需要记住国际秩序并不是自我生成的，更不会自我延续。在过去五百年中，欧洲曾历经四次构建秩序的努力，分别在 1648 年、1815 年、1919 年和 1945 年，这些努力皆紧随多年战乱杀戮之后。前三种“秩序”的成就都差强人意，而关于第四种秩序还远无定论。历史告诉我们，国家间达成共识建立国际秩序之后，须不断进行共同努力和投入，才能保证其未来的存续。对联合国这样的机构来讲，这尤为重要，因为联合国宪章并未赋予任何“霸权国”权利或义务对其进行支撑；而历史上大多数秩序要么是某个大国（如罗马）的意志产物，要么是若干大国的均势结果（如欧洲协调）。

历史还告诉我们，国际关系中秩序的存在是例外而非常态。在 1648 年《威斯特法利亚合约》缔结前后、现代民族国家出现以来，国际关系均为无序状态所主导。任何认为我们已经在 21 世纪看到了“历史的终结”的看法都是错误的。这种看法不仅错误地假设各国迈向自由民主资本主义制度的步伐是不可逆转的，还误认为由于某种潜在的、有凝聚力的、几乎是神秘的市场现实的存在，新自由主义全球化必然会带来国家间永久性的和平关系，最终消融国家间的边界。这是一种愿望对理智的蒙蔽。

最后，国际关系中的一个相关概念认为任何国家间关系的体系都会自然趋向混乱：任何国际秩序一旦建立，便会自然走向衰退和败落，最终回到无序状态。¹ 如果这种分析是正确的，那么将支持理论家和实践家的一种核心观点，即维持当前联合国多边主义体系需要长期且不断加强的、有意识的努力。我们不能选择袖手旁观。

联合国多边体系依然是二十一世纪多维度全球秩序的基石。所有国家，不论大小，在管理它们之间关系时，都需要可预见的、尽量可实施的共同准则、规范和期望。这并不是说准则、规范和期望是一成不变的。它们当然可以演化。但秩序持续稳定的关键在于，任何改变都须通过多边主义机制，得到多数甚至全部成员国支持。

当然，这一多边秩序的一个主要缺陷就是缺乏对违规成员的普遍性执行机制。在没有多边调解的情况下，大国倾向于威胁采取主动报复或威慑行动来“管理”其他大国及其外交和军事盟国的行为。而多边机制的性质则很明显是与此完全不同的。比如，在某个国家是否违反秩序原则这一问题上达成共识往往非常困难（在联合国的情况下，“秩序原则”指其宪章）；即使达成了一致，各国也常对宪章规定的执行方式争论不休。

还有一个支持各国遵守多边准则的观点来自于国际法自身的“道义说服力”，这种观点得到了更广泛的接受。但是，尽管对大多数关心自身国际声誉的国家有不可否认的影响，道义说服力本身并非一个可以保证秩序不受损害的执行机制。因此，它是当前秩序的重要补充，但却完全不能作为最大动力。

尽管有执行方面的不足，联合国多边体系作为当前全球秩序不可或缺的一部分，依然是防止大国之间、大国和其他国家之间以及较小国家之间矛盾升级的最佳机制。在领土海洋争端、“贸易战”或其他国家利益冲突层出不穷的背景下，若要维持联合国多边体系对当前秩序中依然存在的现实主义、民族主义或重商主义因素的“开化”作用，便需要成员国积极、持续和不断增强的努力，以加强多边机制的权威性。

因此，要保证联合国的未来，我们将需要进行有重点的持续投入，以保持联合国体系作为全球“公共产品”的完整性和活力。仅仅偶尔被动地表达支持是远远不够的。如果我们希望联合国能作为全球秩序中的一个行之有效的组成部分存续下去，而不

仅仅是一个符号，那么作为该体系平等的利益攸关方，各成员国必须通力合作以实现这一目标。

多边主义原则本身举足轻重

如前所述，多边主义原则的重要性在于其能够弱化单边主义、掠夺性双边主义或基于“适者生存”的达尔文式国际关系观念的影响。我们已太多次在国际关系的历史中见到了上述“主义”和观点的危害。

如果我们的共同目标是和平、公正的全球秩序，那么多边主义理念正具有一些独特且富活力的原则，值得我们保持下去，它们包括：

1. 正当性：所有国家基于主权国家平等原则所做出的共同决定产生的正当性是不容置疑的。国际社会同声共气具有内在固有的力量，且不能为其他非强制性诸边安排所复制，而后者将不可避免地伴随全球正当性的问题。
2. 普适性：这是“正当性”的另一面。虽然多边或地区机制可能在其政策或地理领域中具有权威，但它们无法普遍代表所有国家。在

当前的全球秩序中，只有联合国多边体系可以不受质疑地做到这一点。

3. 规范制定权：由于联合国多边体系所拥有的独一无二的正当性和普适性，其对制定全球规范也具有独特的权威性。“规范”一词在国际关系话语体系中的使用是很宽泛的，但根本来讲，规范可以恰当地定义为：条约法、联合国决议、多边协定和长期惯例，以及与其构建过程相关的各种协议。因此，所有规范必须能够得以追溯回某个或数个上述主要多边文件。
4. 召集力：不管有怎样的缺陷，联合国具有独特的通过正式或非正式机制召集成员国以应对国际社会面临的具体挑战的正当性。这种来源于联合国独特正当性、普适性和规范制定权的召集力可以说是联合国最有力的优势之一。没有任何一个其他全球机制拥有这种不可辩驳的召集所有国家的权威，特别是在维持国际和平安全的领域内。
5. 倡议发起权：联合国多边体系不仅有权召



联合国安理会第一次首脑会议，纽约，1992年1月31日。联合国图片 / 摄影：John Isaac

本报告一般使用“联合国多边体系”一词。当然，联合国是该体系中的主要机构，但并不是唯一机构。国际货币基金组织（189 个成员国）、世界银行（189 个成员国）、世界贸易组织（164 个成员国及观察国）以及国际劳工组织（187 个成员国）皆为完全意义上的多边机构，并为全球多边架构做出了贡献。但如同联合国一样，这些机构也都由于相似原因而面临各种压力。例如，2008 年建立的二十国集团（G20）的使命在诸多方面与 1944 年国际货币基金组织成立时的多边使命发生了重叠，尽管 G20 峰会也包括了全部四个多边机构及经济合作和发展组织（OECD）的领导人。

虽然与多边大家庭之外的机构存在很多政策协调问题，但上述四个机构共同面临的根本性挑战是如何最大化彼此之间的政策合作。鉴于全球经济、金融和贸易议程对未来全球和平及安全的重要性，此种合作的的需求愈加突出。特别是，如果我们希望最近通过的“可持续发展目标”得到实施，联合国和世界银行的密切合作将必不可少，这也进一步凸显了联合国多边体系内部各机构通力合作的重要性。

多边机构同时还须应对地区机构所带来的挑战和机遇。这些地区机构目前包括欧盟（EU）、欧洲安全与合作组织（OSCE）、非洲联盟（AU）、美洲国家组织（OAS）、东南亚国家联盟（ASEAN）、南亚区域合作联盟（SAARC）、海湾合作委员会（GCC）、阿拉伯联盟（the Arab League）、加勒比共同体（CARICOM）和太平洋岛国论坛（PIF）等。值得注意的是，唯一一个没有覆盖安全、经济和社会事务的泛地区机构的大陆是亚洲。如前所述，多边体系的主要挑战在于如何保证联合国与不同地区机构之间保持高效的协议及机构间关系。各机构应当秉承彼此共生而不是彼此冲突的理念，将与对方的关系看做“力量增倍”的途径，而不是竞争性的“零和游戏”。

当前的联合国必须在一个复杂而又存在多个利益攸关方的环境内运作。为完成对这幅图景的描

集成员国以回应某特定挑战，《联合国宪章》第九十九条还明确规定，联合国秘书长有权将其所认为可能威胁国际和平及安全之任何事件，提请联合国安理会注意。当然，多边行动一般由成员国自身通过其认为最适当的联合国平台进行发起，但秘书长发起倡议或行动的权力在宪章中也同样得到了清晰的体现。

6. 集体安全行动权：同样，基于其固有的正当性、普适性和国际规范制定权，根据宪章第六、七、八章之规定，联合国多边体系有权通过一系列授权机制，采取与成员国相关的行动，包括仲裁、制裁、集体军事行动、维和行动，以及与相关地区组织合作以应对当前问题。
7. 经济社会计划的制定、执行权：联合国宪章第九章还赋权联合国通过经济及社会理事会（ECOSOC）委托，完成报告、进行建议和组成委员会，为人类大家庭的福祉实现国际相关经济社会计划。重要的是，在宪章原本的规定下，联合国还被赋权与非政府组织（NGOs）合作来促进上述计划。这些有远见的规定赋权联合国建立了大量机构、基金和计划，以提升世界人民福祉。七十年后，这些权力演变为一个综合性可持续发展议程（即《2030 议程》），其本身就反映了联合国体系通过灵活演变来应对时代挑战的努力。

联合国召集成员国、发起倡议、颁布决定和实现计划的独特权力最终源于该机制多边性质所带来的固有正当性。在捍卫联合国未来的过程中，国际社会必须清楚地认识到，此种正当性无法由其他机制——更毋庸提任何成员国的单边行动——所复制。我们必须不惜任何代价维护联合国多边体系的这一固有优势。

述，我们必须同时重新考量国际民间社会、工会和私有部门的影响。1945 年，世界上几乎不存在国际非政府组织。而今天，国际非政府组织的数量已达一千万，² 其中 4507 个享有联合国经经济和社会理事会咨商地位。³ 尽管这些国际非政府组织并不是在所有国家都运作，也不可能代表所有成员国利益，但它们已在多边政策辩论和实现当地经济、社会和人道主义计划中扮演了重要角色。在某些情况下，它们还获得了国际机构观察员地位。

联合国未来的一个核心任务是制定有效协议，以便与数量庞大的国际非政府组织进行充分的合作交流，与它们共同解决问题。特别是在某些情况下，国际非政府组织而不是联合国机构，将率先在当地进行工作并实现计划。同时，成员国必须在正式多边秩序中继续扮演基石角色。反其道而行之只会引起非国家机构越过国家主张新形式的正当性，从而导致国际失序。尽管有诸多不足，一个有效运作的国家间体系依然优于由“不定形实体”组成的、完全与国家体系脱节的松散体系。

因此，联合国多边体系在拥有独特优势的同时，需与各种其他机构共享多边政策空间。联合国成员国对这一现实的清楚认识非常重要。如果我们鸟瞰当前的体系，将看到它由以下部分构成：

- 民族国家在自身国界内外的个体行为；
- 组成联合国的三十三个基金、计划、专门机构及相关实体；
- 以七国集团（G7）和二十国集团（G20）等为代表的诸边机构；
- 数目庞大的地区和次地区政府机构；
- 国际民间社会、工会和私有部门。

以上就是联合国运作的政策环境。要实现言与行上皆同声共气，联合国内部的三十三个基金会、计划和专门机构必须在最大程度上相互协调，以确保向相同战略方向行进。联合国还须与其他主要全球及地区政府间机构和国际非政府组织制定充分成熟的合作性协定。这就是我们面临的一个核心挑战：如何构建一个“新型多边体系”，其基础依然根植于联合国的正当性，但同时也与不断演变的、存在多个利益攸关方的其他国际事务参与者——无论是政府还是非政府行为体——进行充分合作。

对这种复杂性的认识之所以重要，还有一个更深层的原因：我们不可能盲目期望联合国是全能的。国际关系话语体系中有一种危险的看法，那就是联合国既然称作“联合国”，就应当有能力解决所有国家内和国家间的问题。事实远非如此。这种看法忽视了一



联合国大会主席莫恩斯吕克托夫特为第七十届会议一般性辩论闭幕，纽约，2015 年 10 月 3 日。
联合国图片 / 摄影：Cia Pak

个基本前提，即每个成员国必须在其国内和国际事务中履行联合国宪章所规定的义务。此外，这种主张也忘记了一个现实，即全球政策空间已充满了形形色色的政府和非政府行为体。而捉襟见肘的财政及物质资源带给联合国的挑战也是显而易见的。

这就需要对联合国多边体系的任务根据进行优先排序。在多边体系中，联合国制定规范的角色是独特的。其召集力、倡议力及代表国际社会做集体决定的权力同样如此。而事实上，在今天的国际社会，有很多参与者在共同分担实现众多经济、社会和环保计划的责任。如上所述，未来联合国的核心挑战之一就是促成灵活的计划完成模式，在将联合国机构、地区机构、国际非政府组织和私有部门皆纳入其中的同时，保留以成员国为基础的多边体系的完整性。如果我们希望联合国为其服务的人民带来最好的成果，这一点至关重要。

联合国无可替代

联合国的重要性还在于，不管受到多么严厉的诟病，它都是不可取代的。这令人想起丘吉尔关于民主制度局限性的名言：“民主不是一个好制度，⁴ 但是我们还没有找到一个比它更好的制度。”我们可以说一句相似的话：联合国远非完美，但目前还没有找到比它更好的国际治理体系。

在联合国之前的历史上，只有一次真正意义上构建全球治理机构的尝试，虽然该安排事实上排除了世界上大多数彼时还笼罩在西方殖民阴影下的国家。这就是昙花一现的国际联盟（国联）。国联一开始就因为美国拒绝加入而举步维艰。在上个世纪二十年代，它取得了一些成功。但在三十年代频繁出现国家侵略行为的情况下，国联未能通过时代的决定性考验。在第二次世界大战期间，成员数量及声誉都受到极大削弱的国联还继续在日内瓦举行会议。事实上，国联总部万国宫（Palais des Nations）的正式启用恰逢 1938 年慕尼黑危机最严重的时刻。这成为国际制度史上的一大讽刺。其后，国联继续作

为正式机构存在，但实质上仅是空壳一个。与此同时，欧洲和世界变得四分五裂。这应为联合国今后失去意义的可能性敲响警钟。

然而，国联的失败提醒我们，国际危机势必引起新的机制安排。1919 年和 1945 年皆出现了这样的情况。在两次世界大战之后，战争造成的动乱创造了短暂机会，使全球领袖们得以获得政治空间来打造影响未来的决定—尽管协定皆由战胜国达成，并未充分考虑战败国利益。在当前全球形势下，虽然我们面临不同层面、不同领域的国际危机，但幸运的是我们还未到达与 1919 年和 1945 年相似的拐点。即使是 1991 年的一系列事件和冷战的结束，都没有带来任何重新设计或改革二战后全球治理机制的真正尝试。因此，即便假设人们可以设计一个完全不同的全球秩序，将既有秩序全部推倒重来的地缘政治机遇也并不存在，更毋须提假设中的新秩序不可能得到所有国家接受。我们应当心存感恩，因为人类在上世纪上半叶所面临的极端情势并非今日之现实。

到目前为止，我们在全球治理中遇到的危机不足以迫使国际社会从根本上重建当前包括联合国在内的机制。在没有另一轮全球战乱或其它同等严重的全球危机的情况下，我们需要凝聚必要的国际政治意愿，重振当前的国际机制。简言之，构建一个新的全球机制来替代联合国的提议是荒谬的，原因如下：

- 在目前的地缘政治状况下，重新谈判联合国宪章是绝无可能的；
- 成员国愿意贡献必要资源以从新建立新机构的可能性微乎其微；
- 解散联合国将对联合国既存的三十三个基金、计划、专门机构和相关实体的继续运作产生极大影响，将使它们陷入混乱；其中大多数可能将随着联合国机制的瓦解而终结，从而导致全世界有需要的贫困人群无法获取重要服务和援助；
- 如果联合国不复存在，既有的国际条约法系统

将很难得到长期存续，因为联合国是我们今日普遍接受的大部分法律、准则和规范的创建者和保存者，并为许多监督这些法律、准则和规范实施的机制提供场所。总的来讲，它们都极有可能随着联合国的消失而终结。而举例讲，再次达成必要共识来重新开启有关人权的三部重大公约——特别是 1948 年的《世界人权宣言》——的谈判，是绝无可能的；

- 甚至，关于替代联合国的新全球机构总部应设在何处都难以重新达成一致。

因此，本报告的结论是，保证全球治理未来成功唯一符合常识的途径是充分利用我们已有的机制。将其推倒重来的想法所追求的是一个永不可能实现的完美秩序，不啻于幻想建立空中楼阁。我们决不能为不可能实现的“完美”所诱惑，而丢弃现实中既有的良好机制。我们的任务是在面临大量新挑战的情况下，使现有国际基础架构尽可能运转高效、行动见效。而这一任务本身已意味着极为庞大的工作量。

联合国是否确实身处困局？

“它们（联合国机构）是我们的工具。我们是它们的创建者。我们是它们的使用者。当它们出现任何问题时，我们有责任对其进行补救。”

达格·哈马舍尔德，联合国秘书长（1953–1961）

本报告的一个核心前提是，联合国正身处困局。这一点可能会受到国际社会某些成员的质疑。这些保留意见须得到我们严肃对待。如果没有需要解决的问题，如果联合国依然有能力在未来几十年自如地“应付过去”，那么读者无需继续读下去。因此，关于联合国是否面临威胁其长期存续的严峻挑战，我们如何才能做出明智判断而非笼统其辞？

联合国取得的成就

- 联合国取得的成就可圈可点，包括：
1. 为避免另一场世界大战做出贡献：1945 年，关于今后将爆发第三次世界大战的预测甚嚣尘上，但联合国的努力使其避免成为可能。当然，联合国并非唯一的贡献者，但毫无疑问，其机构、审议机制和联合国宪章的规范性条款发挥了巨大作用。
 2. 积累国际法律法规体系：联合国积累了大量的——即使不是绝对全面的——国际法律、准则和规范，在过去七十年中得到了成员国的通过和采用。自 1945 年以来，已有超过 560 部国际条约生效，覆盖从电讯到恐怖主义的各种问题。⁵ 这与国联的成绩单形成鲜明对比。到 1939 年，国联仅促进缔结了 33 部国际条约。⁶ 但如前文所述，对联合国不可避免的批判意见是，除了安理会所拥有的强制力，国际法中的大部分都并无有效执行机制。然而，条约及其他国际法律文书的规范性影响依然是不容小觑的。尽管国际法持续不断地受到违反，但如若该国际法库及以其为基础的规范都不存在，今日之世界只会更加问题重重、缺乏教化。
 3. 设立国际争端解决机制体系：基于联合国的多边体系还见证了若干重大旨在解决国际法律争端的司法和仲裁机制的演化。自 1945 年以来，联合国国际法院（ICJ）已受理了 164 桩案件，⁷ 迄今共有 72 个国家接受了国际法院的强制管辖权。1982 年《联合国海洋法公约》（UNCLOS）有 168 个签署国，其仲裁庭受理了 25 桩案件。⁸ 虽然世界贸易组织（WTO）严格意义上不是联合国机构，但其争端解决机制已对 509 件国际贸易争端进行了仲裁。⁹ 长期以来的历史经验表明，恶性领土和贸易争端往往会引发国际冲突。而这些机构正发挥重要作用，减少了此种危机的数量和严重性。这是一个重要指标，表明既存多边体系虽然面临重重压力，但并未坍塌。



联合国大会主席维贾雅·拉克什米·潘迪特与联合国秘书长达格·哈马舍尔德，纽约，9 月 16 日，1953 年。联合国图片 /AF

4. 制定国际监管机构网络：除国际法律争端外，有许多作为联合国专门机构存在、依托于联合国多边体系的国际机构也发挥重要作用，对全球互动中更日常的因素进行监管。例如，国际民航组织（ICAO）、国际海事组织（IMO）、万国邮政联盟（UPU）、国际电信联盟（ITU）、世界气象组织（WMO）、国际原子能机构（IAEA）、世界卫生组织（WHO）、联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）以及世界知识产权组织（WIPO）等，为全球化的生生不息做出了日常和务实的重要贡献。这远非小事，但国际社会往往将这些全球公共产品视作理所当然，而忘记在创建它们的谈判拉开帷幕之前，这些机构是完全不存在的。
5. 管理大规模杀伤性武器（WMD）的扩散：在和平安全方面，《核不扩散条约》（NPT）和国际原子能机构（IAEA）在防止核武器广泛扩散中起到了至关重要的作用。我们常常忘记，世界在二十世纪六十年代离核武器肆意扩散有多近。《核不扩散条约》迄今有 191 个签约国。国际原子能机构也监测着 182 个国家的核保障协议。¹⁰ 《禁止生物武器公约》、《禁

止化学武器公约》以及《全面禁止核试验条约》（CTBT）等，同样在推进全球大规模杀伤性武器不扩散的工作中获得了一定成功。例如，尽管《全面禁止核试验条约》尚未生效，但它以全面禁止核试验条约组织（CTBT 组织）的强大机制为后盾，已建立一个出色的地震监控系统，有能力监测各国是否进行核试验并阻止了（除朝鲜外）各国在这方面进行的尝试。不仅如此，在当前武器科技发展日新月异的时代，关于各种类别常规武器的联合国公约也在寻求减少这些武器的使用。联合国地雷行动处（UNMAS）下存在已久的各项计划也已缓解了冲突和战后地区未爆弹药对平民造成的长期影响。

6. 施加制裁：联合国迄今在二十六种情况下动用过制裁权，¹¹ 其中十三个制裁处于有效期。制裁制度在促使国家修正其行为方面的成功依然可以商榷。但以南非的例子来说，联合国对南非白人少数统治政府施加的武器禁运推动了种族隔离制度的终结。没有任何措施是普遍成功的，但如果说它们没有起到任何作用，那便是强词夺理。

7. 部署维和行动和政治特派团：联合国自成立以来，已完成了五十四次维和行动，目前有十六个行动正在进行当中。¹² 此外，联合国还委派了三十九次特别政治任务，其目的是阻止、减轻或结束国际或国内冲突。¹³ 这些行动和任务很多从未被报道过。尽管对于它们的“成功率”——而非多少冲突再次发生——还有争论，但总体上来讲，维和行动和政治特派团对维护和平和安全做出了重要的贡献。如果没有它们的存在，结果将是天壤之别。
8. 减少全球贫困：在消除贫困、发展经济和保护环境等方面，联合国也做出了巨大的贡献。自1990年以来，极端贫困减少了50%。¹⁴ 当然，关于联合国在制定规范和实际行动上的努力和布雷顿森林机构在多大程度上促成了这些成功方面，依然有争论，特别是中国1979年以来的经济发展在降低全球贫困水平方面发挥了重大作用。中国的改革帮助六亿人摆脱了极端贫困，¹⁵ 这与联合国关系并不是很大。但是，千年发展计划（2000-2015）中基于重大、清晰目标的

- 减贫计划也获得了一些显著成果。同样的，各种研究显示多边和双边发展援助计划几十年来所累积的正面影响非常可观。¹⁶ 以下成就均不容小觑：
- 天花得到了根除；¹⁷
 - 小儿麻痹症在除少数地区之外的其他地点都得到了根除；¹⁸
 - 防治肺结核的努力在全球不断推进；¹⁹
 - 据估计，2000年以来全球疟疾病例减少了37%，同期死亡率减少60%；²⁰
 - 全球范围内，更多的艾滋病毒携带者得以接受治疗。截止2014年6月，共有1360万人在接受抗逆转录病毒药物治疗——这在2003年的80万人基础上实现了极大增长；²¹
 - 1990年至2015年期间，全球有26亿人得到了改善的饮用水源；²²
 - 1990年，居住在农村地区的11亿人口缺乏洁净水；2010年，该数字下跌到6.53亿；²³
 - 年1200万例以上降至2010年的760万例；²⁴
 - 1999到2010年期间，撒哈拉以南非洲的小学



- 入学率从 58% 提高到 76%。全球范围来讲，青年识字率也得到提高，到 2010 年底达到 89%。²⁵
9. 达成新的可持续发展议程：在新的全球可持续发展议程方面，《2030 议程》下的可持续发展目标（SDGs）首次呈现了一个新的规范框架，兼顾了经济发展和环境可持续这两个相冲突的重要目标。该议程构建于前人成就之上：具有突破意义的 1987 年《布伦特兰环境保护和可持续发展报告》、1992 年地球峰会、2012 年联合国《全球可持续发展高级别报告（可持续的人类和星球）》以及“里约 +20”峰会推荐可持续发展目标发展的一系列决议。
10. 提供人道主义支持：在国际人道主义行动方面，通过世界粮食计划署（WFP）、联合国儿童基金会（UNICEF）、联合国难民署（UNHCR）及联合国人道主义事务协调办公室（UNOCHA）等联合国机构的共同努力，国际社会与过去相比，应对自然和人为灾难的能力皆得到了增强。例如，粮食计划署目前在八十个不同的国家为九千万人提供食物。²⁶ 难民署自成立以来向超过五千万难民提供了支持；²⁷ 今天，它共对 1610 万难民负责，并向 6530 万流离失所的人提供保护。²⁸ 人道主义事务协调办公室在协调人道主义机构发挥了巨大作用，使对全球紧急情况国际回应更加步调一致。在历史其他阶段，世界上这些最为脆弱的人群只能无助地面对死亡。而现在，至少我们有一个行动有效的国际基础架构来应对人道主义危机。在此架构中，联合国机构得以采取行动，并和包括国际红十字会（ICRC）、国际救援委员会（IRC）以及无国界医生（MSF）等在内的其他主要人道主义机构进行合作、并肩战斗。尽管每次人道主义使命都有其明显不足，但与之之前的真空状态相比，这些机构的存在以及它们整体具有的一线快速部署能力，带来了不可估量的改善。
11. 促进人权：在人权方面，1948 年的《世界人权

- 宣言》、1966 年的《公民与政治权利国际公约》以及《社会、经济与文化权利国际公约》是联合国在人权方面的主要成就，共同构成了国际规范框架的基石。人权委员会的普遍定期审议制度为所有国家提供了重要的机构评估机制，这一机制也包括了对西方传统民主国家的批判性报告。在首轮普遍定期审议中（2008-2011 年），192 个成员国接受了 12 个阶段的评估。²⁹ 基于《罗马规约》的国际刑事法院（ICC）也为预防屠杀、战争罪以及反人类罪提供了新的机构性威慑。截至目前，国际刑事法院共有 10 项调查在进行中，并已开始 9 项案件的预先审查。³⁰ 目前尚无法准确评估这些措施对当前全球人权侵犯行为产生的整体影响。由于大规模人权侵犯仍在不断出现，许多人对于这些措施的效果持怀疑态度。然而，尽管既存的人权机制演进到今日仍远非完美，但我们需要问的是：如果它们并不存在，人权侵犯是否会更加严重？
12. 将人权概念扩展到所有人：这一逻辑同样适用于联合国关于残障人士权益（2007 年《残疾人权利公约》）、儿童权益（1989 年《儿童权利公约》）和原住民权益（2007 年《原住民权利宣言》）的规范框架。联合国代表这些饱受漠视、无效政策，甚至公然敌视之苦的弱势群体发起了行动，而来自联合国体系的持续规范压力已促成各国相关政策的改变。
13. 捍卫性别平等：在许多新出现的人权领域，联合国孕育、催生，并在很多情况下捍卫了其中的国际公共政策行动，在妇女和女童权利以及更广泛的性别平等议题上尤为如此。妇女和女童在国际安全与发展议题中新的中心地位得到了一系列机制的巩固；这些机制包括：1975 年第一届联合国世界妇女大会及 1980、1985、1995 年的后续会议；1979 年《消除对女性一切形式歧视公约（CEDAW）》；2000 年通过的关于妇女、和平与安全的联合国安理会第 1325 号决议；以及 2010 年成立的联合国妇女署。

14. 采取行动应对气候变化：自 1992 年签订《联合国气候变化框架公约（UNFCCC）》及 1997 年签署《京都议定书》（2005 年生效）以来，全球对抗人为造成气候变化的努力皆围绕联合国进行。相关努力由政府间气候变化专门委员会（IPCC）牵头。政府间气候变化专门委员会由联合国环境署与世界气象组织于 1988 年成立，为气候变化领域的进展与倒退提供完善的科学分析。2015 年《联合国气候变化框架公约巴黎协议》成功促成联合国成员国在《京都议定书》水平上同意进一步减排，并将有效期延长至 2030 年。尽管这些减排仅为确保全球温度上升不超过 2 摄氏度所需减排水平的三分之一，但与之相比，它们仍代表着显著的进步。此外，根据政府间气候变化专门委员会的报告，全球温度仍在上升。³¹ 因此，虽然目前的全球政策框架是清晰的，框架内的政策行动却依旧不足以带来理想结果。
15. 抑制臭氧消耗：在 1987 年《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》的谈判中，联合国扮演了至关重要的角色。由于签约国适当履行了协定，臭氧消耗已得到缓解。美国国家海洋与大气管理局将 1992 年以来大气层中氯（导致臭氧层消耗的物质）含量的大幅下降明确归功于蒙特利尔协定。³²
16. 保护生物多样性：1992 年《联合国生物多样性公约》为全球物种保护提供了法律框架。在另一个层面上，《濒危野生动植物国际贸易公约（CITES）》与联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）的反走私执法力量也为保护濒危物种贡献了力量。但是必须再次强调的是，虽然规范性框架的设计是合理的，且其中许多条款已被纳入成员国国内法律体系，但在 1970 至 2002 年期间，全球生物多样性仍然下降了 52%。³³

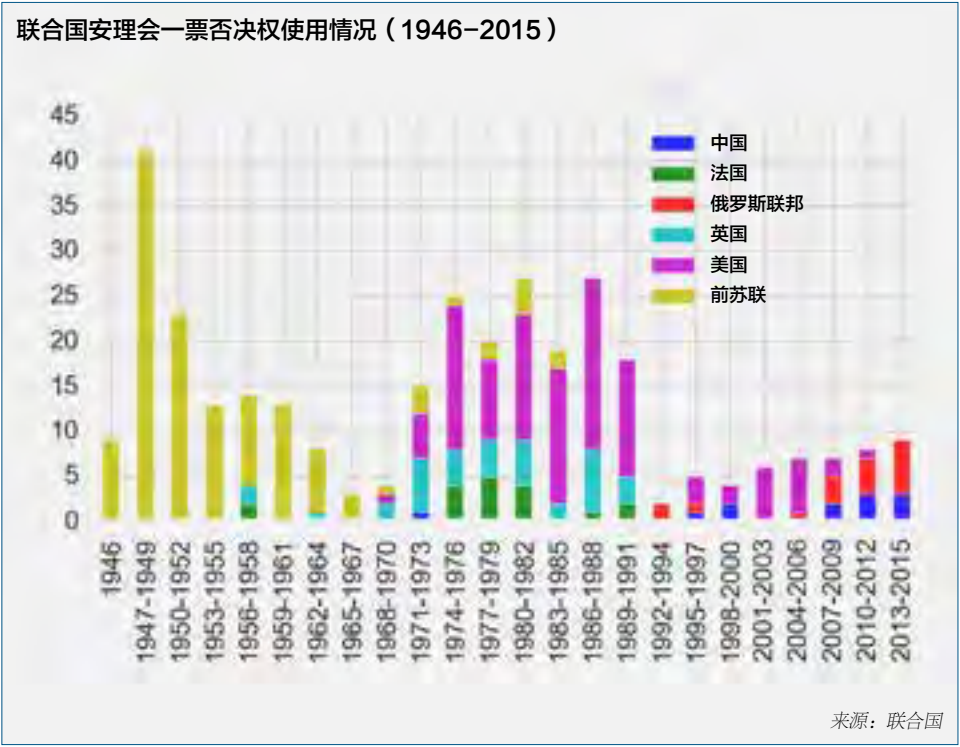
以任何客观标准来衡量，联合国所取得的成就都是可观的。但在向国际社会推广成就这方面，联

合国却是极不成功的。当然，联合国所面临的是一个普遍问题：如果一个全球问题得到了有效应对的话，它在国际传媒机构的眼中便不再是什么新闻——即，好消息不再是“新闻”，只有坏消息才是“新闻”。因此，更好地向外界宣传联合国的行动不仅是理想的，而且是必要的。这样做既是为了确保来自成员国的联合国资金基础，也是为了联合国所代表的全球人民。总体来讲，联合国的成就本可以大书特书，在实际中却并非如此。

联合国的挑战、问题与挫败

如果我们只认识到联合国的成就，而不正视它所面临的挑战、问题与挫败，以及这些失败对其国际地位所造成的影响的话，我们便是愚蠢的。这些问题本身并不会给联合国体系带来攸关存亡的威胁，真正的危险是更加渐进的。这种危险的到来是当失败的数量开始接近“临界点”，并使联合国整体信誉被质疑之时。正是在这一临界点，联合国失去其独一无二地位的可能性将会真正显现，并将逐渐被外界视为“与其它非政府组织并无不同”。我们目前尚未走到那一步。但对于关心联合国未来的人来讲，已有一些预警信号出现，即便某些批评是言过其实的：

1. 对安理会僵局的认知：联合国安理会内部的否决权及使用否决权的威胁，使国际社会对于联合国快速有效应对国际危机的总体能力产生了与日俱增的失望与不满。安理会常任理事国（中国、法国、俄罗斯、英国及美国）所拥有的否决权是联合国最初得以创建的必要条件，它确保了最强大的国家参与到这一新的国际组织当中来。否决权是《联合国宪章》所赋予的神圣特权。自 1945 年以来，否决权已在 230 个安理会决议或决议单独段落中被使用过 276 次。³⁴ 但值得一提的是，在同一时期有 2296 项安理会决议得到通过。³⁵ 外界有一种普遍认知，认为安理会在所有问题上都是分裂的，然而以上这些数字则说明实际情



- 况恰恰相反。诚然，联合国安理会的确就某些安全危机存在分裂，而这些问题也的确事关重大，特别是伊拉克、叙利亚以及乌克兰等问题。但事实上，安理会的大多数决定都是基于共识的。安理会主席声明必须以共识为基础，媒体发布会中的声明也必须事先得到全部 15 个成员国一致同意。安理会所有制裁委员会及工作组，除极个别例外，也都基于共识来运作。从整体上讲，安理会大多数决议都是在共识基础上通过的：2000 年至 2013 年 12 月 15 日，决议通过的比例是 93.5%，高于上世纪 90 年代的 88.9%；而事实上，由于冷战刚结束后的国际社会有更大的合作意愿，90 年代的安理会要比目前更加团结。³⁶ 因此，尽管否决权对安理会在某些重大危机上的有效行动造成了显著影响，但这一影响并不是普遍的。
2. 阻止大规模暴行（战争罪、种族灭绝、反人类罪）方面的失败：尽管国际社会于 1948 年通过了《防止及惩治灭绝种族罪公约》，二战之后的世界却依然出现了一系列大规模暴行，如在

- 柬埔寨、前南斯拉夫、卢旺达、达尔富尔、南苏丹、中非共和国以及叙利亚。在多数案例中，联合国或是反应迟缓，或是完全没有做出应对。关于此类事件细节的披露不断涌现，尤其是关于卢旺达大屠杀的新材料显示，联合国在惨剧之前收到了关于大屠杀即将发生的详细预警。³⁷ 此外，同样令人忧虑的是，从雪布尼查到斯里兰卡，在所谓联合国“安全区”内的平民死亡数量在过去数年出现了增加。³⁸
3. 针对全球恐怖主义的反应不足：由于成员国无法就一个综合性的反恐公约——包括如何定义恐怖主义——达成一致，联合国无法全面履行其在确保和平与安全方面的合法职责。十五年来，各国在非国家行为体带来的复杂挑战方面进行了无休止的争论，但恐怖主义袭击不断增加的情况下，这些争论显得苍白无力。国际社会热切盼望实际行动，但联合国在对抗恐怖主义，特别是国家资助的恐怖主义、应对恐怖主义的政治、经济及社会根源，以及形成并发布反暴力极端主义的全球话语体系方面，都乏善可陈。

- 4. 入侵伊拉克的影响：入侵伊拉克对“只有安理会才能授权使用武力”这一理念是极为沉重的打击。此次入侵凸显了许多国家都在以单边方式行动，而非诉诸多边机构。时至今日，整个地区依然笼罩在此次武装干涉的阴影之下。此外，此次入侵构成了一个现代先例，为其他绕过安理会的干涉行动铺平了道路。
- 5. 缺席伊朗核问题协定的磋商：尽管联合国的一个机构（国际原子能机构，IAEA）在 2015 年的伊朗核问题协议的执行方面扮演着举足轻重的角色，但联合国缺席了该协议的磋商过程，这大大削弱了其在全球和平与安全议题方面的中心地位。而当时，居然无人想到谈判应有至少一位联合国高级官员的参与。虽然这也许并不是有意为之，但依然向国际社会明确昭示了联合国目前的地位。
- 6. 在叙利亚危机中缺乏有效行动：联合国在应对过去五年叙利亚内战问题方面缺乏进展，导致了极大的人道灾难。自冲突开始以来，已有三次国际调停尝试，其中两次以失败告终，而第三次仍在进行。叙利亚内战的持续时间已超过第一次世界大战和西班牙内战，并接近第二次世界大战。与此同时，已有 40 万叙利亚人死亡，叙利亚战前 2200 万人口中的一半已流离失所。³⁹ 这已使叙利亚成为二战以来最大的全球性人道灾难。尽管联合国尽了最大努力，叙利亚依然成为国际社会眼中联合国失灵的一个标志。
- 7. 未有效参与应对乌克兰危机：在 2013 至 2014 年乌克兰危机酝酿的过程中，联合国未发起任何高层外交行动，以预防危机的发生。而当危机恶化为公开武装冲突之后，联合国也未提出任何实质性的冲突解决方案。2014 年的《明斯克协议》与联合国无关。联合国也许可以辩称，乌克兰危机的相关事宜均自动委托至欧洲安全与合作组织（OSCE）。欧洲安全与合作组织的确拥有地区冲突预防与调停的授权，且目前约有 700 名欧洲安全与合作组织工作人员部署在

- 乌克兰。但问题依然存在：即便安理会在某些问题上无法避免僵局，但乌克兰危机是二战以来欧洲和平与安全面临的最重大挑战之一，联合国怎能未就其采取有力行动？
- 8. 未有效参与应对朝鲜核威胁：朝鲜核武计划是新出现的对国际和平与安全的重大威胁。这一点体现在联合国安理会的四个独立决议当中。目前，朝鲜的核武计划未出现任何延缓的迹象。事实上，它反而正在加速。即便如此，我们依然尚未看到任何联合国与朝鲜政府进行磋商的重大计划。联合国也许可以辩称，该问题已在历史上成为六方会谈的责任。但现实是，六方会谈已暂停七年。这并不是说，联合国有任何计划可能取得极大成功。但问题在于，对于一个可能演变为大规模危机的挑战，联合国未做出任何外交努力。此外，在东北亚也没有任何类似欧洲安全与合作组织的机构拥有行动授权。
- 9. 无力应对 2015 至 2016 年的避难者、难民以及“移民”危机：当前，避难者、难民及移民危机的规模与复杂程度正在挑战着所有多边机构的能力极限。我们正面临着联合国历史上最大的难民危机之一，但却没有任何全球战略或有效机制来应对如此大规模的危机。联合国人道机构于 2015 年初做出了减少约旦和黎巴嫩避难者每日补助的决定，促使大批难民开始涌向欧洲，⁴⁰ 数以千计的难民在大海中丧生。联合国也许可以再次回应称，该危机是一个“欧洲问题”。然而，诸如联合国难民署、联合国世界粮食计划署及世卫组织等机构建立的初衷便是为了应对此类危机。根据联合国在这一问题上的表现，目前尚不清楚联合国体系是否有能力应对下一轮无许可人员从北非和中东向欧洲的大规模迁徙。
- 10. 对于反人权行为应对的不一致：长期以来，联合国在处理成员国违反国际人权法的问题上存在着不一致的问题。这已日益损害联合国作为国际规范权威组织的信誉。

- 11. 人道主义项目长期缺乏资金支持：虽有一些慷慨捐赠，人道主义需求与实际资金支持之间的缺口却一直在扩大。可用资金与联合国人道机构增长的财政需求之间的缺口如此明显，令人心惊。此种情况给不少联合国人道机构及其行动伙伴造成了严重的财政危机。2015 年，联合国各机构之间人道行动的协调预算总额为 199 亿美元。截止 2015 年 12 月 30 日，却只有 52% 的资金到位。⁴¹ 2016 年，联合国跨机构协调预算为 219 亿美元。截止 8 月，只有三分之一的项目实现了资金到位。⁴² 一些最为严重的人道危机，如叙利亚、中非共和国及南苏丹的危机，都存在严重的资金问题，极大影响了对待援者的救助。此外，在人道需求和实际资金支持方面的缺口仍在扩大。这种情况如若发展下去，将会削弱联合国机构与人道救援工作人员的基本工作能力。
- 12. 中非共和国、刚果民主共和国及其他维和行动中的性侵：联合国维和人员的蓝色头盔本应是当地人民眼中安全与保障的标志，但维和人员的声誉却因少数成员犯下的性侵——包括侵犯儿童——的罪行受到了玷污。上世纪 90 年代，在波斯尼亚、科索沃、柬埔寨及莫桑比克的维和行动中，出现了关于幼童性工作者的报道；最近，在刚果民主共和国（2005）以及中非共和国（2014-2016）爆发了强奸及性侵丑闻。这些事件极大地损害了联合国维和行动的正当性与行动效能。
- 13. 对海地爆发霍乱的责任：在 2010 年地震之后席卷整个海地的霍乱是全球近期最为严重的疫情。而这场疫情的出现归因于联合国派到该地区的维和部队。虽然此次疫情造成了 70 万人感染、超过 9000 人死亡，但在事后受到的起诉中，联合国却宣称拥有豁免权。这次事件同样给大规模、高规格联合国行动的形象造成了持久性损害。
- 14. 针对埃博拉疫情的预警与反应不足：2014 至

2015 年的埃博拉危机肆虐三个非洲国家，然而世卫组织不仅未事先提供有效预警，更未能在危机发生后有效抑制疫情蔓延，这严重损害了世卫组织这一重要联合国机构的信誉。自 2014 年疫情爆发以来，已至少有 11325 人死亡。⁴³ 疫情发生后的正式调查表明，世卫组织的非洲地区性机构与日内瓦总部之间缺乏有效联系与协调，而日内瓦总部在危机反应方面存在明显的能力欠缺，继而导致了更为普遍的关于联合国体系能否应对未来重大疫情的信任危机。

15. 成员国“绕开联合国”将资金转向私有项目机构及伙伴关系：大型私有机构项目、伙伴关系及基金会——如盖茨基金会、全球疫苗免疫联盟（GAVI）、全球抗艾滋病结核病与疟疾基金、全球教育基金等，目前都在一线落实重要项目的过程中扮演着更为重要的角色。它们其中许多都拥有比联合国机构更大的年度预算。在这些传统上由联合国负责的领域，国际社会无论是在资金还是落实方面都已开始脱离联合国体系。此种情况还给联合国作为机构的整体带来了问题，因为全球“非盈利机构”不仅能够提供更雄厚的资金支持，而且其合作项目有更高的附加条件。藉此，它们正在开始塑造并引导联合国自身的项目。

16. “石油换食品项目”等过往腐败丑闻对声誉的影响：“石油换食品项目”可能是联合国历史上最为严重的财政丑闻，该项目揭露了联合国体系中广泛存在的腐败问题。根据 2005 年联合国独立调查委员会的调查，联合国工作人员的处置失当与违反道德的行为对整个项目造成了损害。各种报告显示，该丑闻导致 18 亿美元输入萨达姆·侯赛因的政权。⁴⁴ 而这一数额还不包括交易过程中联合国官员、私人公司与个人挪用的资金。尽管现任秘书长在近年做了许多正面工作，试图缓解该丑闻造成的余波，但其仍在国际社会留有很大的阴影。

关于上述每个案例都会有许多不同意见。这是可以理解的。但我们不能轻易忽视这些问题日积月累的影响。最为重要的是，这些事件使得国家与民间社会在面临真正问题时越来越倾向于忽视正式的多边机制。这一趋势的部分原因在于，在需要采取必要的紧急行动时，人们认为取得多边共识过于困难。而且即便可以达成这种共识，国际社会对于联合国在一线切实落实的效率和效能的信心正不断受到挑战。结果便是，在核心安全挑战的问题上，联合国往往被视为一种“事后添头”——具体的商议、决策以及部署往往通过其他机制实现，而联合国只是取得“正当性”或“合法性”的最后手段。在应对发展与人權的挑战方面，联合国仅被视为众多重要行为体中的一员。这些趋势若持续下去，将对联合国的长期机制地位带来严重损害。

建设 21 世纪的联合国

“只有蠢人才故步自封。”

布特罗斯·布特罗斯·加利，联合国秘书长（1992-1996）

过去数十年，联合国取得了大量成功，也遭受了若干失败。现在的根本问题是，联合国是否依然能够胜任新世纪的需要？首先，193 个成员国达成共识困难及联合国体系结构庞杂的问题依然存在。在这样的情况下，联合国决策机构是否有能力采取充分果决的行动，以实现更加高效的全球治理，满足未来的需求？第二，如果联合国可以做到上一点，联合国秘书处以及由 33 项不同基金、项目、特别机构和相关部门所构成的联合国执行机制，是否能够有效地将决策付诸实施？

我们有时对联合国的分析过于复杂了。实质上，所有问题都最终归于两点：联合国的主要审议机构是否能够做出决策，以解决全球重大问题？这些决策是否能得到联合国执行机构的有效落实？



第一个问题应当主要由成员国自身来作答，因为它们是联合国命运的主宰。然而现实情况并非如此简单。考虑到联合国秘书处所独具的专业知识和政策洞见，它在影响这些决策的过程中同样具有明确的重要角色。此外，重大政策在实际决策过程中可能会被联合国决策机构授权至秘书处。因此，联合国不能用这些传统借口来逃避责任：“这是成员国的事”、“由于成员国不妥协，我们什么也做不了”、“我们手脚被束”，等等。在政府部门工作过的人们都十分清楚，核心政策决策的过程远比这复杂，政府部门的顾问人员在特定问题上对政策选项进行全面检视是十分重要的。此外，向成员国审议机构提供政策建议完全属于秘书处以及其他联合国附属机构的权责范围。毕竟这是联合国宪章起草者列入第九十九条的原因：基于该条款，联合国秘书长有权单独推出政策倡议。但是，决定、否决或修订任何此种倡议的最终权利依然属于安理会、联大及其下属委员会，或联合国经社理事会。

关于第二个问题，即联合国是否有能力落实政策决策，有很多可以讨论。联合国的体系结构设计于 20 世纪中期，之后仅有相对很小的根本性改变。但正是这一结构却在试图应对 21 世纪前半叶的各种挑战。联合国宪章本身已被证明是一份适应性非常强的文件。当我们在几十年后的今天重新读它时，它依然能够紧扣时代主题。但联合国的机构设置却是另一回事。如果联合国要存续下去，其结构必须得到调整，以适应新世纪的新挑战。而这一点知易行难。

在联合国政策决策能力方面，联合国秘书处须具备更强的政策规划、发展和咨询能力，以应对我们所身处的急剧变化的世界。如此是为了能够为构成联合国主体磋商机构的成员国提供最好的政策建议。下文将更加具体地讨论这一问题。如果建议联合国各组成部门，特别是秘书处，需要具备更强的政策创造能力，也许会使得某些成员国感到不安。但是成员国很有可能会见更具创新性、更加节省开支的政策建议，以处理棘手的国际问题。它们也许

还会乐见那些针对未来挑战与机遇的政策建议，而非仅对过去的挑战与机遇做出反应。但需要强调的是，成员国的审议机构具有最终决定权，来判断联合国机构提出的政策建议是否具有塑造当前重大政策决定的价值。

在政策落实的问题上，联合国过于官僚化的结构是过去年代的遗留问题。如今的联合国需要一个扁平、灵活、有效且跨领域的结构。它的授权需要更加清晰。联合国必须接受当前挑战在“横向”上的复杂性。在一线工作地区，传统上的那种和平与安全、发展，及人权等几大支柱之间的清晰区分已不复存在。我们所需要的联合国应当拥有清晰的衡量标准；应当完全清楚如何最有效地使用匮乏的资源；需要在与当地政府及非政府机构打交道时具有创造力、横向联通能力以及灵活性，以取得实质成果。当然，世界总体秩序的新挑战跨度极大，联合国同时也面临着内部机制性挑战。因此，实现以上目标在实践中将会复杂得多。

世界秩序面临的外部挑战

“朋友们，我们今天面临的挑战不是去挽救西方文明或东方文明。所有文明都处在危险之中，而只有当我们所有人都团结一心，才能够保卫世界文明。”⁴⁵

科菲·安南，联合国秘书长（1997-2006）

联合国必须应对十个主要的体系性挑战。这些挑战虽然存在于联合国体系之外，却在冲击整个联合国的机制设置。此外，联合国必须应对其他存在于其机制内部，特别是官僚文化的挑战。下文将具体讨论这些挑战。联合国必须进行调整以适应这些改变。否则，联合国将逐渐变得无关紧要，而这一天或许会比我们预想的来得还要早。

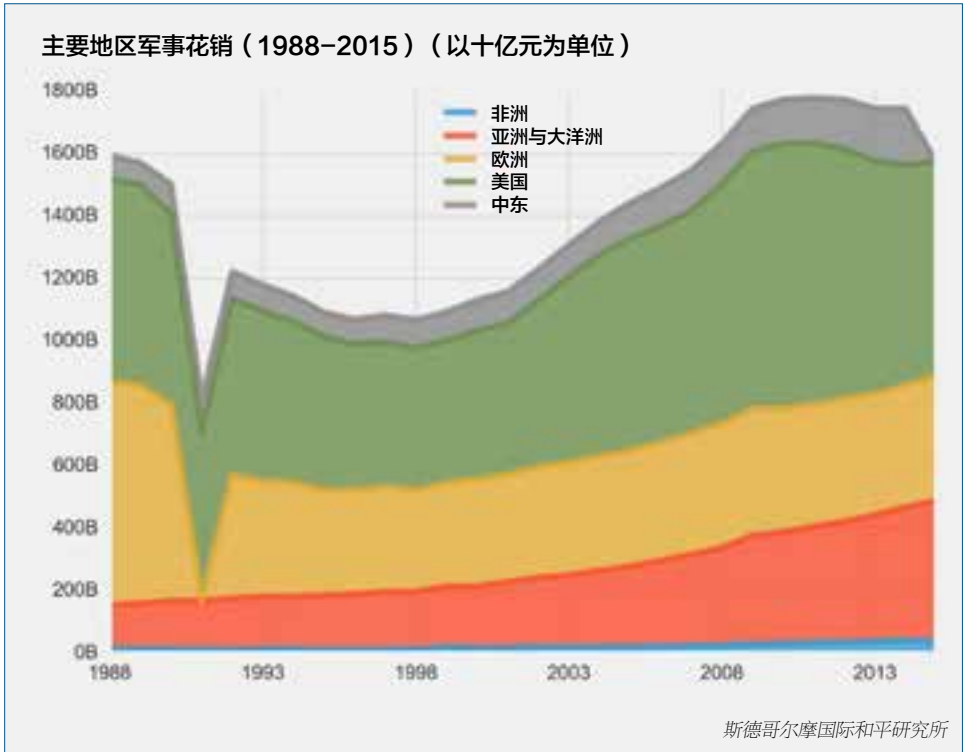
全球地缘政治与地缘经济变迁

我们当前正生活在一个充满重大地缘政治与地缘经济变迁的时代。当联合国成立时，中国刚刚结束了一个世纪的外国占领，却又陷入了内战的消耗中。而今，基于不同的衡量标准，中国已成为世界第一或第二大经济体。紧随美国之后，中国还拥有世界第二大军费预算。根据目前的估计，从数量上来衡量，中国的军力很可能在本世纪中期超过美国。过去五年，由于南海、东海和网络空间的政治危机，中美关系也进入了 1972 年以来最不稳定的阶段。

美俄关系同样在过去十年出现了迅速恶化。这种改变始于美国 2003 年对伊拉克的入侵和占领，当中包括一系列关于北约东扩至俄罗斯联邦邻国的危机，直到最近俄罗斯在乌克兰的行动。目前，两国关系没有任何改善迹象。俄罗斯总理德米特里·梅德韦杰夫在 2016 年慕尼黑安全会议的发言中认为俄罗斯与北约正处在“新冷战”的边缘。而这提醒我们，我们可能再次面临联合国安理会在第一次冷战四十年间“失效”的风险。⁴⁶

此外，中俄之间在过去数年建立了一种新的战略伙伴关系，涵盖了从安全政策到外交政策及能源供应多个领域的合作。全球大国关系正处在 1991 年以来最为不稳定的时期，而未来的轨迹也并不明朗。大国关系的稳定是更广泛的全球秩序稳定的基础。稳定的大国关系能够减小我们在过去几十年所看到的在地区性争端上出现极化的风险。

除此之外，这三个大国之间正重新浮现战略核稳定争端。导致该紧张局势的部分原因在于朝鲜核武计划、美国及其盟国所部署的弹道导弹防御系统，以及中俄核力量回应美国及其盟国部署萨德导弹防御系统的报复性危机升级的可能。这意味着联合国目前所处的战略环境与前任秘书长哈维尔·佩雷斯·德奎利亚尔、布特罗斯·布特罗斯 - 加利、科菲·安南及现任秘书长潘基文的第一任期中所面临的环境都极为不同。由于美国、中国、俄罗斯之间一系列新的战略紧张，联合国目前所处的局面愈加困难和危险。大国关系的战略稳定是联合国多边机制有效运作的关键。



万物全球化

与此同时，联合国体系还要面临“万物全球化”所带来的改变。所有的政策领域都体现了当前技术革命的影响，摩尔定律早在几十年前便预测了计算机的处理能力每两年便能够翻番，这就是技术革命极大影响的一个表现。⁴⁷ 信息技术革命以人类历史上空前的速度与密度大大加速了全球的金融转账、信息传递、及思想传播。从本质上讲，全球化体现了人员、企业、机构及政府之间的交易在时间与空间上的极大压缩，并在所有领域因前所未有的技术创新而得到强化。因此，全球化正挑战着传统政治与传统外交方式处理问题的能力。

对于国际关系实践来讲，全球化造成的影响是，理论学者称之为国家与国际、对外与对内、以及外部与内部之间的“大分野”已不复存在。直到最近几十年，它们都是相对分离的政策领域。如今，情形已发生改变。我们现在所看到的，是安全、经济、环境、劳工、无许可人员流动、传染病等所有问题的全球化。

全球化对于个体民族国家以及它们在前全球化年代所创造的国际机制的能力同样有着深远的影响。万物全球化意味着，个体国家不再有能力有效应对其面临的诸多政策挑战，对这些领域的掌控不再单纯甚至不再主要属于国家政府的权力范围。与此同时，在这些全球尺度的问题上，民族国家已总体拒绝了将有效应对政策挑战所需的权力让渡给超国家、政府间或多边机构。其结果是，有效治理似乎在国家和国际层面上都“两头落空”。进而，这种局面使得国家与国际政治机构在其人民眼中的信誉面临着史无前例的压力，而这些人民所寻求的，只是他们日常生活中所面临的真实问题可以得到切实解决。

民族国家的危机

如上所述，全球化的力量正在开始慢慢吞噬民族国家自身的长期合法性。这是因为国家政治

领导人对于其人民所面对的问题不再有能力提供独立的国家解决方案，而这些领域的政策日益超出了国家政府的掌控范围。这种情况继而导致了民族国家所创建的国际机制的合法性危机。前文所谈到的全球化所带来的急剧改变进一步加强了这些情况，使得国家政府应接不暇。鉴于身边不断爆发严峻挑战，而其所处政治体系又一再发生断裂，当今多数国家领导人所做的仅仅是努力维持政治生存而已。

在许多国家，地方社群正在要求受到保护，以免于全球化对其本地所带来的改变，无论带来这些改变的是技术、贸易、投资、移民抑或对于恐怖主义的恐惧。这些地方社群一般来自较为贫穷、非大都市的区域，相对于都市区，全球化在这些地方所带来的裨益没有那么明显，或根本就不存在。在“制止”全球化影响地方社群的问题上，无论国家政府如何表态，这些话语在 21 世纪的全球化世界中都显得日益空洞。政府最多可以做的就是延缓改变进程，或减轻其影响。

进而，各国居民日益分野为“全球主义者”和“地方主义者”——前者敦促国家边界的进一步弱化；而后者则要求退出现有超国家协定，并希望他们的生活方式、社群以及传统产业能得以保存，甚至，在更好的情况下，回到从前不那么具有威胁性的时代。这种情况不仅存在于西方，而是以多种方式、在不同程度上存在于所有社会。继而，这种局面开始创造一种孕育政治极端运动的政治空间，或极左，或极右。过去几十年，政治中间立场所支持的全球化共识成为主流，而这些极端运动的驱动力正是对于这一主流的民粹主义反抗。

对于保护主义的同情与针对移民的排外主义同样在上升，或更广泛地说，这是一种针对持续全球化力量“赌气”式的政治冲动。这种趋势继而孕育新的民族主义与重商主义运动。这些运动不仅唾弃他们自己的政府，同时也唾弃他们政府为其成员的地区和全球组织。在他们看来，国家政府已向这些机构出让了太多的主权。

以上这些因素所导致的最终结果，便是国家政治的断裂与失败。对于诸如欧盟的地区性机构的支持正在减弱。人们认为联合国这样的全球性机构对于本地关心的问题来说很边缘。因此，任何维持传统联合国多边系统合法性的国际努力都必须考虑这些新的政治与经济力量。全球化原本是多边机制的天然伙伴，但现在却很可能变为后者的致命敌人，因为全球化释放了这些危险的政治力量，同时却不具备有效的政策反应来缓解那些最难以适应全球化进程的人群在过渡阶段所受到的冲击。

全球经济的危机

联合国多边主义的未来，或多边主义本身的未来也同样受到了近十年前全球金融危机以来低经济增长的打击。一个可悲的现实是许多国家的经济发展与危机前水平相比，依然停留在较低的增长曲线上。根据联合国的数据，五分之四的国家在 2011-2014 年的平均增长率要低于 2004-2007 年。⁴⁸ 许多经济的体量仍比它们在 2008 年时的水平要小，或仅有微弱的增长。生活标准的改善也微乎其微。而全球失业率在多个地区都维持在很高的水平。传统的经济发展动力正在失效。全球贸易增长不再引领整体经济增长，反而成为经济发展的拖累。由于投资者们都选择了保守策略，全球私人投资仍然乏力。

这些情况的结果是，全球经济增长为全球化对产业和就业率造成的冲击所提供的政治与社会缓冲不复存在。此外，表现糟糕的全球经济也削弱了全球多边体系继续正常运作的能力。由于各国政府削减了支出以应对有限的财政收入增长，全球机构失去了赖以维持全球运作的资金支持。持续的全球经济下行同样从根本上损害了全球多边体系（既包括联合国也包括世界银行系统）实现“可持续发展目标”所需的资金增长。鉴于 2015 年公布的这一雄心勃勃的目标计划要在 2030 年实现，目前的情况将开始进一步冲击多边体系的信誉。

长期失业

无论是在发展中国家还是发达国家，接近十年的低增长同样给就业水平造成了巨大影响。不仅如此，具有深刻颠覆性的新技术发展从结构上影响了各国经济创造更多、更好的工作岗位以替代传统产业衰落带来的失业的能力。这是经济发展史中的一个新现象。最近的许多学术研究表明，新技术引入传统产业的替代效应正在使越来越高比例的劳动力群体无法找到工作。⁴⁹ 发达与发展中经济体中大规模引入先进机器人只是一个开始。如果再考虑到人口结构的重大变化及全球——特别是在中东与非洲——持续的高人口增长，我们便可以看到长期社会与经济动荡的开端。这种情况进而会带来巨大的政治影响。与未来暴力极端主义的对抗现在就应开始，但国家政府与多边国际机构却是迄今在准备这场对抗中最无力的机构。

正在抬头的暴力极端主义

如前所述，结构性的经济变迁与全球失业水平的上升为暴力极端主义提供了肥沃的土壤。简言之，如果年轻人不再拥有经济上的希望、无法实现人类最为基本的企望——即组建家庭并为家人提供生活保障和比上一代人更好的生活条件，未来便会变得非常无望。这就为极端意识形态和极端宗教运动提供了环境：这些运动为在现实生活中遭受不同形式的社会与经济疏离的人群提供了替代的救赎。直白地说，如若“现有体系”不再能够为未来提供希望，那么年轻人便更有可能在体系外寻求另一个未来。此外，当这种孕育暴力极端主义的环境与恐怖主义征召、训练以及发动攻击的新技术相结合后，便会为国际社会创造一种强有力的混合式挑战。在传播、金融、恐怖主义扩张方面的技术创新，以及恐怖主义组织未来获取大规模杀伤性武器的可能性，为现有政治秩序带来了一系列严重威胁。

武装冲突本质的改变

武装冲突本质的改变对联合国未来行动能力构成另一个挑战。预防战争发生是《联合国宪章》的核心内容。而如果我们用长期的眼光来审视历史，便会发现当前的世界比之前几个世纪要更少受到战争纷扰。这一趋势在冷战刚结束的一段时期尤为明显。1992 年至 2005 年，全球武装冲突的数量下降了 40%。⁵⁰ 但是，虽然出现了这一历史性的下降，过去十年武装冲突致命的趋势却开始反转。尽管武装冲突的数量也许依然在减少，但与冲突相关的死亡人数却大大上升——2008 年，63 场激烈冲突导致了 56000 人死亡，2014 年，却有 18 万人在 42 场激烈冲突中丧生。⁵¹

此外，自 2007 年以来，高强度、长时间的冲突数量事实上已出现了上升。⁵² 这些冲突包括阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克、尼日利亚、巴基斯坦、索马里、南苏丹、叙利亚以及乌克兰。这些高烈度冲突所造成的死亡人数在持续上升，并使大量民众失去家园。当前的难民与国内流离失所人口的数量比二战以来的任何时期都要高。

但是，国家间冲突的危险完全没有消失。全球海洋与陆上争议边界的数量与复杂性正孕育着未来的危机甚至冲突。不仅如此，考虑到新军事技术的扩散、太空军事化、网络战的危险、战争的“机器人化”，包括人工智能用于军事目的的潜在危险，国家间冲突的可能发展轨迹也在发生变化：⁵³

- 一些列反卫星行动可能使一些国家在军事上“致盲”，而这些行动在一个战略核威慑年代是从根本上破坏稳定的。
- 某一国可以使用网络战来瘫痪另一国的关键经济基础设施。
- 2015 年，超过 3000 名著名科学家与机器人研究人员号召国际社会签署条约，禁止发展超越人类控制的致命性自主武器，避免“人工智能的军备竞赛”。⁵⁴ 这一倡议承接了 2013 年《联合国特定常规武器公约》召集的关于致命性自主武器系统的专家会议。

军事领域的技术变革对现代战争局面的改变迅猛而剧烈，以至于很难精确了解这场变革将如何影响传统外交机构，特别是以预防武装冲突为己任的联合国。

武装冲突本质演变的另一个同样重要的变化在于，当前的多数战争都不再发生于国家之间，而是爆发于国家内部。1946 至 1958 年，半数武装冲突都是殖民与国家间战争，而这类冲突的数量已大幅度下降。当今世界最为重要的冲突形式在国家内部，而其中越来越多的内部冲突主要发生在近程和城市环境，而非传统上远离平民聚居区的开阔地行动。1991 年，内战数量达到了 52 场的峰值。2003 年，此数字下降到 32，之后则在 30 与 42 之间摇摆。⁵⁵

考虑到国际多边体系具有以国家为中心的本质，非国家武装组织为政府和国家间机构的应对提出了新的概念、行动及国际法方面的困境。大量文献研究了有组织犯罪、毒品犯罪以及贩卖人口在破坏国家和国际关系正常运作中越来越大的影响。这些非国家行为体在资助全球恐怖主义组织方面的作用愈加重要。而这些非国家行为体对国内冲突的参与也极大地增加了维和行动的难度，并使联合国现有缔造和平与战后重建和平机制的工作超出了传统范畴。联合国必须继续重新思考如何能够更加灵活有效地对这些挑战做出机制性反应。

在经典的国家间冲突与国家内部冲突之间，是愈加复杂的混合型战争。这些冲突越来越同时牵扯到国家间与国家内部行为体。此外，这些冲突还牵扯到国家武装力量与包括恐怖主义组织在内的非国家行为体之间正式或非正式的同盟关系。

在上述所有问题上，恐怖主义正在破坏民族国家的结构。恐怖主义已不再局限于特定区域。恐怖主义袭击，无论是由恐怖主义网络预先计划并实施，还是由不隶属任何有组织网络、却受到同样意识形态鼓舞的个体恐怖分子施行，都在世界许多区域变得愈加常见。恐怖主义的未来以及如何有效应对恐

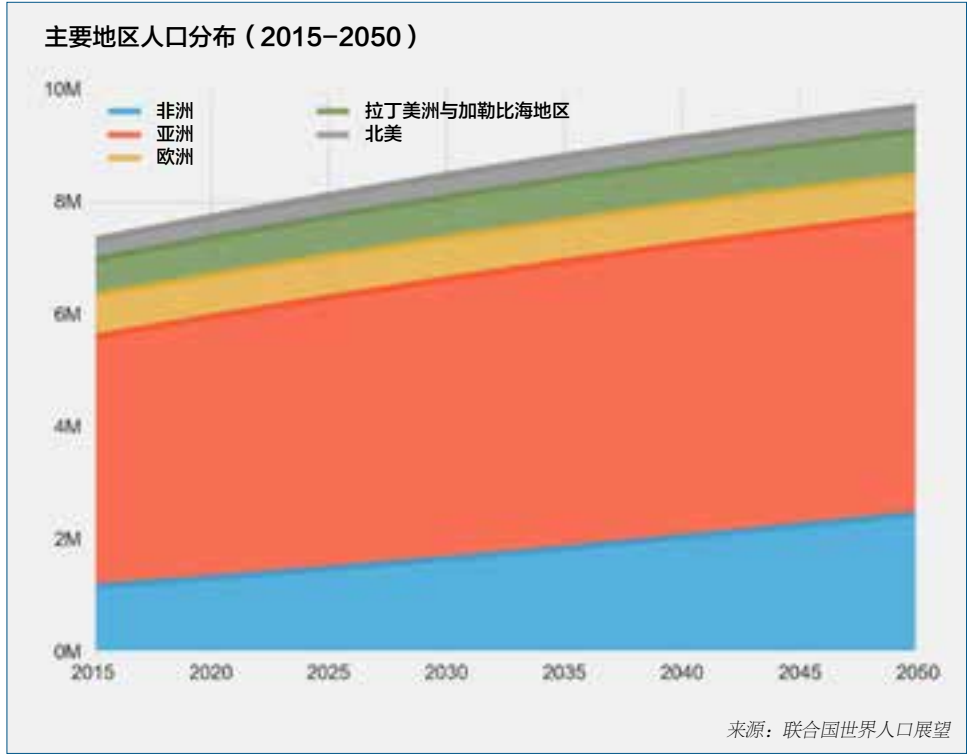
怖主义，正在成为我们这个时代重大的国际政策挑战。世界上许多人民都生活在恐惧当中。除非联合国直接参与到某个针对全球恐怖主义的全球性对策当中，否则它将面临逐渐在此问题上边缘化的风险，而该问题是当前许多成员国与其人民所面临的最基本和优先的安全政策问题。

前文所描述的武装冲突形式的改变不仅冲击了国际人道主义法律的尊严，而且对如何设计和提供有效行动以应对人道主义需求提出了严峻挑战。新技术的发展与新样式的战争，包括网络战，虽然并非发生在法律真空，却带来重大政策、法律以及道德挑战与困境。其它挑战的产生则源于愈加活跃的恐怖组织，而这些恐怖组织拒绝任何法律或道德约束。联合国体系必须迅捷、富于创造性和建设性地对这些复杂的新政策与道德领域进行思考。在这些领域中，军事技术创新有成为国家与非国家行为体政策驱动力的风险，而这种驱动力则完全无关道德。

深远的人口结构改变与迅速增加的全球人口流动

200 年前，地球上只有 10 亿人。如今，全球人口已超过 70 亿。在长达几个世纪极其缓慢的增长之后，全球人口出现了指数型增长，但最近已开始放缓。全球年人口增长率的峰值出现在 1962 年，为 2.1%。⁵⁶ 但即使在人口增长放缓的情况下，世界人口增长率下要降到每年 0.06%、总人口达到峰值仍需要一百年左右的时间。简言之，我们刚刚经历了人口增长的高峰，但是到人口增长曲线开始下行，还要经历很长时间。据估计，世界人口将在 2050 年达到 97 亿，2100 年达到 112 亿。⁵⁷ 不过，我们必须谨慎对待这些预估。过去二十年，在最近的研究出现之前，人口学的传统观点认为，世界人口将在 2050 年达到 90 亿的峰值。⁵⁸ 但这一科学共识已被最新的研究推翻。

这些人口发展的趋势将影响联合国工作的每一个领域，特别是和平与安全、发展以及气候变化。值得注意的是，撒哈拉以南非洲是世界人口增长最快的地区，预估计将从当前的 10 亿人口增长至



2100 年的 35 至 50 亿人口。⁵⁹ 这一趋势突出了非洲在联合国整体任务中的绝对中心地位。

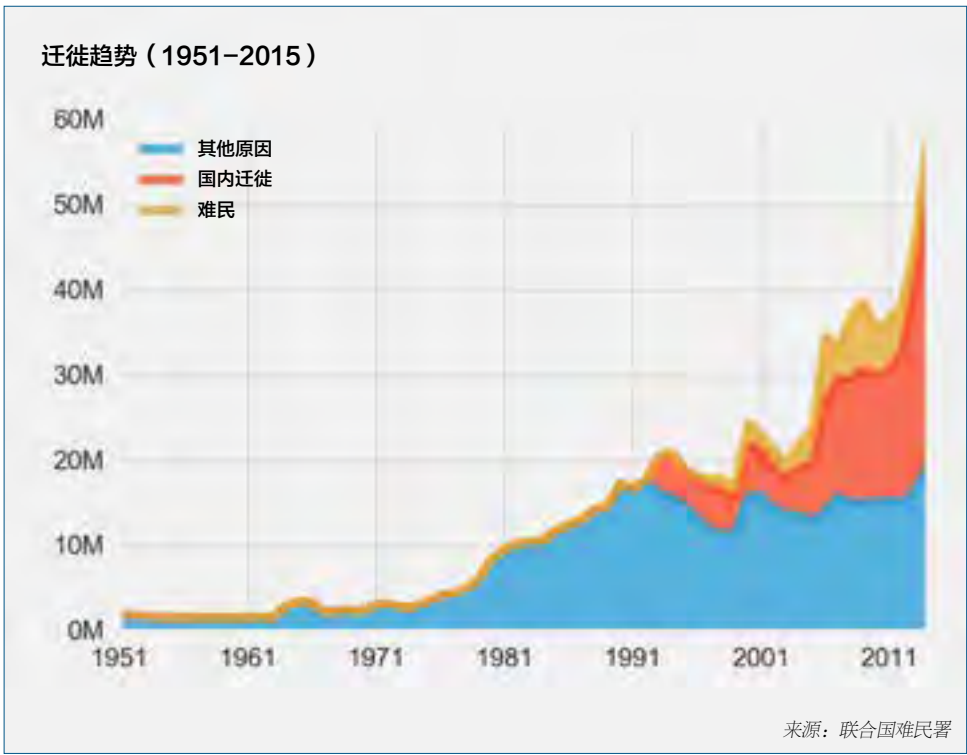
当前的世界人口比人类历史上任何一个时期都具全球流动性。全球超过 10 亿人口是移民。这一数字由约每年 2 亿 4400 万的国际移民和 7 亿 4000 万国内移民构成。⁶⁰ 这种流动性给所有人带来了新的经济、社会、以及生活方式方面的风险。与此同时，这些暂时或长期的人口流动为全球疾病传播、有组织犯罪以及恐怖主义创造了新的机会。

与此类似，国内与国际流离失所的人口数量也到达了一个史无前例的比例。2015 年，联合国前人道特使让·爱格兰德公开称联合国在处理这些人员的问题上是“完全失败”的。⁶¹ 这反映为如下几点：

- “来源国”由于武装冲突而出现的不稳定继续在中东、北非及世界其他地区造成难民外流。这一趋势在可预见的未来仍将持续。
- 邻国成为国际难民的第一站避难地，而该趋势为邻国造成的负担也将相应上升。这种情形发展下去势必出现临界点。最近在约旦、黎巴嫩及土耳其所发生的情形正印证了这一点。

- 地区中转国相应设施与支持服务的缺乏，更毋庸讲全球性的相关网络和设施的缺失导致了危机加剧和长期性的人道主义灾难。最近地中海沿岸国的情况正是如此。
- 由于缺乏关于国际难民长期安置的全球统一协定，一旦难民地位得到确认，会在许多“目的地”国造成政治火药桶；然而，除了这些目的地国之外，难民无法在其他地方得到安置保障。

这些因素都意味着需要对目前的体系进行彻底改革，以更好地应对大规模的全球人员和国际难民——尤其是那些有难民地位的人员——的流动。目前的体系设计旨在应对 20 世纪 50 年代的急迫问题。在过去十年数个现代民族国家发生解体的情况下，该体系却未能有效地进行现代化变革。新电讯通讯技术的出现及其大规模普及，以及空前巨大的人员迁徙机会，都使得问题愈加复杂。这已成为许多成员国的优先问题，也成为联合国多边体系亟需改革的一个领域。并且，联合国与对人员流动负有共同责任的地区组织之间的关系也需要得到改革。



与日俱增的全球传染病威胁

传染病与大规模流行病的威胁仍然是国际社会所面临的一大挑战。随着世界人口每年 8300 万的增长和空前的全球人口流动，这一威胁得到了进一步加剧。⁶² 但在全球传染疾病危险上升的同时，国家与全球公共卫生系统检测、预防并治疗这些疾病的能力却因公共财政的限制而面临日益严峻的挑战。

全球传染病问题由一系列因素决定：国内卫生系统的完善程度、营养水平（根据粮农组织的数据，当前全球有 7 亿 9500 万人口长期营养不良⁶³）；生育与儿童健康体系的完善程度；水资源短缺；自然灾害的影响；滥伐森林；以及微气候改变和沙漠化。武装冲突使得所有这些因素更加复杂化。在武装冲突中，绝大多数死亡及伤残都是由非暴力因素（包括疾病）所导致。例如，在达尔富尔，2003 到 2008 年 80% 的平民死亡都是由疾病导致。⁶⁴

世界卫生组织 2013-2014 年在西非未能有效应对埃博拉危机，凸显了国际社会对于联合国有效应对未来类似传染病能力的担忧。在所有国际社会需要应对的致命传染疾病中，流感及其所有变体仍然是最为严重的一种。⁶⁵ 2007 年世界健康大会通过了具有里程碑意义的《大流行性流感防范框架》，该框架将联合国成员国、相关产业以及世卫组织集合在一起，以贯彻全球流感的准备与应对机制。但是，在联合国是否能够有效应对大规模全球疫情爆发的问题上，国际社会依然抱有很大疑问。

与此同时，全球抗生素研究的危机以及抗生素过量使用所导致的全球抗生素抗药性问题是国际健康机构未来将要面临的重大结构性挑战之一。根据多个联合国机构的研究，抗药性是一个全球性的健康威胁，它可能导致每年数以百万计的死亡，颠覆千年发展目标的公共健康成就、威胁可持续发展目标，并在 2050 年之前导致全球 GDP 下降 3.5%。⁶⁶

最后，在全球有效部署国家卫生机构及国际卫生从业人员和设施，从而有效应对危机的能力很有

限，凸显了日益严重的后勤问题。在西非埃博拉危机中无法迅速、有效地部署资源，便是这一问题的突出案例。无国界医生组织与其他机构对于联合国在类似疫情爆发后安全派遣工作人员的行动能力深表怀疑。不仅如此，如果迅速部署未能实现，疫情传播便会快速地跨越国家边界。

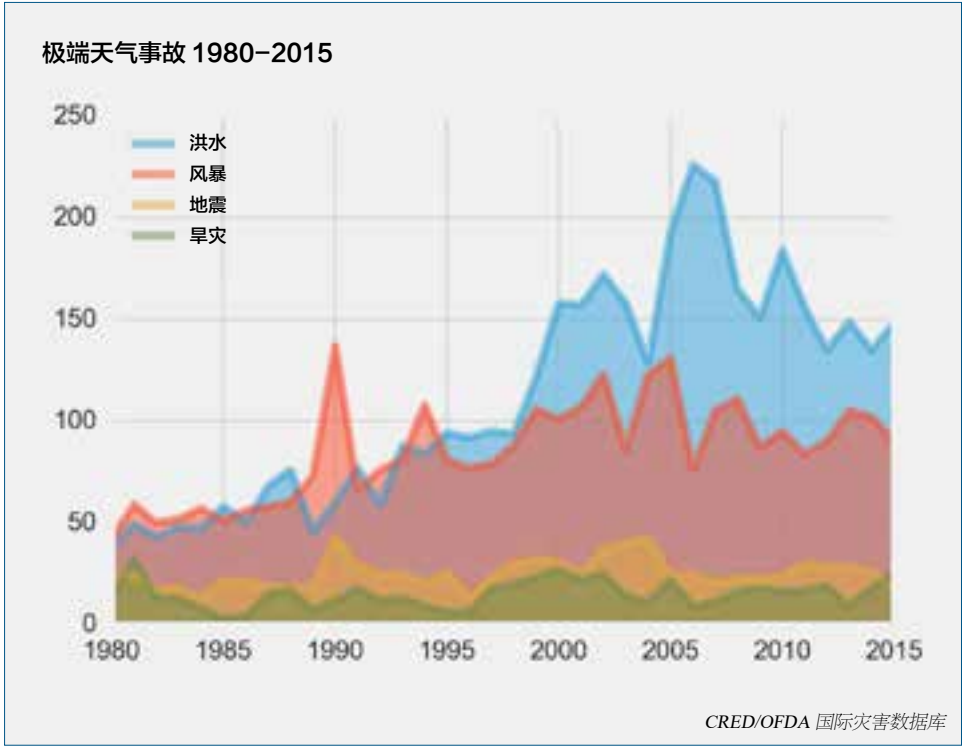
全球公共卫生的未来，包括控制全球性传染疾病的能力，是联合国多边系统未来信誉的核心挑战。传染病问题事关民众人身安全认识的核心，绝对是一个根本性问题。我们永远不应忘记，因 1918-1920 年西班牙大流感死去的人（500 万）比第一次世界大战所造成的死亡人数还要多。事实上，当时全球三分之一的人口都染上了西班牙流感。⁶⁷ 因此，得到所有全球利益攸关方参与的、对未来全球性传染病的有效控制，成为一项紧急且根本的改革领域。我们必须趁还来得及，采取行动。

气候变化的复合影响在加速

气候变化及其对极端天气事件、水和食物短缺、沿海水浸淹、全球性传染病模式的改变以及国际人口流动的影响，正使得国家与国际政策制定者无法在充分的时间和程度上对危机进行反应。最近一项科学报告警告，“全球温度如果上升至某一临界点以上，便将有可能带来突然性、无法预计及或许不可逆转的改变，而这些改变将具有极大的破坏性。”⁶⁸

被科学家和联合国成员国所公认的气候“临界点”是全球平均温度高于工业时代之前水平 1.5 至 2 摄氏度。当超过这一临界点后，危险的、且或许不可逆的生态圈改变便可能发生。⁶⁹ 二氧化碳排放至峰值所需的时间越长，将温度控制在这一水平以下的难度越高。而现实是，各国在巴黎所签署的碳排放承诺如果得以实践的话，也仅能带来所需减排水平的三分之一。目前，已出现了一些预警信号：

- 自工业革命以来，地球温度已平均上升了 1.02 摄氏度。⁷⁰ 如果全球温度比平均水平再上升 2 到 3 度，我们便将生活在“气候赌场”当中。



我们将无法知道会发生什么，因为倒退 10 万年的水平超出了我们的观察范围。⁷¹

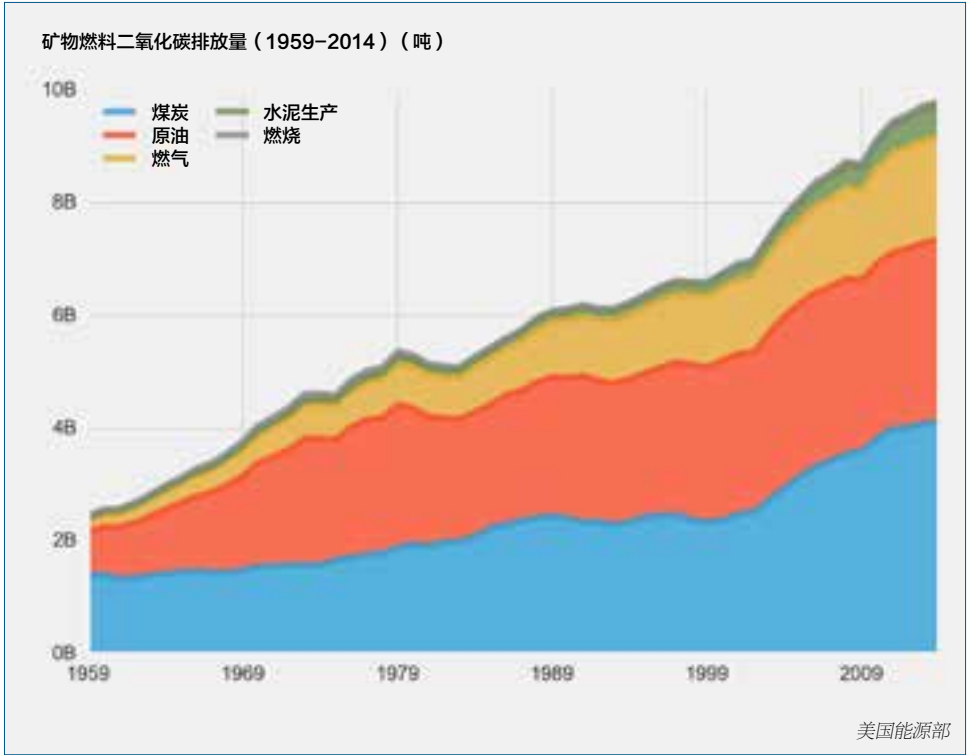
- 气候变化的另一个影响是极端天气事件已变得更加频繁、更加严重。全球保险费的大幅度提高已体现了这一点。极端天气事件（即龙卷风、热浪、洪水、森林大火）造成的人员和经济损失都在加剧。
- 除了温度上升、降水模式改变，以及极端天气事件增多，全球人口增长这一项便使得人类到 2030 年的用水需求提高至少 30%、食物需求增加 50%、能源需求提高 45%。而伴随食物、水资源和能源安全问题，武装冲突的可能性也会上升。

2014 年第五份政府间气候变化专门委员会评估报告认为，气候变化加剧了一系列人类目前所面临的威胁。气候变化威胁着人类安全，因为它会加剧资源短缺、破坏民生、增加移民压力并削弱国家为人身安全提供必要条件的能力。气候变化使得实现可持续发展目标更加困难，并可能会颠覆目前的良

好发展趋势，带来新的不确定性，并使培养适应能力更加困难。⁷²

气候变化有可能影响全球每一个角落。但是对于弱势群体以及那些经历着低水平发展的人群来说，它的影响尤其严重。这会加强社会与政治紧张，并增加武装冲突的可能性。⁷³ 对于小岛屿发展中国家（SIDS）而言，气候变化更是生死攸关的威胁，需要得到迅速有效的应对。

联合国十分着迷于“贯穿各领域”这个概念。如果联合国体系面临任何实质上的“贯穿各领域”的挑战，那便是气候变化的多维度影响。这些影响涵盖了联合国的所有问题领域，包括和平与安全、可持续发展以及人权。但是，未来的核心问题在于，当前基于《联合国气候变化框架公约》及其相应缔约方会议的联合国机制，是否能够迅速做出必要的政策调整，以避免危险的、不可逆转的气候变化。如果国际社会无法大幅度减排，对于许多国家、地区和产业而言，就必须采取一系列更大幅度的缓解措施。而对于一些小岛屿发展中国家而言，气候变化是关乎生死存亡的。



除以上气候变化所带来的问题以外，我们还要考虑到人类所突破的一系列其它的“地球承受极限”。正如斯德哥尔摩适应性中心所归纳的：⁷⁴

- 同温层臭氧消耗
- 生物多样性丧失和物种灭绝
- 化学污染
- 海洋酸化
- 洁净水消费
- 全球水循环
- 土地系统的改变

特别地，国际社会必须应对海洋的长期环境整体性。海洋覆盖了地球表面的 70%，极大地影响着气候变化与天气模式。此外，海洋还是全球蛋白质的重要来源。但是，迄今为止，海洋管理依然是联合国整体环境框架中的机构性孤儿。各国政府并未负起责任，也没有任何各国认可的国际治理机制能够全面管理海洋生态系统。我们的海洋治理仍是一片空白。

联合国体系内部的挑战

“我们小心翼翼的做法反而会创造一个极度不安全的世界。”
达格·哈马舍尔德，联合国秘书长（1953-1961）

上文列出的大变革与大挑战将会深远地改变国家与多边机制未来运作的全球政策环境。在这些改变与挑战的共同影响下，联合国是否能够适应 21 世纪的新现实 —— 而不是故步自封于熟悉的 20 世纪解决全球问题的途径 —— 将受到重大考验。但是在这些“外生”挑战之外，联合国自身体系也存在许多内生的挑战。这些挑战同样需要面对并解决。

被动反应文化对积极主动文化

联合国建立的初衷是应对第二次世界大战所造成的全面破坏，这一点是可以理解的。因此，在过去 70 年，联合国往往只在危机爆发后才对其进行反应。这种反应有时是有效的，而有时则不然。但是

在对联合国宪章仔细推敲之后，我们必须提醒自己，联合国的使命是避免再一次战争的灾祸。这一核心条款意味着，我们的努力必须重新聚焦于全面的预防性议程上。从逻辑上来讲，这包括如下几条：

- 预防政治危机发展为武装冲突；
- 预防国家间争端升级为战争；
- 预防人道灾难，比如近年来发生的难民危机；
- 预防青年人失业引发下一代的政治疏离以及新一波暴力极端主义；
- 预防区域性传染性疾病全面爆发为全球性大规模流行病；
- 通过早期的有效行动预防大规模暴行；
- 预防不可逆的气候变化。

预防应当成为联合国行动的新主题。如果认真对待，这将成为涉及整个联合国体系机构文化、结构以及资源分配的问题。

各自为营，而非一体化领导的文化

联合国由 11 个基金与项目、15 个专门机构、4 个相关组织、以及 3 个其他实体构成 —— 总共有 33 个机构，均列在附件三当中。这些机构当然还不包括联合国秘书处本身。秘书处的员工数量就达到 41081 人。⁷⁵ 过去几十年，拆除那些遍布联合国体系，却各自为营的“筒仓”式机构的呼声不下数千次。而似乎解决“筒仓”问题的方法，就是不断被提及的“贯穿”模式。但是，我们仍然不确定这种模式如何能够转化为机构性实践。没有人会否认，当前的治理结构、授权以及不同基金、项目、专门机构及秘书处自身具体行动的资源分配是会导致碎片化的。因此，通过“筒仓爆破”来扭转这一历史形成的“各自为营”的倾向将会是一项非常困难的任务，需要联合国的领导架构与其所有利益攸关方长期而高强度的努力才可能实现。但在功能性的层面上，“筒仓爆破”意味着：

- 决策机制在联合国体系高层的整合：由联合国

行政管理部门在其日常磋商中整合政策与行动决策，并在这些决策中纳入安全、发展与人权任务的综合考量；

- 此外，若要进行有效的“筒仓爆破”，便需要确保这种一体化的决策过程体现在秘书处给予一线联合国行动的指导当中；
- 最后，只有当一线行动协调官能够获得授权在联合国各个机构内部及之间调动人员和资源，以应对实地不断变化的需要时，才能说真正实现了“筒仓爆破”。

简言之，“筒仓爆破”需要改变决策出台、沟通以及实施的所有过程。

撰写报告而非政策实施的文化

联合国已演化出一种文化，这一文化鼓励报告撰写而非实施决策并带来可衡量的结果。一个对联合国体系最为尖刻、遍及各个方面的批评便是其注重文山会海的优雅，而非脚踏实地的厚重。在联合国体系内有一种很强的关注倾向，那便是当我们精炼对于特定全球问题分析时确保“我们使用了正确的语言”。而我们能做什么、应当做什么、需要实际做什么以在实地解决问题却获得了较少的关注。这一点必须改变。

模糊文化盛行、清晰的问责制欠缺

联合国体系的演变让对个人或机构的问责变得不可能。或者说一开始，联合国的构成便没有问责这一项。正因为联合国所有规划看起来都像是“相互交叉”，才导致人人有责，也人人无责。哈利·特鲁曼（Harry Truman）那句“责任止于此”的名言已被遗忘。如果没有个体为单项负责，为联合国的整体绩效做贡献，那体系的综合效力注定要打折扣。

权力集中、缺少授权的文化

联合国的等级结构森严，太多所谓的“管理”层级，应更为平整。像联合国这样的大型、多元的全球性机构中不可能实现自上而下的统一管理。在政策战略指导框架下，应该有明确的行动授权。这与前文讨论的问责制紧密相连。如果明确授权给外勤管理者，那么后者也将全权负责。

中央至上而非倚重外勤

联合国 41000 多名员工中几乎一半在总部工作。⁷⁶ 联合国的最终效力不是取决于政策文件的优雅，而是取决于目标实现中的效率效果。需要增加外勤工作人员数量，减少总部人员数量，同时更好地奖励外勤人员。需要培养长期专业的外勤服务文化，鼓励、奖励和提拔坚持外勤工作的优秀员工，令其能再接再厉，而非只有回到总部才能寻求职业发展。

外勤行动缺乏整合

向驻地国和驻地社区有效输送服务有赖于整合的外勤行动。整合状况也反映了国际政策机构如何实现其功效和地理职能的问题。这些国际政策制度机构包括地区外交机构或是像联合国这样的多边机构。整合也是机构矩阵式组织中的经典挑战：如何对待个别功能或个别地区处于优先地位？联合国如果重视关于在国际社会中倡导和平、安全、人道主义、发展和人权等全方位整合与相互协调的提议，就必须认识到我们需要能够在现场执行这些倡议的高度整合的外勤队伍。进一步讲，整合的概念对接受联合国驻扎的当地政府来说更具意义。毕竟，我们的首要职责不是维护各自部门的“筒仓”，自扫门前雪，而是赋权给驻地协调员，由其领导统一的团队实现整合计划。如此，才能更为有效与有力，取得可见成果。联合国外勤队伍恰当整合，意味着可以最大限度为危机发生时的人道主义事务提供作

用空间，同时确保在人道主义援助的同时兼顾安全与发展现实。

建立联合国和地区组织间合作协议细则

联合国和很多地区组织之间具有重要结构联系，但两者间还缺少很多有关共同目标和运作关系的明确协议。更好的合作安排有利于行动。除此之外，《联合国宪章》第八章明确强调地区组织对确保联合国全面发挥作用具有重要意义。这个问题绝非微不足道。诸多地区组织例如欧盟和非盟等的机构职能和预算规模让其扮演着不可小觑的国际角色。因此，在联合国和地区组织间建立更有效的合作安排和明晰的协议准则为当务之急。目前来看，合作仰仗更多的是个人或者机构的自觉性，而不是依照白纸黑字的机构间关系准则。

在和平与安全问题上，举例来说，《非洲联盟组织法》第 4 条没有明确说明非盟在“严重情况下”对其成员国具有进行干预的权力与《联合国宪章》尤其是第八章中规定的联合国安理会可以行使的权力之间的关联。第八章决定了安理会和地区组织在安全事务上的关系，或者说是《宪章》所笼统描述的“地区安排”。联合国和地区组织间存在实际操作联系是合理的，但在如非盟和联合国维和行动问题上，这一关系仍需要重大改进，尤其是在如何为前者提供有效资助形式上。事实证明，许多非洲国家的预算加起来还不足以承受维和行动的开销。

可以说，联合国和非盟在和平与安全问题上关系因“联合国与非盟加强和平安全合作联合协议框架”有所进步。但协议框架的范围需要扩大到非盟所有授权行动中，以确保合作顺利。例如，在“发展与治理”的协议框架下，更多地发展组织间的正式关系将十分有益。有效的合作部署对双方来说都是事半功倍。联合国需要在各种国际政策领域中的主要地区组织中推行这样的事半功倍理念。当下全球公共收益紧缩、成员国家对地区和多边组织投入困难，导致这些投入基本是由

某些成员国在负担。此情况下，推行协议框架极具现实意义。

与非政府组织和私营机构间的合作关系框架

如前文所述，目前，联合国体系和布雷顿森林体系、地区组织、国际非政府组织以及私营机构间的合作协议并未具有良好架构。愈来愈有必要建立共同的行动协议，和与协议配合的灵活协商安排。某种意义上讲，这样的安排已经在联合国和世界银行间悄然发生，双方就可持续发展目标进行谈判，最终生成了《联合国 2030 可持续发展议程》。如果《2030 议程》受到充分资助和得以实现，那么此合作模式需在未来持续加强。同时，联合国与国际非政府组织之间也需要参考此合作模式。后者强烈抱怨与联合国体系的合作流于形式，非政府组织联络中心只是联合国经济及社会理事会系统中的一个小型部门。前联合国秘书长科菲·安南主持与私营机构间缔结的《联合国全球契约》远比联合国与非政府组织的协议更为有效。《契约》在最近的《2030

议程》和《巴黎协定》的制定中起到了良好作用。联合国与私营机构和非政府组织的合作仍需改良。

总而言之，以国家为基础建立多边体系仍是最根本的。要保持这种结构的重要性，联合国体系必须要与全球政策空间中数量愈加壮大的非政府组织进行有效地对话、合作与协调。我们生存在多边关系和多种利益关系人并行的环境中。如何让两者关系健康发展为联合国改革的未来有效性提出了严峻挑战。

人员组织结构僵化

我们仍然用 20 世纪中期的联合国机制去处理 21 世纪的问题，集中体现在古旧的人员管理机制上。较以前相比，联合国面对的危机呈量的急剧上升和质的变化，然而招聘一个新人仍平均需要 12 个月的时间。⁷⁷ 其速度之慢在任何一个现代机构中无法想象。还有就是联合国管理层在己机构中不能轻松调配人员，在机构之间调配更是难上加难，使得联合国在应对迅速展开事件的能力大打折扣。举例来说，



在现有安排下，秘书长没有在秘书处内不同部门调配人员和资源的权力，更不消说在秘书处和各基金、方案、拥有私密资金和单独管理安排的专门机构之间进行调配了。更甚的是，坊间传闻联合国体系中获得终身职位的人员，不管其绩效和审核结果如何，都不得被解聘。长期、专业的国际服务意识正在缓慢地逐渐消亡。基于政治原因的任命可以为高层次机构的管理提供丰富经验，但联合国内部提拔服务时间长、经验丰富的专业人员至管理岗位已然成了个别现象，不再理所应当。

联合国体系中的秘书处和主要基金、方案和专门机构等亟需参考专业性机构的体系管理经验。必要时候，可以保留在管理层委任机构之外人员的灵活性。但此灵活性不应当以消灭国际服务这样一种职业道路为代价。这样的危险正在发生。未来数十年，成员国为联合国设立的职能会越来越多。如果联合国仍将发挥作用，那么管理机构的深层改革十分必要。在很多方面来讲，管理改革是关键。

预算的外部制约与内在伸缩

预算是联合国运作中最没有经过争论和论证但却最具决定意义的因素。在此，需要把联合国的预算放在相关语境下。2013 年，联合国年预算在 324 亿美元，由 126 亿美元摊款和 198 亿来自成员国的志愿捐款组成。⁷⁸ 联合国的财政规模相当于斯洛文尼亚，其预算或相当于英国国际发展部的援助预算。

联合国附在成员国的摊款（基于成员国的 GDP 在全球 GDP 中所占比例）在过去 25 年里有了显著的增长,平均每年增加 3.2%。而志愿捐款鉴于其性质，则有较大波动，取决于国家支付能力（根据国家经济状况决定）以及在某一特定年份里，联合国基金、方案和专门机构面临的挑战和压力的难度。

像其它任何机构一样，联合国只能做力所能及的事。它的核心财政问题不在于财政的数额，而是内部分配，部分地反映在前面提到的人员管理系统的僵化现象中。同时也存在特定的联合国计划已无

实际作用，但其人员仍然吃空饷的现象。这些领域的财政运用效率有很大提升空间。

如前文所述，一边是联合国的呼吁人道主义援助的资金数额，一边是实际获得捐款的数额，两者间的差距逐步拉大。部分原因是金融危机致使很多援助国公共收益紧缩。同时，这也可能体现出因为一些联合国项目的乏力导致的“捐助者疲劳”，捐助者转向国际非政府组织。若如此，未来改革需要谨慎行事。

未来联合国预算改革的重点是改革预算制定和确认的高度行政化体系。与其它合作性组织不同，联合国某一年的预算在此年开始的两年零三个月之前就已经启动。它仍然需要进行 8 个阶段的决策过程。如果我们包含财政审计，绩效审计与廉洁监督在内，过程会是 11 个。最终呈现给第五委员会的预算报告现在已经增加到 8000 页。保持联合国大会通过第五委员会对预算的最终控制固然重要，但也有待大规模精简过程，使其对成员国更加透明，也令机构的运作更为有效。正是目前过程的复杂性导致机构效率低下。

建设更高效联合国所需的组织原则

21 世纪中联合国所处的战略环境发生着迅速、深层和复杂的变化，而联合国现有的机制结构和文化则部分地陷入僵化状态，那么，要让联合国更加“物尽其用”以应对未来挑战，我们需要什么样的指导原则？除了老生常谈的管理问题，我们还认为在联合国机制的战略走向上要有清晰的认知。我们认为应当遵循以下 10 条基本原则。在这些原则的基础上，我们提出了一些对于改革的具体建议。

- 1. 各成员国应重新正式声明联合国的多边机制是未来全球秩序的核心。2020 年第二次旧金山会议应解决这一问题，为联合国 75 周年献礼。此举也为成员国的高层提供独特机会，

在峰会层次反思联合国的起源、历史作用以及成员国是否践行承诺、保证机构百年薪火相传。对一些成员国来说，这似乎是形式主义。但实际上，承认联合国多边机制的核心地位在政治和实际操作层面都是必要的。目前的尴尬现实是，在一些成员国的全球政策优先项中，多边机制开始滑向边缘。这种现象已经到了危险的临界点。当一个又一个国家从我们 70 年前合力建立的多边体系中出走，将会引起连锁反应，导致对联合国更加严重的漠视。成员国是时候应该重申承诺遵守多边机制中的核心原则。这绝非教条思想，应该突出体现成员国从多边机制中获益的外交政策核心逻辑，而非因为多边机制导致负担加重。对任何损害这个机制的行为要坚决杜绝和处置。这要从高级政治层面开始。

2. 建立新的 2030 可持续和平、安全与发展整合计划。计划将与联合国和平与安全行动和已经制定的 2030 全球可持续发展与气候变化协议同步。这些问题在现实中纵横交错、联系紧密，联合国在解决时也应全面考虑。联合国若要实现长期的预防性安全计划，那么经济、社会和治理因素的整合是计划成功的基石。同时，计划成功也依赖于在联合国政策和项目的历史区划中实现认知、政策和操作等层面的“筒仓爆破”。三个 2030 协议（《2030 议程》、《巴黎气候变化协定》，以及此处提议的和平与安全协定）的共同核心组织原则是可持续性。三个协定具有统一步骤：预期、规划以及预防。可持续性也应体现在其中，而不仅是简单反应、制定创可贴式的解决方案，之后听天由命。

3. 建立全方位的联合国预防原则。过去几十年里，多种联合国改革文件探讨、争论以及制定了预防措施。但预防意识还有待融入政策

制定、机构设置以及联合行动中。多种原因决定预防意识是根本：

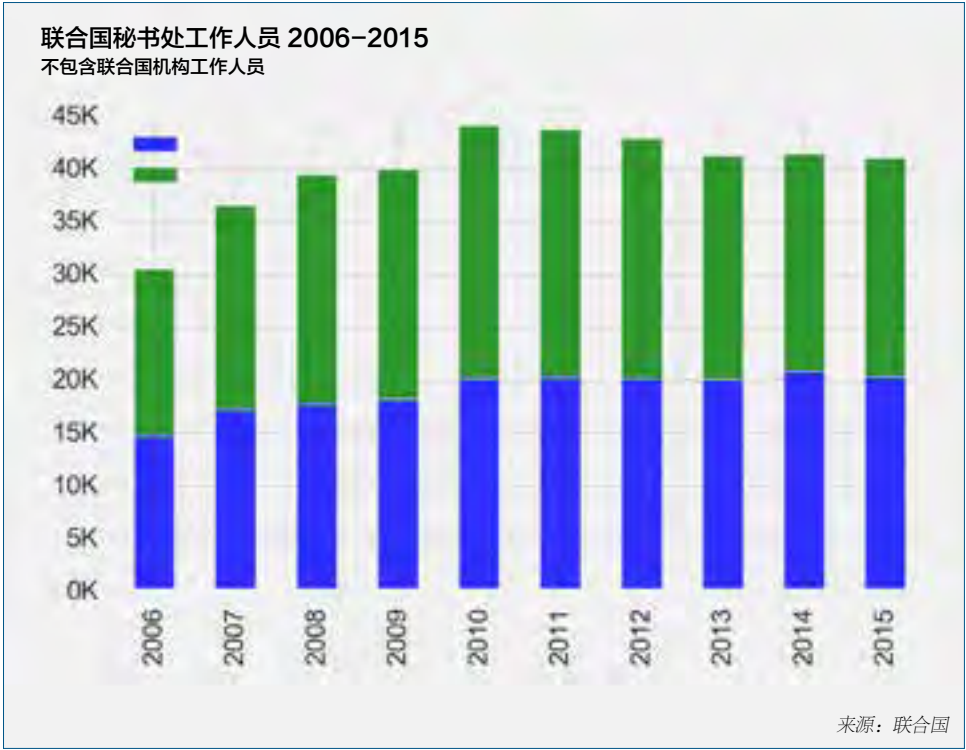
- 减少人员伤亡
- 减少危机升级至战乱的国家对基础设施的摧毁
- 长远来看，能有效防止政治暴力的重现和经济脆弱的加剧
- 节约联合国预算成本
- 是任何所涉及国家的可持续性和平、安全和发展新整合计划的关键

4. 致力于政策规划。政策规划人员是全球范围内外交机构的重要组成部分。其职责是高瞻远瞩，识别未来的重要战略挑战与机遇，制定超前 1-5 年的政策。然而联合国并没有这样系统的政策规划。这并不是说我们可以完全设计未来。但我们必须有意外应对机制，在意外发生时采取灵活、机动和有效的行动。同时，专业的政策制定能力使联合国能够分析预测初现雏形的重要趋势，这些趋势可能在未来数年后才需国际行动干预。长远来讲，能够实现低成本、高效率。因此，政策规划是高效、整合的联合国预防性外交的引擎室。联合国的政策规划机制应该重点考虑：

- 中东、北非等地未来恐怖主义活动集中的地理分布和行动规律，以及如何避免这些恐怖主义袭击
- 国家政局稳定或者脆弱对人口分布的逐步影响，以及应对举措
- 各经济体中未来就业以及失业导致社会隔阂和极端暴力，以及相应措施
- 技术革新的影响，包括技术应用对安全的积极和消极影响（例如军事行动中的人工智能革命）；对可持续发展的影响（例如太阳能存储和能源效率）；以及技术应用提高了对一些自然灾害的预警能力

- 气候变化中的量子变迁，包括其未来影响，对小型岛屿和发展中国家的影响，以及如何最好地缓和气候变化
 - 新兴的大规模杀伤武器扩散威胁，以及如何减小其带来的威胁
5. 坚持管理的核心步骤：任务划定、职责分配、团队合作、实施、评估、责任制和审核。应对风云变幻国际环境的所有全球性复杂组织机构的组织生长都遵从这些步骤。联合国的战略目标和任务由其成员国经过安理会和联合国大会部署。实施的责任落在秘书处、维和部队、联合国基金、方案和专门机构的肩上。上述基本管理步骤需要与不同的管理结构相协调、作用于尽可能“扁平”的行政机构，侧重结果。经典的垂直、自上而下的机构设置建立在僵化的、以“筒仓”思维为主导的等级观念之上，这种设置在其它成功的主要全球机构中已被淘汰。联合国也应该顺势而行。

6. 外勤行动重于总部。联合国的表现由外勤行动是否成功而决定，关键是考察外勤行动营救人员数量和制造机遇的情况，而不是报告的数量。现在的报告数量多如牛毛。如上所述，联合国体制似乎更加注重“理论正确”，而不是“行为有效”。似乎一旦报告写成，就解决了问题：“有说的了”，任务也就基本完成。实际上，这时任务才刚刚开始。联合国一定要高度重视外勤行动。是外勤改变世界。未来我们需要制定总部人员花销与外勤人员花销的比例上限。现任秘书长已经就此做出改进，但目前总部的比例就其职能来说仍然偏高。
7. 在总部和外勤行动中都需要建立高度整合、结果导向的队伍，将建设“联合国团队”作为基本原则。如上论证，这个原则适用于秘书处不同政策机构，横跨“筒仓”系统。外勤团队也更需要实行此原则。每个团队的领



- 导者需要从与合作国有重要联系的联合国机构中选拔。上文中提到，联合国驻地协调员动员其它联合国机构的力量严重有限。每个机构在目标国家有单独的规划。这个现状需要保持，但机构也需遵守联合国整合各个机构行动后的综合规划。实际过程并不是机械性的，而是需要考虑结合任务的具体性质以及联合国完成任务所要面对的错综复杂的情况。驻地协调员应当是经验丰富、结果导向、外勤业绩突出的高层专业人士，在联合国体系中也应当位居高职，因坚持外勤工作而应受到嘉奖和提拔。如有实际需求，驻地协调员也应当具有在当地国家不同岗位和机构间调配人员的权力，这一点可能会有争议。但如果驻地协调员对联合国在当地国家目标的完成情况负全责，那么这一权力是必要的。如此一来，也需要反思当前联合国地区事务司的数量安排。换句话说，外勤机构的构成和总部一样，也需要“扁平”的架构。
8. 重点考虑“我们联合国人民”的需求，包括与民间社会、工会组织和私营机构的全球合作：联合国已经开始逐步建立与上述三方的正式合作。目前合作需要稳定推进，否则将不会实现《2030 议程》规定的可持续发展。这种新型合作哲学须整合在联合国管理体系的各机构高层中。在与三方合作的同时，仍保持联合国在其成员国中的核心地位，避免优先权被新兴势力抢夺。实际上，在协调性的合作框架中，联合国与民间社会、劳工组织与商界互动的进步能够让成员国牵制新兴势力的选择，而不是相反。
9. 女性构成了一半的世界。但当前女性享受的资源 and 机会远小于全世界的二分之一。联合国必须改变这一现状。联合国管理、结构、项目和行动中女性要占重要地位。联合国在

- 此已有所进步，但整个体系仍需改进，让性别平等成为主流。武装冲突、贫困和人道主义危机中，女性是主要受害者，因此在联合国维和、安全、可持续发展、治理、人权和公正行动中，包括在单个的联合国机构和方案中，女性都应当成为重中之重。
10. 全球青年项目的新重点：教育、创业、就业。2015 年的统计结果显示，全球 14-24 岁的青年人口有 12 亿。到 2030 年，这一数量会增长 7%，达到 13 亿。⁷⁹ 同时，2015 年的全球失业人口达到 197,100,000。预计到 2016 年底，失业人口会增加 230 万。未来趋势更加糟糕。到 2017 年，预计会继续增加 110 万失业人口。⁸⁰ 随着上百万的下一代无望就业或没机会从事小型企业、微商，我们面临着一个严峻的全球性挑战。过去全球的“社会契约论”对未来一代并无帮助，政治动乱和潜在极端暴力的诱因已经摆在我们面前。年轻一代的教育、就业和事业必须要在联合国机制和优先级中占据新的中心位置。

“无视人类族群中的另一半，我们的目标不可能实现。一系列的研究已经告诉我们，没有什么工具比赋权于女性更为有效。”

科菲·安南，联合国秘书长（1997-2006）

和平与安全

本报告中对未来联合国和平与安全行动的具体建议参考了以下几个最新报告，分别是：由拉莫斯奥尔塔阁下（H.E. José Ramos-Horta）主持的和平行动高级独立小组（HIPPO）报告；⁸¹ 由罗森索尔阁下（Gert Rosenthal）领导的专家顾问团就《2015 联合国和平建设综述》而做的《维持和平的挑战》；⁸² 2016 年 4 月的安理会和联合国大会决议（2282 和

70/262),⁸³ 其中包含了对罗森索尔报告的回应。这些报告分析全面, 为未来更好地建设整合的、资金充足、高效的联合国和平建设机制提供了重要建议。此份报告是在以上报告基础上的深入。

需协商建立新的全球可持续和平、安全和发展整合性计划。本报告建议成员国在 2017 -2020 年间组织协商规划。为切合实际, 这份新规划应当以 2030 年为界, 与《2030 议程》和可持续发展的目标相协调。此份规划意义重大, 会建立一组新的可持续和平目标 (SPGs), 并根据成员国的意志, 逐渐全面融入现有的可持续发展目标 (SDG) 框架。

当然可持续发展目标中已经对和平和安全做了交代, 但其广度和深度不比此份报告以及前文提到的多种报告。和平、安全和发展核心目标应当是:

- 首先, 建立和平与安全规划的共同概念框架, 平行于现有的《2030 议程》中发展的共同概念框架
- 第二, 以预防性质而不是反应机制为原则, 指导和平与安全规划建立, 和与其相连的联

联合国体系的机制建构, 处理世界范围内引发危机和冲突的社会、经济和治理因素

- 第三, 建立可持续和平行动的全面系统机制, 机制包括如下要素:
 - 政策规划
 - 危机预期
 - 预防措施
 - 主动调节
 - 强制执行
 - 维和
 - 冲突后恢复
 - 重建
- 第四, 当前政治危机或者武装冲突通常突发, 要重点强调联合国需要扩大应急反应能力。

鉴于当前环境下联合国外勤面临的严峻挑战, 此项新的和平与安全规划应全面考虑长期预防与短期反应能力。在诸多层面, 一个预防性质的和平与安全规划将与可持续发展的目标接轨, 后者为可持续经济增长、环境保护和社会和谐等方面提供长期



联合国驻黎巴嫩维和部队 (UNIFIL) 马来西亚女性官兵, 黎巴嫩考卡巴, 2012 年 1 月 11 日, 联合国图片 / 摄影: Pasqual Gorriz

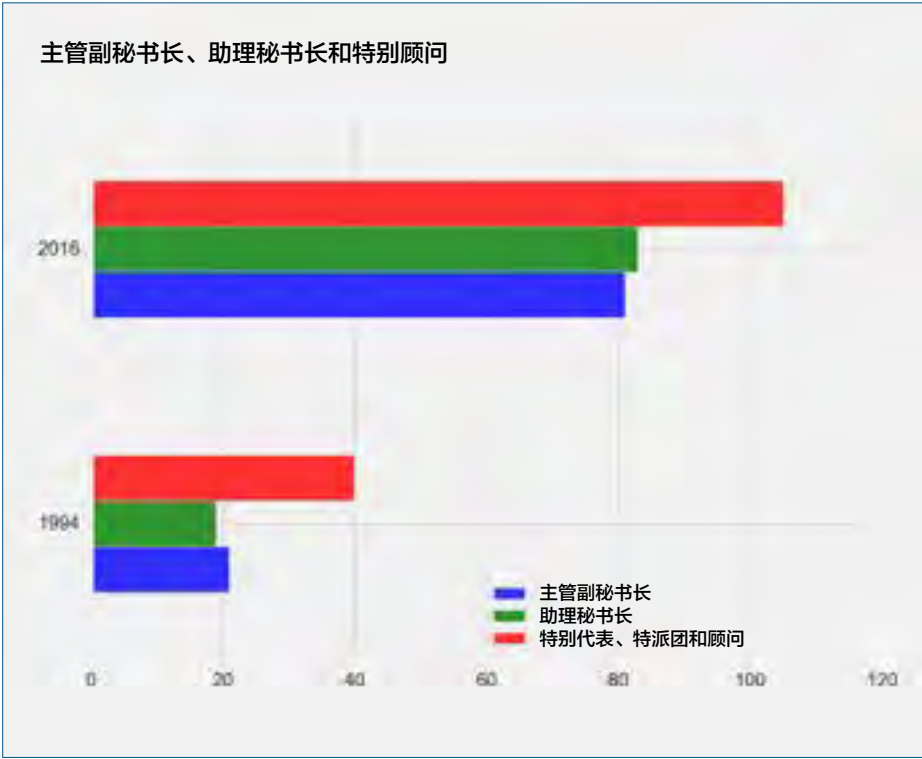
稳定基础。新的和平与安全规划处理冲突的“根本原因”, 是维持可持续和平、安全和稳定的长期动力。同时, 联合国应做好突发危机的应急预案。长期规划和应急预案两者都在联合国工具袋中不可或缺。

任命负责预防性外交的联合国副秘书长。新的可持续和平、安全与发展规划中若要建立起预防性外交, 必须处理和平与安全面对的全面挑战 (包括社会不公正、经济脆弱、政治排外、治理失败以及环境风云变幻)。有效的预防性外交须以具有执行能力的联合国机制为支点, 否则容易沦为纸上谈兵。预防性外交的成功与否和可持续发展目标一样, 会用实际数据来检测, 不是仰仗理论分析得多漂亮, 也不是委任多少高级专家组, 更不是举办了多少联合国会议。

联合国多种机构对逐渐出现的安全威胁的分析和对策需要报送给有执行能力的人负责执行。为保证效果, 这个人只能是联合国副秘书长, 并应具有在联合国机构内部协调和部署的足够权力。不仅在联合国总部, 同时在行动现场, 各国团队也要经过整合, 其总负责人也要有这项权力。避免不同的联合国机构就资源和地位展开相互竞争。

罗森索尔报告指出和平、安全和发展不同阶段。此副秘书长应当与安理会和联合国大会协作, 有权监督联合国参与的个别国家从某一阶段到下一阶段规划的过渡情况。此副秘书长须确保联合国其他运作机构应与能左右具体行动进程的冲突影响地区的国家权威共同协商和平建设“条约”。此建议参考罗森索尔报告的 134 条。⁸⁴ 个体和平行动的具体决议只能在与成员国的相关决策机构、通常是安全理事会的通力合作中进行。

联合国和平与安全外勤行动应由具有联合国高级职位的平民担任, 取名为联合国行动主任 (UNDO)。此人需有权在相关国家直接领导整合后的和平与安全行动, 并为行动成败负责。目前联合国问责制云里雾里, 毫不清晰。外勤行动是为关键, 必须建立清晰的责任制。在有由安理会授权的军事队伍的正式维和行动开展之时, 行动也应配备由数人组成的小型战略分析组, 小组就行动进程进行监督。此小组须由高级官员 (例如联合国行动主任) 全权领导,⁸⁵ 并绕过秘书长或副秘书长直接向安理会汇报。给予军事将领清楚的决策自由领域和责任。



军事行动须为包括联合国一系列其它行动的整体和平与安全行动服务。这些行动都必须遵守上面提到的与相应国家缔结的协约。最后，如果联合国行动主任非女性，则其必须委任一女性为副职，以保证1325号联合国安理会决议规定的女性在和平与发展整体规划中的绝对重要地位。

未来联合国需要发展特别使节、秘书长特别代表团（SRSGs）或其他由秘书长特别委任人员的专家组。此专家组为特别调停或和平和其它行动中类似活动提供高级人员储备。过去二十年，特别代表和其代理的委任数量迅速增长：由40增加到当前的近103个。其中很多委任被证明是高度有效的。但最近的选拔与任命呈现出一定程度的随意性，这与意外危机的发生和解决危机对独特技能的需求不无关系。秘书长设立个别任务专家组时，最好有统一的选拔过程，这是基本管理原则。专家组成员须熟悉联合国机制，人员构成涵盖功能、地理、文化、语言专长等方面，同时也要反映性别平等。

政治事务部（DPA）未来应大幅增加财力用以支持联合国的政治行动。这关系到联合国是否能

够实行预防性外交。政治行动的实质意义在于分散危机，阻止其升格为武力冲突，为可持续和平创造政治框架。政治行动的成本比维和行动要小得多。2015年政治事务部全年政治行动的预算在1810万美元。⁸⁶而维和的预算超过了80亿美元。⁸⁷平均算下来，战争的成本是预防战争成本的60倍。⁸⁸然而全世界范围内，平均每1885美元的军事预算中只有1美元花在了冲突预防中。预防问题比解决问题要便宜得多。

应当强化和平建设委员会（PBC）的职责。和平建设委员会不是秘书处的工具机构，而是由各成员国组成的独立机构。联合国大大会和安理会关于“可持续和平”的联合决议具有划时代意义，为和平建设委员会的工作提供了新框架。和平建设委员会的职责应得到进一步强化，强调其在和平行动中无可比拟的国际专业地位；从过去行动中汲取经验；其它机构中（安理会、代表大会和秘书处等）根据现实情况发展如果需要部署和平行动，也需要听取和平建设委员会的建议；同时和平与建设委员会需要对和平行动自始至终开展外部监督。此项建议与

罗森索尔报告的建议完全一致。联合国和平建设委员会也可以扮演见多识广的研究秘书处角色，协助以上诸多建议的实施，服务于一个新的全球有关可持续和平、安全与发展的整合规划。

设立政策规划专门机构。如前文所述，目前并没有此方面的作为。规划部门的职能延展至“和平与安全”的经典定义之外。如上，政策规划应全面包含安全、发展和可持续性。联合国需要涵盖多种学科、拥有不同国籍的专业全职规划人员。做不到这点，联合国预防性外交所需要的机构职能会严重受限。

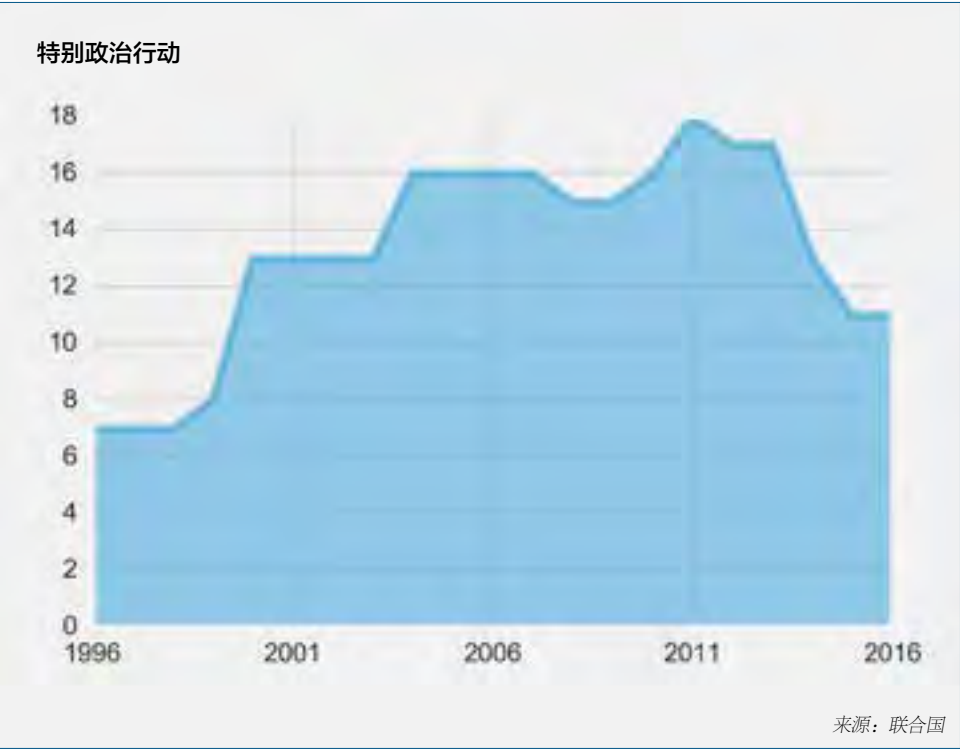
设立联合国（和平与安全）副秘书长作为反恐行动的唯一协调。可以称这个职位为（和平与安全）副秘书长，并配备一名全职的主管秘书长。此秘书长负责就正在进行的联合国行动和成员国协调（例如针对恐怖主义融资的行动），同时服务于联合国更广义上的预防性外交。预防性外交也应包括反对极端恐怖主义（CVE）的联合国行动。本报告深知联合国反恐（CT）与反极端恐怖主义（CVE）行动间的千丝万缕的联系与争议。此副秘书长职位的

职能部署应当同时包括两方面，否则结果只能是模糊权责。反恐和反对极端恐怖主义的问题关系重大，绝对不能产生相互推诿的情况。

目前，联合国缺少有关全球反恐的争论和反恐行动。这种情况断然不能继续下去。它会让联合国在越来越多的成员国的核心安全考虑中变得无足轻重。恐怖主义是长期而非短期的威胁。它具有结构性，并非插曲。因此，联合国不能将精力浪费在花15年来定义恐怖主义，再将此作为前提进行全面的反恐干预。在世界恐怖袭击频发的状况下，争论定义实属荒唐。

取而代之的是我们应该围绕现有的16个反恐国际协定发展联合国的机构职能。可以从以下联合国已经具有职能基础的4个层次入手：

- 切断恐怖主义融资
- 成为反恐怖主义和反暴力极端主义的毋庸置疑的全球中心
- 利用国际社会、经济 and 治理倡议，消除或减少极端暴力主义和恐怖主义长期生存的土壤，成为全球统筹中心



- 调动联合国军备管制、裁军以及防止大规模杀伤武器扩散的能力，防止大规模杀伤性武器落入恐怖主义者手中

当务之急是联合国必须强化其军备管制、裁军、不扩散和相关行动能力以应对大规模的新型安全威胁。技术革命繁荣发展，并为国家和非国家组织添力，正在迅速改变着政治版图。总体上说，联合国机构的脚步没有跟上。必须改变这种情况。联合国需要在以下五个特定领域增强职能：

- 在（和平与安全）副秘书长之下设立新事务部，负责处理大规模杀伤性武器的不扩散、网络战争和新兴军事科技，包括人工智能在军事上的应用。这些任务是新的燃眉之急。
- 批准和执行《全面禁止核试验条约》，阻止新一轮恐怖主义爆发：一些国家处在具有核武器能力的边缘，这也对防范恐怖主义提出了挑战。
- 建立针对朝鲜核试验的联合国外交干预：如前文所述，朝鲜核试验是对下一任秘书长提出的严峻的全球和平与安全挑战。目前其它的国际干预陷入僵局。联合国不应逃避，它需要发展、完善其干预政策能力，并在成员国的协助下，展开外交干预。
- 发展设立联合国杀伤性自主武器系统公约。此举亟待施行。军事层面的科技创新已经超越了现有伦理、法律和传统的安全框架。核心问题是这些武器系统具有在无人直接操作的状态下做出战术上人命悠关的决定。⁸⁹ 新型无人机、机器坦克，甚至是机器部队都不是仅仅存在科幻小说中，它们已经出现或即将出现在一些军队的训练手册中。这些武器的设计和使用应当尊重基本的国际人道主义法案。
- 建立网络战争国际公约。全球范围内，已经有数个双边和地区性对话正在开展。然而在多边层次，基本没有任何成效。国家和非国家组织发动超限战的能力逐步增强。经济和社会基础设施瘫痪对平民的潜在影响已十分巨大。现有

的人道主义法案在网络战争中仍然有效，必须更深层次地推进国际约束，同时推行合规制度，并对违背合规进行制裁。

《联合国宪章》规定安全理事会是和平与安全问题的权威机构，并在 23-32 条中对安理会的权力进行了说明。安理会上一次改革是在 1963 年，其时，将非常任理事国由 6 个升到 10 个，理事国总数为 15。此后半个世纪来的地缘经济、政治和战略等发生诸多变化，现有的安理会组成已经不能反映现实情况，鉴于此，许多成员国有关安理会改革的提议不断。成员国也对一票否决权以及一票否决权的使用条件提出异议。个别改革提议涉及：

- 增加常任理事国；
- 增加非常任理事国；
- 增加半常任理事国，给予不同任期和连任条件；
- 是否给予增加的常任理事国和半常任理事国以一票否决权；
- 是否完全撤销一票否决权；
- 新近法国和墨西哥提议在涉及种族灭绝、反人道罪行或者战争罪行等问题上，常任理事国在其自身“重大利益”不受影响的情况下应放弃使用一票否决权；
- 《联合国禁止贩卖人口条例》规定安理会成员在如下情况下不得使用一票否决权：阻止种族灭绝的行动；结束反人道罪行和战争罪行的行动。联合国长老提议安理会成员“在没有于公开场合陈述清晰原因和提供保护问题涉及族群的有效替代方案时，不得使用或威胁使用一票否决权。”⁹⁰

这些提案具体内容已由大会主席在 2015 年 7 月 31 日分发，作为联合国大会决议 62/557 号的附加，列在“关于增加安理会成员国数量和保证其代表公



联合国 70 周年庆可持续发展目标投影墙，2015 年 9 月 22 日，联合国图片 / 摄影：Cia Pak.

平性等的决议”之后。大会同时决定成立安理会改革无期限工作组。工作组将持续会面。

很明显，联合国安理会需要改革，尤其是在地缘政治、经济和战略发生重大变化、联合国成员国数量翻了四倍的情况下。安理会改革的形式和内容终究由成员国商定，包括增加多少理事国、哪些理事国、其竞选连任的条件、一票否决权的使用与否及其使用条件等问题。安理会改革无限期工作组在这项难度极高的改革中应平衡成员国的意见、达成共识。

可持续发展

“雾霾笼罩在被污染的地球母亲的江河之上，我们却只能透过它看夕阳西下，日复一日，扪心而论，我们想让未来另一个星球的宇宙历史学家如何评说？‘尽管他们有卓越的才智与突出的技能，但仍然败给了目光短浅，竭尽了空气、食物、水和智慧’？还是‘他们总是玩弄政治，直到其世界坍塌’？”

吴丹，联合国秘书长（1961-1971）

《2030 议程》中提出 17 项可持续发展目标和 169 个附加目标，树立了联合国可持续发展的政策框架。这是一项宏伟的工程，也是联合国在设立全面规范性框架中的一个重要成果。《2030 议程》指出这是“服务于 21 世纪的人类和地球的宪章”。⁹¹ 它融合了三个传统的发展支柱：消除贫困、环境保护和社会公正。

《2030 议程》没有提及实施机制，尤其是在实施过程中必要的财政支持。联合国目前表示落实主要取决于成员国。的确，只有成员国自己才有足够能力在社会、经济尤其是基础设施工程中有所作为、取得实质性进展。然而很多国家并没有独自完成的能力。因此，发展融资第三次全球会议上通过了《2015 亚的斯亚贝巴行动议程》（2015 Addis Ababa Action Agenda）。世界银行和国际货币基金组织已经在《2030 议程》中表明发展项目的投资将由以“十亿”为单位上升到“千亿”为单位。⁹² 全球社会对可持续发展目标的落实面临两个核心问题：

- 实现可持续发展目标的资金如何解决？
- 在多边体系下，资金问题谁来负责？

目标完成的标准审核体系也处于不确定状态。2015 年 7 月颁发了第一份审核报告，⁹³ 作为检测今后目标达成的原始参照。然而在 2030 目标完成前，每一份报告的节点上，联合国体系整体是否可信；审核方法是否合理有效；成果是否越来越少，都有待观察。如果结果证明这些猜疑是正确的，那么联合国又一次面临沦为语言秀场而不解决实际问题的危险。

联合国经济和社会理事会在《2030 议程》的执行上应代表成员国行使首要政治职责。联合国大会已经分配政治改革高级别论坛（HLPF）跟进《2030 议程》的实施。但尴尬的是这并不会起到什么重要的实际作用。像《2030 议程》这样一个联合国重大项目的实施需要两个部门跟进且没有清晰职责划分，此状态下，通常结果是两个机构都认为主要职责在另一方。经济和社会理事会常被人诟病没有完成 20 年前《联合国宪章》建立时即赋予它的责任。《2030 议程》是其实现历史使命的绝佳机会。经济和社会理事会之于发展等同于安理会之于和平与安全。然而在很多方面，它似乎在联合国体系中是扶不起的阿斗。如果成员国愿意，这种情况有可能扭转。经济和社会理事会可以提供政治监督、战略指导、成果定期审核，为《2030 议程》负政治全责。可持续发展目标的实现仰仗成员国政府管理。如果成员国回避责任，那么根据宪章明确规定的理事会责任，社会和经济理事会将被追责。经济和社会问题是和平与安全问题产生的“根本原因”。经济和社会理事会则作为联合国政治实体，应该有效处理这些经济和社会问题。当然，可持续发展本身意义重大，在和平与安全问题之上。同时，两者也有密不可分的联系。成员国如果积极全面对待和平、安全和发展问题，将功在千秋。

委任（可持续发展）副秘书长，并在联合国秘书处中任高层领导，负责《2030 议程》的实行。目前联合国体系的责任制和问责制过于模糊。必须有拥有决策权的高层官员负责可持续发展问题，分配

利用资源，为实际成果负担行政责任。联合国经济和社会事务部、联合国开发计划署以及其它联合国发展部门应受此副秘书长调配。如果在联合国发展议程上需要“爆仓”，如果在政策制定和实地实施中存在真正的“联合国团队”，那么除了在体制中设立具有足够权力的可持续发展副秘书长之外，别无它法。此原理与设立联合国和平与安全副秘书长负责当前和平与安全问题一致。（可持续发展）副秘书长负责向经济和社会理事会报告可持续发展实施中的进步与挫折。

（可持续发展）副秘书长需要认同相关国家实施可持续发展的国内计划。此举完全承认成员国的主权，同时承认可持续发展目标的完成有赖于成员国自身的政策和财政支持。国内计划的重要意图是明确规定成员国自身之外的国际合作者角色和职能，包括国际公共和私有财政支持，为联合国报告和问责过程打下基础。联合国不对成员国本国的国内职责负责，联合国只为扶植相关国家项目所需要的联合国行动完成情况负责。

（可持续发展）副秘书长可委任高度胜任、经验丰富、能力突出的人员为联合国项目主任、管理联合国相关国家团队。在前文有关联合国和平与安全行动问题上，也讨论到这个问题。行动中的发展、人道、和平与发展元素须相互协调。当有委任的实际需要时，委任须经相关副秘书长联合举荐。在个别国家的行动中没有和平与安全元素，这时，委任应由（可持续发展）副秘书长负责。关键要保证个别国家联合国项目主任同时也有权调动资源以确保在目标国家联合国职责的完成。目前，尽管“一统联合国”的改革在进行，但驻地协调员在联合国相关国家团队中并没有调配资源的权力。除非在实地行动中联合国各自为政的部门“筒仓”被爆破，否则改革只是纸老虎。每个联合国项目主任在合作国家可持续发展目标的完成过程中对联合国部分进行领导并之负全责。《2030 议程》与类似的规范化框架之意义在于议定共同目标并落实。

（可持续发展）副秘书长在联合国内部负责沟通议定联合国在相关合作国家中的工作目标。这个过程涉及全部联合国基金、方案和专门机构，其中一些具备独立于联合国秘书处的管理机构，对这一点要予以尊重。真诚沟通是必要的，但不能影响与目标国家达成可持续发展国家战略合作方案和联合国相关行动目标。除非有明确的全方位方案，否则部门间的“地盘争夺战”仍将持续，后果不堪设想。

联合国秘书长和世界银行行长应成立联合国——世行可持续发展融资与实施联合工作组。该工作组不仅作用于可持续发展的一系列相关项目，同时也作用于缓和气候变化、冲突影响问题、性别平权问题等方面。⁹⁴ 这是对未来可持续发展成功与否最重要的结构性改革，将两个责任重大、涵盖范围广阔的“超级筒仓”连接在一起。联合工作组的核心任务是调动资金。世界银行绝没有足够的资金余额支持可持续发展的实施，但世行可以利用其现有资产、国际金融公司（IFC）、多边投资担保机构（MIGA）、世界银行下属的地区发展银行、其他公共发展银行例如亚洲基础设施投资银行等资源，尤其是利用好世行与国家性和国际性的私有资金。以工作组为核心，经由逐个国家、逐个项目、逐个金融机构向前推进。工作组由秘书长和联合国主席领导，以（可持续发展）副秘书长和世界银行对应职位者为执行领导。工作组须每月召开会议，其工作以项目为单位展开。

联合工作组须与全球私有金融机构沟通制定全球金融协议。现有的《2030 议程》协议包含私营公司，其中许多跨越金融领域。这里建议的协议要较之更为聚焦。协议将重点关注私有公司怎样与可持续发展框架相协调。全球金融协议主要是对发展提供资金支持。《亚的斯亚贝巴行动议程》为发展提供资金支持，由所有国家签署同意，它的第 35-49 段认同了私有金融在提供资金支持中的重要作用。⁹⁵ 应当承认，（国家性或者国际性的）公共金融不能完全填补可持续发展实施中

的资金空缺，但（国家性和国际性）的私有金融机构能够发挥重要作用。可持续发展项目不论大小、是区域性还是全国性的，都可以依赖当地金融资源或主要的全球投资银行。充分开发利用公私合营模式框架。在公私合营中，要进行国家风险评估、为保证项目顺利进行所需的必要风险管控以及公共金融机构如何参与风险管控，这些都是协议的重要内容。没有它们，可持续发展项目的资金支持也就不会顺利运行。

联合工作组应与越来越多致力于实施《2030 议程》的慈善机构建立全球慈善协议。调动慈善机构的热情、能力和资源十分重要，同等重要的是此项协议应同步于目标国及其合作者联合国与世界银行的可持续发展规划的重点。

联合工作组应与持续增加的致力于实现可持续发展的国际非政府组织之间建立国际民间社会协议。应调动国际非政府组织令其最大限度地与目标国项目规划、目标国与联合国及世界银行的合作相同步。民间社会可根据与目标国家的某一共同目标开展社会运动，协助调动地方项目的当地支持。“增强营养行动”（SUN）即是这种应对发展挑战的“自下向上”模式的典型案例。

50–50 星球：女性、和平、安全与发展

“深入推进性别平等的国家经济增长较好。高层领导中有较多女性的公司业绩更突出。有女性参与的和平协议更容易持久。拥有较多女性的国会机构颁布更多社会关键问题的立法，诸如卫生、教育、反歧视和儿童抚养等。事实很清楚：平等对待女性会给全人类带来进步。”
潘基文，联合国秘书长（2007-2016）

近年来，在女性角色、性别平等、消除针对女性的暴力方面，联合国的全面规范性框建设取得了长足进步。继 1992 年成立消除对妇女歧视委员会

(CEDAW)、1995 年标志性的北京世界妇女大会、2000 年联合国安理会关于女性、和平与安全的第 1325 号决议、其后的六个安理会决议以及过去 25 年里一系列的联合国大会决议之后,《2030 议程》是联合国建设规范性框架的又一努力。《2030》议程反思并延展了这个全面规范性框架,其可持续发展目标有关性别平等的第五条中规定了性别平等的目标,在另外 17 个目标的 11 个之中进行推进。目标五包含两个主要承诺:

- 在全球范围内消除针对女性所有形式的歧视;
- 消除公开与私人场所中所有针对女性的暴力,包括贩卖人口、性与其他形式的剥削。

这是联合国机制系统首次为达到消除性别不平等的目标而设置时间期限(即到 2030 年止),应该能够引起整个系统的足够重视。

在联合国妇女署的领导下,如何在联合国机制内取得成果是关键。这是联合国安理会第 1325 号关于女性、和平与安全决议中的国家行动计划的意义所在;个体国家要兑现加速性别平等的承诺,以及在成员国设定的实施《2030 议程》国家行动计划中

也要涵盖性别平等。这三套机制的目的在于推进性别平等取得实际成效,或如一新近出版物所言,“化口号为成效”。⁹⁶ 联合国妇女署规定,要在如下实际领域有所作为:⁹⁷

- 通过政治、立法和宪政改革实现政治中性别平权
- 通过资产、金融与继承立法对女性进行经济赋权
- 通过立法、执法消除针对女性的暴力,为政治避难者、难民和移民中的女性提供充分保护
- 在和平行动中全面纳入女性,包括有效调停以及反对极端恐怖主义的地面行动
- 在联合国成效显著的“他为她”活动中鼓励嘉奖支持性别平等并有所作为的男性

以上体现了积极的战略方向,同时我们建议应用以下措施对其加以补充:

- 联合国在纽约、日内瓦、越南和内罗毕的总部中女性至少占 50% 的行政职位。目前这些职位上女性比例不到 30%。⁹⁸ 建立到 2020、2025 和 2030 具体可行的目标。只有联合国起到榜



秘书长实地探访发展项目,马达加斯加塔那那利佛,2016 年 5 月 11 日,联合国图片 / 马克·加藤 (Mark Garten)

- 样作用,全世界才能够效仿。
- 女性应在联合国外勤行动中担任主任或副主任职务,不管是维和行动、军队和民间联合行动还是单纯民间行动。
 - 联合国所有行动,不论是总部或是外勤,都应当推行“零容忍”政策,杜绝任何情况下的针对女性的暴力行动或暴力威胁,包括性暴力。
 - 联合国核心资金中划拨给妇女署的数额应显著增长。资金严重短缺,不足以令妇女署完成横跨联合国体系的 64 个性别平等职责,以及新增的《2030 议程》和安理会 1325 项决议中的数项目标。仿佛联合国性别平等决议碰上了财政玻璃天花板。这种现象必须改变。
 - 特别设立女性经济赋权信托基金,用以支持一系列本地鼓励女性发展小型商业的项目。基金也将鼓励社会运动广泛全面地支持女性经济赋权。实现性别平等、同酬、通过提供平等的获取资金渠道以激发女性在商业界的潜能,这些是驱动全球经济增长的新的革命性举措。

除非联合国有足够资金支持性别平等项目的实现,否则规范性框架只能画饼充饥。现有的两个联合国妇女署基金会可用资金能力一般。只有成员国高度重视这两个基金会和上述两个新基金的提议,才能使我们不至沦落至为整个性别平等计划“微观融资”的地步。

联合国青年署

设立联合国青年署并作为联合国大会新的辅助性结构。这个结构应配备执行主任和规模适中的秘书处。联合国青年署的所有工作人员包括执行主任在内,年龄均须低于 39 岁。如前文指出,在教育、就业、可持续环境以及社会和政治和谐中,青年是重要的一环,影响深远。联合国行动中应将青年问题放在重要位置,在这一问题上,现有体系结构做得不够成功。一个表现就是占全球总人口数量 43% 的 25 岁以下青年其失业人口数量高居不下。国际社会已经处在“随时可能燃烧的政治鸡尾酒”中,而“燃烧”的后果无可预测。虽然各国政府具有主要职责,



但联合国领导的社会、经济项目也同样是责任方。在联合国体系核心中必须有支持全球青年的平台。联合国青年署不应参与项目的实施，其在组织初期的重点应是提供可持续教育、培训和就业项目建议，以降低全球青年失业人口数量。

气候变化、地球承受力极限与可持续生命圈

2015 年 12 月的《巴黎协定》为全球在气候变化上做了合理的政策规划。对各国的挑战是如何落实，尤其是在时间框架内实现减排目标，避免对气候的不可逆转的破坏。同时，联合国必须以身作则，如潘基文秘书长在 2007 年所建议的，实现自身的气候中和。⁹⁹ 联合国实现碳中和会增加其在世界范围内的公信力。

在气候变化协定的承诺之余，本报告与政府间气候变化专门委员会（IPCC）一道建议考虑设立地球承受力极限研究国际专家组（IPPB），探索预测人类扩张对环境的全方位影响。此专家组的研究范畴应不仅仅局限于研究气候变化。

目前需要的是科学论证而不是政策操控。国际社会逐渐关注地球某一方面受到严重摧毁对其它方面产生的影响，以及方方面面结合起来对人类永续的长期影响。因此联合国代表国际社会进行科学论证十分必要。我们需要对地球承受极限的联合科学论证，以为未来做准备。

特别建议联合国考虑成立联合国海洋委员会（UNOC），用以在如下方面为联合国体系的决策机构提供科学论证和政策指导：海洋的长期健康、海洋保护海生生物的能力、海洋与气候和相关天气模式之间错综复杂的变化，以及海洋作为未来全球蛋白质来源的可靠性。联合国关于全球海洋政策的论证很大程度上协调不力。目前教科文组织下属的政府间委员会的研究范围过于狭窄，且没有足够的机制满足该问题所需的政治和政策关注。因此在联合国体系内，并没有形成全球海洋永续问题的科学研究和政策选择机制。

人权与人道主义事务

国际人道主义价值观在联合国宪章开篇条款中即有说明，它是全球性的，并不受个体文化左右。此价值观也反应在根据宪章第 9 章和第 10 章的指导建立起来的满足人类的社会经济需求的机制当中。同时，1948 年《世界人权宣言》中也对国际人道主义价值观做了强调。保护人的尊严也是国际人道主义法案的主要目的。

目前人道主义援助需求的重要性和范围正在加速扩展。2015 年，全球 1 亿 2500 万人正生活在武力冲突或自然灾害受灾地，接受人道主义机构援助。援助的年花销在 250 亿美元。放在最近的历史情境下，2000 年的人道主义援助花销仅为 20 亿美元。现在与 2000 年相比，涨幅为 1000%。根据联合国人道主义筹资高级别小组的测算，2015 年援助资金的分配显示，在人道主义援助实际供给和需求中每年存在 150 亿元的亏空，一些需求领域只得到很少援助甚至没有。¹⁰⁰

人道主义援助经费不足所产生可怕影响的典型案例是叙利亚。2015 年，160 万叙利亚难民的食物供给受到削减。75 万难民儿童上不了学。¹⁰¹ 我们早已熟悉人道主义危机的后果——约旦、黎巴嫩、叙利亚人民大规模逃亡欧洲，因为这是绝望中的唯一希望。在伊拉克境内很多地方的联合国健康服务被削减，成百万流离失所的人口无法就医。这也是人民逃难、在别处寻求庇护的主要原因之一。

接受人道主义援助的人口 90% 生活在冲突影响下政局摇摆的国度。历史上，人道主义援助假想多数武力冲突发生在国与国之间。然而从前文所述来看，情况已经发生变化。现今大部分人道主义援助已经投入给国家内部冲突而不是国家之间冲突的受害者。当前广泛冲突严重违背国际人道主义法案，但却没有受到处罚。藐视法律，包括保障人道主义援助的规范，为受暴力冲突影响的人群带来严重伤害，也将人道主义援助工作人员置于前所未遇的危

险之中。仅在 2015 年，就有 287 位人道主义援助人员在为全球最脆弱人群服务时被杀害、绑架或者负伤。¹⁰²

不仅冲突的性质发生变化，需要人道主义援助的人口数量也在飞速增加。武装冲突的数量在下降，但暴露在这些冲突下的人口数量成指数倍数增长，原因在于这些武装冲突已呈现长期态势。现今接受人道主义援助的国家中的 70% 已经接受援助达十年或者更久。

在武装冲突威胁平民的时间长度和重度增加的同时，国际社会也担忧自然灾害发生的频率和程度也在加剧。气候变化的突出表现形式是极端天气现象的增多，已经反映在全球保险费用的上升中。

总而言之，全球社会越来越多的人口遭受的人道主义危机来自于长期的国内动乱和逐渐频发与严重的自然灾害。未来仍会有更多的此类危机出现。2015 年世界人道主义救助的花费创下新高，但我们也看到在供给与需求之间落差也是创下新高。我们从高级别小组处得知，2014 年，联合国人道主义援助融资目标只达到 62%。¹⁰³ 融资目标值与实际融资值之间的差距逐渐拉大。

对此，国际社会做出了很多高水准的工作，产生了一系列报告，包括问责与绩效主动学习网络（ALNAP）所做的《人道主义事务机构现状分析》（The State of the Humanitarian System），联合国人道主义事务协调办公室（UNOCHA）的《全球人道主义事务综述》（Global Humanitarian Overview），特别是 2016 年 1 月发表的人道主义援助筹资高级别小组的分析报告。¹⁰⁴ 之后是 2016 年 4 月的世界人道主义峰会。峰会并不是政府间会议。我们不晓得秘书长会从中汲取哪些建议放在 2016 年 9 月举行的联合国大会的报告中。我们也无从得知成员国接受和拒绝哪些建议条款以及会上能够讨论形成什么样的实施体系。

本报告以上述两个报告为基础，突出重点，在必要时候增加建议，针对的是国际人道主义领域目前面临的窘境。国际救援委员会主席大卫·米利班德

（David Miliband）在对多边事务独立委员会的报告中就以下方面对遇到的主要困难做了解释：

“一个解释供给跟不上需求的说法是体系由于危机数量的不断增加而（缺钱）破产，同时联合国筹资的有效性在不断下降，如果我们能填补上供给的亏空，那么问题就会解决。然而，另一个看问题的角度是，体系不仅破产，而且是破落的。是否体制既破产又破落？一个破落的人道主义体系会令多边体系通过它解决问题难上加难。”¹⁰⁵

针对难民问题，米利班德同时指出他认为困难的核心在于：

- 目前的体系针对短期援助，但战争持续时间愈来愈长。
- 目前体系以难民营服务为基础而设计的，可目前大多数难民生活在城市，而不在难民营。
- 很大程度上，人道主义项目为贫穷国家设计，然而现在大多数流离失所的人口虽然贫困，但生活在政局摇摆的非贫困国家，这为国际援助组织决定怎样的救助形式提供了难题。
- 国际人道主义体系与长期以来的国际发展体系是不同的。随着冲突性质的转变，冲突时间延长，人民在长期范围内仍然需要人道主义援助。这模糊了传统的人道主义援助和发展机构之间的界限。
- 最后，人道主义领域并没有将自身视为“体系”。领域内存在关于协调的呼声，但却没有做好放弃哪怕一点儿传统自治权的准备，更不用说将治理权让渡给联合国。另一种呼声是人道主义领域并没有“体系”一说，最多只能是“生态”。实际存在诸多疑问：人道主义领域是否可能整合；它里面的各方是否具有相同的目的目标；机构间的操作是否最终可行；90% 的人道主义援助资金最终来源于政府，¹⁰⁶ 所以一个总体行政与问责制的体系是否能建立起来。

应在联合国秘书处内设立（人道主义援助）副秘书长。这意味着人道主义事务协调办公室秘书长的权责有了提升。本报告建议为改革联合国决策机制增加三驾马车，设立和平与安全副秘书长、可持续发展副秘书长，现在建议的人道主义援助副秘书长也是系列提议中的重要一环，将清晰呈现出联合国在人道主义行动中的资金配备总量。我们爆破“筒仓”的想法如有可能在政策和实施过程中得以实现的话，就必须从联合国机制的顶层做起。在行动中建立起整合安全、发展和人道主义元素的“联合规划”是绝对重要的。在联合国体系中成员国机构同意的前提下，将联合规划付诸实践。实际行动中应采取整合优异的地方团队确保规划的有效完成。国际非政府组织飞速增长，其中一部分在人道主义援助中扮演重要角色。人道主义援助副秘书长的设立也将证明联合国对人道主义援助事业的支持。

（人道主义援助）副秘书长应就国际人道主义事务工作的共同目的目标征求成员国和国际民间社会的意见。目前，并没有统一的“全球人道主义目标”，没有衡量未来改革进度的起始框架标准。应借鉴其

它机构的例子。例如，国际辐射委员会（IRC）主席已经确立了五项目标，定义了改变人类生活和营救干预意味着什么：生存、健康、教育、收入和接受援助后能够逐渐达到自立自主。

（人道主义援助）副秘书长应当与国际非政府组织开始协商并建立联合国与非联合国人道主义机构的共同目标，包括：

- 能够反映共同目的目标，既包括一般性的，也包括多方合作领域的
- 建议共同的审核标准，用来判定包括联合国在内的机构人道主义援助实施的性价比
- 建立共同的评价框架，用来评判在单独行动上各个机构的行动效率
- 建立共同的受助人就人道主义援助效果效率的满意度评价标准体系
- 建立共同的透明测量机制，确保国际捐助社会和受助人能够追踪资金链，了解资金花费情况，清楚运营费用和资助费用的比例分配



世界粮食计划运送食物至北达富尔地区国内流离人员营地，苏丹尚吉多巴亚，2014年2月11日，联合国图片 / 摄影：Albert González Farran

在人道主义灾难发生时，（人道主义援助）副秘书长须与国际人道主义组织协商就判断援助需求标准达成一致。避免不同机构各自评估导致结果重复和冲突，也同时避免个别机构在援助需求评估中偏离目标社会或国家实际需求。在判断需求过程中，需要一致的评判方法。

就是否将公共和私人人道主义机构纳入全球人道主义领域、社会、体系、生态圈或网络的问题，（人道主义援助）副秘书长应征得相关人道主义机构的同意。这不仅仅是称谓问题，而是对机构如何合作具有影响。如前文所述，90% 的人道主义机构的资金来源于政府，政府对资金如何有效使用具有期待。因此，命名是重要问题。在经济愈加困难的情况下，国际捐助社会对重复劳动忍耐度有限，希望国际人道主义机构按照共同计划行动。这种期望是合理的。联合国仍将持续扮演独特的主持人角色，促进各个政府和非政府机构间的通力合作，这也解决了很多国际非政府对于无方向、无协调的担忧。在协调和实际行动力量分配上，有可能达到有效的平衡，获得最大程度的灵活性与有效性，同时保持机构的自主权。

（人道主义援助）副秘书长应就人道主义危机援助与常规发展援助项目间的关系，同联合国人道主义机构、联合国发展与国际融资机构、全球非政府组织以及成员国达成共识。目前，人道主义危机援助与常规发展援助各自为营。可持续发展目标并没有涵盖有关人道主义灾难救助目标，清楚地呈现出两者间的楚河汉界。可持续发展注重长期建设，所以这种现象可以理解。在前面报告中，我们探讨了联合国与个体合作国家的合作行动应具有连贯性，从预防冲突开始，一直延续到冲突后的重建。努力在行动目标中整合和平、安全与发展因素，包括随情况的发展而对目标进行转换的决策机制中也要整合上述三点。

在这些行政手段之余，人道主义援助筹资高级别小组在报告中就以下三个层次提供了建议：

- 如何预防或减少人道主义危机的影响（预防计划）
- 如何减少经评估的需求和实际筹资之间的差距
- 如何增加实地行动中有限的资金使用效率与效果¹⁰⁷

高级别小组在这些方面已经提供了切实可行的建议，本报告支持其建议，不再赘述。

寻求政治避难者、难民与移民

2015-2016 难民危机是二战以后最大规模的难民潮，联合国难民署（UNHCR）在应对中起到了先锋作用。2015 年，超过一百万人申请欧洲政治庇护。而在 2014 年，这一数字是 656,000。至少有 3700 名成人和儿童在尝试跨海时丧生。¹⁰⁸ 而实际丧生人数多少我们永远不可能知道。联合国难民署是联合国实地行动机构中的主要机构，工作环境极端困难，其人道主义筹资通常达不到目标额。在如此严峻考验下，难民署的工作人员工作卓越，具有高度奉献精神。

2015-2016 难民潮的精确原因，以及联合国相关机构的作用还有待于独立调查全面核实。据悉，2015 年联合国难民署的资金较上一年减少 10%。¹⁰⁹ 世界粮食计划 2015 年对叙利亚及其周边国家难民的投入较 2014 年减少将近 20%，而此计划在 2015 年针对叙利亚的紧急援助资金需求只有 63% 被满足。¹¹⁰ 这也使世界粮食计划首次对数以万计的叙利亚难民规定每月生活费标准，将领取食物券的人数由 210 万人降至 140 万人，而在此前，食物券的价值已经被减半至每月 7 美元。¹¹¹ 同时，2015 年世界卫生组织在伊拉克的资金短缺，导致该国 18 个区中 10 个区的 184 个卫生所关闭。¹¹² 这些机构大量资金削减是数以百万计的难民逃亡的幕后推手。他们中的大多数逃往欧洲。这是联合国体系的严重失败，也是成员国资金支持 的败北，导致了严重的人道主义和政治后果。

2015-2016 难民潮将未来处理寻求政治避难者和难民的问题拉到了全球聚光灯下。在此前，联合国难民署的政策发展与评估服务机构将黎巴嫩与约旦难民潮应对策略制定外包给第三方。此份评估报告指出，联合国难民署缺乏连贯的战略，导致其“行动积极，大包大揽，却没有划分重点、联合它方、发挥其它组织的能动性。”¹¹³ 这份报告还指出联合国难民署应对难民危机的一系列问题，包括与发展机构的联系、法律保护、与它方协调，以及服务的效率问题。做事后诸葛很容易。毫无疑问，联合国难民署的工作人员已经做到了能力范围内的最好。当然，也应吸取其中的经验教训。

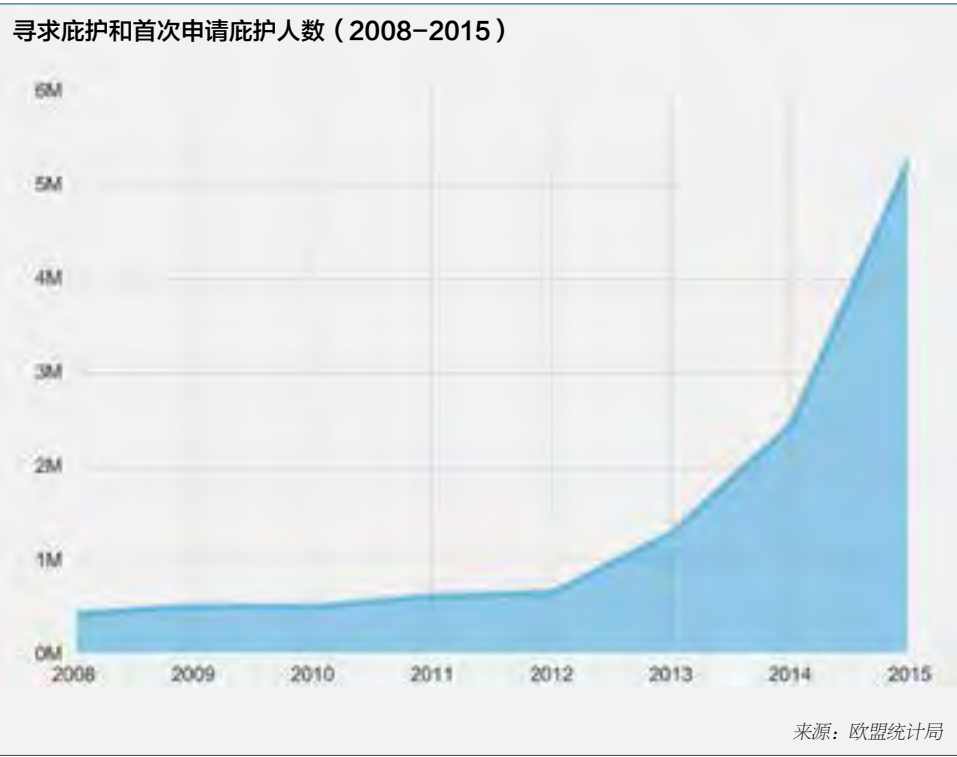
就联合国难民署在最近的难民危机中的表现评估报告中，联合国内部监督办公室对未来提出了以下几方面实质性建议：

- 以数年为一个周期筹划与解决问题相关联的行动，筹资也以数年为单位
- 在全球、地区以及具体操作层面发展宣传策略

- 围绕解决方案和合作模式转变开展周期性、目标驱向的会议
- 制定员工发展策略，增强其创造、实施和评估解决方案的能力
- 审核现有的解决机制，评估重建机制是否能够提高效率
- 设立基于事实基础的文件夹，用来强化和宣传解决方案¹¹⁴

然而，这份评估报告并没有系统地研究解释为何自 2015 年初突然涌现出约旦、黎巴嫩和土耳其人口的向外迁移。联合国缺乏应急计划基金和不能成功进行应急募捐似乎是主要原因。鉴于危机对数以百万级的人民以及欧洲与中东政府有深远影响，应该有独立机构总结此次危机的经验教训，以鉴未来。

除了最近的危机，现有的全球人口自主迁徙处理系统非“破产”即“破落”。2011 年起，叙利亚就已经出现大规模的人口迁徙，但 2016 难民和移民



问题峰会的提议至少比实际需求晚了 5 年。同时很遗憾的，该峰会也将两组挑战混为一谈：一方面是移民，而另一方是与之不同的政治庇护与难民。尽管如此，应当根据 2016 年 9 月在纽约的会晤以及据此形成的峰会报告为 2017 年联合国大会准备新的全球行动计划。该计划应对政治庇护者与难民进行人道主义救助和保护的全球体系进行大修补。大修补要应对的问题有：这些难民来源国家深层次的政治、经济与社会脆弱问题；对其周边国家的必要支持；难民迁徙中途国家的过渡设施与服务网络；建立帮助难民的目标国家分担负担的全球体系；人道主义突发危机的可持续资助体系，包括在前文中提到的种种可能。

政治避难人口与难民逐渐增多，而我们的全球处理能力逐渐体现出危机，这是在管理、规范和保护全球难民方面政策挑战的一个缩影。是时候对联合国体系如何更好地应对这些挑战做出考虑了。在目前的争论中，政治避难者、难民和移民问题所面临的不同挑战被混为一谈，对问题解决毫无帮助。全球人口流动比例前所未有的，仅过去一年世界就有七分之一的人口在迁徙。这是我们时代面临的重大挑战。大规模的人口移动，其中存在大量移民现象，每年（正式与非正式）移民人数达 230,000,000，既为全球带来福利，又提出了一系列问题。与此同时，我们仍须解决 65,000,000 被迫迁徙人口的需求。¹¹⁵

联合国体系内并没有既定的处理国际移民的职能。历史上，移民问题的职责仅由各国承担或由国家或地区政府安排。虽然在未来，情况也大致如此，但各个国家面临着移民政策的共同挑战，加之各国表达了对全球合作的期望，因此机构合作新形式的建立成为必须。合作充分保护移民的法律权益。随着 2016 年 6 月国际移民组织（IOM）上成员国达成与联合国正式开展合作的决议，情况将会有所改变。

联合国应责成国际移民组织负责移民政策和项目的全球合作，减轻在联合国内部建立新机构

的需要。国际移民组织已经对复杂的政策领域有详尽认知，其与全球政治庇护和难民系统的配合工作长达半个多世纪。此举意味着加强国际移民组织的正规政策能力，尤其是在移民权益领域。国际移民组织是国际社会在危险环境下安全、人性化地大规模转移人口时的首选，要保留这项重要的行动职能。

全球传染病

如前所述，世界卫生组织（WHO）因在埃博拉危机时行动缓慢、应对不力而备受内外指责。埃博拉临时评估小组由芭芭拉·斯托金女爵（Dame Barbara Stocking）领导，小组报告中指出“即便不是所有人承认，也是大多数人都同意的一点是：世界卫生组织没有强劲的应急行动能力和文化。”¹¹⁶ 该报告提供了机制和政策建议，旨在提高世界卫生组织的绩效：

- 纳入应急准备和应急行动为机构文化
- 建立世界卫生组织应急准备与应急行动中心
- 建立独立董事会指导这个新中心的发展，负责向世界卫生大会的执行委员会和联合国机构间常设委员会报告进展
- 该董事会主席应向世界卫生大会的执行委员会和联合国大会提交全球卫生安全的年度报告
- 实行驻各国办公室人员配备的新方法，确保最薄弱国家具有最高能力的人员
- 如当地政府责难，确保世界卫生组织的驻国家专员保有独立，并受世界卫生组织地区总管全权支持
- 如果未来有传染病的爆发，应迅速、全面、准确地向全球政府和公众通报传染病的势力范围和严重程度，重新建立起在卫生危机通报中的权威地位¹¹⁷

哈佛 - 拉斯特 (LSHTM) 埃博拉全球应对独立调查组的报告 (兰斯特报告 the “Lancet Report”) 补充了斯托金报告, 提出以下几点建议:

- 建立投资、监测和维持各国核心能力的全球战略
- 激励对传染病爆发进行早期举报, 同时鼓励为贸易和运输的限制提供科学依据
- 建立透明的、受政治保护的应急常务委员会, 授予其发布紧急声明的权力
- 建立疾病爆发预防与反应的独立委员会, 将问责制度化
- 建立全球基金会以支持、加快、重点建设在传染病爆发地区的研究和发展
- 通过设立安理会全球卫生委员会来保持高度的政治关注
- 通过大刀阔斧、资金充足的及时改革, 推进世卫组织的良好治理, 树立其明确的领导地位¹¹⁸

其它一系列的第三方改革建议还包括:

- 建立针对危险传染病的爆发能够迅速活动的国际机构组织储备库
- 建立明确的领导结构, 使世卫组织在全球传染病危机的处理中避免陷入内部评议和机构间的责任纷争
- 针对未来紧急应对行动建立应急基金
- 重新界定理事长的职责。目前, 理事长扮演世卫组织的经理人而不是领导角色。被全面赋权的理事长是联合国体系在预防传染病爆发以减少人员伤亡方面的发言人, 应当具有道德合法性和制度权威¹¹⁹

这方面的评审报告已经颇多, 我们没有必要赘述。鉴于这些改革涉及全球人口安全的重要层面, 改革举措须在 2017 年 1 月 1 日前实施完成。世界卫

生组织的理事长和世卫大会的执行委员会应联合在 2017 年 1 月底之前, 就实施情况向联合国大会、经济和社会委员会以及安理会提交综合报告。

人权

人权是联合国体系的一个核心支柱, 体现在《联合国宪章》、《世界人权宣言》和一系列具体的条约法案中。然而现实是长久以来, 人权问题成为国家之间、国家内部和国际社会政治、意识形态和国家主权的角斗场。在人权理事会的审议中, 以及在人权的阐释、运用、是否遵守或违背相关条约中的全球规范问题上, 争议不断。未来情况不会改观。乐观来讲, 进步很可能是渐进的。

人权理事会应当在普遍定期审议上采取协调策略, 推进全球人权发展。普遍定期审议已经成为各国执行人权理事会建议过程中有效的促进自我审查工具, 对各国软性施压。人权理事会尽管常备受争议, 但也取得了很多重大成功。然而, 联合国普遍定期审议的战略协调是碎片化的, 仅依赖于兴趣、领导层和外勤领导的决断。

人权理事会应继续坚持努力定义“持续不合作”案例。根据人权理事会 5/1 决议, “如果竭尽全力却仍然不能说服国家与普遍定义审议机制合作, 理事会将视情况处理持续不合作案例。”¹²⁰ 而至于什么样的条件构成持续不合作, 人权理事会的讨论陷入僵局。一个得到共同认可的恰当定义会让人权理事会更好的实行规划。

人权理事会应设立针对人权的早期预警支援, 在未来危机和联合国冲突预防上发挥能动作用。曾被称为“联合国体系毒药”的人权理事会于最近的一系列危机中临危受命, 在孤立人权侵犯者问题中起到了重要甚至是领导作用。在此基础上, 人权理事会可以担任人权问题的监察员, 这一职责也能让其扮演有效预防冲突者角色。

联合国应进一步推行由副秘书长詹·埃利亚松在 2013 年提出的“人权先行”(HRUF) 倡议。

联合国总部内将人权视为由人权理事会全权负责, 此倡议意在改变这种盛行的“筒仓”思维。对比之下, “人权先行”倡议呼吁经由联合国驻各地机构提交的报告形成一个总体人权报告。第二, 实地经验表明, 对人权和国际人权法案的严重违背很可能导致深层次危机, 通常引起公开武力冲突, 造成大规模暴行。第三, 在整合联合国驻地各机构官员报告的基础上, “人权先行”与驻地国沟通, 确保该国解决人权问题。如果当地政府无所作为, “人权先行”将直接向 (人道主义援助) 副秘书长予以汇报。如果利用好, “人权先行”可以成为预防性外交的有效工具。为了能够令其充分发挥作用, 联合国总部领导层应责成驻各地联合国机构领导将“人权先行”正式纳入行动规划。换句话讲, 如果不纳入行动规划, “人权先行”将会被视为是选择性的, 因此也就不会发挥作用。

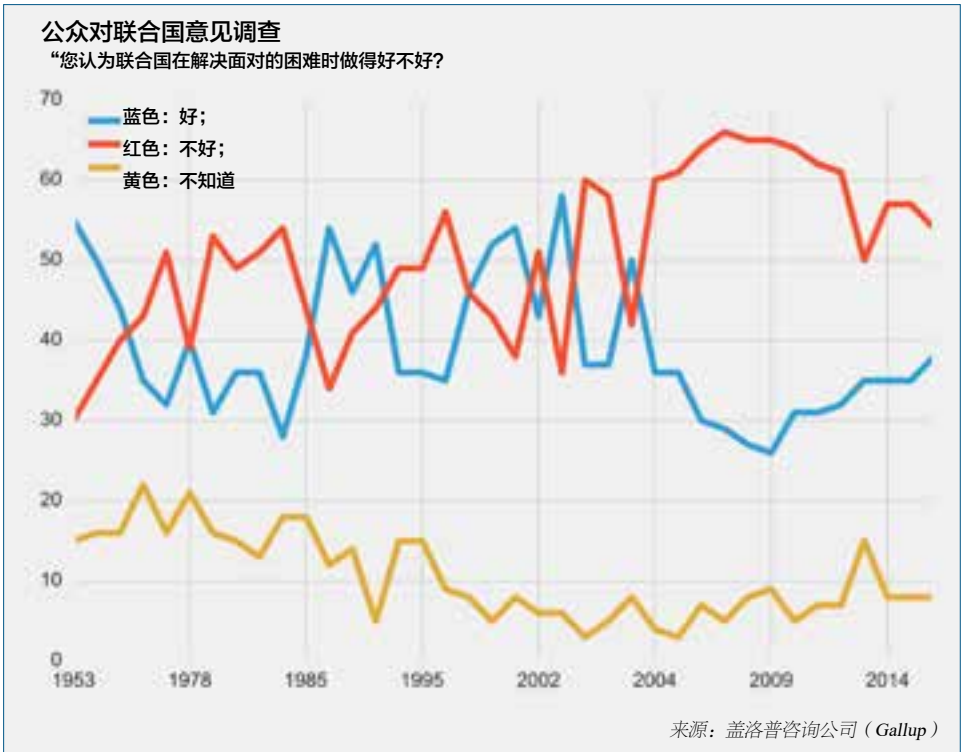
联合国应该全面实施都柏林进程 (the Dublin Process), 增强人权条约的可视性和支持度。2014 年, 联合国改善了志愿者工作环境, 解决了各种委员会中国际法学专家无偿劳动问题, 这是急需

的。改革强化了人权条约。联合国大会的改革方案为人权条约打了强心剂, 提供了更多的会议时间和资源, 确保后者发挥作用。但在充分利用人权条约的潜能上, 还有许多可为之处。

联合国应与地区组织合作, 包括欧洲安全与合作委员会 (OSCE)、非盟 (AU)、美洲国家组织 (OAS)、东盟 (ASEAN) 等, 从总体上强化其人权承诺和实施机制。目前联合国在人权问题上的职能仅限于呼吁或是严厉指责成员国。在不摒弃监督作用的同时, 联合国也可以提供技术层面的支持促进变化。这可以通过与地区组织间的合作完成。例如, 有建议指出, 联合国毒品和犯罪问题办公室不但要协助各国建立反人口贩卖法案, 还应在此类法律存在漏洞的国家提供技术资源, 增强其人权保护体系。

预算、人事、管理和通讯系统

如上建议, 新任秘书长应通过第五委员会向联合国大会提请就目前的预算和人事体系展开为期六



个月的审议。根据联合国宪章第 15 章规定，秘书长是联合国的最高行政长官。此项审议应为新任秘书长提供最大程度的行动灵活性，用以尽可能有效调配财政与预算资源，从而完成联合国成员国设定的重点规划。如果不能赋予秘书长此项能力，则会严重影响秘书长实现联合国项目的效力和效率。秘书长及其行政管理团队应就项目效果对成员国负责，而不是对单项财政支出使用的详细记录负责。此调配权是任何大规模机构中管理层的特权。

在任职首年，新任秘书长应就联合国行动进行外部审计，以确定重复劳动和浪费领域。秘书长将就此节省下的财政资源在联合国体系中重新调配。外部审计的范围应扩展到秘书处、各类联合国基金、方案和受秘书处管辖的专门机构。

- 应当着重考察联合国框架机构是否过于垂直、在政策制定和实施之间的管理层面太多。这一考虑也适用于评判联合国体系庞大的地区办公室群真实附加价值。体制结构应尽量“扁平”。
- 考察还应注重联合国是否在其 33 个基金、方案、专门机构和相关机关中最终成功建立了共同的信息科技体系、人事管理体系和审计体系。如果经过过去十多年的努力，这些体系还未建立起来，那么新任秘书长在第一任期内要确立建立体系的信息科技战略。这些方面共同体系的缺失是联合国体系机构缺乏有效性的根本原因，是联合国行动实现完全透明的阻力。
- 必须在整个联合国结构中安装应用普遍、可靠、高质量的视屏会议系统，节省工作人员的时间，避免不必要的行程开销。联合国现在必须着手做这件事，以节省财政开支。
- 这件工作做好后，节省下来的花销可以资助一系列本报告中建议的行政改革。联合国花销应在年度预算范围内。

联合国的高级管理结构需要改革、减少中央集权，高级执行团队应开展每周一会、共同制定决策。现行的是“高级管理小组”半月一会。小组由 41 名高级人员组成，名单在本报告的附录 2 中列出。鉴于会上包含每个机构当前行动的简要报告，“高级管理小组”的例会制度应持续下去。然而实际上，该小组并不是共同决策机构，其人员组成似乎仅限于秘书长的私人办公团队、办公厅主任和小规模私家工作人员，以及根据需求随机请的咨询人员。建议“高级领导小组”扩大作用范围，形成秘书处领导层团队，由 10 人构成：

- 秘书长；
- 3 个联合国政策和行动副秘书长（和平与安全；可持续发展；人道主义援助）
- 首席财务执行官；
- 首席行动执行官，因为目前没有人比其更具发言权；
- 新增首席通讯官；
- 联合国法律咨询顾问，以备回应有关国际法案和其它法律与廉洁相关问题；
- 负责与成员国打交道的办公厅主任；
- 联合国妇女署的执行主任，在联合国政策制定的核心过程中推进性别平等、消除针对女性的暴力。

本报告反复强调，如果联合国需要爆破其体制的“筒仓”结构，在总部和驻外机构中形成整合的领导层，必须从体制顶层的决策过程做起。只有这样，联合国才能综合和平与安全、发展，以及人权元素，形成实地行动需要的整合计划。做不到这点，爆破“筒仓”只能是美好意愿，不会变成现实。最后，任何多于 10 人的管理团队都不会良好运作。所有大型机构都不会出现超过 10 人直接隶属于 1 人的情况。

下任秘书长应采取实际行动，建立独立、专业的国际公务员队伍。如前所述，未来联合国在其各个核心领域持续需要专业精英队伍。像任何国家在

对待其外事机构、发展机构和更广义上的公务员队伍一样，联合国需要为其专业人员提供前景清楚的职业道路。这可以鼓舞士气、创造机构记忆、培养不可能在别处获得的核心竞争力。不排斥委任外部人员，但外部委任不能是主流。

应设立首席通讯官，监督联合国沟通结构以及与成员国、公众、媒体和其它联合国体系之间沟通策略的有效性。该职位对联合国全球行动的整体成

功与否十分重要。联合国有好故事，但却没有有效传达出去。这个情况急需改善。首席通信官首先应该展开审核，建立新的沟通策略，充分利用各种语言的媒体平台，使用简单直白的语言，避免使用其它人不懂的联合国行话。最重要的是要向世界传递出一个整合的“联合国团队”的信号。这个首席通讯官不能取代各个联合国机构的沟通工作。其存在主要是为了强化联合国品牌。

结语

这份报告写给所有怀着美好意愿希望联合国成功的世界儿女们。报告不仅仅以报告为目的，而是真诚希望人类能最大程度地开展全球合作以应对不断增加的全球和平与秩序的挑战。报告写给联合国成员国、秘书处、广大联合国基金、方案以及专门机构、全球社会、私营领域和其它与联合国有结构关联的重要地区组织。是否参考和利用这份报告，完全取决于上述这些机构。

报告不以全面为主要目的。持批评意见的人会质问为什么某一个联合国政策、功能或机构没有被提及。这种追问没有必要，因为可读性（包括长度）和深入性之间永远在进行着拉锯战。

报告也不自诩所有建议都是新的。过去几十年在历任秘书长的领导下，有关建议源源不断。忽视它们实属自大。

报告阐释的问题早已不再新鲜——有越来越多的证据表明联合国在未来处理时代主要挑战中的可信度逐渐产生危机。十年前的政治经济情势可能优于现在，因此对联合国的信任危机在国际话语中处于边缘位置。然而现在，随着各国绕过联合国、将资金和精力逐渐转投它方以寻求应对全球挑战的解决方案，联合国的信任危机明显加剧。

除此之外，鉴于机制重组的呼声渐高，报告试图提出一系列新的实际改良而非革命建议，用以应对全球治理出现的赤字。这些建议的核心组织原则是在实际行动中为全世界人民“兑现有效结果”。总结起来：

1. 报告建议成员国首脑正式承诺认同多边机制为目前全球秩序的核心，杜绝战略继续偏移、进行单边或复边决策。
2. 报告默认联合国的政策目标始终由成员国建立，秘书长负责政策指导和确保政策实施。
3. 报告论证秘书处应提供更优的政策职能，包

括政策规划能力，以便更好的在复杂问题上指导安理会工作。

4. 报告论证联合国经济和社会理事会负有《2030 议程》实施的政治责任。
5. 报告指出联合国大会应考虑精简第五委员会的工作流程，以增加行政效率，在总体预算分配上对成员国提供更加透明的财政数据。联合国大会已经开展了任务艰巨的改革，使秘书长的选举过程更加公开透明。
6. 为了更好地有效实施联合国决策机构的决议，联合国需要改变其某些功能、结构和现有体系内调配资源的方式。尤其需要全面建立平整框架，总是把外勤工作放在重点。
7. 联合国要贯彻落实预防性而不是反应性外交政策，为此需要增加个别机能，使政策落实为行动成为可能，而非仅停留在理念层次。这些措施包括：建立有效的政策规划职能，设立（预防性外交）全职副秘书长，强化政治事务部，设立专业的特别团队，在安全、发展和人权目标规划上采取整合策略，能够处理冲突产生的根本原因，同时在应对意外危机时能够迅速反应。
8. 联合国应当委任（可持续发展）副秘书长，与世界银行一道为《2030 议程》的实际实施负全责。此副秘书长也应与世界银行、其它国际发展银行和民间社会就实行可持续发展共同设立新的全方位合作规则，填补《2030》议程实施过程中的财政缺位。
9. 联合国需设立（人道主义援助）副秘书长，与国际非政府组织发展更加有效的合作，增加联合国和非联合国机构的实际影响力。
10. 联合国应当运用高级行政管理团队，在体系核心中爆破“筒仓”，将和平与安全和可持续发展结合，形成高度整合的行动声明和计划，指导实地行动人员。

在于联合国的三个主要决策机构的决策功能受到何种程度的成员国支持。

前面结论的后三分之二针对的是联合国行政机制的复杂问题，它们占据了报告的很大篇幅。报告中针对强化联合国政策实施机制提出的各种建议是否能够让联合国机制完美运行？答案当然是永远不可能完美。我的任务是仅就改良联合国运行机制提供建议。如果我们做不到常常调试机器，机器最终会开始生锈。到那时，即便是世界上最好的政策也不会奏效，因为它在实施过程中就夭折了。

最后，激励任何联合国改革实践的一个不可比拟的因素就是成千上万的外勤工作人员。她 / 他们代表了人性的美好。谨以此小作，献给这些工作人员，向其未来对全世界人民的贡献致敬。

11. 联合国必须建立“联合国团队”，让所有基金、方案和专门机构供联合国个别行动的主任使用，不论此个别行动是否是维和行动、军队与民间合作项目，或者仅是民间行动。
12. 联合国必须在运作管理中推行性别平等，在所有总部管理职位和实地行动主任（或副主任）的任命上，保持男女比例一致。
13. 联合国在管理中也必须推行全球青年计划，建立联合国青年署。青年人口几乎占全球人口总数的 42%，占发展中国家人口的 60%，¹²¹ 而现今青年失业现象是全球面临的长期挑战。
14. 联合国须与地区组织之间建立全方位的条约规范，达成共识、明确功能重叠的部分，必要时候设立共同基金会，将实地行动效果最大化。
15. 联合国须适应高度紧张的预算，在预算和人员运用上比现在更加高效、有力、灵活。

第三，除了这些有关通用改革建议之外，报告还就少数联合国在未来需要重视的个别功能性领域提出具体建议，这些领域包括：反恐、网络战争、保护地球承受极限不受不可逆反的气候变化影响、海洋管理以及联合国所有全球行动的政策决议等。希望这些建议能够对那些接受成命、致力于未来联合国机制演进的人员有所帮助。

在报告的早前部分，我指出我们常常将联合国问题的诊断和未来设想复杂化了。在报告的结尾，我要着重强调这个现象源于两个基本疑问：联合国多边机制的决策机构能否做出必要决议，应对时代的系统挑战？如果能，联合国机制是否能够实施这些决议？上面结论的前三分之一针对的是联合国决策机构的职能。报告并没有探讨联合国系统内各国之间的主要政策分歧。政策分歧是政治的本质；国际间政治也是如此。重点问题

附录一、多边事务独立委员会（ICM）研究领域

多边事务独立委员会透过如下 16 个领域研究探索多边体系

1. 多边体系的新威胁、挑战和机遇
2. 社会融合、政治参与和困难环境下的有效治理
3. 恐怖主义，包括意识形态、身份政治相关问题和有组织犯罪
4. 脆弱国家与脆弱城市
5. 女性和和平与安全
6. 强制迁徙、难民和移民
7. 新兴科技对和平、安全 and 发展的影响
8. 《可持续发展 2030 议程》和应对气候变化
9. 联合国和地区组织、民间社会、私人部门以及非政府组织之间的关系
10. 公正、人权和全球法制系统
11. 人道主义事务
12. 大规模杀伤性武器、不扩散和裁军事宜
13. 全球流行病和公共卫生
14. 关注、扶植与赋权于全球青年
15. 联合国多边机制的沟通战略
16. 武力冲突：调停、和解与维和

附录二、联合国高级管理小组成员

高级管理小组由联合国秘书长潘基文主持，其组成包括：

詹·埃利亚松 副秘书长	彼得·托马斯·盖德南 安全保障
埃德蒙·穆雷特 办公厅主任	克里特·费莫 项目事务厅
马吉德·阿卜杜拉齐兹 联合国非洲问题特别顾问	尤里·费多托夫 毒品和犯罪问题办公室
吉安·钱德拉·阿查里亚 联合国最不发达国家、内陆国家和小岛屿发展 中国家高级代表	杰弗里·费尔特曼 政治事务
沙姆沙德·阿赫塔尔 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会	奥斯卡·费尔南德兹 - 塔兰克 维和支持
扎伊德·拉阿德·侯赛因 人权事务高级专员	克里斯蒂娜·加亚克 传播和新闻事务
克里斯蒂安·弗里斯·巴赫 欧洲经济委员会秘书长	罗伯特·格拉瑟 灾难风险管控
扎伊娜卜·哈瓦·班古拉 冲突中性暴力问题特别代表	菲利波·格兰迪 难民事务高级专员
艾丽西亚·巴塞娜·爱巴拉 拉丁美洲和加勒比经济委员会	里玛·哈拉夫 西亚经济社会委员会
海伦·克拉克 开发计划署	阿布·哈雷 外勤支助部
乔安·克劳斯 人居署	金文秀 裁军事务
埃尔瑟琳·库桑 世界粮食计划	穆希萨·基图伊 贸发会议
米格尔·塞尔帕·苏亚雷斯 法务和法律顾问办公室	哈维·苏和 维和行动
阿达马·迪昂 防止灭绝种族问题特别顾问	安东尼·雷克 儿童基金

卡洛斯·洛佩斯 非洲经济委员会	埃里克·索尔汉姆 联合国环境署
普姆齐莱·姆兰博·恩格库卡 妇女署	高须幸雄 管理处
米歇尔·穆勒 日内瓦办事处	吴红波 经济和社会事务
维吉·纳姆比亚 缅甸特别顾问	莱拉·泽鲁居伊 儿童与武装冲突问题特别代表
史蒂芬·奥布莱恩 人道主义事务和紧急救援负责人	索尔·沃克 祖德 联合国内罗毕办事处
巴巴通德·奥索蒂梅欣 联合国人口基金	海蒂·门多萨 内部监督事务（直接向大会报告，不向秘书长报告）
凯瑟琳·波拉尔德 大会和会议管理	

附录三、联合国基金、方案、专门机构、其它实体与相关组织

基金与方案

1. 联合国开发计划署 (UNDP)
2. 联合国儿童基金会 (UNICEF)
3. 联合国难民事务高级专员办事处 (UNHCR)
4. 世界粮食计划署 (WFP)
5. 毒品和犯罪问题办公室 (UNODC)
6. 联合国人口基金 (UNFPA)
7. 联合国贸易和发展会议 (UNCTAD)
8. 联合国环境规划署 (UNEP)
9. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 (UNRWA)
10. 联合国妇女署
11. 联合国人居署 (UN-Habitat)

其它实体

27. 联合国艾滋病规划署 (UNAIDS)
28. 联合国减灾办公室 (UNISDR)
29. 项目事务厅 (UNOPS)

相关组织

30. 国际原子能机构 (IAEA)
31. 世贸组织 (WTO)
32. 《全面禁止核试验条约》组织筹备委员会 (CTBTO)
33. 禁止化学武器组织 (OPCW)

联合国专门机构

12. 世界银行组织集团
13. 国际货币基金组织 (IMF)
14. 世界卫生组织 (WHO)
15. 联合国教育、科学及文化组织 (UNESCO)
16. 国际劳工组织 (ILO)
17. 联合国粮食及农业组织 (FAO)
18. 国际农业发展基金 (IFAD)
19. 国际海事组织 (IMO)
20. 世界气象组织 (WMO)
21. 世界知识产权组织 (WIPO)
22. 国际民用航空组织 (ICAO)
23. 国际电信联盟 (ITU)
24. 联合国工业发展组织 (UNIDO)
25. 万国邮政联盟 (UPU)
26. 世界旅游组织 (UNWTO)

尾注

1. See Randall L. Schweller, *Maxwell's Demon and the Golden Apple: Global Discord in the New Millennium* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014); Randall L. Schweller, “The Age of Entropy: Why the New World Order Won’t Be Orderly,” *Foreign Affairs*, June 16, 2014, available at www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2014-06-16/age-entropy ; and Hanns W. Maull, “Containing Entropy, Rebuilding the State: Challenges to International Order in the Age of Globalisation,” *Internationale Politik und Gesellschaft* 2 (2002), available at <http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2002-2/artmaull.pdf> .

2. International Forum of National NGO Platforms, “25 Facts and Stats about NGOs Worldwide,” April 15, 2016, available at <http://ifp-fip.org/en/25-facts-and-stats-about-ngos-worldwide/> .

3. UN NGO Branch, Department of Economic and Social Affairs, available at <http://csonet.org/> .

4. Winston Churchill, speech, House of Commons, November 11, 1947.

5. UN Treaty Collection, “Titles of Multilateral Treaties in the Six Official Languages of the United Nations,” available at https://treaties.un.org/Pages/Content.aspx?path=DB/titles/page1_en.xml .

6. Ibid., “League of Nations Treaties,” available at <https://treaties.un.org/Pages/LON.aspx?clang=en> .

7. International Court of Justice, “Cases,” available at www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3 .

8. International Tribunal for the Law of the Sea, “Cases,” available at www.itlos.org/en/cases/ .

9. World Trade Organization, “Chronological List of Disputes Cases,” available at www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm .

10. International Atomic Energy Agency, “IAEA Safeguards 2015,” available at www.iaea.org/sites/default/files/sg_infographic.pdf .

11. UN Security Council, “Sanctions,” available at www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/information .

12. UN Peacekeeping, “Peacekeeping Operations,” available at www.un.org/en/peacekeeping/operations/ .

13. UN Department of Political Affairs, “Overview: DPA Special Political Missions,” available at www.un.org/undpa/en/in-the-field/overview .

14. United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2015*, available at [www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf) .

15. World Bank, “Results Profile: China Poverty Reduction,” March 19, 2010, available at <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2010/03/19/results-profile-china-poverty-reduction> .

16. See, for example, Channing Arndt, Sam Jones, and Finn Tarp, “Opening the Black Box,” UNU-WIDER, 2011, available at www.wider.unu.edu/publication/aid-effectiveness .

17. World Health Organization (WHO), “Smallpox,” 2016, available at www.who.int/topics/smallpox/en/ .

18. WHO, “Poliomyelitis Factsheet,” April 2016, available at www.who.int/mediacentre/factsheets/fs114/en/ .

19. WHO, *Global Tuberculosis Report 2015*, available at www.who.int/tb/publications/global_report/en/ .

20. WHO, *World Malaria Report 2015*, available at www.who.int/malaria/publications/world-malaria-report-2015/report/en/ .

21. UN, *The Millennium Development Goals Report 2015*.

22. Ibid.

23. UN, *The Millennium Development Goals Report 2012*, available at www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202012.pdf .

24. Ibid.

25. Ibid.

26. World Food Programme, “Infographic: All about WFP,” October 23, 2012, available at www.wfp.org/stories/all-about-wfp-infographic .

27. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), “History of UNHCR,” available at www.unhcr.org/en-us/history-of-unhcr.html .

28. UNHCR, “Figures at a Glance,” 2016, available at www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html .

29. Office of the UN High Commissioner for Human Rights, “Calendar of Reviews for 1st Cycle (2008 to 2011),” available at www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/uprlist.pdf .

30. International Criminal Court, “Situations under Investigation,” 2016, available at www.icc-cpi.int/pages/situations.aspx .

31. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2014 Synthesis Report: Summary for Policymakers*, available at https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf .

32. Earth System Research Laboratory Global Monitoring Division, “Research—Ozone Depletion,” available at www.esrl.noaa.gov/gmd/about/ozone.html .

33. World Wildlife Fund, *Living Planet Report 2014*, available at http://awsassets.panda.org/downloads/lpr_living_planet_report_2014.pdf .

34. Security Council Report, “The Veto,” October 2015, available at www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research_report_3_the_veto_2015.pdf .

35. UN Security Council, “Security Council Resolutions,” available at www.un.org/en/sc/documents/resolutions/ .

36. Security Council Report, “January 2014 Monthly Forecast,” available at www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-01/in_hindsight_consensus_in_the_security_council.php .

37. Human Rights Watch, “Rwanda: Justice after Genocide: 20 Years on,” March 28, 2014, available at www.hrw.org/news/2014/03/28/rwanda-justice-after-genocide-20-years .

38. UNHCR, “IDPs—Danger: Safe Areas,” *Refugees Magazine* 103, available at www.unhcr.org/en-us/publications/refugeemag/3b5547d64/refugees-magazine-issue-103-idps-danger-safe-areas.html .

39. John Hudson, “U.N. Envoy Revises Syria Death Toll to 400,000,” *Foreign Policy*, April 22, 2016, available at <http://foreignpolicy.com/2016/04/22/u-n-envoy-revises-syria-death-toll-to-400000/> ; UNHCR, “UNHCR: Total Number of Syrian Refugees Exceeds Four Million for First Time,” July 9, 2015, available at www.unhcr.org/en-us/news/press/2015/7/559d67d46/unhcr-total-number-syrian-refugees-exceeds-four-million-first-time.html .

40. “Funding Shortfall Forces UN Agency to Make Cuts in Food Aid to Syrian Refugees,” UN News Centre, July 1, 2015, available at www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51312#.V7X0taJTCUk .

41. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Humanitarian Funding Update,” December 2015, available at http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Humanitarian%20Funding%20Update_%28GHO%29_30Dec2015.pdf .

42. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Humanitarian Funding Update,” July 2016, available at http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Humanitarian%20Funding%20Update_GHO_31July2016.pdf .

43. Centers for Disease Control and Prevention, “2014 Ebola Outbreak in West Africa,” available at www.cdc.gov/vhf/ebola/outbreaks/2014-west-africa/ .

44. Council on Foreign Relations, “Iraq: Oil for Food Scandal,” October 28, 2005, available at www.cfr.org/iraq/iraq-oil-food-scandal/p7631 .

45. Kofi Annan, *We the Peoples: A UN for the 21st Century* (New York: Paradigm Publishers, 2014).

46. Anton Troianovski and Laurence Norman, “Russian Premier Calls Entanglements a ‘New Cold War,’”

- Wall Street Journal*, February 14, 2016, available at www.wsj.com/articles/russias-medvedev-says-world-is-fighting-a-new-cold-war-1455358705 .
47. Annie Sneed, “Moore's Law Keeps Going, Defying Expectations,” *Scientific American*, May 19, 2015, available at www.scientificamerican.com/article/moore-s-law-keeps-going-defying-expectations/ .
 48. UN Department of Economic and Social Affairs and UN Conference on Trade and Development, *World Economic Situation and Prospects 2015*, pre-release of Chapter 1, p. 6, available at www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_archive/2015wesp_chap1.pdf .
 49. Jim Tankersley, “Robots Are Hurting Middle Class Workers, and Education Won’t Solve the Problem, Larry Summers Says,” *Washington Post*, March 3, 2015, available at www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/03/03/robots-are-hurting-middle-class-workers-and-education-wont-solve-the-problem-larry-summers-says/ .
 50. Human Security Report Project, “Study Shows Major Declines in Armed Conflicts, Genocides, Human Rights Abuse, Military Coups and International Crises,” October 17, 2005, available at www.hsrgroup.org/press-room/latest-news/latest-news-view/05-10-17/Study_Shows_Major_Declines_in_Armed_Conflicts_Genocides_Human_Rights_Abuse_Military_Coups_and_International_Crises.aspx .
 51. International Institute for Strategic Studies, *Armed Conflict Survey 2015* (New York: Routledge, 2015), p. 78.
 52. Ibid.
 53. See “War Machine: Robots to Replace Soldiers in Future, Says Russian Military’s Tech Chief,” *Russia Today*, July 6, 2016, available at www.rt.com/news/349699-russia-future-combat-robots/ ; Armin Krishnan, “Robots, Soldiers and Cyborgs: The Future of Warfare,” *Robohub*, available at <http://robohub.org/robots-soldiers-and-cyborgs-the-future-of-warfare/> ; George R. Lucas, Jr., “Automated Warfare,” *Stanford Law & Policy Review* 25, no. 317, available at https://journals.law.stanford.edu/sites/default/files/stanford-law-policy-review/print/2014/06/lucas_25_stan._l_poly_rev_317_final.pdf ; Quentin Hardy, “Artificial Intelligence for the Next War,” *New York Times*, May 12, 2016, available at www.nytimes.com/2016/05/13/technology/artificial-intelligence-for-the-next-war.html?_r=0 ; and Stuart Russell, “Robots in War: The Next Weapons of Mass Destruction?” World Economic Forum, January 17, 2016, available at www.weforum.org/agenda/2016/01/robots-in-war-the-next-weapons-of-mass-destruction/ .
 54. “Autonomous Weapons: An Open Letter from AI & Robotics Researchers,” Future of Life Institute, July 28, 2015, available at <http://futureoflife.org/open-letter-autonomous-weapons/> .
 55. Scott Gates et al., “Trends in Armed Conflict, 1946–2014,” Peace Research Institute Oslo, January 2016, available at http://file.prio.no/publication_files/prio/Gates,%20Nyg%C3%A5rd,%20Strand,%20Urdal%20-%20Trends%20in%20Armed%20Conflict,%20Conflict%20Trends%201-2016.pdf .
 56. The World Bank, “Population Growth Data,” 2016, available at <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW> .
 57. UN Department of Economic and Social Affairs, “World Population Projected to Reach 9.7 Billion by 2050,” July 29, 2015, available at www.un.org/en/development/desa/news/population/2015-report.html .
 58. Damian Carrington, “World Population to Hit 11bn in 2100—with 70% Chance of Continuous Rise,” *The Guardian*, September 18, 2014, available at www.theguardian.com/environment/2014/sep/18/world-population-new-study-11bn-2100 .
 59. Esteban Ortiz-Ospina and Max Roser, “World Population Growth,” Our World in Data, 2016, available at <https://ourworldindata.org/world-population-growth/> .
 60. Global Migration Data Analysis Centre, “2015 Global Migration Trends,” available at <http://iomgmdac.org/wp-content/uploads/2016/06/Global-Migration-Trends-2015-Factsheet.pdf> .

61. Lyse Doucet, “A Broken System for a Broken People,” BBC, January 6, 2015, available at www.bbc.com/news/world-middle-east-30699835 .
62. UN Department of Economic and Social Affairs, *World Population Prospects: The 2015 Revision*, available at https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf .
63. Food and Agriculture Organization, *The State of Food Insecurity in the World 2015*, available at www.fao.org/3/a-i4646e.pdf .
64. Jared Genser and Irwin Cotler, *The Responsibility to Protect* (Oxford: Oxford University Press, 2011), p. 243.
65. WHO, “Pandemic and Epidemic Diseases,” available at www.who.int/csr/disease/WHO_PED_flyer_2014.PDF?ua=1 .
66. Food and Agriculture Organization, World Organisation for Animal Health, and World Health Organization, “Antimicrobial Resistance,” July 2016, available at www.who.int/drugresistance/policy-package-july2016.pdf?ua=1 .
67. Jeffery Taubenberger and David M. Morens, “1918 Influenza: The Mother of All Pandemics,” *Emerging Infectious Diseases* 12, no. 1 (January 2006), available at http://wwwnc.cdc.gov/eid/article/12/1/05-0979_article#r1 . PBS, “WWI Casualty and Death Tables,” available at www.pbs.org/greatwar/resources/casdeath_pop.html .
68. American Association for the Advancement of Science Climate Change Panel, *What We Know: The Reality, Risks, and Response to Climate Change*, 2014, p. 6, available at http://whatweknow.aaas.org/wp-content/uploads/2014/07/whatweknow_website.pdf .
69. Carbon Brief, “Two Degrees: The History of Climate Change’s Speed Limit,” December 8, 2014, available at www.carbonbrief.org/two-degrees-the-history-of-climate-changes-speed-limit .
70. Brian Kahn, “The Earth Is on Track to End 2015 with an Average 1 Degree C Warming,” *Grist*, November 14, 2015, available at grist.org/climate-energy/the-earth-is-on-track-to-end-2015-with-an-average-1-degree-c-warming/ .
71. See William D. Nordhaus, *The Climate Casino: Risk, Uncertainty, and Economics for a Warming World* (New Haven: Yale University Press, 2013).
72. IPCC, *Climate Change 2014 Synthesis Report: Summary for Policymakers*, 2014, available at www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf .
73. See Halvard Buhaug, Nils Petter Gleditsch, and Ole Magnus Theisen, *Implications of Climate Change for Armed Conflict*, World Bank Group, Social Development Department, available at http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/SDCCWorkingPaper_Conflict.pdf .
74. Stockholm Resilience Centre, “The Nine Planetary Boundaries,” 2015, available at www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries/planetary-boundaries/about-the-research/the-nine-planetary-boundaries.html .
75. UN General Assembly, *Composition of the Secretariat: Staff Demographics*, UN Doc. A/70/605, December 11, 2015, available at www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/605 .
76. Of the 41,081 staff, 20,303 are in non-field operations and 20,778 are in field operations. Ibid.
77. Papa Louis Fall and Yishan Zhang, “Staff Recruitment in United Nations System Organizations: A Comparative Analysis and Benchmarking Framework,” United Nations Joint Inspection Unit, 2012, available at www.unjiu.org/en/reports-notes/jiu%20products/jiu_note_2012_2_english.pdf .
78. Klaus Hüfner, “Total UN System Contributions,” Global Policy Forum, available at www.globalpolicy.org/un-finance/tables-and-charts-on-un-finance/un-system-budget/27505.html .
79. UN Department of Economic and Social Affairs, *Youth Population Trends and Sustainable Development*, May 2015, available at www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/PopFacts_2015-1.pdf .

80. International Labour Organization, “Global Unemployment Projected to Rise in Both 2016 and 2017,” January 19, 2016, available at www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_443500/lang--en/index.htm.
81. United Nations, *Uniting Our Strengths for Peace—Politics, Partnership, and People: Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations*, June 16, 2015.
82. United Nations, *The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts on the Review of the Peacebuilding Architecture*, UN Doc. A/69/968-S/2015/490, June 30, 2015.
83. Security Council Resolution 2282 (April 27, 2016), UN Doc. S/RES/2282; General Assembly Resolution 70/262 (April 27, 2016), UN Doc. A/RES/70/262.
84. United Nations, *The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts on the Review of the Peacebuilding Architecture*, UN Doc. A/69/968-S/2015/490, June 30, 2015.
85. For more concrete recommendations on UN peace operations, see United Nations, *Uniting Our Strengths for Peace—Politics, Partnership, and People: Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations*, June 16, 2015.
86. UN Department of Political Affairs, “How DPA Is Funded,” available at www.un.org/undpa/en/funding.
87. UN Department of Peacekeeping Operations, “Financing Peacekeeping,” available at www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml.
88. Friends Committee on National Legislation, “Preventing War Is 60 Times Cheaper Than Fighting It,” available at http://fcnl.org/issues/ppdc/prevention_60_1_cost_effective.pdf.
89. See “Robotics: Ethics of Artificial Intelligence,” *Nature* 521, no. 7553 (May 2015), available at www.nature.com/news/robotics-ethics-of-artificial-intelligence-1.17611.
90. Accountability, Coherence and Transparency Group, “Better Working Methods for Today’s Security Council,” June 2015, available at <http://centerforunreform.org/sites/default/files/FACT%20SHEET%20ACT%20June%202015.pdf#overlay-context=node/633%3Fq%3Dnode/633>; The Elders, “Strengthening the United Nations,” February 7, 2015, available at http://theelders.org/sites/default/files/2015-04-22_elders-statement-strengthening-the-un.pdf.
91. United Nations, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015, available at <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.
92. World Bank Group and International Monetary Fund, *From Billions to Trillions: Transforming Development Finance*, April 2, 2015, available at [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf).
93. United Nations, *Follow-up and Review of the 2030 Agenda for Sustainable Development at the Global Level*, July 26, 2016, available at www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.60.
94. World Bank Group and United Nations, *Working Together for Development*, 2015, available at www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/WBG-UN-Brochure.pdf; United Nations, “In Peru, UN Chief Meets with World Bank, Highlighting Its ‘Major Role’ in Sustainable Development,” October 12, 2015, available at www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2015/10/in-peru-un-chief-meets-with-world-bank-highlighting-its-major-role-in-sustainable-development/; World Bank and United Nations, “Partnership Framework for Crisis and Post-Crisis Situations,” October 24, 2008, available at <http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/UN-WBFramework.pdf>.
95. United Nations, *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*, 2015, available at www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf.
96. Cate Buchanan et al., *From Clause to Effect: Including Women’s Rights and Gender in Peace Agreements*,

- Centre for Humanitarian Dialogue, December 2012, available at www.hdcentre.org/uploads/tx_news/24ClauserreportwebFINAL.pdf.
97. UN Women, “SDG 5: Achieve Gender Equality and Empower All Women and Girls,” available at www.unwomen.org/en/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-5-gender-equality.
98. UN Secretary-General, *Improvements in the Status of Women in the United Nations System*, August 25, 2014, available at www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/346&Lang=E.
99. See Greening the Blue, “Our Approach,” available at www.greeningtheblue.org/our-approach.
100. High-Level Panel on Humanitarian Financing, *Too Important to Fail—Addressing the Humanitarian Financing Gap*, January 2016, p. 2, available at www.regeringen.se/contentassets/7c58cbe54ef9435db005aca302e8cd25/high-level-panel-on-humanitarian-financing-report-to-the-secretary-general.
101. “Short of Cash, U.N. Cuts Syria Refugees’ Rations again,” Reuters, July 1, 2015, available at www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-rations-idUSKCN0PB4LP20150701.
102. Aid Worker Security Database, “Major Attacks on Aid Workers: Summary Statistics (2005–2015),” August 16, 2016, available at <https://aidworkersecurity.org/incidents/report/summary>.
103. High-Level Panel on Humanitarian Financing, *Too Important to Fail—Addressing the Humanitarian Financing Gap*.
104. See ALNAP, *The State of the Humanitarian System 2015*, available at <http://sohs.alnap.org/>; UNOCHA, “Global Humanitarian Overview 2016,” available at www.unocha.org/stateofaid/; High-Level Panel on Humanitarian Financing, *Too Important to Fail—Addressing the Humanitarian Financing Gap*.
105. David Miliband, speech, ICM retreat on humanitarian engagement, January 14–15, 2016.
106. ALNAP, *The State of the Humanitarian System 2015*.
107. High-Level Panel on Humanitarian Financing, *Too Important to Fail—Addressing the Humanitarian Financing Gap*.
108. Charles Parkinson, “The Year Europe Buckled under the Biggest Refugee Crisis Since World War II,” Vice News, December 31, 2015, available at <https://news.vice.com/article/the-year-europe-buckled-under-the-biggest-refugee-crisis-since-world-war-ii>.
109. Harriet Grant, “UN Agencies ‘Broke and Failing’ in Face of Ever-Growing Refugee Crisis,” *The Guardian*, September 6, 2015, available at www.theguardian.com/world/2015/sep/06/refugee-crisis-un-agencies-broke-failing.
110. Steven Erlanger and Kimiko de Freytas-Tamura, “U.N. Funding Shortfalls and Cuts in Refugee Aid Fuel Exodus to Europe,” *New York Times*, September 19, 2015, available at www.nytimes.com/2015/09/20/world/un-funding-shortfalls-and-cuts-in-refugee-aid-fuel-exodus-to-europe.html?_r=0.
111. Oxfam, “Lack of Funding Leads to World Food Programme Cuts for Syrian Refugees—A Dangerous Development, Says Oxfam,” July 31, 2015, available at www.oxfamamerica.org/press/lack-of-funding-leads-to-world-food-program-cuts-for-syrian-refugees-a-dangerous-development-says-oxfam/; “Lack of Funds: World Food Programme Drops Aid to One-Third of Syrian Refugees,” *The Guardian*, September 4, 2015, available at www.theguardian.com/world/2015/sep/05/lack-of-funds-world-food-programme-drops-aid-to-one-third-of-syrian-refugees.
112. Grant, “UN Agencies ‘Broke and Failing’ in Face of Ever-Growing Refugee Crisis.”
113. Transtec and UNHCR, *Independent Programme Evaluation (IPE) of UNHCR’s Response to the Refugee Influx in Lebanon and Jordan*, January 29, 2015, p. 6, available at www.unhcr.org/5551f5c59.pdf.
114. UN Office of Internal Oversight Services, *Evaluation of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, March 18, 2015.
115. UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2015*, available at www.unhcr.org/576408cd7.pdf.

116. WHO, *Ebola Interim Assessment Panel: Report by the Secretariat*, May 8, 2015, available at http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA68/A68_25-en.pdf.

117. Ibid.

118. Suerie Moon et al., “Will Ebola Change the Game? Ten Essential Reforms before the Next Pandemic. The Report of the Harvard-LSHTM Independent Panel on the Global Response to Ebola,” *The Lancet*, November 28, 2015, available at [www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(15\)00946-0.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(15)00946-0.pdf) .

119. Jeremy Farrar, “All Is Not Well at the World Health Organization,” *Wall Street Journal*, January 22, 2015, available at www.wsj.com/articles/jeremy-farrar-all-is-not-well-at-the-world-health-organization-1421960358 .

120. Human Rights Council Resolution 5/1, June 18, 2007.

121. Index Mundi, “World Demographics Profile 2014,” available at www.indexmundi.com/world/demographics_profile.html ; United Nations Population Fund, *State of World Population 2011: People and Possibilities in a World of 7 Billion*, available at www.indexmundi.com/world/demographics_profile.html .

122. United Nations, “Senior Management Group,” available at www.un.org/sg/en/content/sg/senior-management-group .



777 United Nations Plaza
New York, NY 10017-3521
USA
TEL +1-212-687-4300
FAX +1-212-983-8246

Freyung 3
1010 Vienna
Austria
TEL +43-1-533-8881
FAX +43-1-533-881-11

51-52 Harbour House
Bahrain Financial Harbour
P.O. Box 1467
Manama, Bahrain
TEL +973-1721-1344