

全球可持续发展机构改革

萨沙·穆勒-克莱纳 (Sascha Müller-Kraenner)

引言和概述

40年前，斯德哥尔摩人类环境会议创建了联合国环境规划署（UNEP），里约地球峰会创建了联合国可持续发展委员会（CSD）。40年后，全球可持续发展机构改革再次摆上日程。目前并存的多个机构效率和效力都不高。如果要启动全球绿色发展路线图的新日程、决定新一代可持续发展目标，那么联合国层面的现有机构就必须设立共同遵守的规则、协调全球行动、尤其要注重帮助最不发达国家实现这些目标。

需要改革的不仅是全球可持续发展机构本身，这些机构的筹资方式也要改革。供全球可持续议程使用的资金不但必须增加，而且还要更为永久可靠。必须找到新的资金来源，使用创新性的筹资机制，以弥补日益萎缩的来自传统公共部门的自愿捐赠或基于经济实力的出资的不足。

1992年以后的世界也发生了变化，东西对抗被新的南北对抗取代。过去，北方国家率先做出承诺，同时向较贫穷国家提供融资援助，帮助后者追赶传统发展模式，但这一模式不再行之有效。未来的可持续发展目标必须是适用于所有国家的。中国、印度或巴西等发展中经济体不但在国内取得了可观的发展成就，而且已经参与全球发展融资。共同但有区别的责任原则依然有效，但国家之间的差异比起20年前要复杂

得多，层次也繁复得多。

今日世界，像经合组织作为一方、77国集团+中国为另一方这样的传统联盟依然重要。不过，新联盟和新战略伙伴关系日渐重要，未来亦是如此。欧洲国家（单个国家或作为欧盟联合行动的一部分）和中国之间的关系日益壮大，成为传统的南北方之间建立新伙伴文化的重要范例。

1、从斯德哥尔摩到里约和里约+20

1972年在斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议开启了全球环境治理时代。当时，西方世界对环境问题越来越关注。但印度总理英迪拉·甘地说得没错，贫穷是世界上最严重的环境问题。

1972年的斯德哥尔摩会议诞生了联合国环境规划署（UNEP）。它是第一个将总部设在非洲大陆的重要联合国机构。此后，UNEP促成了多个环境协议，却未能成为随后40年来发展起来的整个全

萨沙·穆勒-克莱纳 (Sascha Müller-Kraenner) 现任全球环境组织“大自然保护协会” (The Nature Conservancy) 欧洲分会执行主任，同时他也是位于柏林和华盛顿的生态研究所的创始人和副所长。他的新作《能源安全》一书，由地球了望出版社 (Earthscan) 于2008年出版。

球环境治理体系的中心和协调机构。UNEP改革被提上日程，一些改革建议将终于有机会在2012年夏天举行的Rio+20联合国可持续发展大会上得到讨论。

1987年，联合国世界环境与发展委员会（由挪威前首相布伦特兰领导）发表《我们共同的未来》（亦称布伦特兰报告），首次提出了可持续发展这一概念。可持续发展被称为拥有三大支柱的发展——也即社会、经济和环境的协调发展，“是既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”。布伦特兰报告是一个超前的报告。它大胆评估了环境和发展政策统一协调的重要性。然而，北方国家的环境议程和南方国家的发展议程之间的紧张，无论是真实的还是感知中的紧张，一直是全球可持续发展辩论中的一大障碍。历年来逐步建立起来的机构，如联合国开发计划署（UNDP）和相对弱勢的联合国环境规划署（UNEP），都体现出这种挑战——而且还不断提醒我们，尽管这两大机构以及其它机构已经成功进行了多次合作，但环境和发展两大目标仍然没有统一起来。

1992年适逢斯德哥尔摩会议召开20周年，联合国环境与发展大会在里约热内卢召开。这是冷战结束后精心设计的、旨在讨论和建立全球治理新模式的一系列全球峰会之一。里约会议是那个时代召开的峰会里令人记忆最为深刻的——也可以说是最有成效的，不过这一点还有争议。后来里约会议又被称为“地球峰会”。这是一项特别的荣耀，证明了基于社会、经济和环境发展三大支柱的可持续范式与日俱增的重要性。

里约会议的成果包括一个政治宣言（《里约环境与发展宣言》）、一个纲领性的《21世纪议程》¹，《联合国气候变化框架公约》，《生物多样性公约》、《联合国森林原则》，以及争取建立一个新的沙漠化公约的协议。

1992年12月在联合国经济及社会理事会（EcoSo）之下建立了可持续发展委员会（CSD），其任务是推进《21世纪议程》的实施。然而，CSD的年度峰会上达成的具体成果很少，导致后续年会的政治重要性日减，与会的高官和部长越来越少。目前，CSD迫切需要改革，也许改革的结果就是干脆取消CSD，或者用一个更高层、更具政治意义的论坛来取代。

与此同时，两份里约公约的缔约国定期会议依然主导着气候和生物多样性政策领域，是一个高级别论坛，并且逐步制定了具有法律约束力的机制。现在，支持两大公约的秘书处组织越来越庞大。直接向联合国秘书长报告的气候公约秘书处已成为联合国全球环境治理体系中除UNEP之外的第二个核心。生物多样性公约（CBD）秘书长仍向UNEP报告，CBD秘书处的规模仍然很小。

气候公约秘书处的影响力日增，同时气候变化这一重大议题的治理权却始终不在UNEP。这两者结合，进一步削弱了UNEP在联合国环境治理体系中的核心地位。

里约会议十年后，又一次重大的联合国可持续发展峰会在南非约翰内斯堡召开。除了《约翰内斯堡行动计划》，此次峰会还通过了一个微不足道的非约束性文件，建立了一些公私合作伙伴关系，可以作为Rio+20峰会生成的类似可持续发展伙伴关系的楷模。

约翰内斯堡峰会的间接成果包括：创建国际可再生能源署（IRENA），一些著名的公民社会行动，如UNDP颁发的年度赤道奖，以及遍布世界的草根型可持续行动。

不过，约翰内斯堡峰会未能解决国际可持续发展治理体系所面临的严重压力。最值得一提的是，联合国环境规划署（UNEP）改革未能进入议事日

¹ 里约地球峰会的主要成果是可持续发展行动计划。该计划是联合国组织、各国政府和主要团体在促进可持续发展和所有其它领域采取的全球、各国和地方性行动的全面蓝图。

程，而被普遍认为效率低下的可持续发展委员会（CSD）几乎不需改革，只需微调其议事日程和会议计划。

2、Rio+20 议程

联合国大会接受巴西提出的召开Rio+20峰会邀请时，设定了三大目标：

- 重新对可持续发展做出承诺
- 评估已有承诺的兑现情况和差距
- 应对新兴挑战

此外，为实现上述目标，还厘定了两大主题：

- 在可持续发展和减贫的同时发展绿色经济
- 可持续发展的制度框架

联合国于2012年1月10日发表的原始草案是如何将这一相当抽象的议程具体化的最早指南。该原始草案吸收了来自各国、联合国各机构及包括企业、工会和公民社会团体在内的其它利益相关者的意见。

向绿色的、资源高效利用的“绿色经济”转型不但是发达国家的议程，而且也同样是发展中国家的议程。绿色经济将超越低碳发展范式，采用更宽广的资源可持续使用的视角，应对包括气候变化在内的多个挑战。这就意味着要把能源发展和水等其它自然资源的可持续开发、农业和土地利用结合起来。Rio+20的重点将不是签订新的全球协议，而是形成有关绿色发展范式的新共识，把提供生态系统服务放在发展的中心位置，建立有偿利用自然的机制。

Rio+20需要回答一些根本性的问题，如，在全球范围内，怎样让13亿人用上电，怎样为12亿人摆脱水资源稀缺的困扰，怎样为10亿多失业或半失业人口找到工作，怎样帮助5亿年轻人做好在今后十年加入劳动力大军的准备。

为了发展绿色经济，事关发展、融资和能力建设的国际框架及制度必须转向，以提供一系列金融、技术和能力建设工具，帮助发展中国家获得国际援助，支持后者改变国内战略和行业发展

的主次排序，制定出一套相应的国际承诺和支持体系。

下文将对可持续发展制度框架如何改进做出详述。

2012年里约峰会预备性会谈上提出的一个最有前途的建议后来进入了原始草案。该建议是，制定一套新的可持续发展目标，同联合国千年发展目标7“确保环境的可持续能力”形成互补。可持续发展应成为2015年后全球发展框架的基石。这个新框架应体现珍视并维护地球自然系统的重要性。生物多样性保存和生态系统保护服务应成为各级决策流程的一部分，投资于自然资本应成为新的可持续发展目标之一。新的可持续发展目标应包括对自然资本的投资、提供生态系统评估和保护服务、绿色基础设施，并且应该兼顾陆地环境和海洋环境。

地球承载力需要定期评估，这样才能制定出更好的食品安全、水安全以及消除贫困的目标。维持健康的自然系统是实现联合国千年发展目标等社会经济目标的关键。因此，新的可持续发展目标文件应该指出，自然资本是2015年后发展框架的基石，必须制定出适当的自然资本措施并定期修改。

3、可持续发展制度框架

显然，目前的可持续发展制度框架（IFSD）需要在全世界、区域、国家、省州和地方层面上进行改革、加强，要把协调工作做得更好，并且更为连贯一致。

设计未来的可持续发展制度框架时，必须确保它具备过去十年间历次讨论所认同的几大关键职能。它应当保证包括最高层级领导力在内的政治领导力、连贯性、协调性、更强大的科学政策界面、实施的效力和效率、进展监控和回顾、透明性、问责、主要群体和非政府行为体的广泛参与和有效交往。任何改革必须促进现有进程之间的协同增效，避免叠床架屋，消除不必要的重叠，在最大程度上有效运用金融资源，减少行政负担，将现有安排发扬光大。

联合国原始草案已经包含一些改进可持续发展制度框架的选项。主要的提议是将UNEP升级为一个同联合国体系内其它机构平级的新型专门机构，改革可

持续发展委员会（CSD），创建一个名为“未来世代监察员”的新机构。

其它影响更为深远的想法和提议，如创建世界环境组织（WEO）、将UNEP和UNDP合并为联合国可持续发展组织（UNSDO），未能获得必要的政治支持，已从议事日程上删除。

为了全面实现绿色经济，应当建立一个新的联合国专门机构。联合国全体会员国均可加入。这样的话，不但能赋予该机构更大的正统性，而且还能为机构改革后所需完成的任务提供更为充足和可预测的融资。可持续发展的融资是个关键问题，下文将展开讨论。这个机构得到授权，不但专注于环境，而且还要专注于如何将自然资源管理更有效地融合到经济决策中。因此，Rio+20成果文件应当提倡建立一个新的联合国专门机构，就如何通过投资于自然资本来促进经济发展提供咨询建议。

虽然改善国际环境治理最为迫切的任务是改革UNEP，但可持续发展制度框架（IFSD）这一更广泛的议程应该由一个不只关注环境议程的主体来推进。然而目前，里约会议创立的、负责监控和促进21世纪议程实施的可持续发展委员会（CSD）在很大程度上不起作用。因此，可持续发展委员会（CSD）应该转型为更高层级的可持续发展理事会，负责加强和整合可持续发展的三大支柱。

也有建议说，应当任命一个未来世代监察员，专门负责倾听来自整个联合国体系及全球公民的有关可持续发展的意见，直接向联合国大会报告。该监察员还应在信息扩散、公众参与决策和获得环境正义方面提高帮助。

4、可持续发展机构的融资选择方案

Rio+20成果宣言的原始草案的“执行方法”项下提到了融资问题。该文件正确地呼吁，在可持续发展过程中，资源分配要分清主次，要符合发展中国家的优先权和需求，要增加向发展中国家提供的可持续发展融资。

当前，国际可持续发展治理体系的融资体系由多

个双边和多边机制组成，因而很难估计出究竟有多少钱流入了该体系。虽然过去几十年来，供可持续活动使用的资金总体呈上升趋势，但相比实现不同目标（如缓解气候变化、适应气候变化或保护生物多样性）所需的预算，缺口还很大。

增加融资是一个方面，资金来源的多元化是另一个方面，这样才能避免对个别捐赠人的过度依赖，提高经费的可预测性。理想的融资机制应该在很大程度上独立于捐赠国的预算决策。目前已产生了若干个“新式创意”融资机制的选择方案（有别于传统融资，如捐赠国国家预算中的承诺）。目前，传统捐赠国的公共预算压力重重，任何在新近的哥本哈根峰会气候变化“快速启动”项目资金承诺以外的承诺将会很难兑现。虽然气候变化是个极为重大的挑战，但它不是发展中国家面临的唯一的可持续领域的挑战。其它挑战也需要投入必要的财政资源。因此，从创新的私人渠道获得资金将会变得比以前更重要。

为了支持可持续发展制度框架的必要改革，并满足其它迫切的发展需求，尤其是里约会议的融资需求，须采取下列战略：

- 引入可预测的、经过评估的资金投入体系，改革政府对IEG的资金投入；
- 调动私人资金；
- 支持慈善投资；
- 基于市场的工具（碳市场；有偿使用生态系统服务）；
- 付费使用“全球公域”，包括空运和海运税，以及新创建的金融交易税中的部分收入流；
- 取消有害环境的补贴，特别是对能源业、林业、农业和自然资源开采业的补贴。

5、合作开启新世界

1992年里约会议召开时，世界处于一个不同于现在的乐观时代。当时的信念是，冷战结束了，联合国体系终于能够着手创建新一代的国际协议，在全球治理框架下全面解决全球变化带来的挑战。

里约会议前谈判的主要矛盾存在于南、北方国家之间。北方国家组成的经合组织世界（即欧洲、美国、日本）同发展中国家组成的77国集团（G77）以及中国意见不合。公民社会组织和其它主要团体首次在筹办全球峰会过程中扮演了重要角色，并且自此之后在国际组织中占有一席之地，身份可以是观察员、监督员，也可以是利益相关者。

2012年里约会议召开时，经合组织世界和77国集团加中国这两大板块稳定不再。在以往的全球环境谈判中，欧洲和美国一直是盟友。但自从美国退出《京都议定书》以来，两者之间关系相当紧张。77国集团内部出现了差异化，中国、印度或巴西这样的新兴政治经济大国自成一派，主要来自亚洲和拉丁美洲的中等收入国家为一派，最不发达的国家为一派，还有一些特殊利益集团，如发展中小型岛国或出口石油的欧佩克组织成员国。

德班气候大会揭示，旧有的联盟关系不复存在。欧盟和一些中等收入发展中国家形成的卡塔赫纳联盟希望迅速行动，形成一个具有约束力的国际气候协议。该联盟在德班峰会筹备过程中扮演了重要角色。德班会议期间，欧盟还和那些自视为气候变化最早牺牲品、并因此要求快速发展的新兴经济体和发达国家一样采取果断减排行动的小型发展中岛国及非洲国家结盟。

中国处在新兴的可持续发展全球政治的中心，可以在南北世界之间搭起沟通的桥梁。中国在“基础四国（BASIC²）”的扮演关键角色。中国在20国集团中作用突出。该集团可能很快会发展成一个不仅讨论经济和金融议程、而且也会讨论包括气候变化在内的更广泛的可持续发展议题的论坛。

欧盟和中国之间的关系可以发展为多极全球体系下的一个核心关系。欧洲和中国均认为联合国应统领国际法律。双方民众和领导人均展现出对应对气候变化的果断行动的持续、强大支持。双方企业和社会进

行技术开发合作，尤其是可再生能源、能效提高技术和可持续城市发展领域的技术开发合作，前景广阔。

中国和欧盟还应携手努力，为打造一个强有力的、有效的可持续发展国际治理体系而奋斗。其中很重要的一点是共同应对最不发达国家、小型岛国和其它处于气候变化前沿的国家在未来所面临的挑战。

² 哥本哈根气候峰会前巴西、南非、印度和中国组成的政治联盟，目的是在联合国气候谈判中协调四国的立场。

参考文献:

Council of the European Union: Rio+20: Pathways to a Sustainable Future, Council Conclusions, March 9, 2012

German Advisory Council on Global Change: World in Transition. A Social Contract for Sustainability, WBGU Berlin 2011

Ivanova, Maria: Financing Environmental Governance. Lessons from the United Nations Environment Programme; Governance and Sustainability Issue Brief Series, Brief 1, Center for Governance and Sustainability, University of Massachusetts, Boston, 2011.

UNEP: Towards a Green Economy. Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication, UNEP 2011

United Nations: The Future we Want (Zero Draft), January 10, 2012

World Commission on Environment and Development, Our Common Future (Oxford: Oxford University Press, 1987)

往期简报

第1期

二十国集团：一个致力于可持续发展的、新的全球治理框架？
托马斯·弗斯（Thomas Fues）

第2期

全球化挑战背景下的全球工会联盟
托斯藤·米勒、汉斯-沃尔夫冈·普拉策、施坦方·吕卜
（Torsten Müller, Hans-Wolfgang Platzer and Stefan Rüb）

第3期

新加坡：独大型政党制度下的去政治化公民社会？
陈思贤（Kenneth Paul Tan）

第4期

德国住房政策：一个最佳实践典范？
比约恩·埃格纳（Björn Egner）

第5期

中国行政赔偿制度的演变与新近发展
杨寅（Yang Yin）

第6期

出口拉动型增长的终结：对新兴市场和全球经济的影响
托马斯·佩利（Thomas I. Palley）

第7期

政党、党员动员与权力管理：以德国为例
盖尔特·米尔克（Gerd Mielke）

第8期

核能的末日？国际能源政策转变思想的时候到了
妮娜·内策尔（Nina Netzer）

第9期

中国经济转型与城镇“生育收入惩罚”
贾男（Jia Nan）、董晓媛（Dong Xiao-yuan）

第10期

欧洲的排放交易体系：低碳经济的高效力高效率工具
汉斯-约阿希姆·齐新（Hans-Joachim Ziesing）

第11期

以蜗牛般的速度前进：德国从妇女选举权到性别平等政策
贝瑞克斯·波维尔（Beatrix Bouvier）

第12期

社会性别预算：一种性别平等政策的战略
伊丽莎白·科拉策、芭芭拉·施蒂格勒
（Elisabeth Klatzer and Barbarb Stiegler）

第13期

国际能源政策的重要转折点：中国的关键角色
弗里德曼·米勒（Friedemann Müller）

第14期

家庭政策和生育率：欧洲国家的现象和挑战
索尼娅·布卢姆（Sonja Blum）

简报特刊

家政工人的保护——挑战及展望
艾伯特基金会上海办公室，2011年5月

简报特刊

政策制定过程中的智库：它们起作用吗？
艾伯特基金会上海办公室，2011年9月

艾伯特基金会其他出版物**中国、欧盟与拉美：当前议题与未来合作**

主编：克敏（Birte Klemm），牛海彬

上海：上海人民出版社，2011

老年人护理与护理保险：中国、德国和日本的模式及案例

主编：蓝淑慧（Susanne Langsdorf），鲁道夫·特劳普梅茨（Rudolf Traub-Merz），丁纯

上海：上海社会科学院出版社，2010

劳动关系比较研究：中国、韩国、德国/欧洲

主编：鲁道夫·特劳普梅茨（Rudolf Traub-Merz），张俊华

北京：中国社会科学出版社，2010

Comparative Industrial Relations: China, South-Korea and Germany/Europe

Rudolf Traub-Merz and Junhua Zhang (eds.), Beijing: China Social Sciences Press, 2010

地方决策中的公众参与：中国和德国

主编：刘平，鲁道夫·特劳普梅茨（Rudolf Traub-Merz）

上海：上海社会科学院出版社，2009

中欧非合作：机遇与挑战

第六届全球治理上海会议（2008年3月14-15日）论文集

主编：闫瑜

上海：艾伯特基金会与上海国际问题研究院，2008

Current Situation and Future Prospects of Asia-Europe Security Cooperation.

Proceedings of the Fifth Shanghai Workshop on Global Governance.

Katharina Hofmann, Katja Meyer and Yan Yu (eds.), Shanghai: FES and Shanghai Institutes for International Studies, 2007

About Friedrich-Ebert-Stiftung

The Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is a private cultural non-profit institution committed to the ideas and basic values of social democracy. It was founded in 1925 and aims to further the political and social education of individuals in the spirit of democracy and pluralism. Its international cooperation connects the Friedrich-Ebert-Stiftung with partners in more than 100 countries all over the world. The international cooperation of the FES strives for facilitating participation, pluralism, rule of law, social justice and non-violent conflict resolution in different societies.

Learn more about FES: www.fes.deLearn more about FES in China: www.fes-china.org

Contact

Friedrich-Ebert-Stiftung (Beijing), Ta Yuan Diplomatic Compound, Building 5, Entrance 1, 12th Floor, Office 5-1-121, Xindong Lu 1/Chao Yang Qu, 100600 Beijing, VR China

Friedrich-Ebert-Stiftung (Shanghai), 7A Da An Plaza East Tower, 829 Yan An Zhong Lu, Shanghai 200040, VR China

Briefing Paper

To subscribe the Briefing Papers send an e-mail to: subscribe@fes-shanghai.orgTo unsubscribe send an e-mail to: unsubscribe@fes-shanghai.org

The opinion voiced in this publication is that of the authors and does not necessarily reflect the opinion of FES.

Imprint: Reform of Global Sustainable Development Institutions. Shanghai: FES-Shanghai Office, 2012.

Responsible: Catrina Schläger, Resident Director, FES Shanghai Coordination Office for International Cooperation