

# 四

**大小各国：  
提供全球公益物  
和应对重大风险的  
全球新政**

## 四. 大小各国： 提供全球公益物和应对重大风险的全球新政

60. 国家一级的重续社会契约和更强的代际团结必须体现在一项全球新政中。COVID-19疫情提醒我们，在人类历史上，我们从未如此紧密关联，相互依存。国际合作缓解了COVID-19疫情造成的一些危害，但应对疫情工作也暴露了一个事实：在最需要多边行动的时候，多边行动的有效性却存在严重差距。接下来会摆在我们面前的是可能更为极端甚至是生死攸关的威胁，若要为此作好准备，对这些差距就绝不可视而不见。为了让取得突破的情景成为现实，需要在行之有效的做法和已经取得的成果基础上，严肃认真地重新制定全球一级集体行动的原则和做法。

### A. 保护全球公域和提供全球公益物

61. 全球公域和全球公益物这一对概念用于各种不同的背景和领域，包括法律和经济学。虽然这两个概念没有商定的定义，但就我们的目的而言，它们是认真审查我们的现状的一个有用起点。**全球公域**通常指我们所有人共享并从中受益的自然或文化资源。其中包括传统上认为的四个在国家管辖范围以外的公域，即公海、大气层、南极洲和外层空间，所有这些公域现在都面临危机。公益物被理解为那些提供给并造福于全社会的产品和服务，在国家一级可能包括道路照明、消防部门、交通管制

或清洁水。有些**公益物**长期以来一直被认为具有**全球性质**，因为它们不能由任何一个国家独自充分提供，并且关系到全人类的福祉。传统上，这些公益物从全球的和平夙愿，到诸如国际民用航空管制等实际做法，不一而足。归根结底，这些珍贵领域的独特之处在于，保护它们是一项我们只能共同承担的日益紧迫的任务。尽管如此，多边体系却尚未就所需的战略、投资或团结合作作好准备，致使我们所有人都容易受到危机的影响，比如在全球公共卫生方面，如COVID-19所示；在全球经济和金融体系方面，如2008年金融危机和当前COVID-19带来的冲击；在地球健康方面，导致我们现在面临气候变化、生物多样性丧失和污染这三重地球危机。

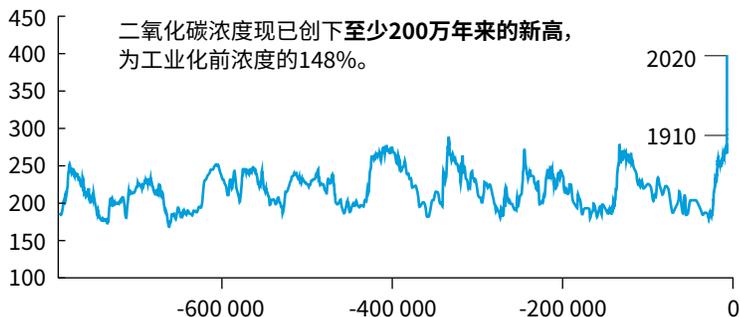
62. 在关于七十五周年和我们的共同议程的协商中，最强烈的呼吁之一是加强对我们的全球公域和全球公益物的治理。这不需要新的机构，而是需要新的决心和合作方式，以适应我们面临的挑战，适应有能力为解决方案作出贡献的各种行为体(公共、民间和私人)并存的情况。是在全球范围取得突破，还是出现崩溃的情景，取决于我们现在作出的选择。这些选择最终掌握在会员国的手中，其他相关利益攸关方也可助一臂之力。

## 预计全球公域恶化情况

### 大气

#### 800 000年来大气二氧化碳浓度的变化趋势

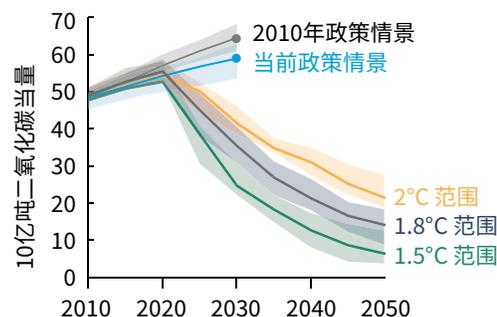
全球二氧化碳浓度平均值  
百万分率



来源：美国环境保护局，2020年

#### 各种情景下的全球温室气体排放量预测值

注：预测没有考虑2021年初宣布的承诺。



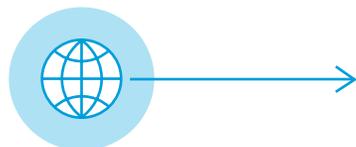
来源：环境署，2020年

### 外层空间

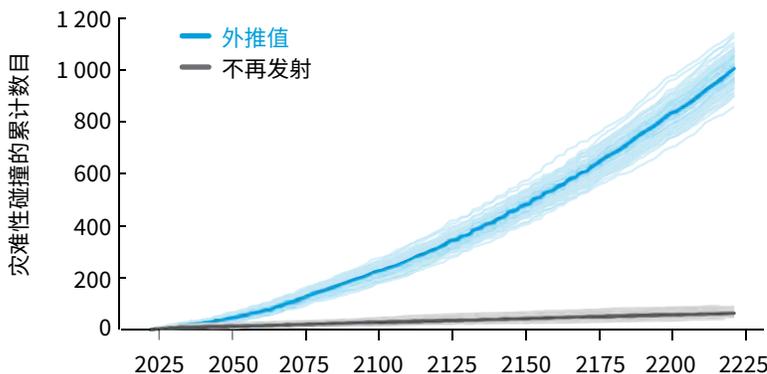
随着轨道中物体的密度增加，发生碰撞的可能性也随之增加，每次碰撞都将产生更多碎片，引发连锁反应，可能使后人无法使用外层空间。

#### 外层空间碎片

来源：欧洲航天局，2021年



近地轨道(2 000公里)

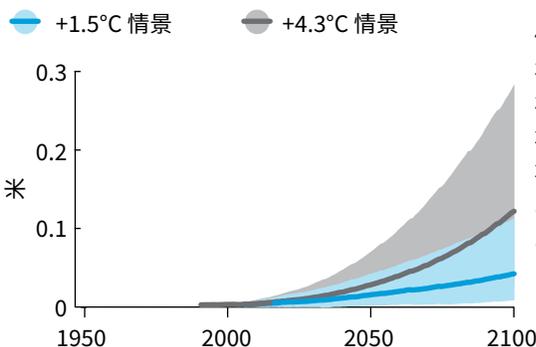


### 南极

#### 南极冰盖质量损失

来源：政府间气候变化专门委员会，2019年

以海平面当量表示，相对于1986-2005年的变化

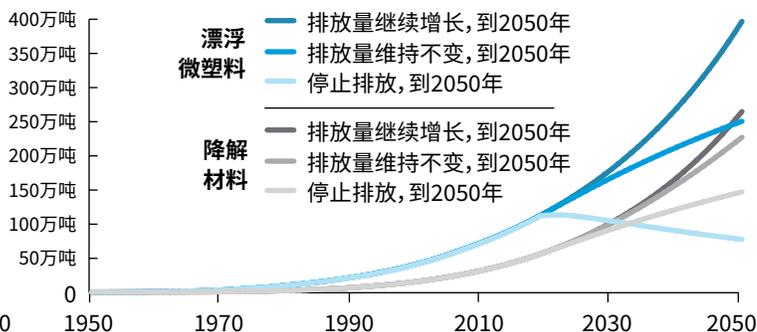


### 公海

#### 预计海洋污染

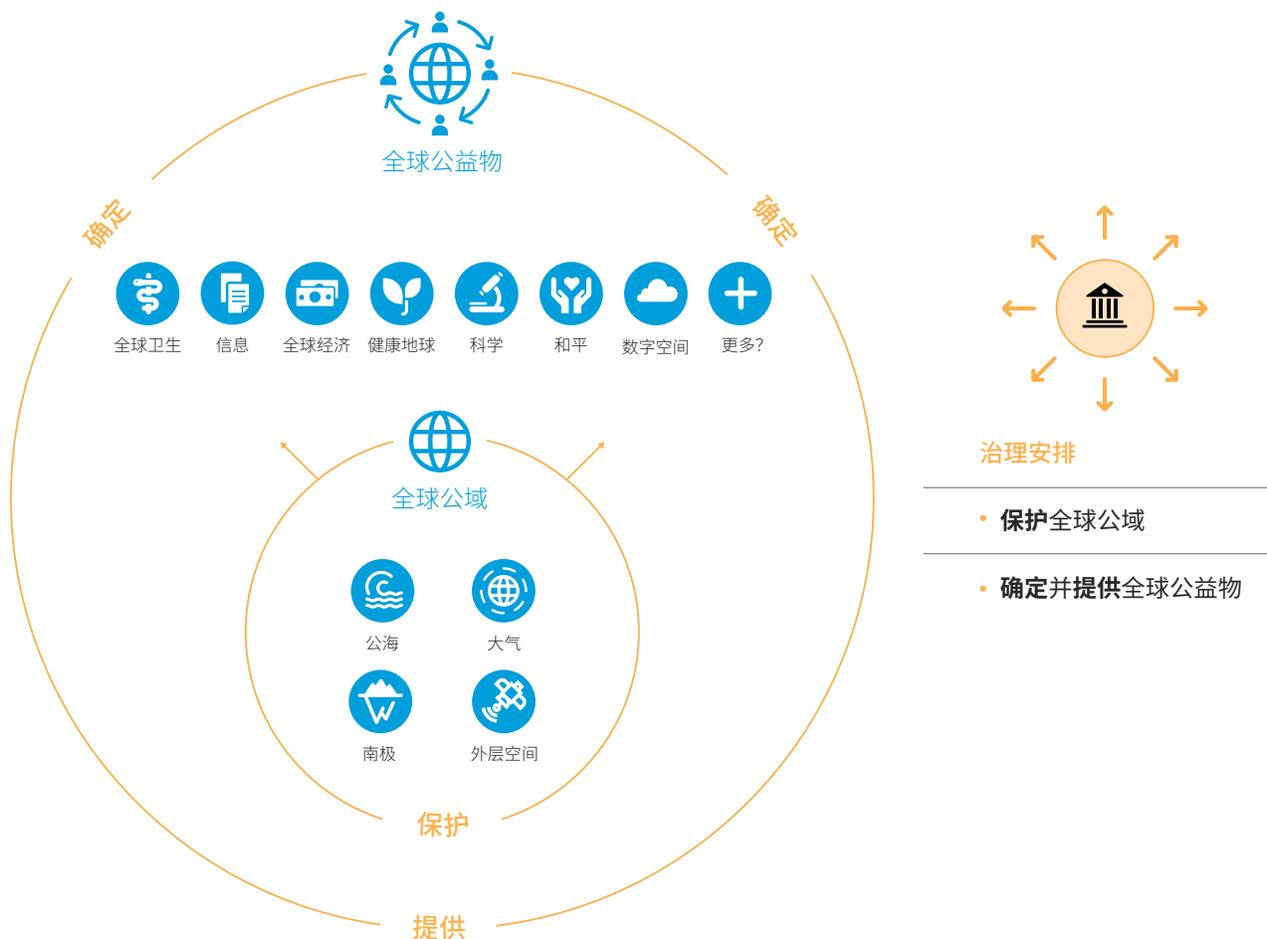
来源：Lebreton等，2019年

随着累积的塑料废物缓慢降解为更小的碎片，即使在最大力度的情景下(到2020年不再向海洋排放)，海洋微塑料含量到本世纪中叶仍有可能翻倍。



## 全球公益物和全球公域

提供和保护



63. 根据我们的广泛协商和《七十五周年宣言》给予的指导，我在下文列举一些国际关切的领域。据认为，这些领域是需要采取行动的全球公益物。我还考量如何才能更好地服务于或保护这些全球关切领域。在一些领域存在强有力的协议和势头，但这些协议和势头要么与挑战的严重性不相称，要么缺乏落实，而在另一些领域，协议或路线图要么陈旧过时、不成体系，要么刚刚起步。

### 全球公共卫生

64. 我们不理会可能发生大流行病的警告，也未能在病毒开始肆虐后更有效地合作，由此造成的代价将影响未来几代人。我们必须确保永不重蹈覆辙。建立机制，将卫生作为一种全球公益物，以防患于未然的方式进行有效管理，这对人类自身生命的可持续性和安全至关重要。为了落实本报告中提出的许多提议，我们必须首先努力结束疫情并实现疫后恢复。我们还必须解决原本就导致我们如此易受病毒侵害的差距和不平等问题，在已经奏效的做法之上再接再厉，从没有奏效的做法中吸取教训。

65. 全球公共卫生治理工作资金不足、各自为政，并且由于缺乏促进公平的激励因素而扭曲。近几十年来，为应对具体危机作出了一些改进，但并非总是持之以恒地实行或加以充分落实。全球领导力受到阻碍，原因是世界卫生组织(世卫组织)授权有限，资金也长期不足，该组织20亿美元年度预算的80%依赖专用捐助，这有损该组织的独立性和履行任务的能力。然而，即便面前是这些必须处理的棘手问题，也切不可忘掉已经取得的成绩。这些成绩要部分归功于强健的伙伴关系生态系统，还有最近采取的加强世卫组织、《国际卫生条例(2005)》和非洲疾病预防控制中心等区域能力的措施。如果病毒在十年前或更早时候暴发，后果将更加可怕。COVID-19有效快速检测、治疗和疫苗的研发工作前所未有，经过改进的卫生监测、科学进展和公私伙伴关系在其中起到了至关重要的作用。

66. [大流行防范和应对独立小组](#)的建议提供了一个重要起点。我支持该小组的许多结论，并提出以下补充建议。

67. 多边主义近期面临的重大考验是结束COVID-19疫情的工作，特别是为此赢得疫苗与病毒变种的赛跑。截至2021年7月中旬，全球已接种了超过34亿剂疫苗，但接种方式有失均衡，使我们所有人都易受病毒侵害。我们需要超过110亿剂疫苗才能使全球人口跨越70%的疫苗接种率门槛，这一接种率可能会终止疫情的急性阶段。为此需要作出有史以来规模最大的公共卫生努力。简言之，世界需要确立一个**全球疫苗接种计划**，做到：(a) 以COVID-19疫苗全球获取(COVAX)机制为平台，至少将疫苗产量提高一倍，确保公平分配；(b) 在实施和资金筹措上进行协调；(c) 支持各国为推出免疫接种计划作好准备、建设能力，同时解决“疫苗犹豫”这一严重问题。为实现此计划，我已呼吁成立一个紧急工作队，将具有疫苗产能的各国、世卫组织、全球疫苗免

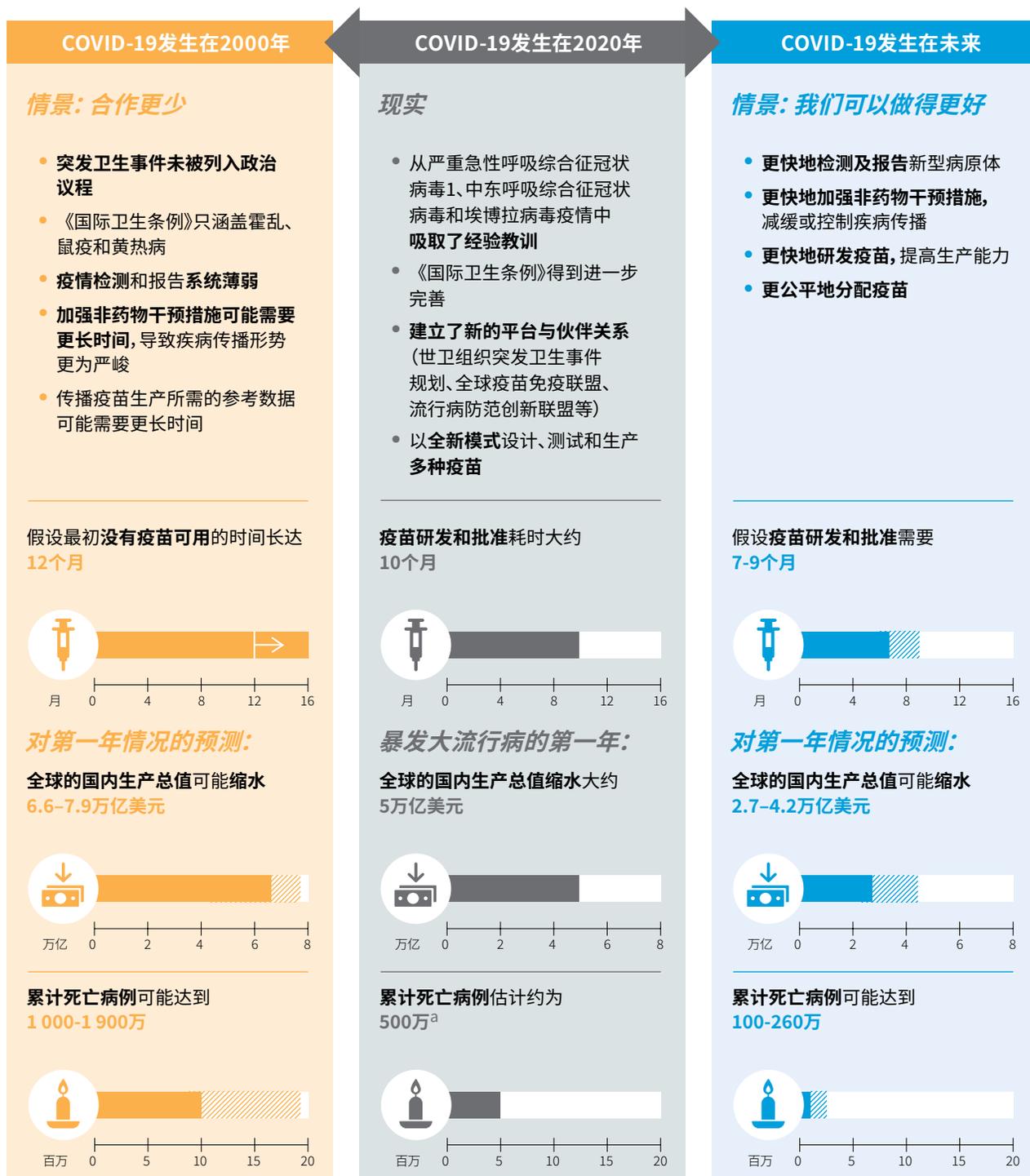
疫联盟、能与相关制药公司及生产商开展业务的国际金融机构及其他关键利益攸关方召集在一起。为支持这方面的努力，需要更多地分享技术和专门知识，包括加强和建设世界各地的当地生产能力。重要的是持之以恒地作出努力，这样我们才能更好地为应对下一次突发卫生事件作好准备。



© 世界银行/Vincent Tremeau

68. 全球卫生的长期治理工作必须更加注重预防、防范和公平问题。有几个领域迫切需要采取集体行动。首先，必须加强**世卫组织的独立性、权威性和资金供应**。这包括以完全不指定用途的资源、增加供资以及为预算其余部分有序充资的程序为基础，提高财务稳定性和自主权。按照独立小组的建议，还需要增强世卫组织在规范、政策和技术指导与评价以及充分获取信息和分享信息方面的能力。世卫组织需要在紧急应对大流行病方面发挥领导和协调作用，世卫组织各国家办事处必须具备资源和条件，以回应各国政府提出的技术请求，支持大流行病防范和应对工作。

## 开展合作的理由：可能的COVID-19替代轨迹



来源：联合国基金会和Metabiota公司，2021年。

注：这些估计基于对不同程度多边合作下COVID-19大流行的可能轨迹和影响所作模拟。这些模拟使用当前的人口统计和人口流动数据，涵盖从疫情伊始至2021年2月28日期间，大约相当于危机第一年。

<sup>a</sup> 这是对累计死亡病例的估计数；由于存在漏报情况，同期报告的COVID-19病例和死亡病例低于估计数。

69. 其次，需要通过最高层持续不懈的政治承诺和领导，加强**全球卫生安全和防范**(特别是对大流行病防范的投资，但也是针对一系列更广泛的潜在卫生挑战)。我鼓励各国考虑独立小组提出的建议，包括为应对未来卫生危机更新国家防范计划和建立普遍定期同行审议程序，以促进国家间相互问责和相互学习。防范和应对大流行病的国际体系，包括确保早期发现、世卫组织独立核查能力和遏制新出现病原体的各种制度，必须得到充足和可预测的资金，可为此建立一个以现有全球卫生筹资机制为基础的机制，以减少碎片化问题。我鼓励各国按照[二十国集团大流行防范和应对全球公域经费筹措高级别独立小组](#)的建议，共同承诺增加大流行防范和应对方面的国际筹资。我们还需要一套更强大的工具来确保《国际卫生条例(2005)》得到遵守。在这方面，世卫组织成员国为达成一份防范和应对大流行病文书所作的努力值得欢迎。下文建议的应对复杂紧急情况平台也将在未来发生大流行病时有用武之地，以补充世卫组织为加强其全球监测系统和宣布国际关切的突发公共卫生事件而采取的措施。

70. 第三，应在ACT加速计划模式的基础上，加快低收入和中等收入国家的**产品开发和卫生技术获取**，特别是针对被忽视或新出现的传染病，以及更广泛的健康威胁，如抗微生物药物耐药性。这将需要更具韧性的制造业和供应链，包括在区域一级，还需要将研发投资与卫生成果而非利润挂钩的激励措施，如奖励制度或卫生影响基金，以促进未来创新。在公共资金已注入研发的协议中，可以进一步考虑技术转让和自愿许可承诺。

71. 最后，COVID-19显示了全球卫生危机的深刻社会影响。一些国家政府已采取措施落实全民健康覆盖，包括心理健康覆盖。我敦促所有国家毫不拖延地这样做。旨在处理卫生问题社会决定因素的措施也至关重要。这意味着通过“一体化卫生”、减少污染、消除粮食体系风险、减少贫困和性别不平等以及促进全球生物安全等概念，确认人、动物和植物及其共享环境之间的相互关联。

### 惠及所有人的全球经济

72. 我们易受经济冲击的影响，COVID-19疫情不过是对这种脆弱性的最近一次提醒。为应对2008年危机，避免世界性衰退，对全球体系迅速作出了改进，但各国经济政策中的盲点继续折射到全球层面，包括往往以利润和增长这些狭隘的短期衡量标准来评判成功与否，商业做法激励机制步入歧途，将股东利益置于所有其他利益攸关方利益之上。这场疫情还暴露出其他问题，尤其是国内生产总值作为确定国际支持的门槛存在局限性，未能顾及其他风险和脆弱性，国际贸易和供应链缺乏韧性，整个系统没有长远观，不能商定对全球疫苗运动进行足够投资，而这一运动可在[2021年拯救50万人的生命，到2025年为全球经济增加9万亿美元](#)，这一回报远远超过了500亿美元的预计费用。

73. 可持续和公平的全球经济具有全球公益物的特征，需要强有力的国际合作，同时需要重新思考经济、人类和地球之间的相互依存关系。经济治理在太大程度上由少数国家和金融行为体驱动，与其他国际议程制定和决策领域相隔离，尽管[国际货币基金组织\(基金组织\)](#)和[世界银行](#)等正在作出值得欢迎

的努力，以便更好地顾及可持续发展、人权以及防范和复原力。本着以往关于成立经济安全理事会的建议的精神，基于在疫情期间所见的合作，我提议**二十国集团成员与经济及社会理事会成员、秘书长和国际金融机构负责人每两年举行一次国家元首和政府首脑级别峰会**，致力于建设更可持续、更具包容性和更具韧性的全球经济。这将使我们能够更有系统地结合有关机构各自的优势，更充分地利用可持续发展筹资问题政府间进程的后续行动。该两年度会议可推动的紧迫事项包括：可持续发展的超长期创新筹资、促进所有有需要的国家实现绿色和公正转型的可持续发展目标“投资推动”、旨在促进创新的更灵活的研发激励措施以及解决国际债务架构长期缺陷的进程。还可以努力就“最后一英里联盟”达成协议，目的是作为实现可持续发展目标的一部分努力，促进和提升政策行动，帮助那些落在最后面的人。

74. 一个更公平、更具韧性的多边**贸易体系**将是开放、基于规则、透明和非歧视性的体系。世界贸易组织(世贸组织)正在重振活力、与时俱进，以考虑到21世纪的现实，比如为中小微型企业和妇女参与国际贸易提供机会的电子商务和数字经济。不过，还需要努力使国际贸易与绿色和循环经济接轨，包括为此扩大关于环境商品和服务的谈判。我们必须摆脱为求贸易最大化而不惜一切代价、造成巨大外溢效应的保护主义做法，转向一种激励采取改善福利的做法和通过有效多边贸易协定的体系。这也意味着促进和重视发展中国家的技术能力、创新和韧性，包括为此在知识产权、技术转让、贸易便利支持和约束使用贸易限制措施方面提高灵活性，特别是在全球疫情的情况下。恢复有效的争端解决机制以便解决贸易紧张状况是关键。

75. 此外，在一个富有韧性的全球经济中，更多国家会有能力通过与可持续发展目标相联系的可持续发展融资来支持本国居民。这进而需要有资源充足的公共部门和私营行为体，而且这些行为体明白自己既为提供全球公益物作出贡献，也从中受益。早就应该加强全球合作，通过解决猖獗的**逃税和激进避税**以及非法资金流动来促进金融廉洁(见上文第二章的讨论)。采取旨在提高公平程度的措施，如征收最低全球公司税和团结税，会发出明确信号，即从当前经济模式中受益最大的私营企业和极为富有的人必须为国家和全球公益物作出贡献。若在国际金融机构和联合国引领下全球转变做法，不再依凭国内生产总值来确定是否获得优惠融资和支持，会有助于努力就国内生产总值的补充计量方法达成共识。或可给予易受外部冲击指数和系统性风险标准更大权重。多边开发银行还可以修订其业务和资产管理规则，以提高它们支持对发展中国家投资的能力。



© 联合国照片/Manuel Elias

76. 实现全球经济的这一新动态意味着改变商业模式，更好地将企业、市场和社会联系起来。强大的、可持续的企业应立足于全球价值观，包括人权和劳工权利、环境可持续性和反腐败，所有这些都体现于《联合国全球契约》。企业界要采取协调一致的行动，使其商业做法与包括可持续发展目标在内的全球目标保持一致，这一点至关重要。

77. 最后，我们仍然缺乏在发生全球经济危机时召集相关行为体的预先议定模式。与未来发生大流行病的情况一样，拟议的紧急危机应对平台(见下文第四章B节)可在未来遭遇经济危机及规模和程度足够大的冲击时发挥作用。除了为危机做好准备外，我们还应该尽我们所能投资于提高复原力和防范能力；因此，本报告通篇建议的确保可持续性、福祉和未来的经济模式和政策是最重要的步骤。

### 人类的健康地球

78. 我们正在对大自然发动一场自杀式战争。我们有可能跨越不可逆转的门槛，加速可能需要几个世纪甚至几千年才能扭转的危机。我们的气候、我们的环境和我们的地球是至关重要的全球公域，现在和将来都必须为所有人保护这些公域。现在的气温已经比工业化前的水平高出1.2摄氏度，而且还在迅速上升。政府间气候变化专门委员会在2021年8月警告我们，我们面临一个燃眉之急，在短期内气温上升就会达到1.5摄氏度这一危险阈值。每一个分度都代表着生命、生计、资产、物种和生态系统的丧失。正如委员会明确指出，现在我们每年都应大幅减少排放，争取到2030年减少45%，**到2050年实现净零排放**，然而气温仍在继续上升。现在我们应该加强我们的居民、基础设施、经济和社会应对气候变化的能力，然而适应力和抗御力建设仍然严重资金不足。

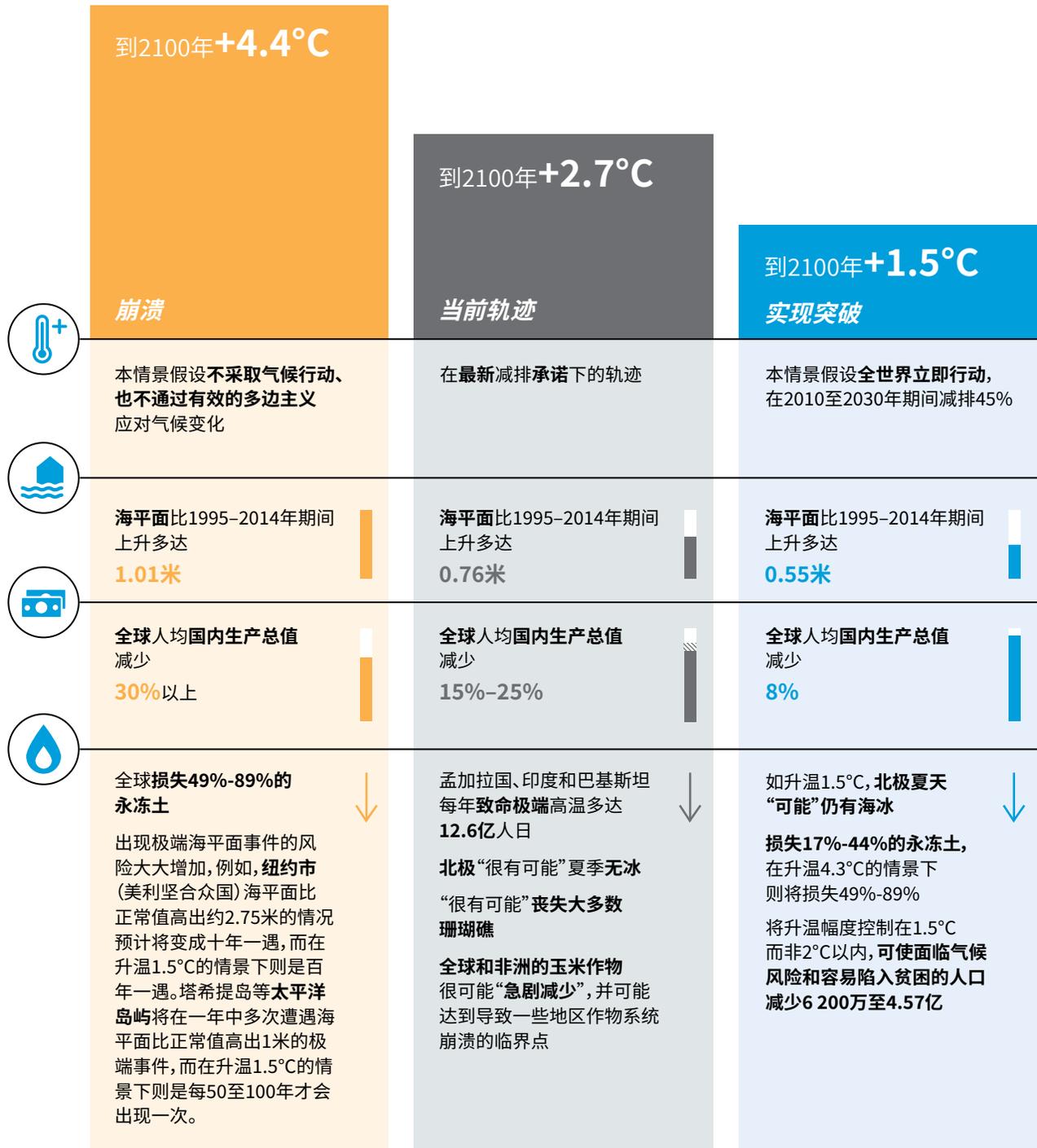
### 向绿色经济转型

- **燃烧化石燃料、化学品和其他污染物造成的空气污染每年导致700万人死亡**，每年造成约5万亿美元的代价。
- 与一切照旧的情况相比，向绿色经济转型到**2030年可产生26万亿美元**直接经济收益，并创造超过6 500万个新的低碳就业机会。

79. 我们对于需要做的工作大体上已有共识。《巴黎协定》是一项非凡的成就，让所有国家加入了共同应对气候变化并适应其影响的共同事业。为了满足科学的要求和实现《巴黎协定》的目标，我们需要各缔约方和所有利益攸关方提出力度更大的2030年国家气候计划，并为实现一个净零排放的未来落实具体政策和行动，包括2021年后不再产煤，将化石燃料补贴转向可再生能源，并确定碳价格。我们需要**向发展中国家提供可信的一揽子团结援助**，包括达到每年提供1 000亿美元的目标，将气候融资的50%分配给适应和抗御力建设，并提供技术支持和能力建设，所有这些都随着需求的增加而水涨船高。多边开发银行和其他金融机构需要根据《巴黎协定》调整投资组合。将于2021年开始的2025年后气候融资新目标谈判进程，也必须依据和回应发展中国家的需求。

80. 同样重要的是快速启动全球努力，筹划公正转型，以创造体面工作和优质就业机会，以此作为气候行动和雄心的关键推动手段。劳工组织和许多其他研究估计，到2030年，从灰色经济向绿色经

## 气候崩溃还是实现突破



来源：联合国基金会、气候分析组织和E3G，2021年



© 联合国照片/Igor Rugwiza

济的转型将净创造数百万个就业机会。我呼吁所有国家接受劳工组织《关于向人人享有环境上可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》，并将其作为最低标准，以确保在人人享有体面工作方面取得进展。联合国将竭尽全力，支持这一公正转型，并支持做出努力，确保向净零未来的转型让社区实现繁荣富裕。

81. 一些迹象表明，对于我们面临的危险，全世界正在觉醒。包括七国集团所有国家在内的各会员国、城市和企业组成的一个日益壮大的全球**联盟**已承诺到**2050年实现净零排放**，并正在为此设定严格、可信的中期目标。由青年领导的遏制气候变化、加快国际合作的社会运动已经蔓延到每个大洲、每个国家。可再生能源的价格正在迅速下降，煤炭终结在望，各种技术正在大规模投入使用，以期在本十年期实现快速减排。我们仍然可以将

升温限制在高于工业化前水平1.5摄氏度之内，增加旨在提高影响抗御能力的投资，遏制生态系统和生物多样性丧失。然而，要做到这一点，我们需要更雷厉风行、灵活敏捷、切实有效的气候和环境治理，以实现确保社会公正的转型。

82. 在2021年举行的联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十六届会议上，**所有国家都应承诺实现将升温限制在1.5摄氏度的目标**，以之作为减排雄心的全球基准。根据我对所有国家发出的宣布**气候紧急状态**的呼吁，我还敦促缔约方会议紧急加快速度，包括迅速解决新问题，并以科学为依据与时俱进。会员国在《巴黎协定》中承诺定期提出更新的、更有力度的国家自主贡献目标。会员国还同意每五年对《巴黎协定》进行全球盘点，评估在实现《协定》长期目标方面取得的集体进展。**我打算在2023年首次全球盘点之前召集各国领导人**，以达成一项政治谅解：必须采取紧急步骤，将全球升温控制在1.5摄氏度以内，保护民众和社区免受气候影响，并使公共和私人资金与《巴黎协定》的目标对接。

83. 缔约方会议有可能成为一个平台，反映世界各地人民对采取气候行动的日益坚决的要求，让受影响最严重并将对我们所有人问责的人发出更大声音。实现《巴黎协定》的目标是所有利益攸关方的责任。一些公司的排放量超过一些国家的全国排放量，城市的排放量占全球排放量的70%以上。我敦促各国政府在会上正式承认为履行各国承诺作出重大贡献的**所有利益攸关方**的参与和贡献。我还打算邀请民间社会、私营部门和青年群体领袖人物参加2023年第一次全球盘点之前的领导人会议，并确保他们能够切实有效地参与这一进程。

84. **应对地球面临的风险需要成为每项决定、每项政策、每项投资和每项预算的一部分。**2015年至2019年，二十国集团成员国为煤炭、石油、天然气和化石燃料电力提供了超过3.3万亿美元的直接补贴。尽管各国政府作出了气候承诺，但2019年仍有60%的化石燃料补贴流向了生产商和公用事业。化石燃料补贴扭曲价格，并有可能导致对排放密集型资产的投资增加，使《巴黎协定》的目标遥不可及。鉴于国际金融架构中的太多机构仍在一味刺激经济增长，很少或根本不考虑可持续性和气候影响，我敦促各国、国际金融机构以及多边和国家开发银行与我们合作，找到考虑到环境的国内生产总值补充计量方法，并利用这一新的计量方法从根本上改变其任务和投资。

85. 更广泛而言，所有**资金流动**都必须符合温室气体低排放和气候适应型发展的路径。公共融资至关重要，对于不产生经济回报的投资，比如一些适应行动而言尤其如此。我们还需要**大规模的私人融资**，以支持各国从依赖化石燃料的经济转型为低排放的气候适应型经济。我敦促所有国家实施**碳定价机制**，并最终设定碳价格，我还鼓励二十国集团各国考虑基金组织提出的设立国际碳价格下限的建议。二十国集团内的金融行为体正在采取决定性步骤，作出了净零排放承诺，但现在面临可信用度考验：所有金融行为体必须设定涵盖其整个投资组合的可核实目标，将投资组合从高排放行业转到气候适应型净零排放经济，并设定兑现承诺的时间表。联合国召集的净零碳足迹资产所有者联盟提供了一个具有透明、可问责目标的重要模式。随着与碳市场有关的举措大量增加，必须将抵消办法作为迫不得已的最后手段。我敦促所有私营部门优先重视在其整个价值链上减少绝对排放和对生物多样性产生的负面影响，并秉持环境完整性的最高标准。

86. 即便我们不懈努力防止气候变化，我们仍需为未来将面临截然不同的气候和环境做好准备。**大多数国家需要调整其经济、基础设施和服务**，以便适应气候变化的影响，并且如上所述，发展中国家的适应工作需要获得更多支持。全球只有三分之一的人口在预警系统覆盖范围之内，必须充分利用世界气象组织系统性观测融资机制，以确保每个人都在系统的保护之下。随着气候变化影响恶化和流离失所现象增加，大会不妨审议应采取何种措施处理气候变化对领土，特别是小岛屿发展中国家和其他面临严重风险的国家领土构成的威胁。在灾害所致流离失所问题平台以及《难民问题全球契约》、《安全、有序和正常移民全球契约》和气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制流离失所问题工作组的工作基础上，可以进一步考虑寻找**预防、保护和解决环境流离失所情况**的方法。

87. 气候行动是从根本上重设人与自然关系方面的一项核心行动。更广泛而言，需要一个**强大的2020年后全球生物多样性框架**，以提供充足资金，扭转地球上正在发生的灾难性生物多样性丧失。还必须变革**粮食体系**，使其与健康、气候、公平和可持续发展目标相协调。2021年9月将在纽约举行**粮食体系峰会**。在峰会成果的基础上，我们必须预见和应对因环境变化而造成的大规模粮食不安全和饥荒风险。重新审视我们不可持续的消费和生产模式，应可促进更有效率、更公平地利用资源，减少粮食损失和浪费，对化学品和废物实行健全管理，以最大限度减少其对人类健康和环境的不利影响。粮食体系需要确保所有人都能获得有助于恢复自然、应对气候变化并适应当地情况的健康饮食。这种转变有助于实现所有可持续发展目标，各利益攸关方特别是生产者、妇女、土著人民和青年的包容式参与，是支持这种转变的最好办法。“**斯德哥尔摩+50**：

### 变革粮食体系

- 可持续的粮食体系和强有力的森林保护每年可产生超过2万亿美元的经济效益，创造数百万个就业机会，改善粮食安全，同时促进应对气候变化的解决方案。

健康的地球有利于共同繁荣——我们的责任和机遇”国际会议为重新定义人类与自然的关系、维护有利于共同繁荣的健康地球提供了机会。我敦促承认**健康环境权**。

### 新和平纲领

88. 和平是《联合国宪章》的核心承诺，也是当初成立联合国所要提供的主要全球公益物之一。我们的多边架构在关键方面功不可没：过去75年来没有发生世界大战，也没有在战争中使用核武器，一些最重大的局势升级的风险得以防止。然而，我们的集体和平与安全受到越来越大的威胁，原因是传统的预防、管控和解决方式不适合新出现的风险和危险趋势。其中包括往往与恐怖主义有关联的跨国网络和新行为体卷入旷日持久的冲突，武器技术迅速演变，区域行为体越来越愿意直接参与战争。气候变化正在加剧不稳定，并影响生计、资源的获取和人口流动趋势。面对**大量民众流离失所**，武装冲突以外的暴力行为总体数目达到新高，很难说我们在兑现《宪章》的承诺。和平与安全面临的风险正在增加：新技术正在让太多行为体掌握破坏全球稳定的

能力；随着大国的互信继续受到侵蚀，有关核武器和其他大规模毁灭性武器的长期协议变得越来越脆弱；新出现的潜在冲突领域或缺乏法治的领域，如网络空间，突显了我们治理架构中的漏洞。世界正在一步步滑向不稳定的边缘，我们面临的风险再也无法通过现有的系统得到有效管控。

89. 为了保护和管理全球和平公益物，我们需要一个和平连续体，其基础是更好地了解持续冲突的根本驱动因素和影响系统，重新努力商定更有效的集体安全对策，采取一整套切实有效的步骤来管控新出现的风险。为实现这一目标，我们需要新的**和平纲领**，可将重点放在六个核心领域：

- a) **降低战略风险**。我已经提议与会员国合作，更新我们的裁军愿景，以保障人类、国家和集体安全，包括为此更广泛地支持不扩散、建立一个无核武器和其他大规模毁灭性武器的世界、有效控制常规武器和监管新技术武器。新和平纲领可能是推动这一进程的机会，特别是通过设定更强力的不使用核武器承诺和消除核武器时限，确保继续合作预防和打击恐怖主义，联合国和平与安全实体加强数字转型和促进创新，禁止对民用基础设施的网络攻击，采取措施缓解与网络有关的风险和紧张局势，以及设定国际商定的致命自主武器系统限制。《禁止核武器条约》于2021年1月生效是一项非凡的成就，是朝着最终消除核武器迈出的一步；

- b) **加强国际前瞻力以及识别和适应新的和平与安全风险的能力。**上文第三章提出旨在确保后世未来的建议，下文第四章B节提出关于应对重大风险的建议，这些建议可让我们能够识别和适应和平与安全面临的新风险；
- c) **重新打造我们对一切形式暴力行为的对策。**大规模冲突造成的死亡人数不及其他形式的暴力，包括犯罪团伙实施的暴力和家庭成员间的暴力。与此同时，某些形式的暴力行为、特别是针对妇女的暴力行为增加，[往往是](#)法律和秩序被削弱及不安全局势加剧的预警信号，这些情况可能会酿成更广泛的冲突。新和平纲领可以考虑如何更有效地全方位解决暴力问题。例如，可以通过多利益攸关方的努力，按照可持续发展目标的具体目标16.1，以到2030年将全球暴力减半运动为基础，在全球范围内大幅减少一切形式的暴力，包括针对妇女和女童的暴力；
- d) **投资于预防和建设和平。**用在预防和防范方面的投资可避免数倍于这些投资本身的生命和经济代价，但我们的这种说理解释依然徒劳无功。新和平纲领可包含一系列承诺，为预防工作提供必要的资源，包括在国家一级；减少过高的军事预算，确保充足的社会支出；提供有针对性的发展援助，以解决冲突根源和维护人权；将裁军与发展机会联系起来。在为建设和平提供充足、可预测和持续的资金方面也进展甚微，对建设和平基金支助的需求远远超过现有资源。新和平纲领可再次呼吁会员国紧急考虑从分摊会费中划拨一笔专款给建设和平基金，最初通过维持和平预算划拨，然后通过经常预算划拨，作为补充投资，提高维持和平成果的可持续性，支持发展议程。与此相关的是，建

设和平委员会采取包容各方的方式，重新制定了联合国针对发展、和平与安全面临的多层面威胁的对策。促请会员国向建设和平委员会和建设和平基金提供更多资源，联合国系统同时提供相应支持，使这些重要工具能够满足日益增长的需求。还可以考虑将委员会的作用扩大到更多的地域和实务环境，并从预防的角度处理安全、气候变化、卫生、性别平等、发展和人权等交叉问题；

- e) **支持区域预防。**区域行为体对于保持和平以及预防和应对不安全局势至关重要，但这些关键的前线应对行动需要进一步巩固。亟需确保提供可预测的资金，用于根据《宪章》第八章开展的涉及区域安排的和平支助行动：这些行动填补了我们全球和平与安全架构中的重大空白，不应依赖临时安排。更广泛而言，新和平纲领可考虑如何深化联合国对区域能力的支持，包括在安全安排、军事合作和联合建设和平工作、合作应对复杂的跨国和平与安全挑战等方面，并扩展到气候变化对安全的影响等新领域。我之前关于区域协调平台的提议可以提供一个有用的框架基础；
- f) **把妇女和女童放在安全政策的中心位置。**在现有妇女与和平与安全议程及其预防、非军事化和平等原则的基础上，新和平纲领将把妇女和性别平等放在和平与安全的中心位置。相当重要的是，人际暴力与不安全局势之间的关联，以及妇女平等参与建立和平工作与建立和平工作的成效之间的关联，都要求妇女平等参与所有和平与安全决策，并重新评估核心假设，包括如何界定、谈判和保持和平与安全。



© 联合国照片

## 和平、安全和可持续利用外层空间

90. 外层空间历来公认是一个全球公域，不属于任何一个国家的管辖范围。外层空间若得到和平、安全、可持续利用，将造福全人类，惠及今世后代。外层空间的治理安排，包括和平利用外层空间委员会，是在完全由各国各自开展活动的年代建立的，仅就管理外层空间交通、永久定居天体和资源管理责任提供一般指导。我们正处于一个重新探索和利用外层空间的时期，现在有重新把人送上月球和更远地方的计划，并计划发射如同组成巨型星座的数千颗新卫星。空间资产已经改变了我们的生活方式，外层空间系统对于理解和解决全球问题，如执行可持续发展目标和气候行动至关重要。这些发展中很多都是由私营部门行为体推动的。它们也对安保、安全和可持续性构成新的风险。外层空间不断加剧的拥挤状况和竞争可能危及子孙后代进入和利用外层空间。我们的治理和监管制度需要与时俱进，以保护外层空间这一全球公域。

91. 最近商定的《外层空间活动长期可持续性准则》表明，在治理方面取得进展是可能的，但仍存在许多差距。需要以现有框架为基础，在目前参与空间探索和利用的各种行为体参与下，综合制定约束性和非约束性规范。可立即采取的行动包括发展协调空间交通的全球制度和制定防止外层空间武器化的新文书。为此，可以考虑作为未来峰会（见下文103段）的一部分，就**外层空间问题举行多利益攸关方对话**，让各国政府和其他主要空间行为体共同参与。对话可以寻求就和平、安全、可持续利用外层空间达成高级别政治协议，推进制定协调空间交通的全球制度，并商定未来外层空间活动的治理原则。

## 开拓数字公域

92. 第四次工业革命改天换地。互联网为数十亿人提供了获取信息的途径，从而促进了协作、联系和可持续发展。它是一项全球公益物，应让世界各地所有人都从中受益。但目前，数字领域的潜在危害有可能盖过其益处。国家和全球两级的治理工作未能与互联网固有的非正式和分散性质保持同步，互联网由商业利益主宰。我们面临严重而紧迫的伦理、社会和监管问题，包括网络空间缺乏问责的问题；大型科技公司逐渐成为地缘政治行为体和棘手社会问题的仲裁者，却没有承担与其超高利润相称的责任；性别偏见和以男性为默认性别的思维加剧，妇女在设计数字技术方面不能平等发挥作用，还存在尤其针对妇女和女童的数字骚扰，使许多妇女不能参与公共谈话；使用数字监视和操纵手段影响行为和操纵民众。



© 妇女署/Ryan Brown

93. 现在是**保护网络空间并加强网络空间治理**的时候了。我敦促互联网治理论坛调整、创新和改革，以便支持数字公域的有效治理，并跟上现实世界的快速发展。此外，在[数字合作路线图\(见A/74/821\)](#)建议的基础上，联合国、各国政府、私营部门和民间社会可以聚在一起，形成一个**多利益攸关方数字技术部分**，筹备未来峰会，以期商定**全球数字契约**。这项契约将勾勒出为所有人建立一个开放、自由、

安全的数字未来的共同原则。可涉及的复杂数字问题可包括：重申让未连通的人实现连通这一基本承诺；避免互联网碎片化；为人们提供关于其个人数据使用方式的选择；将人权适用到互联网；促进建立值得信赖的互联网，引入关于歧视和误导性内容的问责标准。更广泛而言，这项契约还可以促进对人工智能的监管，以确保其符合全球共同的价值观。

### COVID-19对互联网的影响

- COVID-19疫情封锁期间，[全球互联网总使用量增长了40%](#)。

## 遵循国际法，开展国际合作

94. 正如《七十五周年宣言》所强调，《联合国宪章》的宗旨和原则及国际法仍然历久弥新、普遍适用，是构建一个更加和平、繁荣、公正的世界不可或缺的基础。国际法律制度对于保护全球公域和提供上述许多全球公益物而言，堪称基石，起到至关重要的作用，更广泛而言，对建立以尊重人权和法治为基础的国际秩序也至关重要。国际法，特别是国际人权法，是[大约90%的可持续发展目标的基石](#)，这就是一个强有力的例子。

95. 国家在国际法的发展中发挥主要作用，无论是在联合国等国际组织的框架之内还是之外。联合国也在习惯国际法的识别和发展方面已发挥并继续发挥独特的作用。联合国内部目前正在讨论就一些全球关切事项制定规范和标准，如[信息和通](#)

[信技术\(见A/75/816\)](#)，以及[国家管辖范围以外区域海洋生物多样性](#)的养护和可持续利用，这些讨论突显出联合国作为国际法发展关键论坛的重要性。对于现已制定的许多文书，我敦促各国履行其义务，并随时准备通过联合国各种能力建设和技术援助活动为其提供支持。

96. 在《七十五周年宣言》中，各国同意恪守其订立的国际协议和作出的承诺，促进尊重民主和人权，并通过加强透明、负责任的治理以及独立的司法机构来加强民主治理和法治。在这些承诺的基础上，可以考虑[旨在发展和有效执行国际法的全球路线图](#)。这可以鼓励更多国家批准或加入具有普遍意义的条约，例如关于裁军、人权、环境和刑事事项的条约，包括由我保存的条约(600多份)。路线图还可以敦促各国接受国际法院的强制管辖权，并撤回对有关法院行使管辖权的条约条款的保留。协助各国查明和处理紧迫的规范空白问题可作为另一个组成部分，还可以利用我在履约机制方面的作用，了解不履约的原因。作为这一路线图的另一个组成部分，各国可以考虑就全球关切的法律问题定期在大会举行包容性对话。我继续欢迎[国际法委员会发挥作用](#)，根据其章程第1条第1款，委员会负责提出建议，以促进国际法的逐渐发展和编纂。



© 联合国系统职员学院

## B. 应对重大风险

97. 一个核心问题依然是如何从各方面做好预防工作。我们能否为解决所面临的各种相互关联的问题找到办法，取决于我们是否有能力预见、预防即将出现的重大风险，并做好应对准备。这就要求我们把重振活力、综合全面的预防活动放在一切工作的首位。我们需要大力创新，增强包容性，提高前瞻力，向维系全人类的全球公益物投资。在没有提供全球公益物的情况下，我们就遭遇截然相反的结果：对人类福祉构成严重风险和威胁的全球“公害物”。这些风险现在越来越具有全球性，并具有更大的潜在影响。有些甚至生死攸关：随着核时代的到来，人类掌握了导致自身灭绝的力量。技术不断进步、气候变化加速以及人畜共患病增多，这意味着，有可能在相互关联的多重方面出现极端的全球灾难性风险，甚至生死攸关的风险。做好预防和应对这些风险的准备，是与更好地管理全球公域和全球公益物相对应的重要举措。

98. 有必要做出努力，更好地界定和查明我们面临的极端、灾难性和生死攸关的风险。然而，我们不能坐等就定义达成一致后再采取行动。的确，以符合人类生命尊严的方式行事是一项道德要务，我们的全球治理体系必须遵循，以应和国际环境法和其他领域的预防原则。为严重风险做好准备的花费与我们未能做好准备所造成的生命和经济代价相比微不足道。

99. 从COVID-19大流行中吸取教训，我们可以抓住这个机会，更好地预见和准备应对大规模的全球危机。这需要更强有力的法律框架，更好的风险管理工具，更好的数据，对未来风险的识别和预见，以及适当的预防和防范资金。这些要素中有许多在本报告其他部分已经列出。不过，重要的是，任何新的防范和应对措施都不应预判可能需要这些措施的危机类型。我们不知道接下来会发生哪种极端风险事件；可能是另一场疫情，一场新战争，一场后果严重的生物攻击，一场对关键基础设施的网络攻击，一次核事件，一场快速发展的环境灾难，或者一些截然不同的事件，比如技术或科学发展背离正道，不受有效的伦理和监管框架约束。

100. 首先，为了使我们能够更好地预见和应对这些风险，联合国亟需利用联合国系统内外最优秀的智囊和数据网络，每五年向会员国提交一份**战略前瞻力和全球风险报告**。这将得到规划中的未来实验室以及联合国系统内外现有机制的支持，例如[基金组织年度预警工作](#)的支持，以收集和分析数据，了解短中长期风险。还将酌情把这项工作与针对此类风险的相应治理安排以及应对这些风险所需的行动挂钩。



© 联合国照片

101. 第二，我提议与会员国合作建立一个**应对复杂全球危机的应急平台**。该平台不会是一个新的长期或常设机关或机构。在发生规模和程度足够大的危机时，该平台将自动启动，无论所涉危机的类型或性质如何。一旦启动，该平台将召集会员国、联合国系统、主要国家集团、国际金融机构、区域机构、民间社会、私营部门、特定行业或专题研究机构领导人以及其他专家。职权范围将规定启动该平台的模式和标准，包括危机的规模和范围；供资和筹资；组成平台的相关行为体的确定；预期平台提供的支持；停止运作的标准。其他关键组成部分可包括建立快速应对能力机制；指定协调人，制订规程，以增进与现有各种具体危机应对安排的协同操作能力；为测试效果、查明并填补差距进行定期演习；确定一套使国际体系作好危机准备的工具。该平台将使秘书长在面对具有全球影响的危机时能够发挥最大的召集作用。

## C. 今后步骤

102. 最终要由会员国与其他相关利益攸关方密切协商，查明和商定可能需要重新作出承诺或改进治理的全球公域或公益物。为了协助审议，我将请一个由前国家元首和(或)政府首脑领导的**高级别咨询委员会**负责推进我在本报告中分享的构想。我尤其要请咨询委员会确定最需要改善治理的全球公益物和其他可能有共同利益的领域，并就如何实现这一目标提出备选方案。这将需要考虑到现有体制和法律安排、差距和新出现的优先事项或紧急程度，以及全球决策做到公平公正的必要性。咨询委员会还可以考虑到本报告通篇提出的各项提议，包括重新确定托管理事会的使命和设立一个应急平台。

103. 咨询委员会报告其工作成果后，应当举行一次多利益攸关方参与的高级别“**未来峰会**”，以便在本报告提到的治理安排刚刚起步或需要更新的国际关切领域以及其他可能的领域推进治理安排构想。在此之前将举行筹备活动和协商。峰会最宜与大会第七十八届会议高级别周同时举行，并可包括关于以下方面的高级别部分：

- a) 根据咨询委员会的工作成果，酌情推进全球公益物和其他领域的治理；
- b) 预计2030年以后的可持续发展和气候行动；
- c) 和平与安全，以制定新和平纲领；
- d) 数字技术，以制定全球数字契约；
- e) 外层空间，寻求就可持续和和平利用外层空间达成协议，着手建立协调空间交通的全球制度，并商定未来外层空间活动的治理原则；

- f) 重大风险和关于应急平台的协议；
- g) 子孙后代，以视可能商定子孙后代问题宣言。

104. 在我们努力着眼未来更新我们的治理体系时，我提出以下总体**意见和参考点**。集体行动的背景在过去75年中不断演变。在制定《联合国宪章》时，多边主义意味着少数国家之间的合作。今天，更广泛的国家和非国家行为体正在参与全球事务，这些行为体是由同行驱动的开放、透明的参与型体系的一部分，这些体系凭借所有相关行为体的力量并听取他们的意见来解决问题，而不是仅仅靠法定任务或机构驱动。**这种形式的多边主义更加网络化，更具包容性，能够更有成效地应对21世纪的挑战。**任何改善全球公域和公益物治理以及管控风险的努力，都必须驾驭这种复杂性，并明确寻求将这些新办法纳入它们可能带来更好成果的领域。

105. 更加**网络化的**多边主义将现有的机构能力聚合在一起，克服各自为政的问题，确保所有各方都朝一个共同目标一起努力。它超越了和平与安全、发展、人权和人道主义行动等传统上各行其是的领域，加强了区域和全球行为体及行动之间的协调。这些网络可具有灵活性，允许各种行为体不同程度的参与，并有可能形成开放的联盟或者“小边”甚至“微边”群组，随时间推移不断扩大，纳入更多行为体。为了让多种多样的行为体步调一致，最为成功的网络需要有明确的目标，例如将升温控制在1.5摄氏度以内的气候目标。像政府间气候变化专门委员会这样的专家机构可以确保网络以实证为导向。不过，网络并不取代我们的核心国际机构，这些机构的独特作用在于激励多种不同的行为体，为边缘

化声音开辟空间。有明确的目标和具体目标，有国际组织提供合法性，我们就可以更好地利用各种网络力量提供全球公益物。就我而言，我将努力加强与区域组织、发展行为体、国际金融机构和其他相关多边机构的合作(见第五章)。

106. 更具**包容性的多边主义**的特点是，各区域国家，无论大小，都真正有可能参与集体行动，特别是让发展中国家在全球决策中拥有更大的话语权。这也意味着纳入国家以外的各种声音。其中除政府间组织外，可包括议会、国家以下各级当局(城市、地方和区域政府)、民间社会、信仰组织、大学、研究人员和专家、工会、私营部门和行业以及地方和基层运动，包括妇女和青年领导的运动。这一愿景承认，各国仍然是我们应对全球挑战的集体能力的核心，在多边体系中负有独特的责任，同时也确认，解决方案越来越依赖于私营部门和非国家行为体，因此私营部门和非国家行为体应参与审议并对其承诺负责。**议会、城市和国家以下其他各级当局**的作用在包容式做法中尤其得到承认，例如，对可持续发展目标执行情况的自愿地方评估提供了一种可供借鉴的模式。民间社会需要继续成为我们跨部门和在多边论坛内开展的工作不可或缺的一分子。鉴于私营部门在我们面临的许多最关键挑战上具有显著改变局面的力量，**私营部门**参与和承担责任至关重要。由私营部门对负责任创新和公平利用技术做出承诺的安排，以及支持包容、人权和可持续发展的商业模式，如考虑到环境、社会和治理因素的投资基金，都提供了进一步发展的良好基础。

## 网络化, 具包容性和有效的多边主义的参考点



利用现有机构能力



跨支柱, 避免各自为政



在区域和全球两级之间开展协调



灵活



多变



目标清晰



基于证据



为所有人提供发声空间



多样化的国家集合



议会



国际机构, 包括国际金融机构



民间社会



城市



私营部门



交付成果



充分准备, 随时行动



为优先事项配备资源



对承诺负责

107. 归根结底，重要的是结果。我们需要多边主义更有效地兑现承诺，从而更受信任。这意味着多边体系在面临当前风险和新风险时，准备好随时行动或作出调整；优先处理重要任务并为此配置资源；交付成果；能够就所有国家和非国家行为体所作承诺对其问责。任何关于改善全球公域和全球公益物治理的对话，都应该评估现行安排在多大程度上符合这些标准。如果不符合标准，就需要考虑备选方案，以便在准备、确定轻重缓急、决策安排、资源配置、问责和合规等方面做得更好。特别是需要根据

我们所面临的挑战，在自愿行动和具有约束力的行动之间取得相应的平衡。国际法对于提供全球公益物至关重要，我已呼吁再次承诺发展国际法，同时我们还有办法通过其他框架鼓励相互问责，包括同行审议模式(如[普遍定期审议](#))以及分享良好做法和透明数据收集的机制。最后，确保取得成效的关键是利用供资和筹资支持我们的集体承诺。旨在审查可持续发展目标执行手段的经济及社会理事会[发展筹资](#)后续行动论坛提供了一个颇有前景的实例。