

联合国“大议程化”： 构建包容性的全球合作框架*

李东燕

【内容提要】 自20世纪60年代以来,联合国议程的跨领域整合与扩大趋势增强,形成一类具有联合国特色的跨领域、综合性全球大议程,如《21世纪议程》《2030年可持续发展议程》。这种“大议程化”现象是全球不同行为体互动的结果,其中联合国机构和非政府行为体的作用显著,一个由会员国政府、联合国机构及全球非政府行为体共同组成的议程推动联盟是“大议程化”必不可少的条件。“大议程化”在促成最为广泛认同的全球主流价值原则和包容性的全球合作框架方面发挥了积极作用。同时,“大议程化”自身也具有明显的缺陷和困境,包括国家层面的关注和投入不足、主要国家之间缺乏共识与集体行动以及全球协调力和领导力的缺失等。大国竞争的加剧和民粹主义、逆全球化势力的上升给“大议程化”带来沉重的打击,使“大议程化”处在一个极为不利的国际环境中,其面临的困境更加凸显。但国际社会对大议程的需求依然存在,“大议程化”的发展空间也依然存在,中国和多数国家仍然是全球团结与国际合作的支持者。

【关键词】 联合国;全球议程;全球伙伴关系;2030 议程

【作者简介】 李东燕,中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员(北京 邮编:100732)。

【中图分类号】 D815 D813.2 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550 (2020)06-0055-20

* 感谢《世界经济与政治》匿名审稿人的意见和建议,文中错漏由笔者负责。

一 引言

作为普遍性的国际组织,《联合国宪章》赋予联合国在维护国际和平与安全以及促成经济、社会、文化及人类福利领域和基本权利保障方面开展国际合作的职权,就相关领域问题制定全球议程是联合国各机构肩负的使命。自成立至今,每年都有数量众多的国际议程通过联合国提出并推动,包括《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》(简称2030议程)这类大型综合性全球议程。通过促成和推进全球议程,凝聚全球共识,动员全球不同行为体参与,构建全球伙伴关系框架,实现议程制定的全球目标,这是议程倡导者、推动者对联合国的期待,也是联合国自身价值和作用的体现。

本文所用联合国“议程(agenda)”指那些被联合国大会、安理会等机构列入其议程,有相关文件支持的正式安排。联合国“议题(topic)”泛指被联合国各机构重点关注、讨论和推动的各类问题,其中包括联合国议程。在联合国议程中,一些属于综合性较强的议程,如可持续发展、国际人权、和平与安全、国际法和国际合作等;另一些属于相对单一领域的议程,如维持和平行动、工业发展、土地改革、妇女、儿童和残疾人等;还有一些更狭小领域的议程,如女童教育、武装冲突中的儿童保护、妇女和女童贩运问题等。联合国文件检索系统将联合国宣言和公约类文件划分为28个主题,即艾滋病、裁军、残疾人、儿童、妇女、国际法、国际合作、国际人道法、海洋法、和平与安全、环境、减灾、健康、经济贸易、可持续发展、恐怖主义、劳工、联合国、难民和移民、青年、人权、外层空间、卫生、刑事司法、药品管制、种族、主权和文化。^①从这28个主题划分可看出,联合国议程覆盖领域非常广泛,且相互联系和交叉。例如,按联合国公约和宣言主题分类,《移民问题全球契约》同属“人权”及“移民和难民”类。科菲·安南(Kofi Atta Annan)任联合国秘书长期间,将人权、安全和发展称为密不可分、相互推动的“三大支柱”。因此,在联合国文件中,有“跨支柱问题(cross-pillar issue)”和“支柱问题(pillar issue)”的提法。^②其中每个支柱议题又是一个覆盖诸多子议题的大议题领域。

成立初期,联合国议程涉及的领域相对单一,议程内容具体、简明,规模不大。20世纪60年代末以来,联合国议程出现跨领域的衔接与整合现象,议程的综合性增强,规模

^① 联合国公约与宣言检索系统, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/bytopic/index.shtml>, 访问时间:2020年4月21日。

^② “Peacebuilding and Sustaining Peace, Report of the Secretary-General,” A/72/70-S/2018/43, <https://www.un.org/peacebuilding/zh/content/report-secretary-general-peacebuilding-and-sustaining-peace>, 访问时间:2020年4月21日。

逐渐扩大。冷战结束后,这种“大议程化”现象更加明显,发展加速,尤其是三大“支柱领域”间出现跨支柱衔接与整合趋势。本文旨在考察“大议程化”现象的原因、影响及前景。除对联合国大会和安理会等主要机构的议程文件进行回顾与分析外,本文还对各国政府在2018年联合国大会第73届会议一般性辩论发言中对联合国议程的关注情况进行了调查,^①以揭示“大议程化”的作用和影响,包括会员国政府对大议程的关注和态度。

二 越来越“大”的联合国议程

纵观联合国议程的发展,一个明显的特点就是“大议程化”,即原本相对单一领域的小规模议程,经过与其他领域议程的衔接与整合,扩展为一项覆盖多领域、多部门、多行为体的综合性伞形大议程。

(一)“大议程化”现象

20世纪60年代末之前,联合国议程主要为单领域或小领域议程,内容具体、目标集中、规模短小,如技术援助、难民救济、难民地位、麻醉品、禁奴、就业和妇女参政等。同时,联合国也推动了一些双领域议程,如“经济发展与移民”(1948年)、“裁军的经济与社会后果”(1960年)等。从20世纪60年代后期开始,联合国议程的跨领域衔接与整合趋势开始显现,覆盖多领域议题的综合性议程增多。

人权领域议程的跨领域化现象最早出现,在20世纪60年代末已取得明显进展。经过不断的整合与扩展,联合国人权议程与发展议程和安全议程衔接,成为你中有我、我中有你的跨领域议程。1948年通过的《世界人权宣言》包含了普遍性的人权内容,随着1966年《经济、社会及文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》的通过,人权议题的跨领域化、主流化趋势进一步扩大。同时,自决权及天然财富和资源的处置权等内容被纳入人权议程。除此两项国际人权公约外,联合国大会还通过了“人权与科学及技术发展”(1968年)、“武装冲突中对人权的尊重”(1968年)、“消除对妇女歧视宣言”(1967年)等人权类文件。1961年开始的联合国第一个“发展十年”议程,其目标和内容非常简明,集中于具体的发展问题。1969年的联合国大会通过一项关于在第二个联合国发展十年期间促进基本人权的决议,1970年开始的第二个联

^① 调查对象为2018年9月25日至10月1日联合国大会第73届会议一般性辩论中发言的前100位会员国政府代表(非洲国家29位、美洲国家22位、亚洲及太平洋国家26位、欧洲国家23位)。为考察安理会常任理事国、七国集团及金砖国家的立场,将中国、俄罗斯、印度、德国和加拿大5国作为补充调查对象。调查内容为各国政府代表在陈述中对联合国议题的关注情况。参见 <https://gadebate.un.org/zh/sessions-archive>, 访问时间:2020年4月10日。

联合国“发展十年”战略则添加了有关增进政治、经济、社会及文化权利的内容。^① 1969年通过的《社会进步和发展宣言》进一步强调了人权、国际和平与安全及社会进步、经济发展之间的“相互依赖和相互影响”。^②

从发展领域看,联合国议程也从最初的发展援助、技术援助、土地改革、粮食短缺这类零散式的具体领域议程逐渐整合为覆盖多领域的综合性可持续发展大议程。20世纪60年代,随着环境问题被提上联合国议程,发展议程与环境议程之间的联系逐渐建立。1972年斯德哥尔摩人类环境会议及《人类环境会议宣言》明确将环境与发展联系起来,强调各国在制定发展规划时,要使“发展同保护和改善人类环境的需要相一致”。^③《人类环境会议宣言》不仅将环境问题纳入发展议题,还写明环境目标与社会、经济、人权及和平目标是需要共同协调实现的目标。该宣言为后来的可持续发展议程奠定了基础,是联合国“大议程化”的一项成果。1986年通过的《发展权利宣言》正式确立“发展权利是一项不可剥夺的人权”,^④将发展权提到与两项国际人权公约的同等高度,标志着发展议程向人权议程的延伸。1992年《里约环境与发展宣言》和《21世纪议程》是发展领域“大议程化”具有里程碑意义的成果。该成果将经济、社会、环境等多领域议题整合为一项以可持续发展为主干的大议程,且覆盖了妇女、儿童、青年、原住民、社区、非政府组织、工会、科技界、商业界和农民等不同“群组”的作用。^⑤

20世纪80年代末,随着冷战的结束,在新自由主义、全球主义、世界主义势头上升,国际合作与全球治理趋势增强的大环境下,联合国议程跨领域整合与扩大现象更加突出。在人权、安全和发展三个“支柱领域”议程进一步“跨支柱”衔接的同时,大议程所承载的子目标议程也呈不断整合与扩展趋势。在人权领域,跨领域化、主流化得到进一步加强,尤其是安全议程的“人权化”趋势。自20世纪90年代以来,儿童、妇女、性侵等内容被提上安理会议程,“人的安全(human security)”“保护的责任(responsibility to protect)”等概念的提出,正是安全议程“人权化”和“人性化(humanization)”^⑥的体现。此

① 《第二个联合国发展十年期间促进尊重并遵守人权及基本自由》,A/RES/2586(XXIV),<https://www.un.org/zh/ga/24/res/>,访问时间:2020年4月25日。

② 《社会进步和发展宣言》,A/RES/2542(XXIV),<https://www.un.org/zh/ga/24/res/>,访问时间:2020年4月25日。

③ “Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment,”<http://www.un-documents.net/unchedec.htm>,访问时间:2020年4月10日。

④ 《发展权利宣言》,A/RES/41/128,<https://www.un.org/zh/ga/41/res/>,访问时间:2020年4月10日。

⑤ 《21世纪议程》,<https://www.un.org/chinese/events/wssd/agenda21.htm>,访问时间:2020年4月3日。

⑥ “humanization of security”这一概念,参见Thomas G. Weiss, et al., *UN Voices: The Struggle for Development and Social Justice*, Bloomington: Indiana University Press, 2012, p.295。

外,安全议程与发展领域的衔接也更加密切,体现在“建设和平”“保持和平(sustaining peace)”概念的提出。在发展领域,2030 议程确立了 17 个主目标和 169 个具体目标,涵盖领域之多、规模之大实属空前。与此同时,难民与移民、防灾减灾、公路交通安全、公共卫生与健康等具体领域议程也在向“大议程化”方向发展。

(二)“大议程化”的基本要素与特征

联合国议程的跨领域整合与扩大表现出三大显著特征。

第一,跨领域整合,以人权、发展与安全“三大支柱”领域议程的相互衔接、相互延展最为明显。议程跨领域衔接与整合的依据是各领域之间相互联系、相互促进、密不可分的关系,需要对各领域目标综合平衡、统筹兼顾,并通过综合性的途径来解决问题,以共同实现议程的各项目标。这一点在综合性大议程文本中都有体现,如强调人类环境“对于幸福和对于享受基本人权,甚至生存权利本身,都是必不可少的”,^①“和平、发展和环境保护是相互依存的和不可分割的”。^②

第二,跨行为体、跨部门的整合,构建全球伙伴关系。“大议程化”表现出的另一个特点是覆盖所有群体的关切,促成包括所有相关方参与的全球伙伴关系,这一点已成为联合国全球议程的传统特色。在国内层面,议程要求各级政府、各个政府部门以及所有利益攸关方和所有人民的参与,包括私营部门、民间组织和非政府组织在内。在国际层面,除国家间合作外,还强调区域合作、南北合作、南南合作,尤其重视区域组织的作用。在全球层面,构建“全球伙伴关系”是必不可少的要素,“全球伙伴关系”意味着推动“全球高度参与”,“把各国政府、私营部门、民间社会、联合国系统和其他各方召集在一起”。^③在层次关系上,大议程奉行的原则是:各国政府为主,国际合作为辅,联合国可发挥关键作用,国际及区域合作应做出重要贡献,公众及非政府组织、其他团体等应积极参与。^④

第三,基于普遍原则的整合,凸显人权的主流化和以人为本原则。大议程兼容主权原则和人权原则,尤其贯穿人权和以人为本原则,包括性别平等原则和对弱势群体的特别关注。从议程内容看,各领域的“大议程化”现象都受到人权议题和妇女议题主流化、跨领域化的影响。此外,自由平等、国际法、国际团结、国际合作等原则也是大

① “Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment,” <http://www.un-documents.net/unchedec.htm>, 访问时间:2020年4月10日。

② “United Nations Conference on Environment and Development,” A/CONF.151/26(Vol.I), <http://www.un-documents.net/rio-dec.htm>, 访问时间:2020年4月10日。

③ 《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-70-1.shtml>, 访问时间:2020年4月3日。

④ 《21世纪议程》, <https://www.un.org/chinese/events/wssd/agenda21.htm>, 访问时间:2020年4月3日。

议程承载的普遍性基本原则。联合国与全球企业界合作的《全球契约》则是一项基于原则的议程,以遵守人权、环境、劳工和反腐败相关的10项原则为目标。

2030议程是一项典型的、规模空前的大议程。从主干领域看,该议程属于发展议程,是“三大支柱”领域之一。但在“可持续发展”支柱下,其确立的17个目标和169个具体目标几乎涵盖了联合国所有的议题类别,对发展议程进行了前所未有的扩展。除经济、社会、环境三大传统领域外,该议程还涉及反恐、反腐败、跨国犯罪、武器贩卖、移民与难民、人口贩运、创建和平、冲突预防、法治建设等不同领域。2030议程强调各目标领域之间的交叉(cross-cutting)以及整体性(integrated),强调人权、发展与安全“三大支柱”之间的相互联系、不可分割及统筹兼顾。议程文本将自身定位为一项综合、全面、宏大、跨领域的议程,是“一项在规模和意义上前所未有的议程”,其框架远远超越了千年发展目标。议程提出的新目标和具体目标具有“密切的相互关联(deep interconnections)和诸多贯穿不同领域的内容要素(cross-cutting elements)”,呼吁建立“所有国家、所有利益攸关方和全体人民参与”的“全球可持续发展伙伴关系”。^①

联合国和平议程的“大议程化”现象体现在狭义的“维和行动”议程与“预防冲突”“建设和平”“保持和平”等议程的衔接与整合,形成综合性的和平行动议程,强调和平、人权、发展、民主、法治等议题之间的“相互关联、相辅相成”。^②“建设和平”被定义为一个“包含政治、发展和人权方案与机制的政治进程”。^③“保持和平”则是一种更包容、更综合性的和平途径,是政府和所有利益攸关方的“共同任务和责任”,包括预防冲突、加强法治、消除贫困和可持续发展等不同途径,需要“融入联合国三个支柱领域”,需要联合国和平行动、人权、人道主义及可持续发展相关部门之间的一致行动(coherent action),采取“跨支柱合作(cross-pillar cooperation)”和“跨系统模式(cross-system model)”。^④

再如,“移民与发展”原本为一项移民领域议程,后被纳入2030议程目标,《移民问题全球契约》是移民议程“大议程化”的一项重大成果。该契约对之前的相关议程

^① 《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-70-1.shtml>, 访问时间:2020年4月3日。

^② 《冲突后的和平建设》, S/RES/2282(2016), [https://undocs.org/zh/S/RES/2282\(2016\)](https://undocs.org/zh/S/RES/2282(2016)), 访问时间:2020年4月3日。

^③ “Peacebuilding and Sustaining Peace, Report of the Secretary-General,” A/72/707-S/2018/43, 访问时间:2020年4月21日。

^④ 《冲突后的和平建设》, S/RES/2282(2016), [https://undocs.org/zh/S/RES/2282\(2016\)](https://undocs.org/zh/S/RES/2282(2016)), 访问时间:2020年4月3日。

进行了整合,制定了“一套贯穿各领域并相互依存(cross-cutting and interdependent)的指导原则”,包括以人为本、国际合作、国家主权、法治、可持续发展、人权、性别平等、儿童关切、全政府方法和全社会方法。在国内层面,契约倡导“全政府方式(whole-of-government approach)”和“全社会方式(whole-of-society approach)”的广泛参与和协调;在国际和全球层面,契约确立了加强全球伙伴关系的目标,要求各国开展国际、区域和双边合作与对话,建立包括移徙者、地方社区、民间组织、学者、私人部门、人权机构等多利益攸关方构成的伙伴关系,也包括建立协调一致的联合国系统。^① 与之前联合国有关移民问题的议程相比,该契约体现了大议程所具备的要素和特征,被视为“移民问题全球对话和国际合作历史上的里程碑”。^②

“大议程化”反映了人权、环境、发展、妇女、和平等领域议程的跨领域化和主流化现象,旨在实现相关领域目标的相互平衡和相互促进以及对全球性普遍价值原则和规范的推广。从思想倾向看,大议程体现了新自由主义的主导性,也带有一定的社会民主主义和世界主义色彩。在大议程内容中,可见“全人类平等”“集体决策”“全球伙伴关系”“全球社会正义”“社会团结”“全球生态平衡”等世界主义和全球社会民主主义特色的价值理念和关怀。^③ 西方国家的保守派特别是美国国内的保守势力对这类大议程始终保持警惕和抵触。美国右翼势力将《21世纪议程》和可持续发展视为“联合国的阴谋”,是联合国建立“全球政府”以控制世界资源的霸权企图,是对个人自由和私人财产的剥夺和对“美国生活方式”的摧毁。^④

三 “大议程化”的动力

从联合国内部的权力结构变化看,随着会员国数量增多与背景的多元化,特别是发展中国家在联合国数量和地位的上升,加剧了联合国议程的多元化和竞争性,这使不同议程之间的相互协调、平衡和包容成为必要。更值得关注的一个原因是,从国际组织和全球政策视角看,联合国的组织特性和地位以及全球政策空间的存

① 《安全、有序和正常移民全球契约》,A/RES/73/195, <https://www.un.org/zh/ga/73/res/all1.shtml>, 访问时间:2020年4月30日。

② 《安全、有序和正常移民全球契约》,A/RES/73/195, <https://www.un.org/zh/ga/73/res/all1.shtml>, 访问时间:2020年4月30日。

③ 有关世界主义与全球社会民主主义的观点,参见戴维·赫尔德著,周军华译:《全球盟约——华盛顿共识与社会民主》,北京:社会科学文献出版社2005年版,第23、215、220页。

④ Richard K. Norton, “Agenda 21 and Its Discontents: Is Sustainable Development a Global Imperative or Globalizing Conspiracy?” *The Urban Lawyer*, Vol.46, No.2, 2014, pp.325-360.

在,使联合国机构和各类非政府行为体在推动“大议程化”方面具有更大的主动性和影响力。由于有机会参与和影响联合国议程,各国家集团和其他行为体争先恐后地提出和扩展各自的议程内容,推动联合国议程在原则、目标领域及参与者等方面以“滚雪球”模式扩大。

(一) 议程领域的多元化与议程的整合

联合国成立之初,在英法等老殖民国家、新兴大国美国、社会主义国家苏联和民族独立国家之间,已存在竞争性的价值原则和利益关系。但在这一阶段,联合国议程的领域范围相对狭小,议程种类不多,差异性和竞争性有限。当大批获得民族独立的国家加入联合国后,联合国会员国数量大幅增加,会员国背景更加多元化。这种变化不仅带来联合国议程在数量和种类上的增加,也使议程内容的竞争性和议程领域间的竞争性凸显,主要表现为发达国家和非政府组织推动的人权议程、环境议程、社会议程与发展中国家推动的民族独立议程、自然资源主权议程、经济发展议程之间的竞争、平衡与整合。联合国议程的多元化和竞争性也体现在人道主义、女权主义、生态主义、社会主义、自由主义、世界主义、发展主义、民族主义等不同意识形态和思想阵营之间的竞争、平衡与整合。正是联合国内外不同国家集团和其他行为体竞相提出各自的议程,并试图扩展各自议程的影响力,这种努力成为联合国“大议程化”的推动力。

一些国家和人权组织对《联合国宪章》未能纳入具体的人权内容感到非常失望,这股力量在1946年将有关保护个人权利和自由问题提上联合国大会议程,《世界人权宣言》的通过是人权议程取得的重大进展。但此后人权议程的推进并不顺利,受到来自支持国家主权和集体权利国家的阻碍。直到20年之后,两项人权国际公约的通过成为人权议程扩展的一个高峰。与之相遇的是发展议程的崛起,特别是随着七十七国集团的建立,发展中国家集团的议程推动势头明显上升,联合国大会关于经济发展问题的议程大幅增加。在发展中国家集团的推动下,联合国大会还通过了一系列以主权平等、民族独立、不干涉内政、反对殖民主义和种族主义为基本原则和主要内容的议程,如《准许殖民地国家及民族独立的宣言》(1960年)、《关于自然资源永久主权的决议》(1962年)。发展中国家议程的崛起加剧了主权、人权、发展权、自决权、环境保护等议程之间的竞争与整合。在发展中国家大力推动民族独立、经济发展和资源主权相关议程的同时,发达国家又开始推动人口、环境、自然资源保护和社会公正等方面的议程。在发达国家及国际人权、环保非政府组织的共同影响下,通过与发展中国家议程的相互妥协与整合,最终促成涵盖包容性原则、目标及内容的大议程。

1969年联合国大会通过的《社会进步和发展宣言》正是这一阶段人权、主权、发展、环境等主要竞争性议题整合而成的一项大议程。该宣言将主权、人权、民族自决权、自然财富和资源永久主权以及保护和改善人类环境、社会公正与平等、反对种族主义、反对殖民主义、国际合作等内容一一写入其原则、目标和步骤。^① 20世纪70年代,发展中国家集团推动发展议程的势头继续强劲,将“建立新的国际经济秩序”以及国家的经济权利、发展权利问题提上议程,与发达国家推动的人权议程和环境议程进一步竞争、磨合,既出现了环境领域的《世界自然宪章》(1982年),也提出了发展和人权领域的《发展权利宣言》(1986年)。直到冷战结束后,在国际合作的大背景下,才迎来不同领域议程相互衔接与整合的新高潮,人权、发展和安全“三大支柱”领域的“大议程化”明显加速。

(二)“三个联合国”的推动

“大议程化”现象是联合国内外各种力量互动的结果。根据“三个联合国”之说,会员国政府为“第一联合国”,联合国机构工作人员为“第二联合国”,与联合国相关的非政府组织、智库专家和顾问等为“第三联合国”。^② 这“三个联合国”都为推动“大议程化”做出了贡献,但角色和作用各不相同。

第一,“第三联合国”在推动“大议程化”方面表现积极、影响显著。各类非政府组织,特别是西方发达国家主导的非政府组织、研究机构、慈善组织及私人基金等,在推动“大议程化”方面不仅具有极大的热情,还具有专业知识、人际关系和全球运作能力方面的优势。从一开始,联合国就为非政府组织与联合国的合作关系做出了正式安排,为“第三联合国”参与和影响联合国议程提供了途径。在许多领域,“第三联合国”是“第二联合国”依赖的“关系户”,其中人权、人道主义、妇女、环保、和平类非政府组织对“大议程化”的影响最为显著。国际人权非政府组织一直是推动人权跨领域化、主流化的主力;世界自然基金会、地球之友、绿色和平等环保组织则是联合国环境保护议程和可持续发展议程的积极倡导者。2000年安理会第1325号决议的通过将妇女议题提上安理会议程,这正是大量“跨国妇女倡导组织网络”在联合国内外进行游说和推动的结果。^③ 在推动人权、环境保护、妇女、和平等议题的跨领域化、主流化方面,“第三联合国”表现出更大的主动性和持久性,且形成对会员国政府和联合国机构的压力。

① 《社会进步和发展宣言》,A/RES/2542(XXIV),<https://www.un.org/zh/ga/24/res/>,访问时间:2020年4月30日。

② “三个联合国”的提法,参见Richard Jolly, et al., *UN Ideas That Changed the World*, Bloomington: Indiana University Press, 2009。

③ Jacqui True, “Explaining the Global Diffusion of the Women, and Security Agenda,” *International Political Science Review*, Vol.37, No.3, 2016, pp.307-323。

第二，“第二联合国”即联合国机构工作人员在推动“大议程化”方面发挥了不可替代的重要作用。联合国机构工作人员推动“大议程化”的动力既来自外部，也来自内部；既具有职责和使命的驱动，也具有身份、地位和资源等方面的便利条件。特别是联合国秘书长及秘书处各部门的工作人员，在促成和推动跨领域、跨部门、跨行为体的大议程方面具有极大的灵活性和便利条件。“第二联合国”在推动“大议程化”方面扮演着助推器、桥梁和平台角色。在“第一联合国”和“第三联合国”之间，“第二联合国”的这种作用是不可替代的。一个领域广泛、部门众多、关系繁杂的全球性组织，无论是议程的管理需要，还是各机构、各部门的协调与平衡需要，都助长了“大议程化”现象。例如，在2030议程的形成过程中，联合国各机构、各部门都希望能将各自的议题纳入议程，以体现其部门的价值。安南任联合国秘书长时期，他主动与非政府组织、跨国公司建立伙伴关系，促成了联合国与企业之间的《全球契约》。在这一议程的推动过程中，除了秘书长的主动性外，秘书长战略规划主任约翰·鲁杰（Jonh Ruggie）、联合国与工商界合作部门负责人以及国际劳工组织、联合国环境规划署和人文事务高级专员办公室等部门也都发挥了重要作用。将私人部门、公共部门、民间社会与国际劳工组织及联合国人权机构、环境机构等部门整合在一起，体现了联合国工作人员跨部门、跨领域、跨行为体整合的能力与偏好。

第三，在“第一联合国”中，中小国家特别是有社会民主主义、世界主义、多边主义传统的欧洲国家是推动“大议程化”的积极力量。与前面两个“联合国”的主动性和持久性相比，在推动议程的跨领域整合与扩大方面，多数会员国政府表现出较大惰性，更多采取跟随和防守性立场。从斯德哥尔摩人类环境大会到《21世纪议程》，欧洲国家和加拿大等国一直是综合性大议程的积极推动者。瑞士政府将环境问题提上了联合国大会，瑞典成为人类环境大会的主办方，加拿大外交官担任了人类环境大会的秘书长，这些国家是将环境问题纳入发展议程的积极推动者。由挪威首相格罗·哈莱姆·布伦特兰（Gro Harlem Brundtland）领导的世界环境与发展委员会是可持续发展议程的推动者，该项目的发起国和资助国是加拿大、丹麦、芬兰、日本、挪威和瑞士。美国对大议程的基本立场是消极和抵触，《21世纪议程》遭到美国国内保守势力的攻击，美国常驻联合国代表约翰·罗伯特·博尔顿（John Robert Bolton）曾提出将“千年发展目标”从联合国2005年峰会最后成果文件中删除，结果“激起了全世界的愤怒”，被迫收回建议。^①

第四，由“三个联合国”组成的议程推动联盟是促成大议程的必要条件。代表性、

^① 弗雷德里克·艾克哈德著，徐莹、王金鹤译：《安南传》，北京：中国人民大学出版社2010年版，第182页。

平衡性、包容性既是“大议程化”的结果,也是大议程必备的要素。支持大议程的非政府组织、国际智库、联合国机构以及对议程感兴趣的政府,共同构成推动联盟,为促成大议程提供智力支持、组织支持和资金支持。全球议程是各相关领域议题的“聚合体”,将问题列入议程的能力是多方面的,包括行为体的硬权力和地位,如说服和影响其他行为体的能力和在全球层面运作的财政资源、经验和技能,也包括获得专门知识和与跨国网络联系的能力。^① 由“三个联合国”组成的推动联盟最有可能具备提升和扩展议程的能力。这一推动联盟参与了“大议程化”的各个环节,包括议题的发起、论证、协商、游说和报告的撰写。2018年,世界银行与联合国和平行动部门共同提出一项题为《通往和平之路:预防暴力冲突的包容性方式》的报告,这代表了正在推进的将预防冲突议题跨领域化、主流化的一项成果。推动这一综合性议程的目的是将预防暴力冲突与经济和社会的可持续发展密切联系起来,通过综合的方法预防冲突、保持和平,确保可持续发展目标的实现。这一议程的推动联盟主要包括发达国家政府、和平及人道领域的非政府组织和国际智库以及世界银行和联合国和平行动部门,一些发展中国家和区域组织的代表也参加了商讨,从而构成一个典型的由“三个联合国”组成的议程推动联盟。发达国家及其智库、非政府组织在联盟中的主导地位显而易见,但该联盟也力图扩大其代表性和包容性。^②

表1 世界银行及联合国“和平之路”议题推动联盟

联合国机构	联合国维持和平行动部、政治事务部、建设和平支助办公室、联合国开发计划署和世界银行脆弱性、冲突和暴力(FCV)全球集团等
提供资助的政府	挪威、英国、瑞典、法国、瑞士、荷兰、韩国、德国
参与商讨的国家	比利时、埃及、埃塞俄比亚、法国、德国、约旦、肯尼亚、缅甸、荷兰、挪威、塞内加尔、西班牙、瑞典、瑞士、泰国、英国、美国
参与商讨的区域组织	非盟、欧盟、西非国家经济共同体、阿拉伯国家联盟、北约、经济合作与发展组织(OECD)等
专家顾问	开普敦大学经济学院发展政策研究室主任;纽约大学国际合作中心主任;妇女参与安全、冲突管理与和平组织创始人及主任;奥斯陆和平研究所主任;普林斯顿大学冲突实证研究项目联席主任;牛津大学不平等及人类安全和种族研究中心主任等

① Mansbach Richard and Vasquez John, *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*, New York: Columbia University Press, 1981, p.94.

② United Nations and World Bank, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, Washington, D.C.: World Bank, doi:10.1596/978-1-4648-1162-3, License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO, <https://www.pathwaysforpeace.org/>, 访问时间:2020年4月3日。

续表 1

国际智库	荷兰国际关系研究所、布鲁金斯学会、达格·哈马舍尔德基金会、欧洲和平研究所、德国发展研究所、日内瓦国际与发展研究生院、苏塞克斯大学发展研究所、巴塞罗那大学经济分析研究所、挪威国际事务研究所、奥斯陆治理中心、斯德哥尔摩国际和平研究所、美国和平研究所等
非政府组织	日内瓦民主控制武装部队中心、日内瓦建设和平台、奎克联合国办公室等

资料来源:United Nations and World Bank, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, Washington, D.C.: World Bank, doi:10.1596/978-1-4648-1162-3, License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO, <https://www.pathwaysforpeace.org/>, 访问时间:2020年4月3日。

四 “大议程化”的贡献与困境

在促成和推广包容性的全球价值理念和原则以及动员全球不同行为体参与构建全球合作框架方面,“大议程化”发挥了积极作用。作为联合国的纲领性文件和优先项目,大议程承载了最广泛认同的全球主流价值原则和共同目标,并搭建起最包容性的全球合作框架。但“大议程化”自身也带有明显的局限性和缺失,面临诸多难以克服的困境。

(一)“大议程化”构建了一种包容性全球合作框架

“大议程化”是一个不同领域、不同部门、不同行为体相互竞争、磨合、整合的过程,也是联合国会员国协商和谈判的过程。这一过程最大限度地兼顾了全球不同方面的利益与价值诉求,促成了国际社会最广泛认同的主流价值理念和原则。加之联合国给予的政治纲领地位与合法性,“大议程化”在推广全球价值理念方面的作用和效果是单一领域小议程难以达到的。

在人权议题跨领域化和主流化的进程中,通过与主权、安全和发展等不同领域议程的竞争与整合,传统的人权价值原则与自决权、发展权、幸福权、和平权、团结权等议程内容相互衔接和渗透,其结果是人权价值理念和原则被纳入发展、安全、环境等不同领域议程,形成联合国大议程特有的、包容性的新人权观、新发展观和新安全观。这些价值理念和原则,包括大议程一贯倡导的全球伙伴关系、全球团结、国际合作、尊重人权、性别平等、尊重自然等,已成为全球主流价值理念和原则的代表。尽管发达国家和发展中国家在国内政策上侧重不同,发展中国家仍将发展视为优先议题,但经过联合

国“大议程化”长期滚动式的推广,包容性的可持续发展理念已得到发展中国家的广泛认同。本文调查显示,近70%的非洲国家政府表现出对2030议程的特别关注和支持,是对这一议程关注度最高的地区(见表2)。

另外,大议程向企业界推广联合国价值理念和原则的努力取得了较好效果。2000年联合国与企业界签署的《全球契约》将跨国公司、私人企业与联合国机构、非政府组织、政府等不同行为体整合在一起,在密切全球伙伴关系的同时,将有关人权、劳工、环境及反腐败内容的“10项原则”推向企业。这一整合过程及其成果得到全球企业界的响应和支持。截至2020年4月,有166个国家的10435家企业加入了《全球契约》,其中包括282家中国企业。^①加入契约的公司承诺推动“10项原则”在全球企业活动中的主流化,支持联合国的可持续发展目标。“联合国用事实证明,通过致力于全球契约并将联合国在人权、劳工标准和环境三个领域的原则国际化,它会使有利可图的赚钱生意更富有意义。”^②

“大议程化”的显著贡献是调动全球不同行为体的参与,搭建包容的全球合作框架。跨领域、跨部门、跨行为体的“大议程化”过程也是对全球合作伙伴关系和全球资源的调动与整合过程。全球参与、全球伙伴关系及全球团结、国际合作是联合国大议程的指导原则,也是联合国特色全球治理框架和路径的基本原则。“大议程化”希望通过对全球行为体和资源的整合,以综合、包容的方法实现议程目标。为此,大议程不仅描绘出“全球伙伴关系”的框架蓝图,也在机制上为构建基于全球伙伴关系的合作框架做出相应的安排,如联合国环境规划署、伙伴关系办公室、政治与建设和平事务部、建设和平委员会等机构以及为议程专门设立的高级别政治论坛,都具有跨部门、跨领域的协调与联系职责。

2030议程设立的“加强执行手段,重振可持续发展全球伙伴关系”目标具体提出了议程对全球可持续发展合作框架的构想与规划,包括在筹资、技术、贸易、数据、能力建设等方面的“南北”合作、“南南”合作、区域合作和国际合作,强调“把各国政府、民间社会、私营部门、联合国系统和其他参与者召集在一起”,加强机制间的协调。2030议程启动的一项“技术促进机制”是大议程全球合作框架的典型代表。该机制建立在会员国、民间社会、私营部门、科学界、联合国机构及其他各利益攸关方的协作基础上,由三个部分组成:其一为联合国科学、技术、创新促进可持续发展目标跨机构任务小组;其二为科学、技术、创新促进可持续发展目标多利益攸关方协作论坛;其三为网上

① 参见网络全球契约组织网站, <http://cn.unglobalcompact.org/index.html>, 访问时间:2020年4月30日。

② 弗雷德里克·艾克哈德:《安南传》,第161页。

平台。联合国科学、技术、创新促进可持续发展目标跨机构任务小组的任务是“在联合国系统内,促进科学、技术、创新事项的协调、统一与合作”,包括与秘书长任命的10名来自民间社会、私营部门和科学界的代表合作,筹备“科学、技术、创新促进可持续发展目标多利益攸关方论坛”会议,并组建和运行网上平台。所有联合国机构、基金和方案以及经社理事会职能委员会均可参加任务小组。其他大议程也都建立了类似的全球伙伴关系网络。

联合国之所以重视全球伙伴关系,其被动原因是面临来自全球不同行为体参与和影响议程的压力,特别是来自“第三联合国”的压力,其主动原因则是无论从价值偏好还是从资源需求考虑,联合国都需要一个广泛的全球伙伴关系。联合国对2030议程全球伙伴关系的基本愿景是:“各国政府、私营部门、民间社会和联合国共同努力,调动一切可利用的资源,而这可能是一种潜在的资产。”^①为弥补会员国政府投入不足留下的缺口,联合国也寄希望于“以多利益攸关方伙伴关系作为补充,调动和分享知识、专长、技术和财政资源,以支持所有国家、尤其是发展中国家实现可持续发展目标”。^②

(二) 议程制定方与主权责任方之间的不平衡

“大议程化”自身有明显的局限性和缺失,不得不面对诸多难以克服的困境,这也是国际社会对大议程作用的评价始终不乐观的原因。

大议程推动方与主权方之间的不对称、不平衡是“大议程化”面临困境的主要原因。“大议程化”虽然促成了更具综合性、平衡性、包容性的大议程,但议程推动方与议程主权责任方之间存在很大的不对称性。这种不对称性的表现是,“大议程化”在很大程度上是不同行为体联盟推进的,由于全球政策空间的存在,联合国机构及各类非政府行为体在倡导和推进“大议程化”方面发挥了积极、显著的作用。但“大议程化”的成果如2030议程无不将国家作为其主权者和领导者,强调各国对本国经济和社会发展负有首要责任,国家自主权是实现可持续发展的关键,必须加强各国在国家一级的自主权和领导权。^③这种情况导致大议程的推动方在将不同领域、不同行为体、不同部门整合为一个以全球伙伴关系和国际合作为基本原则的包容性大议程时,却无法消除议程推动联盟与议程主权方之间存在的脱节与失衡,造成“大议程化”自身难

^① 《将联合国发展系统重新定位以实现〈2030年议程〉:确保人人享有一个更美好的未来》,A/72/124-E/2018/3, <https://undocs.org/zh/A/72/684>, 访问时间:2020年4月20日。

^② 《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-70-1.shtml>, 访问时间:2020年4月3日。

^③ 《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-70-1.shtml>, 访问时间:2020年4月3日。

以克服的困境。

同时,不断“高大全”化的议程加剧了国家、国际和全球层面协调能力的差距,即议程上整合起来的全球伙伴关系与现实难以整合、难以协调的全球不同行为体之间的差距。议程规模越大、目标领域越多,这种困境就愈加明显。《21世纪议程》《2030年可持续发展议程》这类覆盖领域广泛、规模宏大的全球大议程在追求包容性、综合性的同时,也大大增加了不同领域、部门和行为体之间的协调难度。这些全面和相互关联的议程横跨联合国和平、发展和人权支柱,“它要求具有更强的问责制、更大的透明度、更有力的监督,并敦促各级更加协调一致”。^①与此同时,全球范围的协调力、领导力并没有随着议程的跨领域扩大而得到相应提升,联合国机构改革滞后问题更加突出。为适应“大议程化”而采取的改革措施主要是不涉及《联合国宪章》内容的改革,如增设大会、经社理事会和秘书处的附属机构,包括各类办公室、委员会、高级别论坛等。但《联合国宪章》所涉及的联合国主要机构的改革却停滞不前、难有突破,安理会扩大和加强经社理事会方面的改革尤其突出。

从各方面看,安理会议程的跨领域现象最为有限。一方面,“大议程化”呼吁联合国大会、经社理事会、人权和人道主义机构以及发展系统,以跨部门、跨机构的综合方式处理和平与安全问题;另一方面,受大国竞争和《联合国宪章》规定制约,安理会在“大议程化”方面一直未能发挥应有的作用。大议程的推动者为使议程得以通过,多绕开安理会,寄希望于加强其他机构在和平与安全领域的作用。如果安理会改革无法推进,“大议程化”只能使安理会的地位和作用更加边缘化。经社理事会面临的困境是任务领域众多、合作关系广泛、负担过重,但权力有限、权威不足。主要原因是主权国家不愿意将经济和社会领域的决策权让予联合国,世界银行及各区域组织、七国集团等也分散了经社理事会享有的权能。联合国及现有国际制度改革的滞后与“大议程化”构建全球合作框架的要求之间存在明显的鸿沟。担负大议程重任的经社理事会、联合国专门机构和相关组织以及为大议程专门设立的附属机构、高级别论坛等部门,缺乏足够的权威性、协调力和领导力,难以与那些雄心勃勃的全球大议程相配套。正如秘书长在报告中提到的,联合国“目前的模式已达到耗尽点,不足以匹配《2030年议程》所要求的雄心、成效和凝聚力”。^②

“大议程化”的局限性还表现在国家层面投入的不足。作为主权者、领导者和主

① 《将联合国发展系统重新定位以实现〈2030年议程〉:确保人人享有一个更美好的未来》,A/72/124-E/2018/3, <https://undocs.org/zh/A/72/684>, 访问时间:2020年4月20日。

② 《将联合国发展系统重新定位以实现〈2030年议程〉:确保人人享有一个更美好的未来》,A/72/124-E/2018/3, <https://undocs.org/zh/A/72/684>, 访问时间:2020年4月20日。

要责任方,国家层面普遍缺乏对大议程的关注和投入。本文的调查显示,在2018年联合国大会一般性辩论发言中,会员国政府代表关注最多的5个联合国议题是冲突与和平(68%)、可持续发展(58%)、气候变化(52%)、人权(45%)以及难民和移民问题(38%)。虽然冲突与和平问题受到的关注最多,但关注的重点和立场却最为不同,甚至是针锋相对的,比如美国重点提到叙利亚问题的解决,而俄罗斯则重点阐述了对乌克兰问题的立场。可持续发展和气候变化是获得会员国关注最多的两项联合国全球议程,这一方面说明大议程的确具有较高的关注度,另一方面也反映出即便是联合国的热点大议程,其在国家层面的关注度也并不高(见表2)。

表2 会员国对联合国议题的关注情况

议题	关注情况: 以国家为单位(%)	关注情况:以区域为单位(%)			
		非洲	美洲	亚洲及太平洋	欧洲
和平与冲突	68	86.2	45.4	69.2	65.2
可持续发展	58	68.9	59	38.5	65.2
气候变化	52	41.3	59	53.8	56.5
人权	45	37.9	59	44.4	56.5
难民与移民	38	37.9	45.4	38.8	43.4
反恐	29	41.3	18.1	44.4	21.7

资料来源:笔者基于调查数据自制。

主要大国对“大议程化”缺乏共识与合作意愿,导致“大议程化”在国际和全球层面缺乏推动力、执行力和领导力。如前文提到,在推动“大议程化”方面,中小国家发挥了更积极和显著的作用,本文调查结果也支持了这一点。对联合国热点议程关注最多的仍然是中小国家,特别是欧洲国家和国内政局稳定的发展中国家。在100个调查对象中,对关注度最高的前5个议题均表示关注的国家有尼泊尔、斯里兰卡、中非共和国、尼日利亚、莫桑比克、摩洛哥、罗马尼亚、法国、瑞士、葡萄牙、卢森堡、比利时、波黑、萨尔瓦多、智利和墨西哥。而在安理会常任理事国、七国集团及金砖国家中,只有法国代表在发言中对上述5项议题做了正面的表态。从主要大国对联合国议程的关注情况看,它们的关注点分散、分歧明显、缺乏共识。日本重点提到世界贸易和朝鲜半岛问题,俄罗斯仅强调了对乌克兰问题的立场和网络安全问题,美国则对联合国框架下的气候变化、人权理事会及《移民问题全球契约》等都表示了反对态度,对可持续发展议程只字未提。在安理会常任理事国中,只有中法两国关注了可持续发展和气候变化议

题。在大国对抗加剧和逆全球化势力上升的冲击下,“大议程化”自身的这些局限性和困境进一步加剧。

五 “大议程化”的前途

从现阶段看,大国竞争的加剧以及民粹主义和逆全球化力量的上升使“大议程化”处于冷战结束以来最不利的国际环境下,面临各种困境,推动力减弱,支撑“大议程化”的全球团结、国际合作及伙伴关系原则遭到破坏,“大议程化”很难取得进展。但全球合作的需求和推动“大议程化”的力量并未消失,在一些领域“大议程化”仍然有发展的条件和空间。

(一) 国际格局和大国关系变化的影响

国际格局、大国关系是影响“大议程化”的一个重要因素。从发展历程看,“大议程化”现象开始于大国对抗的冷战时期,也在这一时期取得了一些成果。但如前所述,在整个冷战时期,联合国议程跨领域整合的进度非常缓慢,扩展的范围、深度和规模都有限。从1948年的《世界人权宣言》到1966年的两项国际人权公约,从1972年的《人类环境会议宣言》到1992年的《21世纪议程》,都经历了20年左右。冷战结束开启了大国合作的时代,为“大议程化”的发展提供了一个适宜的国际环境,“大议程化”趋势明显加速,覆盖领域和议程规模不断升级。人权、发展和安全三大“支柱领域”议程之间实现了更广泛、更制度化的相互衔接与扩展,特别是安理会议程与人权、妇女、卫生与健康及可持续发展议题的衔接,这在冷战时期是不可能的。两大阵营对抗的结束以及中国的改革开放助长了新自由主义、世界主义与全球社会民主主义思潮的高涨,加上良好的大国合作环境,这些为联合国的“大议程化”提供了有利的发展时机。

随着中美战略竞争的加剧,特朗普政府在各个领域发起对中国的打压,迫使一些国家在中美关系上选边站队,并对多边合作和全球治理采取了“不合作”和“退出”立场。大国关系的恶化和特朗普政府的外交政策使“大议程化”所依赖的全球团结、国际合作及伙伴关系原则遭到严重破坏。从2020年新冠肺炎疫情的全球应对可见大国关系对联合国全球公共卫生安全议程及其全球合作框架带来的冲击。联合国《千年发展目标》中包含了与健康相关的目标,2030议程又将“确保健康的生活方式”和“实现全民健康保障”等内容纳入其具体目标。作为热点大议程的子目标,联合国卫生与健康领域的议程得到提升和扩展,呈现出“大议程化”趋势。2019年9月,联合国举办了“全民健康覆盖问题高级别会议”并通过了政治宣言,宣言强调了健康与可

持续发展目标的密切关联,重申“健康是从社会、经济和环境层面实现可持续发展以及执行《2030年可持续发展议程》的前提条件、成果和指标”。^① 2019年12月,联合国大会通过关于“全球卫生与外交政策:以包容性方式加强卫生系统”的决议。这些议程文件一再呼吁增进国际团结、加强国际合作与协调行动,促进所有利益攸关方之间“牢固的全球伙伴关系”。^② 联合国和世界卫生组织也建立起一套全球公共卫生紧急事件应对机制,包括联合国机构、非政府组织、慈善机构、科研机构等不同行为体在内的全球伙伴关系网络和应对联盟,它们曾在抗击埃博拉病毒中发挥过作用。但在2020年新冠肺炎疫情暴发并全球扩散的情况下,在最需要全球团结合作来抗击共同威胁的时候,在最有需要、最有可能开展全球合作的领域,大国之间特别是安理会常任理事国之间不仅缺乏共识和集体行动,反而出现矛盾激化、竞争加剧、对抗升级的局面。联合国和世界卫生组织在应对新冠肺炎疫情中的作用备受质疑,特朗普甚至以世界卫生组织拒绝美方要求为由,宣布终止与世界卫生组织的关系。

民粹主义、极端民族主义及逆全球化势力的高涨,使支持“大议程化”的新自由主义与世界主义思潮低落,国际社会推动全球议程的意愿和动力大大减弱,这一点在主要发达国家尤其明显,包括一些曾积极推动“大议程化”的国家。特朗普政府“美国第一”“要美国利益,不要全球治理”以及“脱钩”和“退群”的立场,给发达国家带来不同程度的影响。从本文调查看,美国对联合国大议程采取的是拒绝和退出立场,日本和英国采取的是回避立场。日本曾是联合国大议程的积极支持者,此次调查显示日本对气候变化、可持续发展、移民与难民等议题都采取了回避的态度。在2030议程中,官方发展援助的提供方再次做出各自承诺:对发展中国家的官方发展援助占其国民总收入的0.7%,对最不发达国家的官方发展援助占其国民总收入的0.15%—0.2%。但在2018年联合国大会一般性辩论发言中,七国集团中只有法国关注了可持续发展议程,并表示将增加发展援助,其他6国均未提及可持续发展议程。此外,发达国家对2018年12月达成的《移民问题全球契约》也缺乏支持,美国、澳大利亚等主要移民国家没有参加契约。

总之,当前的国际环境对“大议程化”是不利的,“大议程化”固有的局限和困境更加突出,发展空间非常有限。新的全球大议程很难启动和推进,已确立的大议程目标和全球合作框架受到冲击,存在倒退和瓦解的可能。

^① 《全民健康覆盖问题高级别会议政治宣言》,A/RES/74/2, <https://www.un.org/zh/ga/74/res/all1.shtml>, 访问时间:2020年4月1日。

^② 《全球卫生与外交政策:以包容性方式加强卫生系统》,A/RES/74/20, <https://www.un.org/zh/ga/74/res/all1.shtml>, 访问时间:2020年4月1日。

(二)“大议程化”发展的空间

尽管“大议程化”面临极为不利的国际大环境,但对“大议程化”的需求和推动“大议程化”的力量并未消失,在一些领域“大议程化”仍然有发展的条件和空间。

首先,多边主义、全球团结与国际合作仍然得到国际社会的广泛认同和支持,跨领域、综合性的解决方式及包容性的伙伴关系框架符合全球性问题的解决需求,也是联合国及其他国际组织、区域组织应对全球性问题的主要路径。尽管目前全球合作与全球治理受到冲击,但无论是和平与冲突问题,还是国际反恐、跨国犯罪、难民与移民问题,或是气候变化、环境保护、全球公共卫生安全问题,仍然有通过“大议程化”凝聚国际共识、加强全球合作、多方协调应对的需要。

其次,推动“大议程化”的力量和可能性仍然存在。大国关系和国际权力格局的现状显然不利于“大议程化”趋势,严重破坏了大议程的生存和发展空间。但如前所述,“大议程化”是由多种力量推动的,一个多行为体组成的推动联盟是“大议程化”必不可少的条件,大国关系并不是唯一的影响因素。支持联合国议程的国家、联合国机构以及各类非政府组织、国际智库等仍然有为推动“大议程化”结成联盟的动力和作用空间。广义的联合国议程并不具有法律上的约束力,由多行为体联盟发起、动员足够的联合国会员国参与,再获得联合国大会的背书,这种可能性仍然存在,包括促成没有大国参与的大议程。

从发展空间和前景看,一些领域的议程很难再有进一步扩展的空间,但另一些领域或类型的“大议程化”还具有发展前景。

第一,目标紧凑型、行为体紧凑型或高度共识型的大议程更具有发展的可能性,《千年发展目标》和联合国与企业界达成的《全球契约》是两个比较成功的案例。前者的成功之处在于,虽然议程涉及多个行为体和人群,但其8个发展目标比较具体、集中,且争议性小、共识度高,集各国政府及全球其他行为体之力以实现这8个发展目标相对容易。后者涵盖人权、环境、劳工和反腐败四个领域的10项原则,也强调构建政府、企业、非政府组织和民间社会的伙伴关系,体现出跨领域、跨部门的大议程特点,但其主体为企业,成功的原因在于这是一种基于高度自愿、高度认同和行为体紧凑的模式。企业基于认同和自愿加入契约,其最高执行官须向秘书长做出公开承诺,表示将承担履行契约的相关责任。相比这两个案例,2030议程不仅规模大、目标多,而且将移徙工人待遇,促进有序、安全、正常和负责的移徙以及打击恐怖主义、预防冲突、国内法治等复杂且存有较大分歧的议题纳入其中,这无疑增加了议程推进的难度。从这一点看,有关妇女、青年、儿童等具体领域议程的扩展和提升具有更大的可能性。

第二,三大“支柱领域”议程的跨领域整合与扩展持续已久、空间有限,但现有重点大议程承载的一些具有高度共识的目标议程或子目标议程,尚有进一步“大议程化”的可能和空间。在发展领域,2030 议程覆盖领域之广、目标之多已达到空前规模,其目标的实现面临巨大压力。但在议程所确定的 17 个主目标、169 个具体目标及一系列次子目标中,有许多获得了国际社会的广泛认同和积极支持。自 2030 议程提出以来,这些目标领域的“大议程化”趋势已经出现,以“综合方法”解决问题的“大议程模式”在很多领域得到推广,如全球公路交通安全、全球防灾减灾、全球公共卫生安全、海洋废弃物污染、预防冲突和暴力等。

第三,在联合国机构和跨国非政府组织有传统影响力和特长的领域,一些大议程仍然具有进一步跨领域化和主流化的前景。从目前看,人权、人道、环境、妇女及和平领域的非政府组织比较成熟,建有广泛的全球性互动网络。联合国机构在这些领域也享有更大的全球政策空间,例如在人权领域,无论是规范制定还是开展活动,联合国都具有“独特的地位”,拥有更多的人力和财政资源,且有能力和扩大其在全球治理中的“信誉及合法性”。^① 在这些领域,“第二联合国”和“第三联合国”在推动“大议程化”方面有着长期、密切的合作关系,这一联盟仍然最具推动大议程的意愿。

特朗普政府对联合国框架下的全球议程采取了拒绝态度,执意挑起与中国的对抗,成为全球团结与国际合作的破坏者。尽管面临美国的战略打压和单边主义、民粹主义及逆全球化力量上升的不利环境,中国仍然是国际团结、多边主义和全球治理的积极支持者,也是联合国重大议程的支持者。在联合国及国际多边场合,中国表达了对 2030 议程、气候变化、维持和平行动、全球公共卫生治理、国际反恐等联合国议程的支持和承诺,体现了中国捍卫多边主义和国际团结合作的意愿与责任担当。中国提出的人类命运共同体理念也是对联合国构建包容性全球合作框架的支持和贡献。鉴于“大议程化”的需求和发展空间依然存在,中国在促进国际团结合作、推动联合国全球议程目标实现方面,具有发挥更积极作用的潜力和空间。

(截稿:2020 年 5 月 责任编辑:郭 泉)

^① Jean-Philippe Thérien and Philippe Joly, “‘All Human Rights for All’: The United Nations and Human Rights in the Post-Cold War,” *Human Rights Quarterly*, Vol.36, No.2, 2014, pp.373-396.