



ENVIRONMENT OF PEACE

新风险时代 安全何去何从

摘要

当前，新冠肺炎疫情阴霾未散，俄乌冲突硝烟弥漫。安全危机与环境危机相互交织，世界仿佛正滑入看不见的“黑洞”。环境完整性逐步恶化的同时，不安全的迹象不断抬头。二者的交织不仅危险且影响重大，而有能力找到解决之道的政府等机构却苏醒得太慢。

安全方面，冲突更加频繁，死亡人数和流离失所者不断增加，而且在俄罗斯入侵乌克兰之前，这种趋势早已存在。军火和军事开支攀升；核武器的使用似乎也不再像以前那样让人难以置信。环境方面，极端天气更加频繁，海平面上升，水供应受限，哺乳动物和授粉昆虫减少，塑料污染加重，珊瑚礁死亡，森林面积萎缩，这些都是环境恶化的表现。

安全前景不容乐观，给人类的和平愿景增添了一层风险，而环境恶化则使和平愿景更加黯淡。这两种趋势的相互作用，又引发了第三层风险，这层风险更加复杂，而人类才刚刚开始意识到其严重性。

但显而易见的是，安全危机与环境危机确实相互影响。统计数据显示，生态威胁越大，国家的和平局面可能越脆弱，也更容易被列为脆弱性高、复原力低的国家。^{*} 对于全球环境危

^{*} 脆弱性指“国家、体系和(或)共同体面临风险且无力管理、承受或缓和这些风险”(经济合作与发展组织)。

当今时代的风险不同以往，要想降低不安全性，减少冲突，人类必须从根本上改变对和平的看法。

机，这些国家大多数责任很小，但受到的影响却最为严重。联合国维和行动的对象国里，一半是受气候变化影响巨大的国家。这些关联现象不是巧合。

这就是 *Environment of Peace* (和平环境倡议) 的出发点。

环境完整性、和平和人类福祉之间的联系本就不应存在争议。自1972年在斯德哥尔摩举行的联合国人类环境会议以来，世界各国业已认识到，生态完整性对人类发展至关重要。2015年，在一致通过联合国《可持续发展目标》时，各国政府郑重表示：“没有和平，就没有可持续发展；没有可持续发展，就没有和平。”2021年，联合国人权理事会正式承认，享有健康环境属于基本人权。

然而，我们的环境却仍在迅速恶化中。尽管各国政府都已意识到气候变化、环境恶化正在加剧，有些国家的政府在治理污染、减少森林砍伐等问题上取得了进展，但在解决根本问题方面，各国总体上缺少紧迫感。自然环境恶化会带来诸多影响，比如，疾病更容易从野生动物传播到人群。过去两年，人类切实感受到这类疾病巨大的破坏力。

除了直接影响之外，气候变化和更大范围的环境危机还会加剧不安全。经验证明，这些因素往往会造成社会动荡和政局不稳，如果得不到解决，动荡还可能升级为暴力。武装冲突不仅破坏环境，还会阻碍环境治理取得实效。此外，对抗、争端和冲突也不利于创造良好的国际氛围，影响世界各国携手应对环境挑战。

基于上述各种因素的交织，催生本报告的“安全”概念包罗万象。一方面是传统的以国防或国家为中心的安全观，另一方面则是更加以人为本的人类安全观。要建立真正和平、安全的世界，这两个方面都要正确理解才行。

那么，将要做些什么呢？

实践终将证明，当今时代的风险不同以往，要想降低不安全性，减少冲突，人类首先必须从根本上改变对和平的看法。既然环境恶化是安全问题的组成部分，那么恢复环境完整性也理应属于安全工作的组成部分。这也意味着，在和平与安全的问题上，各国政府亟需从概念到行动，提升各层面合作的目标和实效。既然威胁的影响无处不在，各国我行我素实非良策。面对诸如俄罗斯入侵乌克兰这样的严峻局势时，立场各异在所难免，但危机范围扩大且不断升级时，我行我素绝非解决之道。从长远来看，合作即自利。

如果说有效对策的根本特征之一是合作，则另一个特征就是适应。这些危机在不断演变，没有人能够准确预知随之而

既然威胁的影响无处不在，各国我行我素实非良策，而合作即自利。

来的风险和影响。因此，人类应对危机的手段也将发生变化。这需要决策者的介入，需要决策者吸取经验，然后再次介入。

当前的政府支出结构不仅无法解决安全问题，反而是抱薪救火。比如，化石燃料的开采利用、鱼类的过度捕捞、森林的乱砍乱伐等活动，每年获得的补贴达数万亿美元之多，这相当于是为危害环境提供资助。考虑到环境恶化与不安全风险、冲突风险之间的联系，这数万亿美元也可以视为冲突补贴。从这个角度来看，继续这种补贴政策并不明智。

与此同时，在应对气候变化和生物多样性减少方面，世界上最富裕的各国明显没能促成国际融资，这加剧了不安全风险和冲突风险。此外，用于帮助适应环境恶化、建设复原力的资金并没有用在最需要的地方；最脆弱的国家，顾名思义最需要资金，但其人均气候资金水平仅为非脆弱国家的1/80。

依靠复原力，共同体和国家可以挺过冲击而无需诉诸武力，并且可以迅速重建。无论对哪种形式的安全，复原力都至关重要。然而，安全危机和环境危机均会削弱复原力。

此外，降低脆弱性，建设抵御气候冲击的复原力，也将减缓非气候威胁的影响。2010年，气候变化导致极端高温，造成俄罗斯粮食作物大幅减产，进而引发面包价格飙升，最终促发了“阿拉伯之春”民主运动。2022年，俄罗斯和乌克兰的粮食产量预计远远低于往年水平，这让世界粮价再次上涨到危险水平。虽然原因不同，但导致的风险类似。增强复原力就会有利于防范二者的影响。

复原力能缓解环境恶化带来的风险，却不能解决根源性问题。要阻止并扭转环境恶化趋势，人类必须以前所未有的速度和规模，实现多方面的社会转型。但是，转型可能导致共同体陷入分裂和混乱。从全球来看，尤其是在“全球南方”地区，许多好心之举，比如生物燃料、水力发电、自然保护、气候适应等领域的许多举措，却经常导致不安全和冲突。很多时候，这也是这些举措失败的原因。可是，当前的全球环境危机异常严峻，人类已然无法承担失败的后果。因此，在能源、交通、工业领域，尤其是土地利用方面，上述广泛转型必须发挥作用。因此，需积极争取共同体参与转型的设计与实施，以实现公正转型、和平转型，这样的转型才更有可能成功。

要确保正确决策，政府的性质以及政府与公民的关系也是关键所在。近年来，专制统治者和民粹主义者有所得势，这不仅不利于安全和环境，也破坏了全球机构的复原力，影响了在安全和环境领域的合作。如果各国政府不仅尊重本国公民，而且彼此尊重，鼓励公民参与决策，本着实事求是的原则制定政策，那么解决共同的、错综复杂的问题将会更加容易。

正如本报告所示，这个方面的不少实例给人类带来了希望，值得借鉴。在联合国体系内，环境恶化与不安全问题之间的关联，在地区一级、国家一级都受到重视。大多数政府对安全与环境方面的合作保持开放态度，甚至在一些问题上正积极寻求合作。与此同时，非政府组织正积极通过改善环境去建设和平。只要有愿景和决心，这些实例的模式都可以推广。

最后，我们提出了六项行动建议和五项指导原则。五项指导原则提倡合作和适应性，面对变化莫测的风险形势，这实属常识。兼容并包也是情理之中，因为确保各方都有发言权的解决方案更有可能成功。此外，制定解决方案必须从事实出发，全面认识这一问题的急迫性和深刻性，而行动既要迅速，也要眼光长远。

我们的六项行动建议中，有的涉及联合国体系，有的针对国家政府，还有的与私营部门、民间团体和其他部门有关。尽管有能力而且有义务发挥作用的实体来自方方面面，但政府是核心，因为作为立法者、规则制定者和资源分配者，政府手中的权力独一无二。此外，政府能迅速推行变革，所需时间也明显较短。第五章详细阐述了这六项行动建议，这里可以简要概括为：

- 1 制定联合解决方案，应对互相关联的危机。**确定并实施既能建设和平又能打造环境完整性的措施。
- 2 投入各项准备工作，打造复原力。**培养能力，及时发现威胁发展态势，并化解紧张局势。
- 3 提供资金以建设和平而非助长风险。**履行国际出资义务，确保资金用在最脆弱的共同体上，停止“冲突补贴”。
- 4 确保公正转型与和平转型。**实施有利于环境的措施之前，评估和处理其可能带来的负面结果。
- 5 有意识地兼容并包。**让边缘群体充分参与决策，同时让利益共享。
- 6 开展研究、教育和宣传。**借助教育手段了解风险，做好风险宣传，建立合作。

只要有决心，我们提出的所有行动建议都可以在几年内得以落实。我们会敦促政府、共同体和其他决策机构做出承诺，积极落实。正在持续中的危机，比如乌克兰境内正在呈现的危机，或许会在其持续时间内引起关注，但环境恶化将一直持续下去，直到政府采取行动去终止。另一方面，这两大危机也会相互作用，持续产生诸多复杂的风险。

安全和环境完整性都走上了歧途，威胁着各国和人类的共同利益。这里没有赢家，我们必须拿出互利的解决方案。

