联合国 E/C.16/2023/8

经济及社会理事会

Distr.: General
19 January 2023
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第二十二届会议

2023 年 3 月 27 日至 31 日

临时议程* 项目 10

在脆弱国家和刚摆脱冲突国家的体制建设努力中应对气候变化的影响

在受冲突影响国家建设强有力的机构，将环境与建设和平联系起来

秘书处的说明

秘书处谨向公共行政专家委员会转递委员会成员保罗·杰克逊编写的文件。

* E/C.16/2023/1。

23-00973 (C) 270123 100223

在受冲突影响国家建设强有力的机构，将环境和建设和平联系起来

摘要

公共行政专家委员会第二十一届会议审议了关于建立强有力的机构以应对气候变化及其冲击并促进自然资源的可持续管理、保护和恢复的问题。委员会概述了在实现可持续发展目标 13、14 和 15 方面的主要体制挑战，包括缺乏全球公认的计量生物多样性的标准、处理气候变化和环境保护的体制安排不成体系以及冠状病毒病(COVID-19)疫情的影响。委员会为各国政府提出了在建立激励机制、改革税收和补贴、制定计量标准和改变人类行为的基础上可能采取的下一步举措。

本文件借鉴这一办法，同时还详细阐述与脆弱国家和受冲突影响国家有关的具体治理问题子集。本文件力求提醒人们注意环境与建设和平之间的联系，特别是脆弱国家和受冲突影响国家的体制挑战。

作者回顾，在受冲突影响国家的不安全环境中进行治理本身就很困难，而且更加复杂，政府也可能缺乏重要的应对能力。尽管如此，在刚摆脱冲突国家面临多重挑战的情况下，公共行政部门和机构在为长期发展目标制定统筹办法方面发挥着重要作用，特别是就平衡短期安全需要与长期可持续发展需求而言。

本文件回顾联合国系统内近期关于气候变化与安全问题的辩论过程 ，这些辩论从侧重于气候变化和自然资源相关紧张局势作为冲突的倍增因素，发展到更广泛的视角，承认围绕气候变化进行对话在制定更全面的建设和平办法方面的作用。作者建议，更加重视将有助于应对气候变化冲击和改善环境管理的机构建设工作纳入此类办法。

一. 脆弱国家和受冲突影响国家的环境不安全、气候变化和体制建设

1. 《2030 年可持续发展议程》认识到脆弱和受冲突影响环境中可持续发展的环境方面。本文件讨论气候变化和环境目标对这种环境下体制建设的影响。

2. 国际社会早就认识到环境与冲突和安全之间关系的复杂性。2007 年 4 月，安全理事会首次为讨论气候变化与不安全之间的联系举行会议。自那之后，安理会继续在承认这两个问题相互关联方面采取步骤：2011 年 7 月，又就这一问题举行公开辩论；2017 年 3 月，安全理事会通过第 2349(2017)号决议，重点指出必须应对气候相关风险，以解决乍得湖流域的冲突；2018 年 7 月，举行关于理解和应对气候相关安全风险的辩论。政治和建设和平事务部也在 2018 年建立气候安全机制。[1] 秘书长在题为“我们的共同议程”的报告中提出了这方面的建议，指出新和平纲领可以考虑如何通过扩展到气候变化对安全的影响等新领域来加强对区域能力的支持。[2]

3. 人们日益认识到，气候变化和环境退化会对冲突和人的安全起到重大作用，而冲突又会对环境状况产生重大影响。气候变化和环境退化已经并将继续影响生计和人的安全，其冲击的严重程度和类型因情况而异。气候变化和环境退化还可能在本已脆弱的局势中加剧或诱发冲突。然而，尽管气候变化可能助长冲突，但不太可能是唯一的原因，在某些情况下，气候变化可能不起重要作用。

4. 关于环境与安全之间联系的研究往往主要采用两种办法，一种侧重于环境合作，另一种侧重于资源风险。侧重于环境合作的办法从积极的角度看待环境合作的溢出效应，认为就共同关切的环境问题开展合作对各团体在建设和平等其他问题上的合作具有影响。侧重于资源风险的办法认识到资源不公平可能导致国内冲突，因此强调通过环境合作缓解冲突的作用，将自然资源管理不善视为导致冲突复发的一个主要威胁。[3]

5. 在冲突与安全领域，对建设和平的环境方面的研究迅速增加。这一办法将自然资源管理纳入关于预防、缓解和解决冲突的更大范围讨论以及更广泛的恢复战略中。将环境保护与合作纳入建设和平活动，即所谓的“环境建设和平”，其总体目标是增强社区复原力以支持可持续发展，或者如可持续发展目标 16 所述，创建和平、包容的社会以促进可持续发展。

6. 这意味着，可以通过加强脆弱和受冲突影响环境中的机构适应气候变化和有效管理自然资源的能力来减轻气候安全风险。从机构入手减轻风险，需要强大的

[1] 政治和建设和平事务部、联合国开发计划署和联合国环境规划署，《气候安全机制：工具箱——简报》(2020 年，纽约)。

[2] A/75/982，第 89(e)段。

[3] 这一办法与建设和平委员会有关，可在环境建设和平知识平台(www.environmentalpeacebuilding.org)查阅这一领域的研究情况。另见联合国系统内的其他实例，网址是 www.unep.org/explore-topics/disasters-conflicts/what-we-do/environment-security/environmental-cooperation-and。

行政和管理能力，既要在国家和地方各级进行管理，又要切实参与旨在减缓气候变化的国际协定。因此，公共行政专家委员会确立的促进可持续发展的有效治理原则是在脆弱和受冲突影响环境中应对气候变化的重要参照点，而这些环境迫切需要实现善治。

二. 国际体系中的气候变化、脆弱性和安全

7. 气候变化与安全问题，特别是安全理事会是否应该讨论气候变化问题，一直存在争议。一些会员国表示，这种讨论干扰了直接负责社会和经济发展或环境保护事务的联合国其他机构的任务授权。[4]

8. 2021 年 12 月 13 日，安全理事会将一项关于气候变化对安全影响的决议草案付诸表决。决议草案强调，需要在联合国全系统采取全面办法来应对气候变化及其影响，如果获得通过，将请秘书长在两年内向安理会提交一份报告，说明气候变化的不利影响在安理会议程所列相关国家或区域的具体情况下对安全的影响，并就如何应对与气候有关的安全风险提出建议。决议草案还鼓励联合国相关维和行动和特别政治任务酌情部署气候安全问题专职人力。[5] 然而，这项决议被否决。

9. 安理会所有成员似乎都认识到，气候变化对人类生存构成威胁。然而，对于安理会应该发挥什么作用(如果有的话)，存在分歧。这项决议草案是一个漫长进程的结果，该进程始于上文所述 2007 年 4 月安全理事会首次为讨论气候变化与不安全之间的联系举行会议。

10. 安全理事会没有一项关于安全与气候变化问题的决议，但这并没有阻止本组织积极讨论安全与气候变化如何相关这一核心问题。2022 年，建设和平委员会就气候变化对太平洋区域建设和平的冲击举行一次有影响力的大使级会议。[6]

11. 会议上使用的语言反映了办法上的重大变化。在讨论气候、和平与安全问题时，安全理事会继续强调，气候变化是一个“风险倍增因素”，需要管控其对安全的影响，同时还指出，需要重点关注气候适应和复原力，以此作为建设和保持和平的途径。正如会议概念说明所述，在此之前，安全理事会关于气候与安全的讨论一直侧重于气候变化的影响如何破坏国际和平与安全。扩大安全理事会对气候、安全和建设和平如何相互作用的认识，将为安理会采用更多工具和切入点以更好地完成任务授权提供基础。

[4] 联合国，“气候变化被认为是‘威胁倍增因素’，联合国安全理事会就气候变化对和平的影响进行辩论”，联合国新闻，2019 年 1 月 25 日。

[5] S/2021/990。

[6] 联合国，“建设和平委员会太平洋岛屿问题会议的主席摘要”，2022 年 5 月 31 日。

12. 这是一个明显的转变，不再认为气候变化是一种严重加剧冲突的生存威胁，而是认为在脆弱国家和受冲突影响国家减缓气候变化可对实现环境建设和平的一系列不同方面起到促进作用。

三. 环境建设和平的决定因素

13. 虽然人们对环境建设和平的兴趣日益增加，但在为这一议题收集明确的经验证据或制定连贯的理论办法方面却没有类似的兴趣，而且环境条件与社会稳定之间的因果关系大多界定不清，难以核实。

14. 环境建设和平涉及三个方面：人身安全、生计和经济以及稳定的政治和社会关系。[7]

15. 人身安全往往与能否获得自然资源有关。在不安全局势中，争夺土地、水、渔场、林地和其他资源的冲突很常见，并可能演变成暴力冲突。许多暴力团体设法直接获得木材、钻石和金属等可掠夺的自然资源，目的是为叛乱和进一步的暴力行为提供资金。对钻石、石油和天然气等资源的排他控制，也可能因腐败和疏于治理而导致暴力。不计后果地开发资源，包括毁林和采矿，也可能导致人的安全面临威胁。

16. 长期以来，生计无保障和经济衰退或疲软一直被认为是冲突中的关键可变因素，也可能破坏冲突后建设和平的努力。失业和就业不足产生了大量可供招募的人员，特别是年轻男子，这些人可能成为暴力运动的走卒。当地环境资源在冲突期间很可能受到损害，从而影响到供水保障、土地和基础设施以及包括农业在内可能开展的经济活动。如果没有政府采取的重大干预措施或有效的治理机制，国内投资、农业投入品、机械、汽车甚至粮食市场也可能受到破坏。

17. 稳定的政治和社会关系对于拟定有利于可持续管理自然资源(包括对获取和经济开发进行管理)的体制安排非常重要，这也涉及到纳入或排除相关指标。对共有资源的管理需要包括社区团体和政治行为体在内的合作体系。

18. 环境建设和平办法意味着，一个有能力的政府能够为减轻气候变化的冲击做出贡献，并在利用气候行动相关对话协助开展更广泛的建设和平工作方面发挥作用。强有力的机构和有效的治理是人身安全、经济福祉以及合作性社会关系的基础，并为政治稳定提供支撑。

19. 环境建设和平办法的核心是，公共机构有能力在管理与各利益攸关方就气候变化相关事项进行讨论和谈判方面发挥主导作用。

[7] Tobias Ide and others, “The past and future(s) of environmental peacebuilding”, *International Affairs*, vol. 97, No. 1 (January 2021), pp.1-16.

四. 气候变化对安全的冲击

20. 对环境的不利冲击以及暴力是受到多种因素影响的两项挑战。采用基于风险的办法进行情况分析，有助于避免关于气候变化直接导致人的不安全状况的激烈说法，同时又能对气候变化可能何时以及如何增加暴力冲突的风险进行分析。[8] 采用基于风险的办法进行情况分析还可能有助于各国政府在不同问题领域制定更加统筹兼顾的政策。

21. 虽然环境建设和平的三个方面为拟定政策干预措施提供了有益的概念综述，但要更好地了解制定和实施战略的机制，还有赖于获得关于气候变化如何在短期、中期和长期影响生活在脆弱环境中的人们的证据。

22. 增强对基本机制和关系的了解，转而可能为制定有助于环境建设和平的干预措施提供良好基础。按照 Mobjork 等人所作的界定来识别各种途径，提供了一些有用的实例。[9] 上述作者界定了以下四种一般类型的途径：(a) 生计；(b) 移民和流动；(c) 武装团体的策略；(d) 精英的开发。

23. **生计途径**。气候变化通过若干生计途径增加冲突风险，例如减少生产用地或获取水的机会，这尤其影响到生活贫困者、残疾人、老年人、年轻人和妇女等弱势群体。当获得自然资源(包括可再生自然资源)的机会减少时，气候变化还可能对畜牧业和农业产生不利影响，并加剧包括暴力侵害妇女行为在内的冲突。突发灾害也可能在短期(例如通过洪水和干旱)和长期(例如通过荒漠化)对资源产生不利影响。尽管如此，在这种情况下，冲突并非不可避免，可能存在对话与合作的机会。但是，在治理机制薄弱的地区和经历过冲突的地区，发生暴力行为的风险更大。

24. **移民和流动途径**。增加移民活动是受气候变化或冲突不利影响的群体的一项适应战略。火灾和洪水等突发灾害会导致流离失所人数突然增加，这是环境退化的结果，转而又会加剧环境退化。虽然冲突本身不是移民的结果，但由于对土地和水资源等自然资源的需求增加，以及与快速移民和社会压力有关的风险，移民可能会增加发生冲突的风险。

25. **武装团体策略途径**。武装团体的行为影响到实地环境变化的动态。许多武装团体以投机的方式应对气候变化相关冲击，例如在资源稀缺的情况下确保叛乱分子的粮食安全。在某些情况下，暴力团体通过开发自然资源故意造成环境退化。矿物和金属等可掠夺资源以及钻石等易走私资源的存在，可能导致在既有林区进行无节制的开采或破坏性挖掘。西非与冲突有关的钻石贸易以及南亚和东南亚利用树木作为可掠夺资源的情况就是如此。

[8] Malin Mobjork and others, *Climate-related Security Risks: Towards an Integrated Approach* (Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute, 2016).

[9] Malin Mobjork, Florian Krampe and Kheira Tarif, “Pathways of climate insecurity: guidance for policymakers”, Stockholm International Peace Research Institute Policy Brief (November 2020).

26. **精英开发途径**。最后一条途径是政治精英为个人利益而直接开发资源。政治精英可能相互勾结并直接参与掠夺自然资源，这严重增加了发生更大范围冲突的风险。一般而言，在进入壁垒较高的领域，这种风险更大。例如，西非当地就出产钻石而且很容易找到，而需要大量资本投资的资源则限制了参与者的数量，并为少数精英的控制提供了便利。石油就是这样一种资源，因为它需要开采设备、管道、储存和装船手段。这并不妨碍对石油资源的违法装载，但却增加了被排除在这些网络之外的人实施暴力行为的风险。

27. 所有途径都因具体情况而异，但在每一条途径中，改善治理都在解决冲突的根本驱动因素方面具有明确的作用。每一条途径都与环境方面的不满情绪有关，而摆脱冲突之路需要开展环境建设和平工作，以消除这些根本驱动因素，实现可持续和平。

五. 结论和建议

28. 本文件力求补充委员会关于与气候变化和保护自然资源有关的体制挑战和机遇的讨论。本文件回顾了第二十一届会议的结论，旨在增加一个与脆弱和受冲突影响环境有关的具体政策建议分组。

29. 本文件认识到，气候变化、环境冲击和冲突之间存在密切联系。许多冲突是由环境退化驱动或维持，或导致环境退化，因此，解决冲突和实现长期可持续发展需要采取一种将基本环境问题涵盖在内的环境建设和平形式。

30. 本文件概述了基于安全、生计和政治的环境建设和平三种基本办法。重点介绍了气候变化可能直接导致冲突风险增加的四个途径，分别是生计、移民、武装团体的行为、政治精英的开发。所有这些可能增加风险的来源都可以得到缓解，各国政府在冲突后建立公众对环境的信任方面可以发挥重要作用。

31. 气候变化的后果和冲突风险与各种实地因素相互作用，从而造成不可预知的后果。然而，气候变化并不必然会产生冲突，在不同的背景下通常会有不同的结果。这表明，治理可能是气候变化与冲突之间因果关系中的一个关键因素。

32. 委员会不妨审议环境建设和平方面可能采取的下列政策办法：

(a) **改进分析**。需要做到这一点，是为了解根本原因和机制，使经历气候变化和冲突风险增多的国家能够改进方案规划和报告，以减轻风险。更好的信息也可能有助于区分机构建设和平工作的短期和长期目标；

(b) **协调政策思维**。可以通过环境建设和平办法来促进实现这一点，因为环境安全涵盖整个社会生态系统以及跨越传统治理边界(例如地方和国家边界)的各种挑战；

(c) **采用敏感考虑气候问题的视角**。这一点很重要，因为环境建设和平需要认识到气候变化冲击和自然资源问题是冲突的核心所在。必须把应对这些挑战的努力视为解决根本不公正问题的一种手段；

(d) **考虑妇女和年轻人等弱势群体的需要和面临的挑战，将其作为环境建设和平工作的一部分**。这对于防止可能发生的不公正现象至关重要，因为这些群体是最脆弱的自然资源使用者；

(e) **国际协作和支持**。需要通过在联合国建设和平架构内增加互动协作等方式加强这些方面，特别侧重于支持在脆弱国家和受冲突影响国家增强气候复原力和适应力的项目。这种办法还可以为与区域和次区域组织接触提供更多机会，以便更好地应对气候变化的跨国影响；

(f) **扩大应用促进可持续发展的有效治理原则**。这些原则有助于减轻气候变化的长期影响，减少因气候变化对环境的冲击(包括争夺自然资源)而发生严重冲突的风险。