

# 联合国在世界环境与发展事务中的作用

张海滨

环境与发展问题,关系到人类的生存和发展,是当代国际社会面临的重大课题。联合国作为世界上最大的国际组织,在处理全球环境与发展问题上正发挥出日益重要的作用,受到广泛重视。本文拟对联合国在世界环发事务中的作用做一初步分析和探讨。

## 一、联合国参与环境与发展事务的历史背景

在联合国的历史上,同和平与安全问题、裁军问题、经济发展问题、人权问题等相比,环发问题是一个较新的课题。翻开联合国宪章,不难看出,当初联合国成立之初被赋予的主要使命是协调国家之间、民族之间的关系以维护世界和平与安全、推动国际经济的发展并促进人权保护。环发问题并没有被列入重要的议事日程。虽然联合国成立之后,联合国系统的一些机构如粮农组织、世界卫生组织、教科文组织、世界气象组织等,在各自的活动中曾涉及环境保护领域,但这些活动都是零星而分散的,局限于本部门,作用和影响很有限。进入五、六十年代以后,世界经济从二战的重创中迅速恢复并高速增长,自然资源的消耗急剧增加,同时由于西方国家长期以来一直奉行“先污染,后治理”的方针,片面强调经济增长的重要性,忽视环境保护,使人类赖以生存的自然环境遭到空前的污染和破坏,人类与自然的关系严重失衡,人类的生存及发展处于深刻的危机之中。其突出的标志是,以1952年的伦敦烟雾事件、1953年的纽约毒雾事件、1953年开始的日本“骨痛病”事件、1956年开始的水

俟汞中毒事件、1968年开始的“米糠油”事件等为代表的一系列重大的社会公害事件频繁发生,损失巨大,举世震惊。<sup>①</sup>

五、六十年代公害的泛滥开始引起国际社会的广泛关注。一场超越国界的反污染、反公害的环境运动拉开了帷幕。尤其是在西方国家,成千上万的群众通过游行、示威、抗议等各种方式要求政府采取有力措施治理环境问题。1970年4月22日,美国2000多万人在全美各地进行游行、集会、演讲,通过丰富多彩的活动宣传保护环境的重要性,在全球产生了广泛的影响。从此,4月22日成为世界性的地球日。联合国作为世界上规模最大、最具影响力的政府间国际组织,对人类的安全负有特殊的责任。因此,人们寄希望于联合国。但是,六十年代是一个风雷激荡、乱云飞渡的年代,国际关系处在大动荡、大分化、大改组的时期,复杂多变的国际形势使联合国疲于应付,美苏争霸则使联合国难以发挥作用,联合国自身的处境相当艰难。尽管如此,面对环境问题对人类造成的严重威胁和国际社会的强烈呼声,联合国在困难的形势下,承担起历史赋予的使命,积极行动起来,投入到拯救地球的行列。于是,如何在维护世界和平与安全的同时,寻求人类与自然的和平,就成为联合国面临的重大课题,赫然列入了联合国的重要议事日程。根据1968年联合国大会通过的一项决议,1972年6月5日至16日,联合国人类环境会议在斯德哥尔摩隆重举行,110个国家的1200多名代表出席了大会。大会充分讨论了有关保护环境的理论和现实问题,制定了一系列对

策和措施。大会提出了一个响亮的口号：“只有一个地球”，成为与会代表的共识。会议通过了《人类环境宣言》和一个行动方案。宣言规定了一系列解决环境问题的基本原则。行动方案包括160多项具体内容，成为后来联合国开展环境行动的指南。大会还决定在联合国增设专门的环境机构，负责协调全球环境保护方面的合作。联合国环境规划署由此产生。

这次大会是世界环境保护历史上的一座里程碑。它揭开了联合国历史的新篇章，其意义是深远的。从环发角度而言，联合国人类环境会议的召开首次将环境与发展问题列入世界政治议程，使环发问题具有全球意义，极大地推动了人类环境意识的觉醒。从联合国角度看，人类环境会议是联合国历史上第一次全面讨论环境问题，标志着联合国开始全面介入世界环发事务。它既为国际合作开辟了一个崭新的领域，也反映了联合国适应形势发展、迎接全球挑战的能力。

## 二、联合国在世界环发事务中的作用

自联合国成立以来，尤其是联合国人类环境会议以后，联合国系统在环发领域做了大量工作，内容广泛，牵涉面宽。限于篇幅，以下仅从宏观角度对联合国的作用加以评价。

### （一）实现了战略思想的突破

在环发领域，一个带有战略性的问题是如何认识环境与发展之间的关系。当代在环境与发展关系问题上曾出现过两种主要思潮。第一种是传统的经济发展战略所代表的经济发展决定论。其代表人物是著名的英国经济学家凯恩斯。凯恩斯理论把工业化作为主要手段，主张将国民生产总值或国民收入的增长置于绝对优先的地位，认为增长是社会发展的第一标志，是所有人类获得美好生活的先决条件。凯恩斯理论在二战后曾一度

风靡全球，成为西方资本主义世界普遍接受的正统理论。在这个理论的指导下，五、六十年代，西方经济高速增长，创造了神话般的经济奇迹。但是，这种增长是以牺牲环境作为代价的。就在世界经济不断发展的同时，世界环境也在不断地遭到破坏，于是人们还来不及享用物质进步带来的巨大利益，便遭到了自然界的疯狂报复。在严酷的现实面前，人们开始深刻的反省，逐步认识到传统发展战略的致命弱点在于把经济发展与环境保护对立起来，把自然界单纯地看作是供人类开发利用的对象，人类的活动就在于如何从自然界中索取更多的东西，而对其后果不予考虑。在深刻反省的基础上，60年代中后期，一种新的理论应运而生，这就是以罗马俱乐部为代表的反增长论或零增长论。该理论的基本观点是，现代社会最大的祸害是追求增长。要摆脱世界面临的危机就必须有目的的要么在全世界范围内，要么在一些国家内暂时停止物质资料和人口的增长。零增长论作为对凯恩斯正统经典理论的反叛，在70年代产生过相当大的影响，但由于零增长理论同样是把环境与发展对立起来，只是走到了另一个极端，即把自然从单纯的索取对象变为简单的保护对象。因此依然没有找到正确处理环境与发展之间关系的途径。

这样，如何走出环境与发展关系问题上的理论误区，寻找一种新的正确的发展模式，作为一个重大的理论和现实问题，客观地摆在了联合国面前。联合国从一涉足环发事务就开始了对此问题的探索。1972年的联合国人类环境会议虽然没有充分认识到环境与发展之间的关系，但对这一问题已有所涉及。这次大会通过的《人类环境宣言》指出：“在发展中国家，环境问题大半是由于发展不足造成的”，“在工业化国家里，环境一般同工业化和技术发展有关”。<sup>②</sup>由此可见，联合国已开始从发展的角度来认识环境问题，并注意到了环境与发展之间的一些内在联系。1980

年3月，联合国大会向全世界发出呼吁：“必须研究自然的、社会的、生态的、经济的以及利用自然资源过程中的基本关系，确保全球的持续发展。”这里首次提到了“持续发展”。此后不久，联合国大会作出决议，成立世界环境与发展委员会，主席由挪威首相布伦特兰夫人担任。1987年，世界环境与发展委员会发表了长达400页的长篇报告——《我们共同的未来》。该报告以其对持续发展理论的创造性贡献而成为联合国的重要文献。报告认为决定人类和地球前途与命运的是环境。当前地球正在经历一个巨大发展和根本变迁的时期，其主要表现是：一方面人类经济迅速增长，另一方面自然界遭到严重破坏，而经济增长的很大一部分是从自然界中吸取原料的，这些相关的变化将全球的经济和生态以新的形式结合在一起，需要找到一条新的发展道路，即持续发展的道路。对于持续发展这一概念，报告作了明确定义，“持续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威胁的发展。”报告还列出了实现持续发展的一系列先决条件。持续发展理论的问世，为环境政策和发展战略的统一提供了一个共同的基础。报告发表后引起全球轰动，受到国际社会的高度评价。在1992年的联合国环境与发展大会上，持续发展的战略思想作为一种新的观念和发展道路，被人们广泛接受。大会通过的五个重要文件始终贯穿着持续发展的思想。这充分表明，持续发展的战略思想已成为当代环境与发展关系中的主导潮流。在探索新的发展模式和发展道路的过程中，联合国走在了各国的前面，实现了战略思想的突破，堪称对世界环发事业的一大重要贡献。

## （二）致力于推动环发领域的国际合作

在现代社会，环境问题最突出的特点是超越国界而为全人类所共有。因此，加强国际合作是解决全球环发问题必不可少的关键一环。联合国在这方面发挥了无可争议的

主导作用，其主要表现是：

1. 为国际合作创造必要的前提。这主要包括两方面。其一，推动各国建立环境机构。1972年以前只有瑞典、美国等西方少数几个国家设有环境管理部门。1972年的联合国人类环境会议召开以后，各国纷纷建立了环保机构。不仅如此，联合国还直接帮助发展中国家建立环境机构。如环境署已在环境机构的建设方面向54个发展中国家提供了指导。如今几乎所有国家都建立了环境机构。其二，加强环境的监测评估。早在1973年1月，联合国即建立了国际环境情报网，即地球观察，其目的是为了准确把握全球环境状况，一旦发现情况立即分析原因，然后呈报给各国政府及有关的国际组织。该情报网主要包括全球环境监测系统和国际环境资料来源查询系统。全球环境监测系统拥有143个国家的3万名科学家和技术人员，他们通过人造地球卫星等现代化工具昼夜警惕地监视着气候的变化、污染及其对健康、自然资源和海洋的影响。国际环境资料来源查询系统包括分布于129个国家的6000个机构和600个数据库，每年要回答世界各国大约11000多条有关环境的查询。联合国的上述工作为各国了解全球的环境状况，采取环境行动提供了宝贵的科学依据。

2. 积极发起和主持有关环境问题的国际会议。

自联合国成立以来，尤其是1972年以来，联合国发起和主持的国际环境会议日益频繁，据不完全统计，迄今已超过1000次。会议种类繁多，既有综合性的，也有专题性的；既有全球性的，也有区域性的。其中以1972年的人类环境会议和1992年的环发大会最重要，被誉为人类环发历史上的两座丰碑。尤其是1992年的环发大会，是有史以来规模最大的政府间会议。103个国家的元首或政府首脑，178个国家的15000名代表参加了这次盛会并签署了5项国际文件。这次

大会是当今国际社会寻求强加环发领域国际合作的最高标志，具有深远的历史意义。

3. 促进国际环境立法。国际环境立法是推动各国采取环境行动、切实加强国际合作的重要手段。但在1972年以前国际环境法的发展十分缓慢。1992年人类环境会议之后，国际环境法得到了迅速发展。而这与联合国的大力推动是分不开的。据统计，从1972年至1989年，共达成约1400项国际环境协定，不包括联合国其他机构，仅联合国环境署一家主持制定的协议就占了其中的1/3。联合国对国际环境法的主要贡献是：第一，使国际环境法日趋系统、有序，形成了综合性的总纲领、总原则，包含7项序言和26条原则的人类环境宣言，包含27条原则的联合国环发宣言以及1982年联大通过的世界自然宪章等都是重要的综合性国际环境法律文件，为世界各国的环境行为提供了基本守则。其中关于地球一体的思想即地球整体性的原则，实行国际合作的原则，充分尊重和照顾发展中国家的利益的原则等已发展成为当代国际环境法的基本原则。第二，使国际环境法日益发展成为一个内容丰富、门类齐全的国际环境法体系。联合国主持或参与制定的国际环境协定数量多、容量大，涉及面广，几乎涵盖了所有环境问题，包括生物多样性、自然与自然系统、海洋、淡水、大气层污染、臭氧耗竭、有毒和危险废物、土壤和沙漠化等等，涉及全球绝大多数国家。尤其是联合国系统主持制定了大量全球性环境协定，弥补了国际环境法中区域性、双边条约多，全球性条约少的不足。第三，使国际环境法中长期存在的实施性差、缺乏监督机构和保证机制的局面有所改观。目前，联合国系统主持的环境立法已经越过一般性议论和发表原则性宣言的阶段进入制定具体化和量化标准并逐步付诸实施的阶段。如由环境署主持起草的关于减少消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书，1991年经伦敦会议修正规定，受控制的

破坏臭氧层物质共有7类100多种，到2000年要完全废除CFC<sub>1</sub>、哈龙、四氯化碳和三氯乙烷。与此同时，伴随一些国际环境公约的实施，一些监督执行的措施也陆续出台。最引人注目的是继环发大会通过了意义深远的《21世纪议程》之后，1992年12月联大批准成立了一个新的高级别的可持续发展委员会，负责监督执行《21世纪议程》。

#### 4. 加强资金援助的机制

为了缓解发展中国家在参与解决全球环发问题时所面临资金短缺等问题，1990年11月，由世界银行、联合国开发署和环境署共同建立了一项“全球环境基金”(GEF)，旨在帮助贫困国家支付用于解决全球环境问题的费用。1991年该基金拨款2.75亿美元用于支持一些发展中国家的1625个项目，到1993年共拨款7亿美元，预计从1994—1997年，拨款总额将比过去增加3倍以上。<sup>③</sup>

### 三、加强内部的机构建设和协调， 促进持续发展

1973年1月，联合国环境规划署的成立是联合国加强内部环境机构建设的重大举措。环境署包括环境理事会、环境秘书处和环境基金，负责协调各国在环境领域的活动。自成立以来，联合国环境署的作用和影响越来越大，已发展成为最重要的国际环境组织和国际环境活动中心。以后根据形势发展的需要，联合国又新设立了一些处理环发问题的机构，如可持续发展委员会等。以环境署为代表的、直接以环发问题为对象的一批联合国机构的建立，大大增强了联合国干预国际环境事务的能力，强化了联合国在环发领域的作用和地位。与此同时，联合国越来越重视加强联合国已有机构在处理环发问题上的协调，使可持续发展的思想贯穿于联合国系统所有机构的工作之中。这项工作由环境署负责。环境署主要通过两种途径协调联合国

系统的持续发展工作。其一，加强与联合国其它组织、机构的合作。如仅 1989 年，环境署与联合国的其它机构就进行了 63 个项目的合作。其二，编制联合国全系统中期环境方案。这是一个贯穿于联合国各行动委员会的六年行动计划，主要通过联合国高级合作管理委员会和由各机构负责环境问题的人员定期召开会议得到协调。目前已实施两个全系统中期环境方案。第一个从 1984—1989 年，第二个从 1990—1995 年。为进一步加强联合国系统在环发领域的协调一致，1989 年 7 月在奥斯陆召开了联合国主要负责人会议。来自世界银行、国际货币基金组织等 9 个联合国重要机构以及 5 个区域委员会的负责人出席了会议。这次会议是联合国各机构的首脑首次聚会讨论环境问题，影响很大。会议重申持续发展是包括金融机构在内的联合国系统的共同目标，并同意采取实际的、协调一致的步骤促进持续发展。为此，会议宣布，联合国所有机构 1990—1991 年方案和预算以及它们的中期计划都将反映出持续发展的思想。现在联合国各机构比过去更自觉，更主动地将环境考虑贯穿于各自的工作之中。世界银行就是一个很好的例子。世行近年来一直在开发各种经济分析的新形式，使经济理论更加适合生态现象，并在经援中加入了环境因素。1993 年世界银行共提供贷款 20

亿美元用于帮助发展中国家进行环境保护和改良，贷款金额比上一年增长了一倍，比 5 年前增加了 30 倍。此外，有 30 多个国家目前正在其资助下采取措施，努力实施各国的环境计划。<sup>④</sup>

综上所述，联合国在世界环发领域发挥了主导作用，其地位和作用是任何其他国际组织所无法取代的。世界环发事业离不开联合国。当然，我们也必须清醒地认识到，当前，联合国在环发领域还面临巨大挑战：世界环发形势十分严峻；环境问题的不确定性造成世界各国对某些环境问题严重性的认识不一，因而延误了国际合作的进程；环境问题日益与国际政治经济中的重大问题相互交织而呈现出的复杂性，联合国的财政困难以及在环发领域权威性不够等都在一定程度上影响了联合国作用的充分发挥。因此，在进一步推动世界环发事业的征途中，联合国还有大量的事情有待完成。

**注释：**

①中国科学技术情报研究所编：《国外公害概况》，第 9—11 页，人民出版社，1975 年。

②中国环境报社编译：《迈向 21 世纪》，第 150—157 页，中国环境科学出版社，1992 年版。

③《世界环境》，1994 年第 2 期，第 7 页。

④《国际商报》文章：《世界银行参与环境工作》，1994 年 5 月 18 日。