



联合国

# 秘书长关于联合国工作的报告

大会

正式记录

第五十四届会议

补编第 1 号(A/54/1)

大会

正式记录

第五十四届会议

补编第 1 号(A/54/1)

## 秘书长关于联合国工作的报告



联合国 • 1999 年，纽约

ISSN 0252-0028



## 目录

章次	段次	页次
导言.....	1-61	1
一. 实现和平与安全.....	62-126	6
导言.....	62-67	6
预防性外交和建立和平.....	68-88	6
维持和平.....	89-100	8
冲突后建设和平.....	101-108	9
协助选举.....	109-111	10
联合国、各区域组织与安全.....	112-116	10
裁军.....	117-123	11
制裁.....	124-126	11
二. 合作促进发展.....	127-189	12
概述.....	127-141	12
消除贫穷.....	142-151	13
社会发展.....	152-166	14
可持续发展.....	167-171	15
非洲.....	172-187	16
联合国国际伙伴关系基金.....	188-189	17
三. 履行人道主义承诺.....	190-219	18
协调人道主义行动.....	192-199	18
提供人道主义服务.....	200-210	19
援助难民.....	211-219	20
四. 配合全球化.....	220-255	21
经济和社会方面.....	221-238	21
全球化与环境.....	239-246	23
“非民间社会”.....	247-251	23
全球化对安全的影响.....	252-255	24
五. 国际法律秩序和人权.....	256-276	25
导言.....	256-260	25
国际刑事法院.....	261-262	25
各国际法庭.....	263-274	25
前景.....	275-276	26
六. 管理变革.....	277-344	27
建立一种传播文化.....	277-285	27
行政与管理.....	286-299	28
法律事务.....	300-315	29
项目事务.....	316-324	30
问责制度和监督.....	325-344	31



## 导言

### 面临人道主义挑战

1. 联合国面对战争和自然灾害的祸患,长期以来主张预防胜于治疗;主张我们不能单治标,必须治本。然而,我们的愿望尚未得到相应的有效行动予以满足。结果,国际社会今天正面临着空前的人道主义挑战。

2. 1998 年是有史以来与气候有关的自然灾害最严重的一年。全世界有几万人死于水灾和风暴,还有数以百万计的人流离失所。如果把地震的受害者也计算在内,则去年约有 5 万人死于自然灾害。同时,世界曾经一度似乎逐渐、满怀希望地走向减少战争次数与致命程度的趋势可能已经停顿。在安哥拉、几内亚比绍、克什米尔和科索沃境内,在厄立特里亚和埃塞俄比亚之间,都爆发或重新爆发武装冲突。其他旷日持久的战争,特别是刚果民主共和国境内的战事,还是没完没了,但大体上没有得到全球新闻媒介的报道。此外,战争对平民的影响加剧,因为现在最常见的一种武装冲突是内战,而内战一般都比国家间战争造成更多平民的死亡,又因为战斗人员越来越把平民当作一种战略目标。这种悍然蔑视人道主义规范、并蔑视最近庆祝 50 周年的关于战争规则的各项《日内瓦公约》的态度还影响到人道主义工作人员的待遇,他们往往受阻不能接触到冲突地区的受害者,甚至本身遭受攻击。

3. 面对着武装冲突重新爆发以及自然灾害在人命和财政方面所造成的损失迅速增加,我们负有双重的使命。一方面,我们必须加强我们救灾的能力;我在本报告第三章和提交安全理事会关于在武装冲突中对平民的保护的报告中,都详细讨论如何改进我们的人道主义对策。另一方面,我们必须拟订更有效的战略,根本防止紧急情况的发生。我这篇导言的中心主题就是说明有什么理由必须采用更好、更有成本效益的预防战略。

### 挑战的范围

4. 据红十字会和红新月会国际联合会说,全世界在 1990 年代遭受的巨大自然灾害是 1960 年代的三倍,而紧急情况援助款项仅在过去五年就减少了 40%。

5. 1998 年在加勒比,乔治和米奇两个飓风造成 13 000 多人死亡,而米奇飓风是 200 年来大西洋最厉害的一个风暴。在印度有一个六月旋风,其报道程度远不及此,但造成的损失比得上米奇飓风,估计有 10 000 人死亡。

6. 孟加拉国、印度、尼泊尔和东亚广大地区都发生过大水灾,有成千上万的人死亡。孟加拉国三分之二土地遭洪水泛滥达几月之久,使几百万人无家可归。有 3 000 多人死于中国长江的巨大水灾,有几百万人流离失所,财政损失估计达到 300 亿美元的惊人数字。火灾摧毁了巴西、印度尼西亚和西伯利亚几万里平方公里的森林,对人类健康和当地的经济都有惨重的影响。在阿富汗,地震使 9 000 多人丧生。今年 8 月,土耳其遭受近代史上破坏性最大的地震之一。

7. 在暴力冲突方面,1998 年内最令人担忧的事态发展是战争的数目显著增加。这个情况特别令人苦恼,因为自从 1992 年以来,全球战争的发生率和严重性一直在降低——据某些研究人员说,降低了三分之一以上。

8. 国际社会未采取一贯的方法对付人道主义的紧急情况,因而加重人道主义挑战。新闻媒介的注意也是问题的一部分。举例来说,科索沃的危机得到饱和报道。对于厄立特里亚与埃塞俄比亚之间拖得更久、死伤更多的战争,以及安哥拉残酷内战的重新爆发,却报道不多。其他战争几乎完全无人报道。一部分由于这个原因,人们对人道主义和安全援助方面的呼吁的反应也发生类似的偏差。这种援助不应该根据新闻媒介的报道、政治或地理来分配。它的唯一标准应该是人的需要。

9. 尤其使我感到震惊的是,国际社会对非洲境内战争和自然灾害受害者的需要反应冷漠。在迫切需要援助的地方,如果我们不忠于我们关于多边主义和人道主义道德规律的最基本原则,被人斥为前后矛盾是最好的了,最坏的时候会被斥为伪善。

### 了解原因:成功预防的第一步

10. 我们要设计有效的预防战略,必须首先对根本原因有清楚的了解。在灾害方面,答案比较直截了当;战争的问题则比较复杂。

11. 人类社区永远都会面临自然灾害—水灾、旱灾、风灾或地震;不过,今天的灾害有时是人为的,而且,人类的行动——或不行动——几乎加剧所有的灾害。“自然灾害”一词变成越来越不合时代的错误名称。实际上,人类行为改变了自然灾害的性质,实际应当称之为不自然灾害。

12. 贫穷和人口压力增加自然灾害的损失,因为越来越多的人被迫住在有危险的地方—洪泛区、地震带和不稳

固的山坡。全世界所有灾害的受害者有 90% 以上住在发展中国家,这一点并非偶然。

13. 不可持续的发展方法也促使自然灾害的影响越来越大。大规模伐木行动减低土壤吸收豪雨的能力,因而侵蚀和洪泛更易发生。湿地的破坏降低土地吸收径流的能力,这反过来又增加洪泛的危险。1998 年,由于这些和有关的环境失当做法,估计有 2 500 万人从自己的土地被赶到拥挤不堪、往往容易发生灾害的城市去。

14. 虽然地球一向经历变暖变冷的自然周期,自从 1860 年代开始测量以来,最热的 14 个年头发生在过去二十年之中,而 1998 年则是有史以来最热的一年。虽然某些人士仍有争论,但证据越积越多,显示目前升温的趋势和与其此有关的极端气候情况都是碳排放量增加的结果,其中很大一部分是人类活动所造成的。

15. 战争的原因,比起自然现象的原因,在本质上更难解释。社会行为,不象旋风或地震那样,并不遵循物理定律;人类往往用暴力、有时以不可解说的方式创造自己的历史。因此,其原因既复杂又是多方面的,而且一场战争与另一场战争往往有基本的差异。

16. 不过,我们可以指出战争可能性增加的一些条件。近年来,穷国远比富国容易陷入武装冲突。但贫穷本身似乎不是决定因素;大多数穷国在大多数时间内处于和平状态。

17. 联合国大学最近完成的一项研究显示,发生战争的国家往往也是国内各个社会群体之间地位不平等的国家。关键因素似乎就在这一点,而不在于贫穷。这种不平等地位可能基于种族、宗教、民族认同或经济阶级,但它往往反映在分享政权方面的不平等机会,因而常常封闭和平变革的途径。

18. 经济衰退也与暴力冲突有密切关联,其中一大原因是:一个萎缩的经济体的政治活动,比起经济增长时期的政治活动,本质上更充满冲突。在某些情况下,强制实行面向市场的激进经济改革和结构调整方案,而不采取补偿的社会政策,其影响足以破坏政治稳定。更笼统地说,软弱的政府——当然还有所谓失败的国家——没有什么能力阻止暴力的发生和蔓延,组织较健全、较合法的政府应可预防和控制这种情况。

19. 蓄意挑起怨恨,并以散布种族、宗教或民族的神话为手段来宣扬灭绝人性的意识形态,能促使战争倾向转变为实际的战争,而所有这些意识形态常常都是宣扬仇恨的新闻媒介所传播的。那种有时候被人称为认同政治的东西普遍抬头,况且在所有国家之中,同种同族的国

家不到 20%,这意味着政治煽动家毫无困难就能找到机会对象,发动民众支持沙文主义运动。1990 年代掀起的“民族清洗”浪潮赤裸裸地证明这种恶意利用认同政治的手法能造成人类多么可怕的牺牲。

20. 在其他情况下,武装冲突与其说关系到种族、民族或其他方面的仇恨,不如说是争夺经济资源的控制权。今天的许多内战起因于钻石、毒品、木材特许权和其他宝贵商品的争夺。在某些国家里,争夺的战利品是政府榨取社会资源并把恩惠分配给亲信或政治盟友的能力。在其他国家里,掌握着这些资源——及其附带的恩惠制度——的却是反叛集团及其支持者。

### 预防战略

21. 更认真地注意预防,必有助于确保根本减少必须应付的战争及其带来的灾难。这种做法有其明显的财政利益。在 1960 年代,自然灾害造成大约 520 亿美元的损失;在 1990 年代,这种损失已经达到 4 790 亿美元。武装冲突造成的损失也同样地发人深省。据卡内基预防致命冲突委员会估计,1990 年代的七次巨大战争,不包括科索沃,给国际社会造成的损失计达 1 990 亿美元。实际参战国家的损失还不在于内。卡内基研究人员坚称,如果当初更加注意防范,其中大多数的损失是可以避免的。

22. 更有效的预防战略不但可以节省几百亿美元,还可以拯救几十万条人命。目前用于干预和救济的资金原本可以用于促进公平和可持续的发展,这样就可以进一步减少战争和灾害的危险。

23. 然而,建立一种预防文化并不容易。预防的费用必须现在支付,其利益却有待于遥远的将来。此外,这种利益是无形的;是使战争和灾害不致发生。所以,预防政策得到的支持是口惠多于实际,对于这一点,我们不应感到意外。

24. 这还不是全部原因。历史告诉我们,以单独一个原因来解释战争或自然灾害,必定失于过分简单。这就是说,也不会有简单、全盘的解决办法。对付复杂的原因,我们要用复杂、跨学科的解决办法。基本要点是——无论战争或灾害——要实施预防战略,就必须由范围广泛的各种机构和部门全面合作。

25. 不幸的是,国际和国家的官僚机构还没有清除体制上的障碍,不能建立跨部门的合作,而这种合作乃是成功预防的先决条件。例如,在国家政府和国际机构里负责安全政策的部门对于发展和治国政策往往不甚了了,而



负责后者的部门却很少从安全方面来考虑这种政策。要克服组织分化所造成的障碍,需要热诚的领导和坚定的决心来建立“横向的”部门间政策网络,其中包括我们在国际民间社会的合作伙伴。

### 预防灾害

26. 预防灾害目的是减少社会易受灾害影响的程度,并解决灾害的人为原因。预警在短期预防方面特别重要。饥荒方面的预先警告有利于救济工作;风暴和水灾方面的预先警告让人们可以及时撤离危险地区。大面积的卫星侦察技术的改进在有关防灾的预警数据的收集方面掀起革命。

27. 联合国各机构正发挥着日益重大的预警作用。例如,联合国粮食及农业组织对于即将发生的饥荒提供重要的警告,而世界气象组织则对热带旋风和旱灾的监测工作提供支助。因特网便利来自卫星和其他方面的预警数据的实时传播。

28. 此外,目前更致力于替容易发生灾害的国家拟订应急计划和其他备灾措施,同时通过国际减少自然灾害十年确定在风险评估和损失估计方法上的重大改进。由于上述和其他革新工作,各国政府日益了解不适当的土地使用和影响环境的做法所造成的危险和损失。

29. 对于当前要务,各方也逐渐达成共识。在危险地区——洪泛区、容易崩塌的山坡、或断层地带——应对住宅和商业发展施加限制。建筑法规应确保房屋及基础结构更有回弹力,在发生灾害时能维持基本的服务设施。在山坡伐木和湿地保护方面,尤其需要采用更照顾环境的做法。况且,人民住在容易发生危险的地区,是迫于贫穷而非自愿,所以预防灾害的战略,如要真正成功,应该纳入全面的发展政策之中。

30. 国际减少自然灾害十年的经验显示,成功的较长期预防战略的关键在于基础广泛的跨部门、跨学科的合作。减少碳排放量和减缓全球升温的运动证明这种合作所能取得的成就。科学界与国家及地方政府以及非政府组织密切合作,并在政府间气候变化问题小组的专家所达成的共识指导下,非常成功地提醒国际社会注意全球升温所带来的危险。

31. 在这方面,我们也有充分证据说明预防的益处。去年中国的水灾尽管严重,如果不是中国多年来广泛作出防灾的努力,死亡人数一定会大得多。1931年和1954年类似规模的水灾分别造成140 000人和33 000人的死亡——在1998年则有3 000人死亡。同样,米奇飓风

在洪都拉斯的一个村庄造成150至200人死亡,但在附近处于同样危险下的一个村庄,由于已有一段时间实施减灾试验方案,却无人死亡。

32. 但是,我们不应该低估这些挑战。在某些地区,我们对各种核心问题仍然没有广泛的、科学的共识,许多问题仍然没有答案。不过,问题往往不在于科学家达成共识,而在于说服政府抗拒那些反对改革的既得利益集团。

33. 资源是令人普遍担心的问题。有些政府,特别是最穷的发展中国家的政府,根本没有经费实施巨大的减少风险和预防灾害的方案。在这方面,国际援助极为重要;况且因为备灾防灾方案能彻底减少将来所需的人道主义援助和重建费用,所以这种援助的成本效益很高。

34. 教育是必不可少的——而且不限于学校的教育。许多国家政府和地方当局长久以来一直推行适当有效的本地减少减轻风险的战略。应该鼓励寻找方法分享这种知识,并把它与科学界的专门技术和非政府组织的实际经验结合起来。

35. 基于所有这些理由,必须继续推动国际减少自然灾害十年期间进行的先驱工作。1999年7月,减灾十年方案论坛为新的千年期制订一个战略,称为“21世纪更安全的世界:减少风险和灾害”。这个战略得到我的全力支持。

### 预防战争

36. 对联合国来说,没有高于预防战争的目标,没有深于预防战争的承诺,也没有大于预防战争的雄心。为了防止非暴力冲突升级成为战争,为了防止以前的战争重新爆发,主要的短期和中期战略是预防性外交、预防性部署和预防性裁军。“在冲突后建设和平”是概括上述一切和其他倡议的一种广泛的政策步骤。更长期的预防战略则针对武装冲突的根本原因。

37. 预防性外交,无论采取调解、和解或谈判的方式,通常都是采用非强制的、低调的、秘密的步骤。它的悄悄的成就大多数没有得到宣扬;实际上,令人啼笑皆非的是,这种外交成功的时候,并没有什么事情发生。有时候,需要保密,就意味着永远不能说出成功的故事。前任秘书长吴丹说过,“完善的斡旋行动是在顺利完成以前默默无闻、甚至永远不为人所知的一种行动”。因此,一般公众往往对预防性外交毫不了解,这是不足为奇的。

38. 在某些有纠纷的地方,只要秘书长派一个精干而为人信赖的特别代表出面,就能防止紧张局势升级;在其他地方,可能需要采取更能未雨绸缪的办法。1998年9月和10月,我驻阿富汗的特使出面干预,防止伊朗与阿富汗之间的紧张局势爆发成为战争。这项紧要任务没有得到什么宣扬,但费用甚微,却顺利地防止可能大量牺牲人命的局面。

39. 预防性外交并不以官员为限。普通百姓,以及国家和国际民间社会组织,都在预防、处理和解决冲突方面发挥日益积极的作用。所谓“国民外交”有时候替后来的官方协议铺路。例如,美国前任总统吉米·卡特1994年6月到平壤访问,帮助解决朝鲜民主主义人民共和国核武器方案引起的危机,并发动一个进程,直接导致该国与美利坚合众国在同年10月达成协议。在中东的和平进程,则是挪威一个小规模的研究所以发挥关键的初步作用,为1993年《奥斯陆协定》铺路。

40. 在处理一触即发、可能导致暴力冲突的局势时,各国政府越来越以民间社会组织为伙伴,合作消弭紧张局势,并寻找别开生面的办法解决往往根深蒂固的问题。例如在斐济,非政府组织与政府官员合作,在该区域各国静悄悄外交的协助下,终于颁布了新宪法,阻止了许多观察家相信的确可能发生暴力冲突的局面。

41. 预警也是预防性外交战略的一个必要部分,我们也一直在逐步增加我们提供预警的能力,往往是与非洲统一组织等区域组织合作提供这种预警的。但是,国际社会未能在卢旺达和其他地方进行有效干预,并非因为缺少警告。就卢旺达的情况而言,缺少的是使用武力对付灭绝种族行为的政治意愿。这方面的关键因素是会员国认为这个冲突并不涉及重大利益,所以不愿意派军队去冒险,又担心费用问题,并且——继索马里之后——怀疑干预行动会成功。

42. 预防性部署和预防性裁军能弥补预防性外交的不足。象维持和平一样,预防性部署的目的是划定一条“细的蓝线”,在紧张地区或在两个极度对立的社区之间建立互信,借以帮助遏止冲突。到目前为止,前者的唯一具体实例是联合国驻前南斯拉夫的马其顿共和国特派团。这种部署也曾经被考虑用于其他的冲突,至今仍是未被充分采用,但这是具有潜在价值的一种预防性选择办法。

43. 预防性裁军设法减少容易发生冲突的地区内小型武器和轻武器的数量。在萨尔瓦多、莫桑比克和其他

国家,这个办法导致遣散战斗部队及收缴并销毁其武器,作为全面和平协定执行工作的一部分。销毁往日的武器,就是防止未来的战争使用这些武器。

44. 预防性裁军的工作也日益朝向于阻延小型武器和轻武器、也就是今日大多数武装冲突中使用的唯一武器的贩运。这些武器并不造成战争,却能急剧增加战争的致命程度并延长战争的期间。我坚决支持目前在联合国内部、在区域一级和由非政府组织推动的旨在遏制此种致命交易的各项倡议。

45. 所谓在冲突后建设和平,是在预防性战略方面一种重大而比较新近的发明。在1990年代,联合国拟订了一个更为综合的方法来执行它所商订的全面和平协定。从纳米比亚到危地马拉,在冲突后建设和平的工作包括机构间小组与非政府组织和地方民众团体并肩合作,提供紧急救济、解散战斗人员、排除地雷、举办选举、建立公正的警察部队并推动长期的发展工作。这个广泛战略的前提是:人类安全、善政、公平发展和尊重人权是互相依存、相辅相成的。

46. 在冲突后建设和平是很重要的,尤其是因为今天要执行的和平协定远比过去为多。实际上,1990年代签订的协定等于以前三十年签订的协定的三倍。有些协定往往在大力宣扬之下归于失败,但大多数的协定却能维持。

47. 长期的预防战略,为了解决冲突的根本原因,设法根本防止破坏性冲突的出现。这种战略采用在冲突后建设和平方面通常采用的综合预防方法。它们的步骤反映在联合国大学最近一项研究之中,其中认为包容性的政府最能保证不发生国内的暴力冲突。包容性需要社会中各个主要群体一律都能参加社会各主要机构——政府、行政、警察和军事部门。

48. 这些结论与所谓“民主和平理念”相符,这种理念声称民主国家彼此之间很少发动战争,并声称民主国家与非民主国家比较起来,其内部暴乱程度很低。前一个命题仍引起学术界专家之间的激烈争论——一部分是因为时间不同、地理不同而对“民主”不断改变的含义发生争论。但是后一个命题的争论较少:本质上说,民主是一种不用暴力处理内部冲突的方式。

49. 长期预防所包含的战略太多,非本文所能详细讨论。我只在此着重指出值得考虑、但迄今国际社会不大注意的三种战略。

50. 第一,国际社会应该在容易发生冲突的国家更进一步鼓励采取政策巩固以人民为中心的安全。公平和可持续发展是安全的必要条件,但是,最低限度的安全标准也是发展的先决条件。重此轻彼是没有什么道理的。免于有组织的暴力是各地人民优先关注的一个问题,援助国家和国际金融机构应该更加支持并鼓励确保安全部门的民主问责制和透明性。此外,既然现在的武装冲突绝大部分都是发生在国内,而不是发生在国家之间,在许多情况下,把拨给费用庞大的对外防御方案的一些资源转移到费用较低而能促进人类安全——并因而促进国家的安全——的计划,确是安全方面的明智之举。

51. 第二,应该更加努力确保发展政策不会加剧冲突的风险——例如增加各个社会群体之间的不平等。在这方面,应该进一步探讨“冲突影响评估”的概念。这种评估工作,通过与范围广泛、利害攸关人士的协商,确保某些发展或治国政策起码不会损害安全,最好还会促进安全。这方面的模范是已获得确认的与许多国家的主要发展和采掘工业项目一起成长的环境影响评估方法。

52. 第三,全球经济不断改变的现状意味着有新的挑战——也有新的机会。过去十年来,发展援助持续减少,流向发展中世界的私人资本却显著增加。这种情况减少援助国和国际社会在发展中国家的相对影响力,另一方面却增加国际公司的存在。私人部门与安全有许多方面的关联,最明显的原因是蓬勃的市场与人类安全同步并进。但是全球公司,除了单单支持市场的优点之外,还能作出更多的贡献。它们如果积极支持更好的治国政策,就会创造出市场和人类安全都能蓬勃发展的环境。

53. 贯穿几乎所有各种冲突预防政策的一条共同线索是必须追求我们在联合国的人称为善政的那种东西。实际上,善政包括提倡法治、容忍少数和反对集团、透明的政治进程、独立的司法机构、公正的警察部队、接受平民严密监督的军事部门、自由的新闻机构、蓬勃的民间社会团体、以及有意义的选举。善政尤其是指尊重人权。

54. 但是,我们不应该欺骗自己,以为预防是万灵丹,或甚至以为经费最充足的预防政策必能保障和平。预防的基本原理有赖于出于诚意这种假定,相信政府会把全体人民的幸福放在狭隘的部门利益之上。不幸的是,我们知道情况往往并非如此。的确,预防方面所必不可少的许多善政条件与一些最可能发生冲突的政府的生存战略完全针锋相对。

55. 提供方法鼓励逐步改革有时候虽有帮助,但这并非国际社会常做或者做得特别好的一种工作。在几个东欧和中欧国家,与欧洲联盟拉紧关系的希望成为促进容忍和体制改革的一种有力工具,但在全球一级很少有、甚至完全没有类似的情况存在。

56. 事实上最好的预防战略也会失败,这就是说,我们永远不能完全避免战争的浩劫。由此可知,在可预见的将来,国际社会仍然必须准备保证以政治手段——必要时并以军事手段——遏止、处理并最终解决无法控制的冲突。这就需要比目前存在的更能发挥功用的一个集体安全制度。这尤其需要各方更愿意进行干预,防止严重侵犯人权的行。

57. 如果可以证明在这种情况下愿意采取行动,反过来就会增加遏阻力量,从而达到预防的目的。即使最压迫人民的领导人也会留心注意他们可以做多少坏事而不受处分,可以把人类良心戕贼到什么程度,而不致激起国外愤怒的反应。国际社会越是能够改变他们的破坏性计谋,就能拯救更多的生命。

58. 国际体系中的集体安全当然是安全理事会的责任,而应付危机和紧急情况永远都是安理会工作的主要重点。《宪章》第一条提醒我们,联合国的宗旨之一是采取“有效集体办法以预防且消除对于和平之威胁”。然而,安全理事会多年来处理冲突的主要步骤是应付而非预防。不过,近来安理会表示已有更大的兴趣着手处理预防问题。这种情况显示于安理会对于在冲突后建设和平问题的冗长辩论及其对我关于“非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展”的报告的反应,这份报告赞成一系列预防冲突的措施。

59. 我非常欢迎这些发展情况。在未来一年,我打算继续同安理会成员进行 1999 年 6 月在我召开的安全理事会第一次务虚会上展开的预防问题对话。

\* \* \*

60. 今天,没有人否认预防胜过事后应付危机,也比较省钱。然而,我们在政治方面和组织方面的文化和习惯仍然倾向于应付,其程度远超过预防。套句古老的谚语:买药的钱难找,买棺材的钱容易找。

61. 基于上述各种理由,要从应付的文化转变到预防的文化,并不容易,但是,我们的任务虽难,却不因此丝毫减低其必要性。战争和自然灾害依旧是个人和全世界人

类社区的安全所面临的主要威胁。我们对后代的庄严责任就是减少这些威胁。我们知道该做什么。现在需要的是采取行动的远见和政治决心。

## 第一章

### 实现和平与安全

#### 引言

62. 在 1990 年代,我们目睹了全球冲突格局以及国际社会对之采取的对策发生了重大变化。当今,90%以上的武装冲突发生在国家之内,而不是国家之间。由于国家之间战争的数目相对很少,传统的干预理由正日益失去意义,与此同时,人们越来越多地以人道主义和人权原则为理由来武力干预内部战争,而且不一定得到安全理事会的授权。1990 年代,使用制裁的次数要比以前任何时候都频繁得多,至于所取得的成果,顶多是见仁见智的。

63. 过去 10 年中较令人鼓舞的事态发展之一,是有更多的冲突通过谈判得到解决。在 1990 年代签署的和平协定数目相当于在以往 30 年中签订的和平协定数目的三倍,致使世界各地武装冲突的总数和激烈程度从 1992 年到 1997 年下降了 30%。不过,由于爆发的战争数目在 1998 年急剧上升,过去 5 年中的积极趋势是否能够持续下去成为疑问。

64. 全面和平协定导致复杂的执行过程,涉及很多不同的机构。尽管仍有一些传统的维持和平行动,但是在整个 10 年期间,维持和平人员为执行和平协定,参与了更为广泛的在冲突后建设和平的过程。冲突后建设和平的工作包括使难民和国内流离失所者返回家园和重返社会,实现和解和重建司法制度,加强人权的促进和保护,协助选举,协助重建受到战争破坏的政治、经济和社会基础结构,并执行较为传统的维持和平任务。

65. 随着国际规范的大气候不断变化,法律文书,特别是人道主义法和人权法文书的数目大大增加。公众日益关注肆无忌惮地侵犯人权的行为,从而为国际刑事法庭的成立提供了很大的政治动力;对地雷的人道主义代价所表示的关注也促使禁止地雷运动获得成功。

66. 但是,过去十年对于联合国为履行其集体安全任务所进行的努力来说也是一个紧张和困难的时期。今年早些时候,由于安全理事会成员之间对安理会干预科索沃危机是否合法的问题有非常不同的意见,安理会未

能进行干预。安理会内部的分歧反映了在更广泛的国际社会缺乏共识的情况。国际法传统解释的捍卫者强调国家主权的不可侵犯性;而另一些人则强调在人权受到肆无忌惮的侵犯时必须采取有力行动的道义理由。这个引起争议的复杂问题在道义上的对与错将成为今后多年的辩论题目,但我们可以清楚看到,在没有安全理事会授权的情况下采取的强制执行行动将危及《联合国宪章》所建立的国际安全体系的根本核心。在使用武力方面,唯有《宪章》提供了普遍接受的法律依据。

67. 不过,在主权问题上的意见分歧并不是安全理事会对复杂的人道主义紧急情况采取行动的唯一障碍。在卢旺达和其他地方发生公然侵犯人权的情况时,联合国之所以未能进行干预,其原因最主要的不是对于主权的关注,而是会员国不愿承担进行干预的人命代价和其他代价,加上对使用武力能否获得成功感到怀疑。

#### 预防性外交和建立和平

68. 人们现在普遍同意,早期预警是有效进行预防性外交的一项必要条件。不幸的是,正如科索沃的悲剧所证明的,这并非充分的条件。当这个危机形成的时候,我曾两次发言提请安全理事会注意,希望安理会能够形成共识,采取有效的预防行动。令人遗憾的是,外交努力遭到失败,现场情况终于顺着破坏性的逻辑轨道发展。

69. 在预防冲突方面,我们应该从这次失败以及最近的其他各次失败中吸取什么样的教训?首先,如果不承认安全理事会在维护国际和平与安全方面的主导地位,《宪章》所代表的国际法的根本基础就会成为疑问。除《宪章》之外,没有任何其他普遍接受的法律依据可以用来遏制肆无忌惮的暴力行为。第二,联合国和各区域组织之间不能在防止冲突、维持和平和建立和平方面相互竞争。我们如果彼此尊重对方的优势和关心的敏感问题,就能够进行最好的合作。第三,只有各会员国作出强有力的政治承诺,而且提供足够的资源,才能够成功地防止冲突。

70. 愈合一个饱经战乱的社会受到的创伤从来不是一件容易的事。这项挑战在科索沃尤其棘手,因为该地区仍处于巴尔干既复杂又充满纷争的政治关系之中。我们意识到,在科索沃周围的一些国家,种族之间的脆弱平衡很可能受到进一步破坏。

71. 尽管科索沃危机在过去一年中一直是全球新闻媒介的头条新闻,但世界其他地区出现的同样严重或甚至更为严重的危机却基本上被忽视。如果这种忽视仅限于新闻媒介,还不至于造成严重后果,但是,新闻媒介不闻不问反映了国际社会中的很多成员的态度,为非洲发出的人道主义呼吁所获支持减少就证明了这一点。

72. 非洲的安全局势的发展仍然引起严重关注。尤其是在西非和中非,内部冲突有可能蔓延并导致非洲主权国家之间爆发武装冲突,这是一项特别令人不安的事态发展。

73. 最能说明这种风险的也许是目前正在刚果民主共和国内发生的敌对行动,因为很多非洲国家都卷入了这场冲突。我于今年春天派往该地区的特使穆斯塔法·尼亚斯先生一直在努力支持弗雷德里克·奇卢巴总统代表南部非洲发展共同体提出的外交解决办法。奇卢巴总统的努力得到了非洲统一组织(非统组织)和联合国的支持。

74. 在刚果民主共和国实现和平的前景已经得到改善。7月10日,除了刚果争取民主联盟之外,所有其他交战各方都在卢萨卡签署了停火协定。安全理事会对该协定表示欢迎,并授权在该地区部署联合国军事和文职人员,以便帮助实施停火。在南非、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和其他国家共同努力下,刚果争取民主联盟的基桑加尼和戈马两派之间关于该由谁签署停火协定的分歧看来已经得到解决。该协定一旦得到签署,联合国将向该区域派遣一个多方面的技术调查小组,以便对暂定将来部署联合国人员的地区的安全和基础结构进行评估。

75. 由于在前总统朱利叶斯·尼雷尔的领导下进行的阿鲁沙谈判进程已经到了关键阶段,布隆迪国内和平进程也显示出某些进展。

76. 塞拉利昂人民是近代爆发的一次最残酷冲突的受害者,在该国,联合国塞拉利昂观察团(联塞观察团)进行了艰苦的努力,协助推动谈判解决冲突。联塞观察团与西非国家经济共同体(西非经共体)、西非经共体监测组(西非监测组)以及其他有关会员国进行密切合作,积

极支持政府与革命联合阵线之间进行谈判,结果于1999年7月7日签署了《洛美和平协定》。在《和平协定》签署后,安全理事会授权扩大联塞观察团。联塞观察团意识到促进人权和可持久和平之间的密切关系,将与联合国人权事务高级专员办事处进行合作,继续监测塞拉利昂境内侵犯人权的事件并就此提出报告,以便制止进一步的侵犯人权行为。

77. 厄立特里亚和埃塞俄比亚之间于1998年5月爆发的冲突也使人们深感不安。我立即与两国领导人进行了接触,促请他们力行克制,并主动提出协助他们以和平方式解决冲突。我与双方都保持着联系。我还请穆罕默德·萨赫农大使作为我的特使协助非统组织进行调解。萨赫农大使参加了非统组织举行的各种会议,并访问了厄立特里亚和埃塞俄比亚首都,以便促使这两个国家接受和平计划,即非统组织的《框架协定》。

78. 厄立特里亚和埃塞俄比亚之间的冲突还带来了不幸的区域影响,特别是影响到索马里境内的冲突。联合国索马里政治事务处继续协助在政府间发展管理局(发展局)的领导下为在索马里建立和平所进行的区域努力。然而,由于未能就各派之间分享权力的方式达成共识,冲突未能得到解决。今后一年的主要挑战将是加强国际上的建立和平的努力,并确定那些可以得到所有有关方面支持的倡议。

79. 我一直在密切注视苏丹的复杂的人道主义紧急局势,该国的事态发展再次突出表明,如果要加快找到政治解决办法,就必须着手解决冲突的根源。1998年,我访问了该地区,并再次主动向各方和调解人提出由我进行斡旋。在进行了若干内部和外部协商之后,我们进一步采取了步骤来支持和激励发展局关于苏丹的和平倡议。令人遗憾的是,这一过程没有持续下去,但是,协助推动这一进程仍是我们的首要目标,以便争取帮助各方实现公正和持久的解决。

80. 联合国多年来一直参与处理西撒哈拉的问题,最近与摩洛哥政府和波利萨里奥阵线进行的协商终于打破了关于争取自决的全民投票问题的长期僵局。举行全民投票的新日期已经定为2000年7月31日。

81. 当然,非洲并不是引起联合国关注其安全局势的唯一区域。在过去一年中,尽管伊拉克在短暂的时间内遵守了塔里克·阿齐兹副总理和我于1998年2月签署的谅解备忘录,但与该国之间的关系已转坏。由于伊拉克继续不遵守该备忘录,两个会员国使用武力以及安全



理事会内部随之出现的分歧是意料中事。然而,我们的主要要求仍然未变,就是伊拉克必须充分遵守所有有关的安全理事会决议;必须使国际社会放心,伊拉克不再有研制和使用大规模毁灭性武器的能力;必须查明失踪的科威特公民和第三国公民的下落;必须归还科威特的无法替代的档案。与此同时,尽管自 1996 年 12 月以来,石油换粮食方案通过允许向伊拉克运送人道主义货物,已经帮助缓和了一些痛苦,但该国人民仍要忍受制裁影响所带来的痛苦。

82. 中东的整个局势仍然令人不安。国际社会已经表示,坚决支持以安全理事会有关决议以及土地换和平原则为基础在中东实现全面、公正和持久和平。和平进程最近的恢复以及关键当事方最近对实现解决所表示的坚定承诺有理由使我们感到谨慎的乐观。

83. 然而,在某些冲突中,敌对情绪非常强烈,相互不信任十分普遍,格外难以取得进展。阿富汗就仍然是这种情况。我的阿富汗问题特使拉赫达尔·卜拉希米先生于 1998 年 10 月和今年 2 月底访问了该地区,同阿富汗邻国的政府当局以及塔利班和联合阵线举行会谈。今年 7 月,6+2 小组在塔什干举行了会议,之后,我的特使再次访问了该地区。联合国阿富汗特派团于 1999 年 2 月和 3 月成功地在阿什哈巴德举行了两轮阿富汗内部各派之间的会谈。各方勉强在原则上就政府体制的分配办法达成了协议。不幸的是,塔利班领导人于今年春季中期宣布,该组织将不会再参加在联合国主持下举行的谈判。今年 7 月,塔利班对联合阵线发动进攻,但未能获得决定性的优势。今年 8 月,激烈的战斗继续进行,带来严重的人道主义后果。尽管这些挫折,我仍打算继续努力,说服双方恢复协商,如果有帮助的话,则促请有关的会员国以及伊斯兰会议组织参与协商,以便探索最终达成一项和平协定的前景。

84. 沿着和越过克什米尔控制线的战斗最近激增,在格尔吉尔地区尤其如此,这再次向我们显示了该地区局势的脆弱性。在拉合尔开始的进程必须恢复,因为我们有理由感到严重关注,其中重要一点是,在这个业已试验过有核装置的次大陆,冲突会有意外升级的危险。

85. 1999 年 5 月 5 日,经过紧张的外交努力,印度尼西亚、葡萄牙和联合国缔结了一整套协定,要求联合国进行一次东帝汶人民全民协商,决定是否接受印度尼西亚向其提出的特别自治地位。拒绝自治将导致东帝汶脱离印度尼西亚,并在联合国的权力下过渡成为一个独立

国家。安全理事会于 1999 年 6 月 11 日,设立了联合国东帝汶特派团(东帝汶特派团)。尽管出现不利的安全情况,该特派团的选举小组建立的一个全地区体制已经成功地完成了选民登记工作。东帝汶特派团还与当地主管当局和东帝汶团体合作,组织并推动了一个旨在促进和解的全面的选民教育运动,并派遣了民警和军事联络员,以便向当地警察提供咨询和就安全问题与印度尼西亚军方进行联络。在 8 月 30 日的成功协商之后,联合国将继续在东帝汶派驻人员,以便协助执行协商的结果。

86. 缅甸的局势继续令人关注。我的特使,阿尔瓦罗·德索托先生于 1998 年 10 月访问了缅甸,以便与缅甸当局进行协商,并与包括全国民主联盟秘书长昂山苏姬在内的其他政治人士进行协商。不幸的是,尽管我们协同努力,我仍然无法报告说,缅甸政府对大会在一连串决议向它提出的呼吁作出了任何真正的和实质性的答复。

87. 1998 年 8 月建立的联合国布干维尔政治事务处在帮助和平解决巴布亚新几内亚布干维尔的危机方面发挥了关键作用。巴布亚新几内亚民族政府以及布干维尔各派别已经请求联布政治处负责监督裁军过程,这项工作将使得该岛屿的恢复和重建方案能够尽快开始执行。巴布亚新几内亚的新政府已经强调,继续和平进程是其最重要的目标之一。

88. 过去一年,拉丁美洲的安全关系出现了若干令人鼓舞的改善迹象。例如,厄瓜多尔和秘鲁政府采取了必要步骤,以便结束其长期的边界争端;阿根廷和智利也已同意解决其边界争端。

## 维持和平

89. 过去的一年对联合国维持和平行动来说是风云变幻的一年。我们面对新的重大的挑战:我们在科索沃开展了大规模的、在很多方面来说是前所未有的行动,我们准备在刚果民主共和国执行复杂的新任务,扩大在塞拉利昂的特派团,并很可能在厄立特里亚和埃塞俄比亚展开新的行动,我们还面对帝汶局势的不断变化,此外,安哥拉政府同意联合国继续派人员留驻该国。

90. 两个大规模特派团,即联合国安哥拉观察团和联合国预防性部署部队结束了工作,另有一项后续行动,即联

联合国克罗地亚警察支助小组完成了工作。这样,目前维持和平行动特派团共有 16 个。

91. 1999 年 1 月,由于安全情况突然恶化,致使联合国塞拉利昂观察团撤离。但是,后来弗里敦恢复了安全状态,使联塞观察团得以于 3 月重返塞拉利昂,以帮助推动和平进程,终于在 7 月 7 日签署了《洛美协定》。实施上述协定将涉及扩大维持和平行动,目前我们正与西非经共体一起审议这一事项。

92. 联合国维持和平人员的伤亡人数强调指出了联合国维和行动面对着变幻不定和危险的环境。1998 年 1 月 1 日至 1999 年 8 月 19 日期间,34 名联合国人员在维持和平行动中献身。我们对他们深怀感激,却无法报偿。

93. 现在最令人不安趋势是对国际准则的日益蔑视。不仅平民受到野蛮的袭击,维持和平人员也成为目标,或者利用他们来操纵国际公众舆论。面对这种现象,我热烈欢迎《联合国人员和有关人员安全公约》生效,并非常鼓励更多的会员国批准该公约。维持和平行动部针对上述事态发展,正在有系统地审查维持和平人员遭受暴力对待的问题。随着这项工作的逐步开展,我将向会员国通报维和部的调查结果。

94. 过去的一年不仅对维持和平行动来说是风云变幻的一年,而且对维持和平行动部来说也是经受考验的一年。按照大会的意愿,逐渐不用免费提供的工作人员的任务已于 2 月底完成。因此,整个维和部去年裁员几乎达 20%。维和部进行了相当规模的改组,以适应新的现实情况并继续执行授权的任务。这方面的工作包括设立或扩大几个特派团、结束和清理其他特派团并授权对今后可能的行动进行规划。出乎意料的是,裁员最多的却是后勤和通信部门,这些部门对部署新的特派团以及清理旧的特派团来说至为重要。

95. 上述经验再次说明,防备方面所需要的能力超过目前活动所需的能力。维持和平和其他外地行动的需求从本质上来讲就是难以预料的,而且往往必须在很短的时限内确立这样的行动。任何新行动的可行性和有效性都受其部署速度的影响。任何延迟都会给反对和平进程或反对解决条件的人提供机会,在联合国人员到达之前将主动权抓到手中。我相信会员国在确定本组织包括总部工作人员所需的资源时将考虑到这一点。

96. 过去一年中尽管有不可预料的事件,但也有些情况保持不变。首先是继续强调多层面维持和平,现在这已成为联合国的准则。多层面的维持和平行动要同时应付一系列挑战:帮助维持停火并解除作战人员的武装并遣散他们;协助各方建立或加强关键的机构和程序,并尊重人权,从而使所有有关方面能够通过合法的渠道而不是战场来追求其利益;提供人道主义援助以缓解眼前的苦难;为较长期的经济增长和发展打好基础,因为大家理解到,任何后冲突安排如果不能改善贫穷者的命运,就不能长久。联合国正在继续研究各种方法,以便更有效地协调这些不同的活动。

97. 我曾报告介绍我任命的各位特别代表如何调动联合国各方案、基金和机构一起来支持综合安全和发展战略。今年在这方面的创造性尝试还包括我们与世界银行在中非共和国的合作。在那里,联合国负责安全、选举和体制改革方面的工作,世界银行则协助稳定经济和促进更长期的增长。联合国中非共和国特派团(中非特派团)发挥了重要的支助作用,使 1998 年 11 月/12 月的立法选举能够和平顺利地进行。中非特派团负责支助定于 1999 年 9 月举行的总统选举。不幸的是,捐助者对中非特派团的经费筹措工作缺乏热情,这种情况令人担忧。缺乏经费无疑将阻碍中非特派团支助和观察上述选举。

98. 同样,塔吉克斯坦的军事遣散项目是联合国塔吉克斯坦观察团任务的一个重要方面,但是,捐助者对为这项工作筹措经费的呼吁一开始的反应很冷淡。由此造成的拖延再次说明采用自愿捐款而不是分摊款项的方法来为一项任务的重要组成部分筹措经费这种做法有问题,因为维持和平行动通常是以摊款方式筹措经费的。尽管如此,和平进程已经取得了相当大的进展,我们对观察团能否完成其任务表示谨慎的乐观。

99. 1990 年代我们与区域和次区域组织合作,在维持和平和冲突后和平建设方面进行了一系列创新,在科索沃的活动是最近这方面工作的一个例子。我们与欧洲联盟合作,在科索沃开展了重建和恢复方案,并与欧洲安全与合作组织(欧安组织)一起开展机构建设工作。这两个组织在我的特别代表的领导下开展上述工作。我们还与负责科索沃安全的国际军事力量密切合作,以确保军民两方面的努力保持一致。

100. 1999年,秘书处与红十字国际委员会合作,最后确定了关于与维持和平人员遵守国际人道主义法的原则和规则,这些规则已作为秘书长的公报印发。我希望,公报所载的规则将有助于澄清联合国部队和行动适用国际人道主义法的范围,并确保遵守规定的标准。

### 冲突后建设和平

101. 冲突后建设和平的工作设法预防冲突再起,并为受战争蹂躏的社会的可持续和平创造必要的条件。这是一项整体的工作,需要负责处理不同议题的机构之间广泛的合作。这项工作包括各种不同的活动,既有传统的维持和平行动,又有协助选举的活动。

102. 对联合国及其伙伴来说,在冲突局势和脆弱的冲突后环境中实现机构间必要的协调和互补仍然是一项重大的挑战。认识到这项挑战的严峻程度,我于1997年指定政治事务部以和平与安全执行委员会召集人的地位作为冲突后建设和平的协调中心。

103. 在过去的一年中,联合国冲突后建设和平活动有了一些发展。这方面的活动包括为将来在中非特派团授权任务期结束之后联合国在中非共和国的留驻人员进行预先规划;在几内亚比绍设立一个新的建设和平办事处;维持联合国派驻危地马拉的大量人员;巩固在柬埔寨、萨尔瓦多和其他地方的长期存在的和平进程。

104. 在几内亚比绍,在造成分裂和破坏的冲突发生一年之后,恢复正常的前景有了改善,尽管这种改善速度缓慢。联合国几内亚比绍建设和平支助办事处正与那里的政府和人民一起努力,以协调一致地迎接建设和平的挑战。在利比里亚,联合国利比里亚建设和平支助办事处很快就将结束第二个年头的工作。联利支助处尽管财政资源有限,但是在民族和解和建立对法治及人权的尊重方面支助了一些项目。

105. 联合国危地马拉人权核查团根据大会的授权,不仅核查和平协定方面的情况,而且开展一系列的冲突后建设和平活动,从事斡旋并进行咨询和新闻方面的活动。自1997年以来,工作重点相当程度上放在以下方面:人权(特别是土著人民权利)、社会投资、国家活动的分散下放、农村发展、财政和司法改革以及公安和国防改革。1998年,上述工作为宪法改革整套计划打下了基础,该计划得到议会的批准,但是在1999年5月举行的全民投票中没有得到人民的批准。随着1999年11月的总统选举和议会选举的来临,对和平议程的继续承诺将是和平议程可持续性的关键因素。

106. 在邻国萨尔瓦多,联合国开发计划署(开发计划署)负责协助政府处理尚未解决的与和平协定有关的问题。开发计划署与负责斡旋的政治事务部密切协调进行工作。新就职的政府面临的巨大挑战之一是加强在和平进程中设立或改革的机构,特别是那些负责处理国家公安危机和保护并促进人权的机构。

107. 体制建设,特别是司法部门的体制建设以及保护和促进人权是驻海地国际文职人员特派团(海地文职特派团)的主要任务。同以往几年一样,在加强国家机构和民间社会组织方面尚有许多工作要做。截止1999年7月1日,美洲国家组织减少了对海地文职特派团工作的参与,这必将影响我们继续发挥作用,但是特派团将继续发挥其主要职能。同时,联合国和国际社会已经保证支持在1999年年底举行议会和地方政府选举——这是海地今后取得进步的必不可少的一步。

108. 在过去一年中,柬埔寨出现了令人欢迎的事态发展。随着新政府的建立和红色高棉运动的瓦解,柬埔寨终于实现了和平,并专心致志于重建工作。我在柬埔寨的个人代表以及联合国驻该国的机构继续承诺支持该国政府进行国家建设,包括加强其民主体制并协助促进和保护人权。

### 协助选举

109. 1980年代末和1990年代初,安哥拉、柬埔寨、萨尔瓦多、莫桑比克和尼加拉瓜为了实施全面和平协定,需要联合国派遣大型选举特派团帮助组织协定中规定的选举。选举常被视为建立和平的长期过程中的最后一步。它象征着在新的多党政府制度中重新确立国家权威。不过,以往的经验指出,选举与建设和平的长期过程之间的关系十分复杂。随着“民主化时代”进入新阶段,联合国协助选举的战略重点也有所改变,包括对冲突后建设和平有了更广义的解释。过去把选举主要作为退出冲突的脱身战略,现在则看作是提供体制建议和开展善政方案的机遇。

110. 选举是必要的,但并不是创造切实可行的民主制度的充分条件。这需要建立或加强民主基础设施,如选举委员会、选举法和选举行政管理结构,确立公民意识及相应的权利和责任。联合国最近在尼日利亚的经验显示出选举援助中建立的伙伴关系如何能为选举后长期援助活动奠定基础。

111. 联合国在协助选举方面有丰富的经验,这使本组织能够量体裁衣,拟订可满足会员国的特殊要求的有效方案。



## 联合国、各区域组织与安全

112. 在 1990 年代,各区域组织在区域安全事务中发挥越来越积极的作用,这不仅是在预防性外交、维持和平及建立信任等领域,而且也包括执行和平方面。联合国与各区域组织之间的关系很复杂。通常是有成果的,但有时也很艰难。最近得出了若干经验教训。

113. 首先,若要保持国际安全制度的法律基础,区域安全行动就必须获得安全理事会授权。这类行动也需要更广泛的政治支持,而这只有联合国才能提供和平解决往往需要联合国在安全理事会授权下的参与。

114. 其次,在一个区域有效的安全政策不一定在另一个区域也有效。大多数区域都没有能够开展大规模维持和平或执行和平行动的组织。一些区域组织,最显著的是非统组织,都愿意发展维持和平能力,国际社会应予以协助。不过,这是一项长期的努力,各方可期待联合国发挥积极的支助作用。

115. 第三,当今复杂的人道主义紧急情况需要给予同样复杂的多方面的回应。这只有联合国才有资格和经验提供。无论是响应危机,还是执行全面和平协定,联合国都拥有无可比拟的能力,可协调各部门和各方面形形色色的行动。

116. 我支持与各区域组织加强合作。不过,随着多边活动的扩大,秘书处和各会员国都发觉分配给新行动的人力和财力资源都没有跟上需求的增加。有时差一点不够用。必须拿出魄力和决心来纠正这一情况,否则联合国就免不了要陷入一种期望大于能力的循环,必然使人人大失所望,降低对本组织潜力的信心。

## 裁军

117. 在过去一年,若干事态发展威胁到现有的裁军协议,这些发展不仅有可能破坏全球安全,还会造成全球军事开支上升。一年来,联合国的裁军机制没有得到充分利用,而且还未就召开大会专门讨论裁军问题的第四届特别会议达成共识,这个会议应可为不远的将来制订普遍目标。但是,联合国一直致力于维护目前的准则,促使各会员国下必要的政治决心,订立新协议,在符合合理国防和安全需要的最低军备水准上实现全球安全。

118. 有几个国家发展和试射较远程的导弹,还有导弹防卫系统的发展,以及大量导弹处于战斗准备、随时可以发射的状态,这些都严重威胁和平与安全。通过多边谈判商定准则,禁止扩散军用弹道导弹技术,限制导弹发展,

将大大地减少无论是配有常规武器的弹道导弹、还是能携带大规模杀伤武器的弹道导弹带来的威胁,还将大大提高推进双边和多边裁军及军备控制谈判,包括防止外空军备竞赛谈判的机会。

119. 有系统地逐步减少核武器,最终目标是将其彻底消除,仍是国际社会的首要任务之一。然而,过去一年,这一领域的成果不多。在如何解决核裁军问题上长久未决的分歧仍阻碍着禁止生产裂变物质条约谈判的开始。而在 1998 年秋季这似乎是有可能的。与此同时,我们继续支助目前关于建立一个中亚无核武器区的谈判。条约的案文正在起草酝酿之中。

120. 正继续努力促进《全面禁止核试验条约》生效,已定于秋天召开一次会议,审议这个议题。关键是三个仍未批准条约的核武器国家,以及需要它们批准后条约才能生效的国家迅速交存批准书。如果在核裁军的这个领域和其他领域出现了明确的进展,通往不扩散武器条约缔约国 2000 年审查大会的道路将会较为通畅。

121. 裁军活动,包括条约形式、维持和平任务或建立信任措施的组成部分,都有助于推动社会 and 经济发展,反过来也得到其支助。宣传防雷意识,排雷方面的进展,向主要为妇女和儿童的地雷受害者提供医疗、心理和技术援助,都能支持摆脱了冲突的国家推动社会经济重建和发展的进程。五月份召开了《渥太华公约》缔约国第一次会议,世界性废除地雷的努力迈进了一大步。该公约禁止杀伤性地雷,并规定销毁此种地雷。12 月,作为部分禁止地雷措施的《某些常规武器公约》第二修正议定书缔约方将召开第一届年度会议,届时,将进一步削减地雷的破坏影响。

122. 其他实际裁军措施,如收缴和销毁小武器和轻武器,也可以减小潜在的暴力,增强稳定,从而促进发展过程。削减军事预算,尤其是在冲突后的国家,将增加可用于发展的资源。我们希望,这一问题将由重新设立的裁军和发展问题高级指导小组深入审议。

123. 裁军谈判会议连续第三年未能商定工作方案,对召开大会裁军问题特别会议缺乏共识,使人一直十分关切。

## 制裁

124. 人们日益认为,安全理事会授权制裁的规划和实施办法需要改善,制裁给平民带来的人道主义代价要尽可能减少。要做到这一点,可以按所谓“高明的制裁”的倡导者所敦促的那样,更有选择地选定制裁目标;及/或是在安全理事会决议中直接规定经过深思熟虑的适当的人道主义例外情况。这两种方法我都支持。

125. 在联合国内外,人们继续密集辩论现有各种制裁制度的效果,象对伊拉克的全面制裁,以及对阿拉伯利比亚民众国施加的更有针对性的制裁。对于如何最好地解决实施制裁时出现的问题,仍未解决。

126. 自 1997 年以来,瑞士政府一直协助在制裁执行人员同专家之间进行对话,这称作“因特拉肯进程”。这一进程目的在于探讨锁定目标的财政制裁的潜在效果如何,这些制裁措施可包括冻结锁定实体和/或个人的金融资产,切断其金融交易。尽管其效果有待测试,若干问题仍有待解决,但是这种制裁的技术可行性现已确定,可参考 1999 年 6 月提交安全理事会的报告。

## 第二章

### 合作促进发展

#### 概述

127. 在一个越来越相互依存的世界中,只有采取周密计划、协调一致并得到足够资助的国际行动,才能应付发展的各种挑战。联合国及其伙伴在发展领域中具有不同寻常的能力。困难的是如何更有效地协同运用这些能力。我在 1997 年启动了改革方案。为迎接这一挑战,成立了联合国发展集团(发展集团)。过去一年,发展集团一直在制定和实施为实现我们的发展目标所需的新的合作方式。

#### 改革工具:共同国家评价和联合国发展援助框架

128. 由于制订了共同国家评价和联合国发展援助框架(联发援框架),联合国第一次拥有为各国政府的发展目标提供战略和协调支助所需的工具。共同国家评价是一项共同分析,供联合国、捐助者和其他机构采用,以便所有各方对其面临的挑战和潜在的危有共同的了解。联发援框架是规划和方案拟订机制,旨在协调联合国对这些挑战作出的反应。

129. 我们还采取各种步骤,确保那些在外地没有存在的联合国各方案、基金和机构,包括各区域委员会,充分参与制定和实施联发援框架和共同国家评价。自 1997 年以来,大约有 60 个国家开始采用共同国家评价;有 18 个国家参加了 1997 年启动的试验项目,预计另外有 19 个国家将在 1999 年年底之前开始实施联发援框架。

#### 加强领导:驻地协调员制度

130. 在过去一年里,联合国发展集团加紧努力,改善驻地协调员制度。这些努力包括实行新的驻地协调员挑选程序,以扩大征聘范围和改善性别均衡;对驻地协调员和国家小组进行考绩;改进驻地协调员年度报告程序和审查所汲取的经验教训;总部提供更多的支助,包括为驻地协调员和国家小组提供更好的训练。

#### 最大限度利用资源:统一规划和联合国之家

131. 根据大会提出的统一和简化联合国各机构采用的政策和程序的要求,100 个国家小组现已计划在同一时间开始各自的方案拟订周期。到 2004 年,所有国家方案的周期都将统一。

132. 联合国各实体合用共同房地(联合国之家)将有助于培养更强的集体意识,促进共同目标。迄今为止,已在世界各地指定了大约 36 个联合国之家,1999 年将会考虑再设置 20 个。我们在若干国家推动“虚拟的”联合国之家,它们将通过国内内联网把不同的办事处联在一起,以促进资料、实践经验和专门知识的分享。

#### 加强影响:机构间支助

133. 联合国发展集团成立了若干机构间小组,为国家小组提供支助。发展权工作组审查了联发援框架暂定准则,并就如何更好地纳入尊重人权的问题提出了具体建议。该工作组为所有驻地协调员编写了准则说明,并将制定一个人权训练单元。它还将传播好的范例,以帮助国家小组互相取经。

134. 1998年6月成立的两性平等分组审查了试办的联发援框架,为更有效地把性别观点纳入共同国家评价的核心指标和最后的联发援框架准则提出建议。

135. 各个特设工作队和工作组为国家小组收集了联合国发展集团所获得的关于特定专题的知识。1998/1999年,这些工作队和工作组包括消除贫穷工作组、女童教育问题工作组、全球化问题工作队、部门方案工作队以及与布雷顿森林机构合作问题工作队。

### 共同奋斗:建立促进发展的伙伴关系

136. 过去一年,联合国更加着重于把其研究结果、出版物和辩论内容传达给其国家、区域以及国际各级的伙伴。这有助于更好地了解 and 认识主要的发展问题和提出比较新颖的发展见解。此外,联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国人口基金(人口基金)和开发计划署共同成立了一个数据库,从而加深了相互了解,为民间社会的组织提供了宝贵的投入。世界粮食计划署(粮食计划署)在1998年进行的一项调查显示,粮食计划署正在与世界各地1100多个非政府组织合作,其中四分之三是国家和地方团体。

137. 根据1999年我在达沃斯世界经济论坛向商业界领导人发表的讲话,发展集团探讨了如何就各种发展问题与私营部门建立伙伴关系。例如,开发计划署同互联网巨头Cisco系统公司合作,创办网上援助(Net Aid),这是一个多城市音乐会,将在互联网上播放,目的是唤起公众意识,为减轻发展中国家的贫穷争取财政支助。儿童基金会与私营部门建立的伙伴关系包括进行全球宣传运动,已在世界上很多地方成功地消灭了小儿麻痹症。

138. 联合国还协调一致地努力加强与国际金融机构的合作。1999年2月,经济及社会理事会与世界银行和货币基金组织执行局成员举行了高级别会议。世界银行高级官员,包括沃尔芬森总裁和11名副总裁参与了在大会、经社理事会以及各种公开会议上的其他交流活动。还就《综合发展框架》以及其他合作领域,例如共同国家评估和联发援框架,与世界银行官员进行了讨论。在联合国内部,包括在各专门机构,曾就如何使联合国与世界银行建立更有效联系的问题进行了若干次讨论。联合国还与各区域开发银行积极合作,特别是在东亚以及其他地方的金融危机问题方面。同样,在国家一级以及在贯彻联发援框架/国家援助战略在马里和越南的试验项目方面,也进行了切实的合作。

139. 联合国仍然强调认为,立足于民主、法治和尊重人权的治国之道,是可持续发展的最佳基础。联合国难民事务高级专员办事处、开发计划署、国际金融机构和专门机构之间大大加强合作,把人权规范纳入发展进程。下一个阶段将是汲取世界各国政府的实际经验,确定何处最需要何种援助。

### 救济与发展之间的联系

140. 1990年代,随着全面和平协定的数量日增,参与冲突后建设和平的机构间工作队也越来越普遍。这种进展突出地表明,必须确保紧急救济和复兴援助方案与长期发展倡议有效地结合起来。我们认识到这种联系的重要性,因此在人道主义、人权、安全和发展等领域的主要角色者之间开展了对话;其目的是促使部门和机构间进行更切实有效的合作。1998年11月,和平与安全执行委员会、政治事务执行委员会和联合国发展集团执行委员会三方举行了第一次会议,这是在此进程中跨出的重要一步。

### 统计方面的能力建设

141. 经社理事会认识到统计与指标的重要性,于1998年5月请联合国秘书处、双边供资机构和布雷顿森林机构协作,支助会员国建设统计方面的能力。联合国经济和社会事务部(经社部)与人口基金合作,为执行2000年世界人口和住房普查开展了各种倡议。经社部还支助各区域在中亚、南部非洲发展共同体和太平洋地区为进行人口普查采取的各种措施。也对负责收集国家和区域统计数据的各组织间的区域内部合作提供支助。

### 消除贫穷

142. 过去50年,尽管在营养、保健、教育、预期寿命和降低物质贫困方面有所改善,我们要走的路仍很遥远:超过15亿人每日的生活费不到1美元;几乎有10亿成年人——其中大部分是妇女——不能读或写;8.3亿人营养不良;7.5亿人无法获得适当的住房或保健服务。两性不平等继续妨碍经济增长和繁荣。

143. 1998年,由于自然灾害增加、东亚经济危机的后遗症、前苏联的经济持续衰退、艾滋病死亡人数日增——特别是在非洲、以及新爆发的战争,世界上很多地方的贫穷状况更加严重。



144. 消除贫穷是联合国及其各机构的主要目标之一,但是,在这方面取得成果的前景依然很渺茫。援助流量日益减少是部分原因,但增加援助绝不是万灵丹。在某些情况下,援助确实有助于减少贫穷;在其他情况下,援助几乎或根本没产生任何影响。造成这种差别的原因在于怎样使用援助。在滥用外国援助的地方,需要援助的人几乎得不到任何益处。

145. 长期以来,联合国一直认为发展政策所涉范围远远超出了狭义的经济学。发展不可能在真空状态下实现。它必须满足人们对安全的最低要求,而且必须有包容性的政治参与并尊重人权。作为一个全面负责安全、发展和人权的唯一国际组织,联合国处于独特的地位,应能整体解决消除贫穷的问题。这需要广泛的机构间合作,而这种做法在今天的联合国已越来越普遍。例如,国际劳工组织(劳工组织)、联合国经济和社会事务部、开发计划署、世界银行和货币基金组织联合开展的工作,是我 1999 年 7 月向经社理事会提交的题为“就业和工作在消灭贫穷方面的作用:赋予妇女权力和提高妇女地位”的报告的依据。

146. 如要执行更好的消除贫穷政策,就必须加强风险评估和预警战略——正如国际农业发展基金、粮农组织和粮食计划署联合制定的战略。更笼统地说,过去一年,联合国一直与其伙伴合作,制定更为综合全面的发展政策。行政协调委员会根据它于 1998 年 3 月发表的关于贫穷问题的声明,于 1998 年 10 月向联合国所有驻地协调员和国家小组发送了一份题为“免于贫穷”的行动计划。这项计划是联合国发展集团领导的一项新倡议的依据。该倡议的目的是帮助方案国家实现到 2015 年将绝对贫穷减少一半的目标。

147. 1998 年 12 月,联合国发展集团制定了一项行动计划,作为国家一级应付全球化的挑战和东亚经济危机的措施。有 78 个国家或制定了单独的消除贫穷战略(43 个国家),或以其总体发展计划的一部分专门针对消除贫穷的问题(35 个国家)。联合国各国家小组设立了一些机构间专题工作组,例如关于性别问题(58 个国家)、粮食安全问题(48 个国家)以及与消除贫穷有关的其他各种问题工作组。1998 年,西亚经济社会委员会(西亚经社会)根据在 1996—97 年间进行的研究,着手制定各种消除贫穷政策。

148. 到 1998 年底,开发计划署的消除贫穷战略倡议为 100 多个国家提供了在贫穷分析以及筹划、监测和制

定国家减少贫穷战略方面的支助。这项倡议需要各国与世界银行、各区域委员会、劳工组织、儿童基金会、联合国经济和社会事务部和人口基金进行广泛的协作。

149. 联合国妇女发展基金(妇发基金)和开发计划署启动了一个全球知识网络,目的是协助编制切实有效而且对性别和环境问题保持敏感的有利于穷人的预算。粮食计划署协助了大约 7 500 万人,其中一半以上是妇女和儿童。它帮助穷人累积可持续的粮食安全资产,并对他们在紧急情况下的需要作出反应。人口基金在东南亚进行的一项关于金融危机影响的研究显示该区域的贫穷状况日益加剧,并建议作出具体的政策响应。

150. 1999 年 5 月,联合国人类住区中心(生境)和世界银行发起了城市联盟,以协调它们对发展中国家城市的支助。城市联盟特别把重点放在都市棚户区、改善贫民窟以及加强城市治理和管理系统方面。开发计划署在人类住区中心、联合国工业发展组织、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和联合国贸易和发展会议(贸发会议)的支助下,发起了世界城市扶贫联盟,作为对生境二进程的后续行动。

151. 联合国国际药物管制规划署帮助拉丁美洲和亚洲各国政府制定“商业计划”,以减少种植非法药物的动机,促进可替代的发展活动。与此同时,联合国各机构还与民间社会组织继续合作,以实现微额信贷高层会议为 1 亿户最贫穷家庭提供获得信贷以及其他财务服务机会的目标。

## 社会发展

152. 联合国在 1990 年代召开的关于社会发展问题的各次国际会议的最重要成就之一,是共同认识到必须采取以人民为中心的办法来解决社会和经济问题。1999 年,在纽约举行了关于 1994 年在开罗举行的国际人口与发展会议的五年审查会议。将于 2000 年举行的第四次妇女问题世界会议和社会发展问题世界首脑会议的五年审查会议以及将于 2001 年举行的生境二的五年审查会议都已开始进行筹备。

153. 开罗会议的审查进程以 1999 年 6 月 30 日至 7 月 2 日举行的一次大会特别会议而告终,特别会议通过了一份题为“进一步执行《国际人口与发展会议行动纲领》采取主要行动”的文件。这份文件取材自经济和社会事务部根据几个技术讲习班和专题讨论会编制的报告,以及一份关于自开罗会议以来在 114 个发展中国

家和 18 个发达国家取得的进展的实地评估报告。该文件获大会通过,其重点是人口与发展方面的关注事项;两性公平和赋予妇女权力;生殖健康和权力;伙伴关系和合作。该文件还吁请所有国家作出更大努力,解决为履行在开罗作出的承诺所需资源短缺问题。

154. 在国家一级,设立了机构间工作组,协助推动各个会议的综合后续行动。1998 年为驻地协调员编制的年度报告指出,世界各地共有 573 个专题小组正在运作。这些小组有许多处理社会发展方面的关注事项,诸如基本社会服务(16 个小组)、保健和营养(29 个)、教育(24 个)、人口与发展(7 个)、生殖健康(5 个)、药物(6 个)、人权(15 个)等。

155. 使用新的信息技术有助于宣传各种社会发展问题。例如,1999 年 3 月妇发基金题为“一个没有对妇女暴力行为的世界”的全球性机构间视象会议将会员国、联合国各机构和世界各地的积极人士联系起来。

156. 此外,西亚经社会正在执行一个由阿拉伯国家对联合国各次全球会议提供综合区域后续行动的项目;该项目于 1998 年 10 月开办。它处理与各次主要会议主题有关的问题,其中包括妇女、人口、人类住区和社会发展。该项目也借助儿童基金会、人口基金和妇发基金的经验。

157. 下面突出说明四个特定活动领域。

### 促进女童教育新倡议

158. 联合国发展集团在儿童基金会的领导下,正在计划推动一个促进女童教育十年新倡议。这项倡议将使包括联合国系统以外的各方面的角色联合在一起,以支助在国家一级加紧提供女童教育的工作。人口和发展会议、妇女问题世界会议和社发问题首脑会议表明,普遍承认加强女童教育将带来种种好处,包括家庭收入增加、晚婚和生育率下降、婴儿和产妇死亡率下降、营养较好和更健康的儿童、更多妇女获得更好的机会和选择、更多妇女参与发展和参与政治及经济决策。

### 重点注意青少年

159. 协助培养年轻人对人力发展和人权、包括加强民主进程及减少性别和族裔歧视与差别,具有重要的影响。联合国一直继续建立伙伴关系,并进一步承诺对世界各地年轻人提供支助。有 10 个联合国国家小组设立了儿童和青少年问题机构间工作组。

160. 药物管制局主办了一次青年与吸毒问题论坛,使世界各地的年轻人聚集在一起,交换关于解决与毒品有关问题的意见。大会关于世界毒品问题的特别会议同意既须减少对毒品的需求,又须断绝其供应。世界艾滋病宣传运动在 1998 年和 1999 两年均以年轻人为重点对象。

161. 妇发基金、人口基金、开发计划署和教科文组织与民间社会各组织合作主办了各代人倡议全球会议,以期促进各代人之间的对话,在 21 世纪进一步推动人力发展。儿童基金会在洛克菲勒基金会和联合国基金会的支助下,与一些联合国伙伴和非政府组织中伙伴合作,开展和支持区域间对话,旨在拟订考虑到年轻人的需要的政策和方案。人口基金继续促进区域和国家在青春期生殖健康方面的合作,在加勒比、撒南非洲、亚洲和阿拉伯国家主办了若干次活动。

### 提倡增加社会开支并使开支更有重点

162. 按照 20/20 倡议,受援国同意将其国家预算的 20%——捐助国则提供其发展援助 20%——专用于社会发展开支。这项倡议使人们注意到必须增加社会发展方面优先事项的开支,并激发了关于捐助者政策和国内政策的辩论。过去一年,儿童基金会、开发计划署、人口基金和世界银行以社发问题首脑会议后开始的工作为基础,在国际一级和特定国家内就此问题进行合作。

163. 迄今已完成 35 项社会部门支出审查。1998 年 10 月,在 20/20 倡议第二次国际会议上,来自 48 个国家的代表通过了《河内协商一致意见》,其中强调必须增加在社会服务方面的投资。

### 联合国在防治艾滋病/艾滋病方面的合作

164. 全球艾滋病蔓延构成的挑战日益严重。到 1998 年底,已有超过 3 000 万人受到艾滋病毒/艾滋病感染,并有近 1 400 万人死于此病。1998 年,在 600 万个受艾滋病毒感染的新病例中,半数年龄 15 至 24 岁的年轻人。根据 1999 年《世界卫生报告》,艾滋病现在是全世界最致命的传染病,死于此病的人甚至多于结核病。

165. 在一些贫穷国家,艾滋病毒/艾滋病对实现社会发展目标的进展产生重大的负面影响。例如,根据 1998 年经社部编制的一份报告,受艾滋病影响最严重的九个国家到 2000 年的预期寿命将减少 10 年,到 2010-2015 年将减少 16 年。到 2005-2010 年,在这些受影响最严重国家中,婴儿死亡率将比没有艾滋病的情形下高 28%,五岁以下儿童的死亡率可能高 51%。社会和经济损失造成

螺旋式下降,使辛苦得来的发展收益化为乌有,剥夺了那些受感染的人维持还过得去的生计的任何机会。

166. 1998年,药物管制局加入儿童基金会、开发计划署、人口基金、教科文组织、世界卫生组织(卫生组织)和世界银行的行列,成为联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案(艾滋病方案)的第7个共同赞助者。艾滋病方案的成就包括编制一系列关于国家因应艾滋病毒/艾滋病的战略规划进程的指南(在艾滋病方案的支助下,亚洲和非洲13个国家现已完成其战略计划);印行100多种关于最佳做法的指南,其中包括倡导材料、最新技术信息和案例研究;在非洲筹设一个新的国际防治艾滋病毒/艾滋病合作组织;设立一个艾滋病毒/艾滋病问题机构间工作组,其中有115个联合国国家小组参与;以及推动一项艾滋病方案/妇发基金/人口基金联合倡议,以建立妇女组织和各国政府迎接艾滋病毒/艾滋病挑战的能力。

### 可持续发展

167. 1999年可持续发展委员会第七届会议吸引了有记录以来数目最多的部长级与会者,肯定了该委员会作为可持续发展问题方面主要高级别政府间论坛的作用。与会者商定处理全世界海洋的可持续发展和管理方面最迫切问题;促进旅游业的可持续发展,以及鼓励采取进一步行动以实现更可持续的生产和消费。此外,将于1999年9月对《巴巴多斯关于小岛屿发展中国家可持续发展的行动纲领》进展情况进行五年审查。小岛屿发展中国家占联合国会员国数目的五分之一。

168. 联合国发展集团和联合国系统中其他机关继续就可持续发展和环境问题合作。1999年1月联合国环境规划署(环境规划署)和人类住区中心同开发计划署和世界银行合作,推动了一项改善非洲城市水管理的区域联合倡议。联合国防治荒漠化和干旱办事处继续向一些国家提供援助。迄今为止有49个国家获益。

169. 联合国自然资源勘探循环基金在莫桑比克和苏里南发起不损害环境的采矿活动,并向50多个方案国家分发了光盘参考指南。1998年,开发计划署按照《蒙特利尔议定书》的规定,在19个国家内完成了75个转换项目,该议定书赞成将污染工业地点转化为可用的安全土地。联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)和粮食计划署共同鉴定了在收容大批难民地区内的可持续环境管理措施。西亚经社会继续致力为阿拉伯区域制订环境指标。

170. 1998年,经济和社会事务部、世界能源理事会和开发计划署共同开展了世界能源评估,为参与推动《21世纪议程》工作的机构提供背景科技数据。开发计划署、环境规划署和世界银行通过同全球环境基金建立伙伴关系,协助138个国家制订国家战略,履行其在《联合国气候变化框架公约》和《生物多样性公约》下所作的承诺。

171. 联合国秘书处的改革使用户更易于取得经济和社会事务部分析和技术工作的成果。这反过来又将确保在各政府间论坛、特别是可持续发展委员会上关于政策的讨论结果,能更有效地促进联合国对国家可持续发展政策的支助。

### 非洲

172. 与国家和区域伙伴共同改善非洲人民的生活仍然是联合国发展集团的优先事项。挑战是清楚不过的。据估计,44%的非洲人,其中51%在撒南非洲,生活在绝对贫穷中。在全世界感染艾滋病毒/艾滋病的3000万人中有2300万人住在撒南非洲;全世界死于艾滋病的所有人中,91%来自34个国家——其中29个在非洲。如果非洲想达到社发问题首脑会议制订的到2015年将绝对贫穷人数减半的指标,从现在到2015年,每年的国内生产总值都必须至少增加7%。目前的生长在3%左右,预期2000年将达到3.5%。非洲的债务负担从1997年的3440亿美元增至1998年的3500亿美元,这个数额相当于货物和服务出口的300%。非洲所得的外国直接投资不到50亿美元,只占全球流量的3%。

### 加强联合国促进非洲发展的合作

173. 我向经社理事会1999年实质性会议提交了一份题为“非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展”的报告。该报告强调必须促进大量和可持续的经济增长和社会发展,以迎接非洲国家面临的挑战。在这一背景下,联合国发展集团连同一些执行委员会制订了一项行动计划,以确定共同活动和个别机构的最适当的贡献。

174. 行政协调会继续强调必须将联合国在非洲的各项倡议——1990年代联合国非洲发展新议程及其执行机构、联合国全系统援助非洲特别倡议与其他发展倡议结合在一起,这些倡议包括非洲发展问题东京国际会议、负债沉重穷国债务倡议、非洲工业化联盟和对联



联合国各次会议采取协调一致的后续行动。1999年3月在内罗毕举行了第一届联合国系统非洲区域年度协调会议,由副秘书长担任主席。会上通过将联合国全系统援助非洲特别倡议和新议程作为协调联合国促进非洲发展对策的框架。

175. 在联合国发展集团的主持下,10个非洲国家参与了联发援框架的试验阶段。预期到1999年年底将实施另外10个联发援框架,为2001年开始的方案周期作好准备。

### 迎接非洲的贫穷挑战

176. 非洲就业方案是全系统特别倡议的一个组成部分,它履行了在社发问题首脑会议所作的承诺。该方案旨在开发和加强国家和区域机构和网络在10个参加国通过创造生产性就业消灭贫穷的能力。非洲经济委员会(非洲经委会)1999年3月安排的一次分区域会议,也以社发问题首脑会议的后续行动和扶贫灭穷为主题。

177. 开发计划署赞助了数项长期国家研究,使各国政府得以界定消灭贫穷的目标,同时考虑到全球化和投资流向的影响。1999年在津巴布韦设立了一个区域决策信息系统,其服务范围包括其他非洲国家。迄今该方案已帮助了14个国家。另外30个国家已正式要求支助。

178. 开发计划署的非洲2000年倡议向非洲农村妇女提供可持续发展活动的支助,到1998年年底已赞助700多个项目。粮食计划署通过100个项目,向非洲境内大约2100万人提供援助,经费达15亿美元。在南部非洲,粮食计划署通过其弱点分析和绘图股,一直与国家伙伴合作,鼓励它们使用弱点监测和分析,制订应付区域自然灾害的应急计划。

179. 1998年9月,人类住区中心设立了城市贫穷问题非洲论坛。它的城市管理方案获得开发计划署和世界银行的支助,现已涵盖26个非洲国家。可持续城市方案是与环境规划署共同执行的,现已在八个非洲国家运作。

### 重点注意非洲的保健和教育

180. 在教科文组织、儿童基金会和世界银行的领导下,这一年的特别倡议教育活动重点是改善小学入学率低的16个国家的小学教育。联合国各机构也参与提高喀麦隆、科特迪瓦、埃塞俄比亚、马达加斯加、马拉维、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的教育质量。

181. 艾滋病方案与其赞助者(儿童基金会、开发计划署、人口基金、教科文组织、卫生组织、世界银行和药物管制局)一道加紧在非洲推行其防治艾滋病毒和艾滋病宣传运动。艾滋病方案力求尽量推广其宣传运动,已得到各国政府、区域机构、双边发展机构、多边组织和公司部门的帮助,一些大规模制药公司、娱乐界和防治艾滋病全球商业理事会已承诺帮忙,民间社会组织也表示合作。

182. 非洲人民是疟疾的主要受害者,而非洲是卫生组织领导的击退疟疾宣传运动的主要受益者,该宣传运动的目的是在2010年前将疟疾死亡率降低50%,在2015年前降低75%。联合国其他倡议,例如国家免疫日,也帮助了许多非洲国家的妇女和儿童。

183. 人口基金协助非洲国家执行《国际人口与发展会议行动纲领》的工作使19个国家的生殖保健情况具体改善。四个国家已制订法律,宣布女性切割生殖器官的陋习不合法。

184. 粮食计划署发展活动的一大重点是提高妇女增加住户粮食安全的能力。

### 善政和贸易方面的国家能力建设

185. 与非洲的国家、区域和国际伙伴合作,是联合国努力加强善政和贸易方面的国家能力的关键。特别倡议国家治理组设立了非洲治国之道论坛,并且正在设立全面的数据库,以分析政府的做法。非洲治国之道论坛于1999年6月在马里举行会议,审查治国之道与处理冲突之间的联系。此外,妇发基金的治国之道和领导能力方案正在鼓励非洲选民、候选人和当选代表在决策中更加注意性别均衡。

186. 1999年3月,开发计划署连同贸发会议、工发组织、教科文组织、世界贸易组织(世贸组织)、非洲开发银行、非统组织和非洲经委会举办了一次论坛,审议如何创造一个积极的环境,促进投资和加强竞争力。

187. 特别倡议贸易组在贸发会议的领导下,与世贸组织和国际贸易中心合作,为与贸易有关的技术援助制订了一项综合框架。贸发会议的亚洲-非洲商业网络论坛(1999年3月)本身便是联合国继续支持南南合作的一个例子。

### 联合国国际伙伴关系基金

188. 自从联合国国际伙伴关系基金在1998年3月设立以来,已完成了四轮供资,向79个项目提供了差不多1.4亿美元。项目内容包括人口与妇女(33个项目)、儿童保健(15个项目)、环境(20个项目)、以及一些选定的联合国事业(11个项目),后者涉及向秘书长的改革方案提供支助。也指定了一些资金用于科索沃区域的紧急救援工作。

189. 1999年年初启动了一个比较简易和高效的供资过程。现已设立了不同的“方案框架小组”,负责指导具体项目的编制工作。这些小组包括:人口与妇女,特别以少女和生殖健康服务的质量为重点;儿童保健,特别以降低儿童死亡率和减少吸烟为重点;环境,特别以生物多样性和能源及气候变化为重点。



## 第三章

### 履行人道主义承诺

190. 过去的一年,人道主义灾难此起彼伏。尤其触目的是,自然灾害的次数和规模,惊人地增加。厄立特里亚、埃塞俄比亚和巴尔干南部爆发了新的武装冲突,造成重大生命损失,大批人被迫流离失所,人民深受痛苦。与此同时,阿富汗、安哥拉、塞拉利昂、苏丹等地的紧急情况持续不断。

191. 在许多国家内,人道主义行动仍有阻力,原因是有人蓄意把矛头指向文职人员和人道主义工作者,并且不让人们得到人道主义援助。针对这种令人不能接受的蔑视人道主义准则的态度,安全理事会展开了一系列关于保护武装冲突中平民问题的公开辩论。

#### 协调人道主义行动

192. 人道主义事务协调厅继续加强其三个核心职能:人道主义行动的协调、政策拟订和人道主义宣传。

193. 协调工作着重以各种方法改善人道主义行动的环境,包括同冲突当事方谈判进入权和安全问题;加强人道主义行动原则;以及向安全理事会和其他机关提出行动意见。在日内瓦四公约五十周年之际,尤须着重一项中心工作,就是更加尊重、遵守和执行关于平民权利的国际法和准则。1999年1月和2月,安全理事会就这个问题举行了两次公开会议。会议产生的主席声明要求我于1999年9月向安全理事会提交一份关于保护平民的报告,确定创新方法,使安理会在其权限范围内采取行动,加强确保保护冲突中平民的能力。

194. 机构间联合呼吁首次同时发出(1998年12月发出关于1999年的呼吁)。截至7月31日,响应呼吁的认捐额约为所寻求的数额的49%。但如果将东南欧除外,认捐额只及31.6%,仅比1998年略高一点。就地域和部门而言,承付资金极不均匀,在某些部门,甚至连最起码的援助额也得不到保证,一些国家获得的资金严重不足。在许多捐助国经济持续繁荣的这个时刻,对非洲危机的反应如此淡漠,尤其令人痛心。

195. 关于规划机构间共同回应国内流离失所者的需求这一方面,由于没有一个单一的国际领头机构,有效的协调特别重要。我的国内流离失所者问题特别代表、联合国人权事务高级专员办事处和人道协调厅共同开展的工作,为机构间常设委员会关于保护国内流离失所者

的政策文件奠定了基础。这份政策文件不久将能定稿。该文件确定了确保有效履行保护职责的途径,并提出设立一个系统,以便在紧急情况下能迅速将责任指派给各不同机构。去年提出的其他倡议包括审查受国内流离失所问题影响的国别情况、汇编良好的实地做法、建立关于国内流离失所者的全球数据库等。

196. 由于重大自然灾害和环境灾害次数增加,加强联合国抗灾协调的努力,包括发出了三次主要的机构间呼吁(关于米奇飓风以及孟加拉国和中国的洪水)。此外,在这一年中派出了17个联合国灾害评估和协调队,散发了关于60多次自然灾害情况报告,同时发出了28次国际呼吁,筹到资金10亿多美元。1999年6月,人道协调厅和开发计划署在北京联合举行国际救灾管理讲习班,探讨各种途径,以加强防备,建立能力,填补紧急救济与早期复原之间的空白。此外还举办了区域讲习班和讨论会。这些讲习班和讨论会着重拟订应急计划和加强在易发生灾害区域的灾害评估和协调队。

197. 在国际减少自然灾害十年终了时举办了一系列专题活动和区域会议。最隆重的活动是在1999年7月在日内瓦举行的方案论坛,参加者包括减灾十年框架内的所有伙伴。该论坛通过了一项21世纪综合减灾战略,并由经济及社会理事会予以审查。经社理事会评价了减灾十年的成就,并通过了一项决议,确保联合国今后继续开展多部门协调一致的减灾活动。

198. 在处理一些对人道主义援助有重大的安全、维持和平和政治影响的问题上,人道主义事务执行委员会在紧急救济协调员的主持下,起了更大的协调作用。联合国粮食及农业组织和世界卫生组织最近应邀参加执行委员会的会议。机构间常设委员会仍然是机构间就人道主义问题进行协调、协商和决策的主要论坛。

199. 机构间常委会设立了关于一些问题的工作组。这些问题包括自然灾害、联合呼吁进程的改进、人权和人道主义行动、国内流离失所者、性别与人道主义回应、培训、小型武器、向独立国家联合体各国提供援助、冲突后重返社会、千年倡议等等。1999年3月,世界银行被接纳为成员,进一步加强了机构间常委会的效力。此外还优先着重加强外地协调系统,特别是加强人道主义协调员的能力。例如,1998年12月同驻地协调

员和人道主义协调员举行了联合协商。同时,根据在阿富汗试行的工作,拟订了战略框架一般准则。

### 提供人道主义服务

200. 过去一年,联合国对 60 多次自然灾害中受影响和受人为紧急情况影响的国家和地区提供了援助。这些国家和地区包括:阿富汗、安哥拉、亚美尼亚、阿塞拜疆、布隆迪、刚果共和国、刚果民主共和国、朝鲜民主主义人民共和国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、格鲁吉亚、几内亚比绍、利比里亚、俄罗斯联邦、卢旺达、塞拉利昂、索马里、苏丹、塔吉克斯坦、乌干达、前南斯拉夫和非洲大湖区。这种援助往往涉及采取创新的联合主动行动。例如,泛美卫生组织和儿童基金会在保健问题上进行合作,在中美洲开展霍乱防治工作;难民专员办事处和儿童基金会在西部非洲针对儿童士兵和举目无亲的儿童问题主动采取了行动;儿童基金会和粮食计划署就性别问题主动采取了行动。

201. 对人道主义人员的袭击仍然是严重问题。1998 年,在复杂的紧急情况下开展工作的 22 名联合国工作人员以及非政府组织的许多当地和国际人员丧失了生命。在安哥拉和索马里的若干次直接袭击中,一些人道主义人员殉难,说明了这个问题日益严重。1998 年粮食计划署失去了 12 名工作人员。为此,粮食计划署设法改善工作人员的安全,为机构全体人员进行了至少三天的基本安全知识培训,并对外地设施的安全进行了重大改进。

202. 1998 年提供的粮食援助有了增加。粮食计划署为将近 7 500 万人提供了援助。1998 年的捐助额达 17 亿美元,比 1997 年增加 33%。粮食计划署认识到增加参与救济援助所带来的挑战,设立了持久救济和复原行动方案,以期确保紧急救济和救生活动能与危机后复原密切衔接。

203. 卫生组织保健援助方案着重评估受紧急情况和灾害影响的人的保健需求,提供保健资料,协助保健部门的协调,并在精神保健、流行病控制、免疫、医药、营养等领域规划和执行优先方案。卫生组织优先着重加强国家卫生当局与国际社会之间的协调,以及填补复原、重建和保健发展活动之间的空白,同时作出特别努力,以消灭小儿麻痹症,在受紧急情况影响的国家和地区控制疟疾,改善巴基斯坦自治区的保健系统,并观察根据安全理事会第 986(1995)号决议进口物品的公平分配,以及恢复伊拉克的保健服务。

204. 在现代战争中蔑视各项人道主义公约的现象与日俱增,儿童深受其害。为了应付冲突中的儿童的需求,儿

童基金会继续促使各国政府和军事机关承诺采取更加有效的行动,以保护儿童。儿童基金会敦促停止利用儿童士兵,在全球通过全面禁止使用杀伤人员地雷。儿童基金会保护冲突区儿童的国家一级的方案,包括防雷宣传方案,以及谈判停火协定,以便向需要援助的人提供粮食或免疫服务。

205. 我的儿童和武装冲突问题特别代表一直努力提高全球对冲突对儿童影响的认识,并动员各国政府和民间社会在政治上支持加强对武装冲突中及冲突后的儿童的保护,以及加强他们的权利和福祉。在国家一级,他进行了一系列访问,前往陷于武装冲突或受武装冲突影响的国家,设法促使冲突当事方和其他关键角色承诺改进儿童的保护和福祉。此外还作出努力,针对正在进行建立和平努力的若干国家,促使将儿童的保护和儿童的需求纳入和平进程。1999 年 8 月,安全理事会通过一项决议,强调需要作出更大的、更有效的努力来保护武装冲突后的儿童。

206. 认识到儿童和妇女作为权利享有者,在建设和平的努力中可发挥中心作用,儿童基金会协助为维持和平部队拟订和进行认识儿童权利和性别问题的培训。鉴于灾害和危机对妇女和男子可能会有不同的影响,机构间常委会还拟订了一项关于将性别观点纳入人道主义援助方案的共同政策。

207. 大多数受灾害影响的人居住在农村。在这方面,粮农组织发挥了重要作用,对当地生产能力所受破坏进行评估,对迫在眉睫的粮食紧急情况提出预警,提供关于作物和粮食供应的资料,并向参与农业紧急援助的许多机构提供技术咨询。粮农组织还为受灾农民提供大量援助,帮助填补救济和重建之间的空白。

208. 地雷的使用使当今许多最严重的人道主义危机更加严重。在许多地区,敌对行动停止很久以后,地雷仍然对平民构成致命的威胁。针对地雷的威胁,维持和平行动部排雷行动处协调了一系列机构间评估工作,确定个别国家和个别社区所面临的问题和挑战,并提出共同的综合对策。此外,该处同其伙伴合作,拟订和执行防雷宣传、救援受害者、排雷和倡导方案。这些活动和其他活动得到会员国的大力支持,它们踊跃向协助排雷行动自愿信托基金捐款,许多会员国还批准了《渥太华公约》,使该公约于 1999 年 3 月 1 日生效。

209. 人道主义组织日益认识到,它们的一部分责任是确保救济方案能为可持续发展铺平道路。开发计划署和人道主义机构正在共同努力,确保救济行动注意长期的可持续的人的发展。前战斗人员的解散全面排雷行

动、难民和国内流离失所者回归和重返社会、善政体制的恢复等方案,都反映了这一点。

210. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)结合人道主义和发展目标,为大约 360 万巴勒斯坦难民提供救济和社会服务。近东救济工程处行动的一个特色是,该机构经常能够在战争和冲突的情况下,紧急地维持基本服务。然而,该机构继续出现财政赤字,1999 年的预算为 3.22 亿美元,而赤字达到 7 000 万美元,这必然对服务的水平和标准产生不利的影响。

## 援助难民

211. 到 1998 年年底,难民和受难民专员办事处照料的其他人共 2 140 万人,而 1997 年共有 2 230 万人。在这 2 140 万人中,一半以上(1 140 万)是难民,其余为国内流离失所者、回归者、寻求庇护者和无国籍人士。绝大多数难民和受照料的人是在非洲、亚洲和欧洲。

212. 与前几年情况不同,1998 年和 1999 年年头没有大批难民流动。人道主义组织所对付的紧急情况虽然很多,但规模相对较小,不很引人注目。这一格局在 1999 年 3 月最后一周发生了重大变化。在此后的三个月中,85 万科索沃阿尔巴尼亚族人被迫离开家园。这是现代规模最大、行动最迅速的难民逃亡潮之一。难民专员办事处及其伙伴在北大西洋公约组织的后勤支援下,开展了大规模救济行动,向涌入阿尔巴尼亚、前南斯拉夫的马其顿共和国和黑山的人提供援助。在人道主义后送方案的主持下,9 万多名难民被送到欧洲各国和其他国家。科索沃恢复和平后,难民的返回与他们离开时一样突然、人数一样众多。仅在两个星期内,就有 40 多万难民回到科索沃。

213. 科索沃危机生动说明侵犯人权行为、战争和难民流动密切相关。人道主义组织和人权组织都日益承认,在对付人道主义危机时必须对付侵犯人权行为。联合国人权事务高级专员在科索沃开展了新行动,派出代表收集关于侵犯人权行为的资料,并明确为此目的设立了外地办公室。

214. 在非洲有更多的悲剧例子。几内亚比绍和塞拉利昂的危机迫使千千万万人背井离乡。刚果民主共和国战火复燃,不仅再度引发难民和流离失所者流动,而且使人道主义机构继续提供救济的工作极端危险。1998 年年底,由于厄立特里亚与埃塞俄比亚间的武装冲突,非洲之角又有许多人背井离乡,大批人被驱逐出境。与此同时,刚果共和国的内战又迫使 25 000 刚果难民从普尔地区进入刚果民主共和国的下刚果区。

215. 1998 年自愿遣返人数十分有限。埃塞俄比亚难民能够从苏丹返回,索马里难民能够从埃塞俄比亚返回索马里西北部,这表明至少在非洲之角一些地区已回复一定程度的和平与稳定。在西部非洲,图阿雷格难民遣返马里和尼日尔的工作已经完成,同时相当多的多的利比亚人已返回家园,其中一些人(160 000 难民)是自发返回的,另一些人(自 1997 年以来有 110 000 人)是在难民专员办事处的协助下返回的。在中美洲,由于结合采用自愿遣返和在墨西哥融入当地社会的办法,长久以来悬而未决的危地马拉难民问题可望得到圆满解决。

216. 然而,在其他一些情况,暴力事件的不断发生或政治谈判的破裂,打乱了难民回归计划,在极端的情况下还导致更多的难民逃亡。在安哥拉,情况显然如此。敌对行动重新爆发,造成新的难民潮,并致使更多的人在国内流离失所,迫使难民专员办事处暂停其遣返方案。苏丹南部的武装冲突使大约 24 万难民自愿从埃塞俄比亚和乌干达遣返的计划无法实施。在肯尼亚,约 124 000 索马里难民也同样无法返回原籍国。约 120 000 撒哈拉难民继续流亡国外,等待关于西撒哈拉的谈判圆满结束。来自布隆迪的约 27 万难民仍然滞留坦桑尼亚联合共和国,而他们停留在坦桑尼亚是造成两国间紧张局势的一个主要根源。

217. 在世界其他地区,问题也同样很难解决。1998 年 5 月,格鲁吉亚国内冲突再度爆发,4 万人逃离加利地区。许多人是第二次流离失所。阿富汗局势继续不稳定,使阿富汗难民从巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国遣返的工作受到障碍。难民专员办事处在阿富汗展开的重返社会和复原活动,实际上已停止。斯里兰卡内战激烈,使得成千成万的泰米尔难民从印度遣返斯里兰卡的工作无法进行。难民专员办事处敦促孟加拉国和缅甸政府加速滞留在孟加拉国科克斯巴扎尔的约 2 万穆斯林难民自愿遣返的工作。遣返方案于 1998 年 11 月恢复实施。

218. 难民专员办事处在这种动荡不定、往往僵持的局势下,面临重重挑战,而如今又日益难以在邻国或较远的国家为战争或侵犯人权行为的受害者找到安全庇护,从而使难民专员办事处面临的挑战更加严峻。发展中国家和工业化国家都越来越不愿意接受保护难民的基本义务。穷国则认为它们在全球难民问题上承担的责任过重,而且为时过长。

219. 针对这些关注的问题和其他问题,难民专员办事处根据其保护责任,加紧努力,大力开展宣传活动,例如发动全球运动,促使各国加入关于保护难民的国际文书和



关于无国籍问题的公约。与此同时,它也采取步骤,确保把提供保护的需求更好地纳入援助方案。

## 第四章

### 配合全球化

220. 全球化是一个概括性用语,指个人、企业、机构和市场之间日益复杂的跨国界互动现象。它带来的多重挑战非各国自身能力所能应付,显然迫切需要加强多边合作。全球化的现象表现在以下各种情况:贸易的增长、技术和资金的流动;国际民间社会的角色不断发展和日益增强影响力;跨国公司的全球业务;跨国界通讯和信息交流的大量增加,尤其是通过因特网的通讯和交流;跨国界的疾病扩散和生态影响;以及某些类型犯罪活动的日益国际化。全球化带来的益处和风险并非均衡分配的,它给许多国家带来了经济增长和繁荣,同时也使其它一些国家日益脆弱和边缘化,并导致“非民间社会”的扩大。在过去一年中,联合国较详细地审查了全球化的不同方面——经济、社会、环境和两性问题。

### 经济和社会方面

221. 仅在一年前,全球性普遍衰退被认为是一个明显的可能性。可幸的是,迄今避免了这一可能性。但是,两年来危机引发的国际金融动荡,使全球经济增长大为减缓。传统上被视为世界经济增长动力的发达经济体,除日本外,几乎都不受影响,但众多发展中经济体和转型期经济体至少面临经济增长减缓,有些甚至出现倒退,社会进步因此受挫。危机前存在的最有利趋势,也许可以恢复,但需要时间,而1998和1999年的损失则永远不可能弥补。与此同时,世界将来仍然可能发生类似的动荡,因此必须采取行动以防止此一可能情况发生。

222. 在大多数国家,在可预见的将来,经济增长速度达不到减少贫困人口所需的速度。在整个发展中世界仍有15亿人靠每天不足1美元的钱维持生活。不幸的是,国际社会消除贫穷的承诺还未见成效。

223. 在过去一年中,联合国提供了一个宝贵的对话论坛,讨论金融危机、持续贫穷、非洲和最不发达国家边缘化以及全球化其它方面的问题。

224. 在政府间一级,大会日益配合全球化问题。1998年9月,大会举行了两天的高级别对话,讨论全球化的社会和经济影响专题。这一创新性进程,包括部长级圆桌会议和小组讨论,汇集了各国政府、民间社会、私营部门和联合国系统的观点思路,显示出联合国具有发动众多

相关利益者参与处理对国际社会至关重要的问题的独特能力。

225. 认识到今日的全球化金融市场带来的挑战和机会,尤其是对发展中经济体和转型期经济体而言,大会于1997年决定,考虑“不迟于2001年召开关于发展筹资问题的高级别国际政府间论坛”。1999年上半年,大会的发展筹资问题特设工作组商定,该论坛应“在全球化和相互依存的背景下,以综合方式处理与发展筹资有关的各种国家、国际和系统问题”。特设工作组提议,论坛应请所有利益攸关者参加,包括国际货币基金组织和世界银行。在这方面,经济及社会理事会建议联合国和布雷顿森林机构设立一个联合工作队,促进这些机构进一步参与大会发起的发展筹资进程。

226. 经济及社会理事会在这一年中,就全球化的社会经济方面进行了几次内部辩论,并与布雷顿森林机构的对口单位更密切地合作,共同处理这些广泛问题。经社理事会与布雷顿森林机构第二届特别高级别会议于1999年举行,同时,经社理事会与世界银行和货币基金执行主任之间也进行了几次交流。正在安排世界银行和货币基金执行主任在年会后于1999年秋季再次访问经社理事会。发展委员会建议联合国进一步完善世界银行作为社会发展问题世界首脑会议后续行动拟订的《社会政策的原则和良好的做法》。

227. 经社理事会各职司委员会——那些处理社会发展、提高妇女地位、人口与发展问题的委员会——继续开展联合国各次会议的后续工作。每一个问题领域都深受全球化影响。取得的两项重要成果是:《消除对妇女一切歧视公约(消除对妇女歧视公约)任择议定书》最后定稿;1999年6、7月大会一次特别会议上完成了对国际人口与发展会议的五年期审查。经社理事会在1999年的实质性会议上着重审议贫穷、就业和两性平等的有关问题,以及非洲发展问题。

228. 全球化对工作领域两性平等的影响,既重要又复杂。《1999年妇女在发展中的作用世界调查》这一重要调查报告着重讨论这个问题,参与此一调查报告工作

的有劳工组织、贸发会议、经济和社会事务部以及世界银行;我将向大会提交这一调查报告。

229. 社会发展委员会审议了全球化对享有社会服务的影响,并建议在此类服务的规划和筹资方面进行更密切的国际协调。人口与发展委员会审议了人口增长、结构和分布与持续经济增长和可持续发展之间的关系。委员会的讨论突出了人口方面的挑战如何受全球化的影响。尤其是国际人口流动和诸如艾滋病毒等传染性疾病的蔓延方面。

230. 可持续发展委员会审议了全球化带来的若干重大挑战,包括海洋管理、旅游业(它是世界经济中增长最快的行业之一)以及小岛屿发展中国家面临的发展挑战。委员会提出一些设想,其中包括加强大会关于海洋事务和可持续旅游业政策指导方面工作的措施。它还审议了《关于小岛屿发展中国家可持续发展的巴巴多斯行动纲领》,大会将于 1999 年 9 月对该《行动纲领》进行审查。

231. 人权委员会认识到全球化这股动力可能给人权问题带来的重大影响,尤其是对发展中国家而言,因此要求所有条约机构、特别报告员、独立专家和工作组在其各自任务范围内处理全球化对人权的影响问题。委员会请促进和保护人权小组委员会就此问题向委员会下次会议提出一份全面调查报告。

232. 在总部,新的管理安排和其它改革使秘书处和其它机构能更有效地为现有的全球化对话作出贡献,一个由常务副秘书长领导的高级工作人员工作队,正在协调联合国对一系列全球化问题的反应。经济和社会事务执行委员会发表了关于必须改革全球金融结构和关于发展中国家债务问题的报告。同时正在编写关于发展筹资和宏观经济政策的社会方面的新报告,以帮助关于全球化所涉社会经济问题的辩论。

233. 全球化的后果之一是重新确认区域特性。处理区域问题及通过各区域委员会加强与区域机构的合作,仍是联合国的工作中心之一。去年,各区域委员会推动了各国政府和民间社会就千年大会议程进行深入磋商。全球化问题也成为联合国大学各区域分校以及世界各地其它许多联合国研究所的研究重点。

234. 全球化挑战如此重大,各国政府和国际组织无法单独因应。行政协调委员会在 1998 年 10 月召开的会议上,将全体化的挑战以及金融危机的不利影响作为

议程的中心。会后,行政协调会请联合国发展集团制订一个行动计划,以便联合国各国别小组与其所负责国家的合作伙伴共同因应全体化的挑战和东亚金融危机。参照现有的各项战略,这个计划在四个广泛活动领域下,提出一系列的具体选择方案,这四个领域是:(1) 监测危机的影响,尤其是对易受伤害群体的影响;(2) 协助个别国家进行必要的结构和机构改革;(3) 帮助加强和建立对最不幸的人的基本社会服务和安全保障;和(4) 与世界银行建立更密切联系。

235. 行政协调会成员在 1999 年 4 月第一届常会上总结指出,为应付全球化的挑战,联合国系统必须更有效地与私营部门、民间社会和各国政府合作。此种合作可通过伙伴关系加深,因此,我在达沃斯会议上提议应促使企业部门以其力量和势力参与促进联合国目标的工作。行政协调会成员将在 1999 年 10 月第二届常会上力图就联合国系统在下一个世纪灵活有效地因应全球化挑战的能力问题,得出一些总体结论。

236. 虽然在制订因应全球化的办法时,必须使所有利益攸关者都参与,但处理全球化负面后果的主要责任,应由世界最先进的经济体承担。这就是为什么我于 8 国集团科隆首脑会议前致函该集团领导人,敦促他们采取行动以防世界大多数人口陷于全球经济边际之境。我敦促他们振兴其本国的经济增长,提供更多的官方援助和减免债务,并邀请发展中国家和转型期经济体的代表参与新国际金融体系的讨论。虽然在这些领域取得一些进展,但仍有许多工作要做。

237. 科隆首脑会议在减免严重负债穷国的债务负担问题上取得进展。但金融和运作细节仍须财政部长们在临时委员会下次会议上以及在经社理事会今年的会议上讨论,重点在确保能筹集充足资金,以充分执行 7 国集团在科隆作出的决定。然而,官方发展援助情况却不乐观。在 1990 年至 1998 年期间,发达经济体国家官方发展援助所占国内生产总值的比例,由 0.33% 降至 0.23%。

238. 各国加入全球贸易体系的起跑点有很大差异,因此,全球化和自由化对它们的影响也不一样。有些发展中国家取得了显著成就,其国内改革为国际贸易和投资提供更大动力。然而,市场准入资本和技术等问题仍未解决,许多发展中国家发现要进行必要的体制变革才能有益地融入世界经济,这一点极难做到。第三届世界贸易组织部长级会议将于 1999 年 11 月在西雅图召开,现在

看来,此一会议将发起新一轮的多边贸易谈判。今年在经社理事会将此轮谈判变成“发展回合”的设想得到很大支持。新一轮的贸易和发展回合可为发展中国家按照一个积极议程谈判融入世界经济体系提供重要机会。开发计划署和贸发会议正联合帮助发展中国家为会议确定谈判立场。

## 全球化与环境

239. 全球环境的变化是没有国界的,这也是全球化最严峻的挑战之一。全球变暖对全世界人口构成的威胁是最明显的例子。对这些威胁仅能以影响深远的多边协定对付,但达成这点所需的政治共识却不易取得。1998年11月在布宜诺斯艾利斯举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第四次全体会议,展开了确定1997年在京都议定的机制的执行准则进程,并通过了一个两年行动计划。

240. 《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》缔约方第十次会议于1998年11月在开罗举行。会议的议程集中注意加强国际合作,以扭转地球的保护性臭氧层的被破坏的情况。会议首次接受了配合目前进行的减少排放导致气候变化的温室气体努力制订保护臭氧层政策的挑战。

241. 1999年2月在卡塔赫纳举行的《联合国生物多样性公约》缔约方会议审查了生物技术对生物多样性及人类健康可能造成的危险,及其对发展中国家产生的社会经济影响,以及生物安全的考虑在制订预防危险的防备办法上的重要性。国际社会正在制订一项生物安全议定书,其目的除其他外,力求确保把经过改变的生物有机体运到某些国家时,必须“事先”得到该国的“知情同意”

242. 在全球化学品安全议程方面继续取得进展。关于必须缔结一项具有法律约束力的条约,以通过防止无必要的有害化学品和农药贸易,促进化学品安全这一点,国际上终于达成共识。在这一方面,《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》于1998年9月开放签署。1999年1月,在第二届谈判会议上,起草一项全球条约,以减少和消除环境中的排放物质以及长期留存的有机污染物的排放方面的工作取得了切实的进展。标准专家小组现在已经开过会。第三届谈判会议将于1999年9月在日内瓦举行,同时并计划举行一系列的区域研讨会。

243. 全球国际水域评估是环境规划署领导并由全球环境基金资助的一项重要倡议,其目的在评估今后四年里水域环境所面临的各种关键问题与困难。这项评估的重点是多国共有的越界水域问题。评估办法的设计,不仅在于分析当前的问题,而且也在于预计世界水资源将来的状况。它将分析各项可选择的政策,以便为有关水资源的决策者与管理人员提供健全的科学意见。

244. 在欧洲区域一级,第三次主管环境与卫生事务部长会议于1999年6月16日在伦敦举行。作为《联合国/欧洲经济委员会保护与使用越界水道和国际湖泊公约》附件的《水与健康议定书》,得到了35个国家签署(其中包括16个转型期国家)。会议以过去两次环境与卫生会议(1989年在法兰克福,1994年在赫尔辛基)为基础,加以发展。会议标志了在二十一世纪改进环境与健康问题的新的承诺,而作出这一承诺是有鉴于需要开展国际合作来处理各种越界问题,例如空气污染、持续得不到安全的水与清洁环境,以及运输交通在这一方面,还需找出解决办法,以防止交通运输量日增对卫生与环境造成不良影响。

245. 达成有效的和具有法律约束力的协议来保护环境仍然是一个重大的挑战,特别是在建立对环境有敏感认识的国际贸易制度方面。环境规划署正与贸发会议一起分析全球化的经济趋势所造成的社会和环境影响。这项工作特别着重阐明全球贸易与环境议程之间的可能冲突和共同点。此外还评估使用经济文书帮助实施环境协定的价值。

246. 环境规划署响应我在达沃斯世界经济论坛上关于联合私营部门,例如通过《国际清洁生产问题宣言》发出的呼吁。环境规划署在金融服务业及电讯和旅游部门的工作,也有了很大进展,包括与旅游团经营者议定新的倡议。

## “非民间社会”

247. 全球化带来了许多好处,但同时也不断助长跨境界的非法活动,形成一个地下经济,控制着几千亿美元,威胁到许多国家的国家机构和民间社会。药物管制和预防犯罪办事处在对付“非民间社会”时面对的主要挑战,是生产、贩运和滥用非法药物,以及有组织的跨国罪行泛滥;药管办事处包括联合国国际药物管制规划署及国际预防犯罪中心。

248. 在大会第二十届特别会议上,会员国作出了一项历史性承诺,要在 2008 年以前消除或大幅度减少非法种植鸦片罂粟、古柯灌木和大麻。会上并强调指出,减少需求对在十年内减少吸毒的运动,至关重要。

249. 在供应方面,药物管制署在制订消除非法作物和毒品贩运全面战略方面,发挥了促进作用。这一战略是以一项假设为基础,即毒品问题需要整体地处理,而这又需要药物管制署与其在各国与国际上的合作伙伴、以及与各国际金融机构之间密切合作。要消除种植非法作物的动机,就需要改善农民的整个生活水平;而这又需要更加注意向农民提供其他合法的经济途径,包括基本保健、教育和社会服务。在需求方面,药物管制署展开了新的主动行动,帮助各国政府建立流行病数据库,使官员了解其国内滥用毒品的程度与类型。这将帮助他们制订有效的预防、治疗与康复政策。

250. 预防犯罪中心继续促进各项努力,以应付跨国犯罪日益严重的挑战。1999 年 3 月,该中心针对跨国有组织犯罪、人口贩运和贪污腐败问题,展开了三项全球性方案。拟订打击跨国组织犯罪公约特设委员会在起草公约及其有关贩运人口、移徙者及军火的三项附加议定书方面,取得了很大的进展。

251. 全球金融体制及互联网的快速扩大,增加了洗钱活动造成的挑战。对此,药物管制和预防犯罪办事处打击洗钱全球方案目前正在制订一项全球性倡议:“联合国海外论坛”,该倡议定于 2000 年初展开,以防止不法利用海外金融部门来清洗犯罪所得的金钱。这一倡议更广泛的目标,是要提高国际交易的透明度,并促进更密切的国际合作,以处理涉及海外金融中心的跨国犯罪活动。打击洗钱全球方案并将继续帮助各国政府履行它们在大会第二十届特别会议上所作关于在 2003 年以前通过国家打击洗钱法律及方案的承诺。

### 全球化对安全的影响

252. 全球化对全球及国家安全产生一些影响,有些是正面的,有些是负面的。全球性市场力量能够产生财富,扩

展繁荣,但如果发展不平衡,则可能造成政治紧张局势加剧,以及不稳定的危险加深,最近我们在东亚金融危机之后看到的情况就是如此。讽刺的是,这一危机同时也削减了这一地区的国防支出,遏制了有些人所称的区域军备竞赛。在西欧,市场力量的逻辑加深了欧洲的一体化,使所有各方明显希望以和平方式解决国家与国家间的争端。

253. 许多评论家注意到经济开放政策全球化的一项标志的扩展,与政治开放政策的扩大两者之间的重要联系。世界上 60% 以上的国家现在都有了某种形式的民主政府。赞成所谓“民主和平理念”的人指出,民主国家似乎从不相互作战,而且其国内武装冲突也比非民主国家要少得多。他们认为,只要市场力量的扩大促进了民主体制的出现,全球化对全球安全就会产生正面的影响。

254. 但全球化也有坏的一面。全球对某些特定商品的需求,例如木材、钻石及药物,让作战派系得到资金,可以进行许多年的战争。互联网固然可以促进人权及善政准则的传播,但同时也可用于宣传不容忍态度,以及传播制造恐怖武器所需要的资料。

255. 工业发展水平的提高,也意味着越来越多的国家掌握了生产大规模毁灭性武器所需的基本技术,而日益开放的全球市场也使控制大规模毁灭性武器先质的贩运,日益困难。



## 第五章

### 国际法律秩序和人权

#### 导言

256. 在十九世纪末二十世纪初,和平会议于 1899 年和 1907 年在海牙召开,力图使我们的世界讲求人道,并拟订减轻武装冲突中人类苦难的准则。寻求和平解决争端的基本原因,就是要减少战争带给人类的苦难。二十世纪国际联盟和联合国编纂和逐步发展国际法的努力。其最大成就是建立了保护人权的国际法律制度。

257. 今天,在个人与国家的关系上,几乎每一个方面都订有宣言、公约、条约、原则和行为守则,加以规范。在保护儿童权利、保护妇女获得平等待遇的权利、明确规定政府有遵守公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利的责任、禁止种族歧视、防止酷刑、保护少数民族以及促进和保护文化多样性等方面,都制定了各种法律文书。我们将带着二十世纪最伟大成就的国际人权守则进入下一个千年。

258. 但不幸的是,人权在世界各地受到肆无忌惮的藐视。种族灭绝、大规模屠杀、任意处决和即决处决、酷刑、失踪、奴役、歧视、普遍的赤贫以及对少数民族的迫害,仍有待消灭。联合国建立了各种机构和机制,以期根除这些人类文明的祸害,其中包括人权委员会建立的工作组和特别报告员制度、促进经济、社会和文化权利和发展权利实现的机构和机制,以及联合国人权事务高级专员办事处。

259. 在严重侵犯人权事件发生时,无论在过去、现在或将来,根据事实予以揭发,是至关重要的。我们希望在将来,根据迄今已建立的国际刑事法庭榜样建立的国际刑事法院,不仅能将罪魁祸首绳之以法,而且能对各地严重侵犯人权事件,发挥吓阻作用。

260. 建立国际刑事法院的协定,是国际合作促进人类福利和普遍实现人权历史上的分水岭。这一对国际法律秩序可能具有巨大影响力的领域,其发展情况值得我们细加注意。

#### 国际刑事法院

261. 目前已有 84 个国家签署了《国际刑事法院罗马规约》。有四个国家批准了《规约》,《规约》将在 60 个国家批准后生效。1998 年 12 月我按照大会的要求,召

开了 1998 年罗马会议决议 F 所设立的国际刑事法院预备委员会会议。委员会于 1999 年 2 月举行了第一届会议,于 7 月-8 月举行了第二届次会议。第三届会议将于 11 月-12 月举行。

262. 预备委员会在起草将来国际刑事法院的《程序和证据规则》及《犯罪要素》方面,取得了某些进展。但如要在罗马会议规定的 2000 年 6 月 30 日限期之前完成工作,则尚有许多工作待做。与此同时,我促请会员国批准《规约》,并采取必要的步骤执行《规约》。

#### 各国际法庭

263. 按照 1998 年 12 月大会的要求,我任命了五位独立的专家,以对两个国际法庭职能的所有方面进行审查。审查的范围是全面的,但重点在司法管理,特别是预审阶段的案件管理。审查的目的在于确定是否可以更加有效地调动资源。审查小组将在 1999 年年底向大会提出报告。

264. 两个法庭的判决继续澄清了国际人道主义法的关键方面,其中包括严重违反《1949 年日内瓦四公约》的范围;国际和非国际武装冲突概念的适用和两者之间的区别;适用于非国际性质的武装冲突的国际人道主义法准则;危害人类罪的意义和范围,包括其与武装冲突的关系;国际人道主义法中酷刑的定义;国际刑法中强奸的定义;策划和准备违反国际人道主义法的罪责;指挥责任的意义和范围;以被迫作为犯战争罪和危害人类罪辩词的合法性;以及协助和教唆国际法罪行的策划、准备和执行的犯罪要素。

265. 各法庭面临两个主要的挑战。第一,必须采取措施减少被告在押等候审判的时间,以及审判本身进行的时间。第二,前南斯拉夫问题法庭面临调查在科索沃所犯罪行的大量新任务。

#### 前南斯拉夫问题国际法庭

266. 在过去一年中,前南斯拉夫问题国际法庭对 9 个人提起四项起诉,其中最引人注目的是南斯拉夫联盟共和国总统斯洛博丹·米洛舍维奇。法庭自成立以来共对 90 个人提起 27 项公诉。



267. 在编写本报告时,有 30 人受法庭羁押,其中 5 人正在等候上诉; 10 人正在审判; 15 人在等候审判。在过去一年中,开始了对 8 名被告的审判,其中 6 名被告的判决已经下达,尚待判决的人数共 7 人。5 名被告被判定至少犯控罪中的某些罪行; 另一被告被判定所有控罪不成立。此外,一名被告就定罪和判刑提出的上诉,已被上诉分庭驳回,同时,上诉分庭准许检察官就该被告某些控罪被判不成立,提出上诉。

268. 在这一年中,法庭庭长曾四次写信给安全理事会主席,抗议南斯拉夫联盟共和国不与法庭合作,并一直不逮捕和移送,经法庭起诉的三个人,同时顽固地拒绝让检察官和她的调查人员进入科索沃。

269. 科索沃事件后,检察官办公室在阿尔巴尼亚和前南斯拉夫的马其顿共和国设立了临时作业基地。检察官还得到我的授权,从会员国招聘 300 名第二类免费提供的人员,他们一俟国际部队完成部署,即在科索沃展开专门的法医工作。到目前为止,已有 11 个国家和本组织签订了协议,提供这方面的专家。

270. 奥地利和瑞典缔结了关于执行法庭判决的协定,使迄今缔结的这类协定总数增为 5 个。正在和其他国家进行谈判,以缔结类似协定。

271. 1998 年 10 月 16 日,大会选出了 3 名法官成立新的第三审判分庭。他们已于 1998 年 11 月 16 日就任。加布里埃尔·柯克·麦克唐纳法官宣布辞去法庭工作,自 1999 年 11 月 17 日起生效。经与安全理事会主席和大会主席磋商后,我已任命美国国民帕特里夏·麦高恩·瓦尔德接替麦克唐纳法官,任期为麦克唐纳法官所余任期(于 2001 年 11 月底结束)。同时担任两个法庭的检察官的路易丝·阿尔布尔宣布于 1999 年 9 月 15 日

辞职。1999 年 8 月 11 日安全理事会根据我的提名,任命瑞士国民卡拉·德尔蓬特自 1999 年 9 月 15 日起担任两个法庭的检察官。

### 卢旺达问题国际法庭

272. 在过去一年中,卢旺达问题国际刑事法庭对 5 个人提起两项起诉。自成立以来,法庭共对 48 人提起 28 项起诉。目前有 38 人受法庭羁押,其中 5 名被告等候上诉审讯; 3 名被告正在审判; 30 名被告等候审判。5 名被控犯灭绝种族罪的被告,经被定为有罪,或承认有罪。所有 5 人均被判刑。所有这些判决或判刑均在上诉中。

273. 马里是第一个缔结关于执行法庭判决协定的国家。正在和其他国家谈判缔结这类协定。

274. 1998 年 11 月 3 日,大会选出了法庭审判分庭的 9 名法官。在法庭 1999 年 6 月的全体会议上,纳瓦尼特姆·皮莱法官当选为法庭庭长,接替不能连任庭长的莱提·卡马法官。

### 前景

275. 我在整个报告中,要着重指出的是,和平、发展和人权是相互关联的。我还指出,发展不足、全球化和迅速变化,合起来对国际人权制度构成特殊的挑战。因此,加倍重要的是,我们应坚持要求各国政府负起责任,不论其政治、经济、社会和文化制度如何,也不论其经济和社会局势如何,都必须维护人权。简而言之,追求发展、参与全球化和对变化的管理,必须服从人权的要求,而不是倒转过来。

276. 各种国际文书都宣明,尊重人权是我们的中心任务。如果我们忘记这一基本真理,那么其他一切都将失败。

## 第六章

### 管理变革

#### 建立一种传播文化

277. 在联合国内部建立一种传播文化,对我们迎接二十一世纪的挑战的准备工作来说,至关重要。新闻部为了实现这一目标,正在同世界各地民间社会组织合作,实施一项新的推广战略。目的是寻找新的方法来“宣传联合国的活动”,并突出我们的成就。为了支持这一目标,新闻部这一年来努力提高公开性和透明度,更广泛地提供更多的信息,改进联合国官员同全世界的新闻媒介之间的接触。同时,新闻部每年举办并主持的联合国发展中国家广播人员和新闻记者方案,正在吸引年轻一代从业人员参加,并帮助新闻媒介专业人员建立联系网络,他们能提高公众对在联合国在世界各地的工作的认识。

278. 新闻部计划提高联合国新闻的传送速度,开设一个以万维网为基础的联合国新闻处,利用电子邮件提醒新闻记者注意联合国发布的重要新闻报道。这些新闻提要将尽可能迎合新闻记者的兴趣,并与主页上的联合国新闻中心挂钩,主页将按新闻提要上所载的每一项报道提供更多细节。联合国高级官员从总部和其它新闻发生地点以远程会议和电视会议方式举行的新闻简报会,也有助于把联合国的新闻传送到全世界各地新闻记者的案头。联合国各新闻中心将发挥重要作用,从各个区域中心收集补充资料并监测国内新闻媒介的报导情况。

279. 新闻部全面负责联合国在因特网上的网址,这个网址不断改进。1999年,在这个网址上创设了一个新的音象主页。全球各地的因特网使用者现在几乎立刻可以收到联合国的广播和电视节目。每周从133个国家进入联合国主页([www.un.org](http://www.un.org))三百万次。过去三年来利用量大为增加:访问次数从1996年的1150万次增加到1998年的9850万次,1999年预期增至1.5亿次。必须得到政府间支助,才能以联合国各种语文维持这个网址,同时在内容上,并根据技术的进展,随时加以更新。

280. 有100多个国家的80多万个学校利用过新闻部的网络空间校车([www.un.org/cyberschoolbus](http://www.un.org/cyberschoolbus)),这是一个在线互动式教育项目,把不同的学生和教师团体集合起来,了解联合国的工作。例如,“学校帮助学校排雷”项目向捐助国的学童募款帮助遭受战争破坏的社会清除学校附近的地雷。这个项目让学生们用电子邮件同阿富

汗和莫桑比克境内的排雷小组通信,借以增加他们对排雷工作的认识。

281. 这一年来,新闻部协同联合国各机构及迪斯尼公司、美国艾滋病研究基金会和自由论坛等外部合作伙伴,在纽约总部和其它地点举行了范围广泛的一系列展览会和特别活动。新闻部收到破记录的多项请求,要求帮助举办庆祝2000年的项目。

282. 新闻部在其为公众提供的各种服务之中,继续以年轻人为服务对象,其方式包括直接、面对面的接触——如导游、简报和特别活动——以及为学生和教师举办讲习班。1998年12月,7个国家125所学校将近400名年轻人来总部参加了一次人权问题学生会议。电视会议也是使各地年轻的观众与联合国建立联系的一种日益重要的手段。此外,目前正在特别努力争取世界各地的年轻人参加千年大会的全球通讯战略。

283. 为了有效地进行传播,联合国必须能够把自己的信息不但传达给各国政府也传达给各会员国的公民。联合国各新闻中心在这方面发挥重要作用:举办活动,并以当地语言传播资料,说明联合国的工作同各地人民的日常生活如何息息相关。新闻中心设在当地,熟谙当地情况,因而能把联合国的信息更有效地传达给国内的群众。联合国“全球的展望”通过新闻中心同地方社区建立的关系,找到了“地方的声音”。

284. 过去一年来,新闻中心同各国政府及非政府组织合作,把精神集中于教育活动和青年活动,如模拟联合国会议,课外教育方案和社区服务项目。

285. 达格·哈马舍尔德图书馆进一步提高了其“虚拟图书馆”的能力,利用因特网接通联合国各个托存图书馆和世界各地的其它大图书馆。越来越多的文件现在不仅贴出英文本,还贴出法文本、阿拉伯文本、中文本、俄文本和西班牙文本,同时有一部新的检索引擎引导用户找到重要的参考资料来源和联合国最抢手的报告。一份新闻通讯用电子方法分发到世界各地330多个托存图书馆,提请它们注意联合国新近发表的文件。达格·哈马舍尔德图书馆开设在线培训课程,特别是在发展中国家以此作为它对民间社会推广工作的一部分,并且进行区域培训方案,改善联合国电子信息的供应情况。

## 行政与管理

286. 管理方面的新展望,对我的联合国改革方案来说,至关重要。实施这一展望所用的战略是设法建立:简化的结构和一个更精简、更有效率的秘书处,领导和推动秘书处业务的管理人员都承诺使管理工作臻于完善,并建立问责制。我们正在工作人员和管理当局的支持下,稳步前进,以求实现我们在许多领域精简办事程序的目标。

287. 管理政策处同方案管理人员建立了持续对话,讨论如何实施增产措施,一面改进各项法定方案的执行情况,一面控制甚至减少费用。我打算把增效节余的经费存入一个新的发展帐户,用来处理额外的项目。

288. 先进的信息技术改进与工作人员之间意见的沟通,鼓励在整个联合国讨论改革问题。变革管理论坛是促进辩论的主要工具,21世纪联合国奖则继续表彰工作人员的新构想。人力资源问题网络空间论坛的建立,使大家可以针对改革问题进行在线的意见交流。点子数据库是为鼓励工作人员提出改进管理的点子而设,现在已存有将近100条建议。

289. 我们承诺继续改进管理方法,尤其是在报告制度和监测制度方面及在加强管理能力和问责制方面。

## 人力资源管理

290. 大会于1994年通过的《人力资源管理战略》在1996年和1998年得到重新肯定和扩大。这个战略的实施工作正在稳步迈进,逐渐实行管理权的下放、授权和问责制;利用各种监测机制并加强问责制的具体方法。

291. 可用电子方法查阅的一个考绩制度现在已经建立。这个制度使考绩与实绩更趋一致,查明工作人员的发展需求,并追究管理人员在管理和工作人员发展两方面的责任。征聘、安置和晋升的程序正在实行精简,在初步阶段将使每种程序所需时间减半。最近安装的跟踪能力将监测进展情况。

292. 我们正在通过综合性的一系列工作人员发展和职业支助方案,积聚秘书处的管理资源。引进人力资源审查方案,给人力资源规划工作增添一个新的领域,最终将同个别方案管理人员商订行动计划。

## 财务管理

293. 管理事务部继续发展其着重效果的财政预算编制办法。根据这个办法,本期概算包括一套平行的业绩指标,这套指标将明确列出所拨资源的预期成果。这些概算将作为1999年秋提交大会审查的原始预算的基础。

294. 一如既往,我们定期向会员国提供联合国的财务状况最新资料。这种状况依然极为严重。虽然有117个会员国——创最高纪录——全额缴纳了1998年度和以往各年度的经常预算摊款,但截至1999年中,联合国仍被拖欠25亿美元。结果,因维持和平行动使用会员国的部队和装备而欠会员国的债务依然没有减少。这种债务仍接近9亿美元——与过去三年的数额相同。除非各会员国缴付大额欠款,否则我们无法预期在1999年偿还任何此种债务。因此,联合国在财务上纵有任何灵活余地,也是微乎其微,等待偿款的会员国可以松一口气的机会也不多。

295. 各方近来日益担心一些人道主义和维持和平活动所增加的负担,因为这些活动未能迅速得到所需的额外经费,或者要求联合国挪用已拨给经常工作方案的资金来支付此种费用。

## 信息技术

296. 秘书处信息技术基础设施的升级,提高了我们在内部及向会员国传播信息的能力。重大的成就包括:更换4000多部个人电脑,局域网升级,实施一项滚动方案以安装最新工业标准办公室自动化软件包,并改进卫星通讯系统,该系统现在能承载各主要工作地点及维持和平特派团传递的更多信息。同时,提供电子邮件、增加技术支助并决定主办纽约各常驻代表团的网页,这些措施彻底改变同会员国之间的通信方法。

297. 我们继续实施关于在所有工作地点设计并安装最新综合管理信息系统(综管信息系统)的方案。我们现在正试验这个系统的最后几个项目。目前有八个主要工作地点使用这个系统处理人事方面的事项。总部在财务管理方面的一切需要。现在也利用这个系统——解决。总部以外的地点将于2000年底以前建立起这种能力。综管信息系统新增的发薪能力也将于2000年底启用。技术方面继续进展,外地工作人员就可以在远处利用综合管理系统。这个系统的用途越来越多,联合国其它机构正在安装这个系统,或安装适合本身需要的某些组件。



298. 过去一年来,我们作出协调一致的努力,确保能适应公元 2000 年的需要。公元 2000 年管理小组指出了整个联合国的核心作业,并监督起草应急计划,以防任务上的紧要作业发生故障。此外,行政协调委员会还审查了联合国系统各成员组织的应变能力,并指定了领头机构负责协调各地点的工作。

### 设施管理

299. 过去一年来,我们特别注意总部建筑群的维持和修缮,这一建筑群迄今已连续使用了将近 50 年。为了应付越来越需要的翻修和维持工作,我们正起草长期投资方案,以进行总部的整修工作。这项工作,加上我们致力于节约能源方案,必有助于改善联合国工作人员和使用联合国设施的其他人员的工作环境。

### 法律事务

#### 立法援助

300. 这一年来,参加立法进程的一些机构,尤其是国际法委员会和联合国国际贸易法委员会(贸易法委员会),得到法律事务厅(法律厅)的法律研究单位的帮助。该厅还向立法机关提供法律咨询意见,帮助它们的审议工作并促使其谈判工作的顺利进行,其中包括:国际法委员会、贸易法委员会、大会第六委员会及其工作组、大会 1996 年 12 月 17 日第 51/210 号决议所设特设委员会、联合国宪章和加强联合国作用特别委员会、国际刑事法院筹备委员会,以及《渥太华公约》缔约国第一次会议。

301. 法律事务厅还帮助主办为谈判并通过一些重要的多边协定而召开的会议,并向《联合国海洋法公约》所设机构(缔约国会议、大陆架界限委员会、国际海底管理局和国际海洋法法庭)提供支助。其它的国际机构在拟订其各自主管领域(如海事法领域)的规章、条例及标准时,都曾征询法律厅的意见。

302. 法律厅曾参加起草一些法律文书,包括我关于在武装冲突情势中对联合国部队适用的国际人道主义法基本原则和规则的公报。

303. 法律厅还指导各国如何采取步骤实施《联合国海洋法公约》,并向进行商法改革的国家提供技术援助,尤其是以考虑采用贸易法委员会所拟案文的国家为援助的对象。

#### 法律咨询意见

304. 法律厅曾协助准备并起草联合国同其它一些国际组织之间的协定。这种协助包括帮助拟订与全面禁止核试验条约组织筹备委员会之间的关系协定草案。该厅也曾协助准备并起草联合国同个别国家之间的协定——尤其是特派团地位协定及同各国订立关于强制执行两个国际刑事法庭判决的协定。法律厅还为联合国参与的合同、租约谈判和其它法律事项提供法律援助。

305. 法律厅曾就一系列维持和平行动提供法律咨询意见,包括拟订印度尼西亚与葡萄牙关于东帝汶地位的协定、联合国与国际移民组织之间的协定以及联合国与澳大利亚之间关于东帝汶侨民进行民众咨商的协定,以及关于联合国东帝汶特派团(东帝汶特派团)地位的协定。该厅起草了《联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)身份查验委员会的申诉程序和业务指示》,并拟订了必要的法律文书,以便联合国科索沃临时当局特派团(科索沃特派团)展开行动,并就科索沃特派团治理科索沃期间所引起的一系列复杂的法律问题,提出咨询意见。

306. 法律厅根据柬埔寨问题专家组的报告采取行动,编写了关于设立法庭起诉红色高棉领导人的建议。

307. 法律厅也曾就世界各地一些争端的解决提供法律咨询意见、援助并担任代表。例如,该厅曾在联合国提出的或对联合国提出的诉讼中代表联合国,其中包括维持和平行动引起的许多商业索赔事项。法律厅曾采取行动确保联合国的特权和豁免得到尊重,在国际法院代表秘书长参与有关人权委员会一名特别报告员豁免法律诉讼的争议的咨询程序。法律厅还在两个国际法庭代表联合国,并为秘书处拟就了一般指示,说明如何答复法庭关于调阅联合国文件及传唤部队指挥官及联合国其他人员作证的要求。

308. 法律厅协助各有关会员国解决执行安全理事会第 1192(1998)号决议及安理会关于泛美 103 号航班被炸事件的其它决议所涉法律问题。此外,该厅还负责筹备并执行将炸机事件的两名嫌疑犯从阿拉伯利比亚民众国移到荷兰的事宜。

309. 法律厅也曾就秘书处进行业务的问题,向秘书处提供一般的指示,并针对政治机关在工作上出现的程序、参加、代表权及成员资格问题,向各该机关提出咨询意见。该厅还就安全理事会实施的制裁的强制执行问题以及石油换粮食方案的实施,提供了法律咨询意见。

310. 法律厅担任联合国系统各组织的法律顾问之间联系的协调中心,并促进他们之间在法律政策事项上的协调。

### 国际条约系统

311. 法律厅履行我作为 508 项多边条约保存人的职能。过去一年,该厅处理了有关这些条约的 1 800 多个个别行动,审议并解决了出现的许多法律问题。法律厅履行了《宪章》规定秘书处登记各会员国所缔结的条约及国际协定的职能,在过去一年处理了 2 500 多项提交登记的文书。

### 信息推广

312. 过去一年法律厅进行了一系列活动,改进国际法和联合国法律机构工作有关信息的传播。该厅特别继续实施一项新方案,旨在增进对《联合国海洋法公约》的了解并确保公约的贯彻和有效实施。

313. 法律厅大大改进其出版方案,减少《条约汇编》编印方面的积压工作,并采取措施预期到 2001 年必能完全消除积压工作。该厅还加紧努力处理《联合国机关惯例汇编》编印方面的积压工作。法律厅建立了电子数据基,供编印每个月《在秘书处登记或归档和记录的条约及国际协定一览表》和《交给秘书长保存的多边条约》,并主动采取措施,到 2001 年将在因特网上贴出《条约汇编》所有各卷的印本。该厅改进并更新下列网址:联合国条约集,国际法委员会,国际刑事法院以及国际法的编纂、发展和促进。

314. 国际法视听材料图书馆业经扩大,以便利各国政府和教育机构借用视听材料;举办了统一商法简报会,促使各方知道贸易法委员会拟订的案文,并鼓励各国予以采用。

### 挑战

315. 未来一年,法律厅预计在处理科索沃特派团在科索沃执行任务所引起的复杂法律问题方面和在帮助会员国筹备设立国际刑事法院方面,都会面临重大挑战。世界各地纷纷进行商法的改革和现代化活动,因之需要协调并统一国际贸易法,这就带来更多的挑战。

### 项目事务

316. 联合国项目事务厅是联合国系统中唯一完全自筹资金的实体,代表联合国各机构和其他组织执行在世界

各地的项目。项目厅提供的许多服务包括项目管理、贷款管理、货物和服务的采购及项目人员的征聘。项目厅同时兼顾到公司和公众的价值观,利用私营部门各种办法为《联合国宪章》的理想服务。

317. 1998 年,项目厅各类项目金额共计 35 亿美元,新的商业采购物品首次超过 10 亿美元。实际执行项目共达 7.13 亿美元。这是项目厅为执行委托人所托办的项目而订约承购的所有投入——货物、服务和顾问——的总值。其中还包括授权发放给项目厅替国际农业发展基金监督的项目的 1.75 亿美元贷款。

318. 项目厅继续代表开发计划署在环境管理、治国方针和消灭贫穷等传统领域进行工作。该厅也在严格的发展范畴之外的领域与许多新的合作伙伴,包括联合国政治事务部(政治部)、维持和平行动部(维和部)、联合国人权事务高级专员办事处和难民事务高级专员办事处进行合作。。

319. 1999 年发生的若干重大事件突显了项目厅与联合国系统其他实体建立新伙伴关系的益处。例如,代表政治部支助历史真相调查委员会调查危地马拉侵犯人权情况并收集有关证据。项目厅建立了该委员会的基础结构,包括在该国 9 个区设立 14 个办事处,雇用访查人员收集该国长期以来政治暴力的证据,在当地和国际招商订约承办事务,采购设备并提供培训。1999 年 2 月,该委员会向我提交了最后报告。

320. 项目厅还协助政治部选举援助司、开发计划署和墨西哥政府以最新技术制作一个光盘,载录选举援助的准则,于 1999 年 3 月在墨西哥市发行。

321. 1999 年 6 月,项目厅排雷行动股应维持和平行动部的要求,协助为联合国在科索沃的排雷行动奠定基础——这种行动是大规模遣返难民的先决条件。该股正在普里斯蒂纳成立一个排雷行动协调中心,雇用 1 名管理人员和若干主要人员,并采购必要的设备。项目厅日内瓦办事处是重建和社会持续股的所在地,很有能力替参与科索沃重建工作的联合国各组织承担管理事务。

322. 项目厅把委托人多样化作为首要优先事项,以便扩大其经济基础,更适当地满足国际社会的需要。1999 年,作为权力下放步骤的一部分,项目厅与粮农组织签订一项协定,在罗马粮农组织总部开设一个区域办事处。项目厅希望它在当地的办事处能鼓励同联合国其他合作伙伴及双边和多边发展组织建立新的联盟。

323. 项目厅按照它的新步骤,尽可能把挑战变成机会。例如,项目厅本身致力适应公元 2000 年的需要的工作已变成在若干国家的新项目,目的是帮助政府应付“千年虫”带来的挑战。1999 年秋天,项目厅迁往新办事处,从而发展出建筑和工程管理方面新的专门知识,可供联合国系统其他成员组织利用。项目厅现有商业和项目开发工作组能设计各项服务,以配合许多合作伙伴不断改变的需要。

324. 既然联合国开始与私营部门建立新的关系,联合国可以借鉴项目厅在业务外包和与企业合作方面的经验,采取最佳的公司经营方法,一方面仍然信守《宪章》的原则。

### 问责制度和监督

325. 内部监督事务厅在成立以来第五个年头中,继续努力加强本组织内部管理的问责制度。在此期间,内部监督文化已被接受和强化,监督厅的工作方法也已确立。

326. 监督厅制定了若干加强行政独立机关内部监督的办法。监督厅与联合国难民事务高级专员办事处、国际贸易中心/贸发会议/世界贸易组织以及联合国赔偿委员会签订了提供内部审计服务的《谅解备忘录》。此外,还向联合国国际药物管制规划署和联合国合办工作人员养恤基金提供审计服务。这些安排已实行几年,表明监督厅致力于促进整个联合国系统的健全管理和问责制度。

327. 大会第五委员会及方案和协调委员会越来越关心监督厅的工作。监督厅发表的报告逐年增加,其中 50% 以上是响应大会的要求。

328. 1999 年,监督厅特别注视各项维持和平行动及人道主义和其他相关领域的活动,并注视秘书处及其海外办事处在信息技术系统准备应付公元 2000 年的需要方面取得的进展。监督厅特别着重监测联合国改革工作的执行进度,特别是在人力资源管理和其他支助事务方面的执行进度。

### 审计和管理咨询

329. 去年,监督厅审计和管理咨询司对秘书处的各项活动进行审计,其中包括行政支助、维持和平特派团和技术合作项目;联合国日内瓦、内罗毕和维也纳办事处;联合国伊拉克人道主义援助协调员办事处;联合国卢旺达人权高级专员办事处的外勤业务;联合国国际药物管制

规划署在中国、泰国和荷属安的列斯群岛的项目;国际预防犯罪中心及其国际科学和专业委员会;联合国环境规划署及其西亚区域办事处和东亚海洋区域协调股;联合国人类住区中心(生境)福冈和里约热内卢办事处;联合国赔偿委员会;前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际法庭。此外,还在西亚经济社会委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会秘书处及其加勒比分区域总部、非洲经济委员会和欧洲经济委员会进行了审计工作。

330. 维持和平行动和其他领域的活动继续受到优先重视。审计和管理咨询司在驻安哥拉、波斯尼亚和黑塞哥维那、东斯洛文尼亚、海地、以色列、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国的维持和平特派团和设在意大利布林迪西的联合国后勤基地进行了审计。此外,该司还派驻地审计员驻在联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团、联合国安哥拉观察团及联合国伊拉克人道主义援助协调员办事处。

331. 该司的难民专员办事处审计科对难民专员办事处在 20 个国家的外地行动进行了审计。这些审计工作也涵盖执行伙伴、包括政府机构及当地和国际非政府组织,有助于改进内部管制和财务汇报工作。审计科特别注意采购事务,以确保这种事务公正透明,即使在紧急情况下也是如此。

332. 审计和管理咨询司认识到必须使联合国的电脑系统适应 2000 年的需要,作为当然成员参加总部 2000 年执行小组。该司还展开一个大型运动,向全世界 22 个办事处、计划署和区域委员会发送 2000 年调查表和后续行动报告,借以提高总部以外各办事处的意识。此外,该司还对联合国内罗毕办事处及前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际法庭的信息技术进行了审计,并承担特别咨询事务,协助日内瓦国际电子计算中心评估其规划和应付 2000 年问题的准备工作的适切性、及时性和全面性。

333. 监督厅向大会第五十三届会议提出几项审计和审查工作的结果,其中包括联合国医疗健康保险方案、雇用退休人员、综合管理信息系统开发合同费用的增加,以及与采购有关的仲裁案件的审查。

### 评价

334. 监督厅审查了裁军事务部向国际裁军机构,即大会第一委员会、裁军审议委员会和裁军谈判会议提供的支助。监督厅发现各代表团一般都对该部向多边机构



提供支助的水平感到满意。但是这次评价指出以下几方面有若干缺点:区域中心的活动;联合国裁军宣传方案;向会员国提供的技术资料;与区域组织的合作;与专门机构、研究机构和非政府机构建立联系。

335. 监督厅评估联合国选举援助方案从 1992 年至 1998 年的成就。最后报告的重点是:(a)选举援助司在选举援助网性质不断变化情况下的作用及国际业务准则和守则;(b)联合国系统各单位和组织在选举援助领域中相互重叠的作用和责任;(c)选举援助司主要活动的内部和外部评价;及(d)现行标准作业程序和吸取经验教训程序的適切性。

336. 监督厅还每三年一次审查方案和协调委员会第三十六届会议提出的关于评价新闻部和维持和平行动部结束阶段的各项建议的执行情况。在审查新闻部时,发现该部正在执行委员会的若干建议:更积极地利用无线电等传统的新闻媒介和新的电子新闻媒介,同时发展一个更有效的新闻收集和传送系统。但是进展情况并不平均,1997 年和 1998 年所采各项措施的效果——继联合国新闻活动改变方向之后——必须在以后再次审查。

337. 审查维持和平行动时,发现维持和平行动部在吸取以往经验教训、与新闻部合作进行维持和平特派团在新闻方面的工作及结束特派团等三方面取得重大进展。但在建立一个有索引的档案库,存储已完成任务的特派团所制定的标准作业程序方面,却进展甚微。监督厅将继续审查这个问题。

### 检查与监督

338. 方案和协调委员会在其第三十八届会议上,对于今后方案评价工作必须更加强调质量分析一事,表示关切。监督厅为此编写了一份报告,题为“如何确保已获授权方案和活动的充分执行和质量,如何使会员国能更好地进行评估,并更好地向会员国提出报告”。委员会在第三十九届会议审查了该报告提出的三个选择方法。委员会请我按照大会第 53/207 号决议,进一步探讨如何能够确保各项任务得到充分执行和更好的评估,并就此向委员会第四十届会议提出报告。

339. 过去一年,还审查了下列各方面的进展情况:按《改革方案》中指定的领域,在纽约、日内瓦和维也纳扩大办理共同事务并提高支助事务的效率。这项审查表明,改革进程提供了新的动力,扩大共同事务借以提高成本

效益。监督厅的检查报告建议各种措施,以加强中央支助事务,并消除在扩大共同事务方面的障碍,例如各组织

的首长互相猜疑、保护“地盘”和缺乏沟通等。监督厅还强调,会员国必须全力支持加强共同事务。

### 调查

340. 设在纽约和内罗毕的监督厅调查科继续促进问责制度的原则,建议如有违反联合国规则的情事和侵害联合国的犯罪行为,应追究工作人员和承包商的责任。该科根据其任务规定参与了一系列调查工作。在 1999 年,该科调查了涉嫌贪污的事件,审查了与私营部门的伙伴关系,并完成它在一个区域委员会的初次调查。调查科还与国家执法机构合作,帮助把犯有侵害联合国罪行的人移交法院。有一个案件涉及维持和平特派团的一个承包商盗窃价值 40 万美元的联合国财产。另一个案件涉及一个维持和平特派团虚报大约 120 万美元的旅费。

341. 调查科调查了一个主要方案的外地办事处涉嫌贪污的事件。调查结果认为罪嫌证据不足。但该科建议方案的管理当局制订政策和程序,以便公正、迅速、透明地调查涉嫌事件。这一案件象征一个重大步骤,表示本组织决心在与外界机构的商业往来中强制实施崇高的道德和法律标准。

342. 调查科在接获报告声称另一方案项目的关系人非法出口和侵占知识财产之后,着手审查联合国与私营部门在电子器材交易方面的合作关系。这项调查发现联合国工作人员与私人和公司之间有普遍索取款项和未经许可擅订商业协定的情况。还发现有私营部门的利益集团混入联合国主办的向经济处境不利国家提供技术援助的项目。监督厅提出建议,纠正这些舞弊情况并加紧管制与私营部门的合作关系。高级管理小组现已正式讨论这个问题。

343. 调查科与监督厅的审计和管理咨询司联合审查前南斯拉夫问题国际刑事法庭,发现法庭的三个机关——分庭、检察官办公室和书记官处——的一般管理情况都切实有效,但建议改进管理和财务方面的几个关键领域。现已向大会提交一份报告。

344. 调查科还在整个联合国进行未雨绸缪的调查工作,审查可能发生欺诈的地方,并建议对抗欺诈行为的办法。上述调查集中于容易发生舞弊的工作人员各种权利,例如教育补助金和安全补助金。