



第五十九届会议

议程项目 45 和 55

联合国经济、社会及有关领域各次主要会议和
首脑会议结果的统筹协调执行及后续行动

千年首脑会议成果的后续行动

大自由：实现人人共享的发展、安全和人权

秘书长的报告



目录

	段次	页次
一. 导言：2005 年的历史性机遇.....	1-24	4
A. 变化中世界的挑战.....	6-11	4
B. 大自由：发展、安全和人权.....	12-17	6
C. 集体行动的必要性.....	18-22	7
D. 决断时刻.....	23-24	7
二. 免于匮乏的自由.....	25-73	8
A. 共同的发展远景.....	28-32	8
B. 国家战略.....	33-46	12
C. 实现目标 8：贸易与发展筹资.....	47-56	16
D. 确保环境的可持续性.....	57-61	18
E. 需采取全球行动的其他优先事项.....	62-71	19
F. 执行工作的挑战.....	72-73	21
三. 免于恐惧的自由.....	74-126	23
A. 集体安全远景.....	76-86	23
B. 预防灾难性恐怖主义.....	87-96	25
C. 核生化武器.....	97-105	26
D. 减少战争的爆发和战事的频仍.....	106-121	28
E. 使用武力.....	122-126	31
四. 尊严生活的自由.....	127-152	31
A. 法治.....	133-139	32
B. 人权.....	140-147	34
C. 民主.....	148-152	35
五. 加强联合国.....	153-219	36
A. 大会.....	158-164	37

B.	各理事会	165-183	38
C.	秘书处	184-192	42
D.	全系统的协调性	193-212	44
E.	区域组织	213-215	47
F.	修订《联合国宪章》	215-219	48
六.	结论：我们的机遇和挑战	220-222	48
附件	供国家元首和政府首脑决定		50

一. 导言：2005 年的历史性机遇

1. 进入新千年已有 5 个年头。我们能够留给后代的财产，比以往任何一代所得的遗产都辉煌。我们能够在今后 10 年将全球贫穷人口减半，并遏止已知主要疾病的蔓延。我们能够减少暴力冲突和恐怖主义频仍的现象。我们能够在每一块土地上使人的尊严得到更多尊重。我们也能够构建有助于人类实现这些崇高目标的一整套焕然一新的国际体制。我们如果大胆行动，而且并肩行动，便能够使全世界人民更安全、更繁荣，并得以更好地享有基本人权。

2. 采取这些行动的条件都已具备。在一个全球相互依存的时代，共同利益如果能得到正确认识，就会象我们共同人性的动力那样，将所有国家粘合在一起，为这一事业而团结奋斗，在一个全球富足的时代，世界拥有的资源，只要能用来服务于全世界人民，便可明显缩小长期存在的贫富鸿沟。国际事务经历了一段困难时期。面对新的威胁和改头换面的旧威胁，多方都渴望达成新共识，据以采取集体行动。人们希望联合国进行有史以来意义最深远的改革，以便它有能力和资源协助推进 21 世纪的议程。

3. 2005 年是朝此方向果断前进的一个机会。9 月，世界领导人将聚首纽约，审查自 2000 年全体会员国通过《联合国千年宣言》¹ 以来的进展情况。为筹备这次首脑会议，会员国请我全面报告《千年宣言》的执行情况。今天，我恭敬地提交此项报告，并附上一项拟议议程，供首脑会议审议并采取行动。

4. 本报告是我根据担任秘书长 8 年的体会、我个人的良心和信念、以及我对《联合国宪章》的理解编写的。而促进《宪章》的原则和宗旨是我的职责。我还从关于全球挑战的两项广泛审查结果中得到启示：一项出自 16 人组成的威胁、挑战和改革问题高级别小组，我请该小组就加强集体安全体系提出建议（见 A/59/565）；另一项出自实施千年项目的 250 名专家，他们的任务是为到 2015 年落实千年发展目标制订行动计划。

5. 在报告中，我尽力避免囊括必须或应该有所进展的所有领域，而仅限于我认为今后几个月必须而且可以采取行动的事项。这些改革并非遥不可及，只要我们拿出必要的政治意愿，是可以着手实施的。这是 9 月应审议的最优先议程，其中鲜有例外。其他许多问题需要在其他论坛或其他场合推动处理。当然，本报告提出的任何建议，都不是说今年无须采取紧急行动，在解决威胁区域和全球稳定的长期冲突方面取得进展。

A. 变化中世界的挑战

6. 在《千年宣言》中，世界领导人表示相信今后数年人类可以在和平、安全、裁军、人权、民主和善政等方面取得重要进展。他们呼吁建立全球发展伙伴关系，

以期到 2015 年实现各项商定目标。他们誓言保护弱势者，并满足非洲的需要。他们认为，联合国有必要更积极地参与构建我们的共同未来，而不是减少参与。

7. 我觉得，5 年后的今天，如果本报告逐点汇报《千年宣言》的执行情况，便没有抓住一个大问题，即新形势要求我们就重大挑战和优先事项达成新共识，并将此种共识转化为集体行动。

8. 《千年宣言》通过以来出现的诸多情况要求我们采取这种做法。自 2001 年 9 月 11 日骇人的袭击以来，由非国家行为者，或者说恐怖分子组成的小网络，使最强大的国家都感到易受攻击。同时，许多国家开始感到，世界力量失衡本身就是一个不稳定因素。大国在重大问题上的分歧表明，在目标和方法上缺乏共识。同时，有 40 多个国家经受了暴力冲突的创伤。目前，除了 1 100 万至 1 200 万全球难民外，还有国内流离失所者约 2 500 万人，其中近三分之一无法获得联合国援助。有些难民和国内流离失所者是战争罪和危害人类罪的受害者。

9. 许多国家因另一种暴力而四分五裂，国力耗尽。艾滋病毒/艾滋病是现代世界的一场瘟疫，已吞噬 2 000 多万男女老少的生命，而感染者人数已剧增至 4 000 多万。对许多人而言，千年发展目标中承诺的未来依然遥不可及。仍有 10 多亿人生活在每日 1 美元的赤贫线以下。每天有 20 000 人死于贫穷。全球总财富有所增长，但分配日益不均，在国家内部、在区域内以及在全世界，都是如此。有些国家在实现某些千年发展目标方面取得了切实进展，但为了到 2015 年达到各项具体目标而采取足够行动的政府为数太少，发达世界和发展中世界均如此。虽说在移民、气候变化等各种问题上已做了重要工作，但这种长期挑战规模极大，我们迄今为应对这些挑战而采取的集体行动远远不够。

10. 近些年的事件也使公众对联合国的信任有所减少，但造成这种情况的原因截然相反。比如，伊拉克战争问题辩论双方都觉得联合国让他们失望。这是因为，在一方看来，联合国未能强制执行自己的决议，而在另一方看来，联合国未能防止一场操之过急或不必要的战争。但多数人之所以批评联合国，正是由于他们认为联合国对世界至关重要。一方面，对本组织的信任减少，另一方面，人们日益相信有效多边主义的重要性。

11. 我并不是说过去 5 年没有任何喜讯。相反，从 2001 年 9 月 11 日后令人赞叹的世界大团结，到若干内部冲突的解决，从发展资源的明显增加，到一些战患地区和平及民主建设取得稳步进展，我们可以列举许多例子，说明集体行动可以产生实际成果。我们永远不应绝望。我们面临的问题并没有超出我们解决问题的能力。我们不能略有成绩就沾沾自喜。我们不能差强人意地对已暴露的不足之处作出无关痛痒的反应。相反，我们必须并肩进行意义深远的改革。

B. 大自由：发展、安全和人权

12. 我们的指明灯必须是世界各地人民的需要和期望。我在题为“我们人民”的千年报告（A/54/2000）中引用《联合国宪章》的这一开场白，指出，虽然联合国是由主权国家组成的组织，但联合国是为全世界人民的需要而建立的，归根结蒂必须为他们的需要服务。正如我在8年前刚当选时所说，为了服务于人民的需要，我们必须“完善发展、自由与和平的三角关系”。

13. 《宪章》制订者很清楚这一点。他们表示决心欲免后世再遭战祸，认识到此项事业如果基础不广泛，便无法成功。因此，他们决定创建一个组织，以确保对基本人权的尊重，为维护正义和法治创造条件，并“促成大自由中之社会进步及较善之民生”。

14. 我把本报告标题定为“大自由”，旨在强调《联合国宪章》经久不衰的意义，强调必须在每个人的生活中推进《宪章》宗旨。大自由概念还包涵一个理念，即发展、安全和人权三者密不可分。

15. 一个身患艾滋病的年轻男子，即便可以选举统治者，但如果不识字，生活在饥饿的边缘，那么他就不是真正的自由人。同理，一名妇女，即便她的收入足以维持生计，但如果每天生活在暴力的阴影中，对国家治理没有发言权，那么她也并非真正的自由人。所谓大自由，就是各地男女都有权经自主同意在人人能自由发表言论、礼拜和结社而不受歧视、不受惩罚的社会中接受依法管理。他们还必须享有免于匮乏的自由，这样，极端贫穷和传染病等死刑的阴影便会从他们的生活中消散。他们必须享有免于恐惧的自由，这样，他们的生活和生计就不会因暴力和战争而破碎。实际上，人人都有安全权和发展权。

16. 发展、安全和人权不仅都有必要，而且互为推动。我们处在一个技术突飞猛进、经济日益相互依存、全球化及地缘政治巨变的时代。在这一时代，发展、安全和人权之间的关系反而更加密切。或许不能说贫穷和剥夺人权行为“导致”内战、恐怖主义或有组织犯罪，但这两个因素使导致不稳定和暴力的风险大增。同理，战争和暴行也远非国家陷于贫穷的唯一原因，但战争和暴行无疑使发展受挫。另一方面，地球这边发生的灾难性恐怖事件，比如说对某一富国主要金融中心的恐怖袭击，可能导致地球另一边经济严重滑坡，使数以百万计人陷入贫穷，从而影响千百万人的发展前景。治理良好、尊重公民人权的国家，比较可能避免冲突的恐怖，克服发展的障碍。

17. 因此，没有发展，我们就无法享有安全；没有安全，我们就无法享有发展；不尊重人权，我们既不能享有安全，也不能享有发展。除非这些事业齐头并进，否则，其中任何一项事业都不会成功。在新千年里，联合国的工作必须使我们的

世界更接近一个理想的时代：人人都可以自由选择想过的生活，获得将这些选择付诸实际的资源，享有安全，确保他们能在和平环境中享受生活。

C. 集体行动的必要性

18. 在一个威胁与挑战互为关联的世界中，有效地应对所有威胁和挑战，符合每个国家自身的利益。因此，惟有各国间广泛、深入、持续的全面合作才能推进大自由事业。要实现这种合作，每个国家的政策不仅要考虑到本国公民的需要，而且还要考虑到其他国家公民的需要。这种合作不仅有利于每个人的利益，而且是对人类共同利益的承认。

19. 本报告提出的建议旨在增强各国的能力，使它们能依据共同原则和优先目标并肩努力，更好地为人民服务，因为这毕竟是联合国存在的根本理由。主权国家是国际体系不可或缺的基本元素。它们有责任保障公民权利，保护公民免受犯罪活动、暴力和侵略的危害，并建立一个依法享有自由的架构，以便个人富足，社会发展。如果各国摇摇欲坠，世界人民便不能享有本该享有的安全、发展和公正。因此，新千年的一个重大挑战是确保所有国家有能力应对面临的诸多挑战。

20. 但国家无法独担此任。我们需要活跃的民间社会和生机勃勃的私营部门。这两个方面均在原本由国家独占的空间中占据日益扩大和重要的份额。显然，没有这两个方面的充分参与，本报告所述的各项目标便无法实现。

21. 我们还需要有灵活、有效的区域和全球政府间机构动员和协调集体行动。联合国作为世界上有权处理发展、安全和人权问题的唯一具有普遍性的机构负有特殊重任。全球化缩短了全球各地之间的距离，使这些问题日益互为关联，联合国的比较优势也因此日益突显。但联合国确实存在的弱点也日益明显。从彻底革新基本管理工作，建立一个更透明、更高效和更具效力的联合国系统，到改造主要政府间机构，使它们能够反映当今世界的情况并推进本报告所列的优先事项，我们必须以崭新的思路和前所未有的胆略和速度，重新塑造联合国。

22. 我们在努力推动国家、民间社会、私营部门和国际机构更大力促进大自由远景的过程中，必须确保参与各方承担责任，将漂亮的言词转化为实际行动。因此，我们需要有确保责任到位的新机制。所谓责任，就是国家对公民、国家之间、国际机构对成员以及今世对后代的责任。责任到位，我们便能取得进步；责任不到位，我们会业绩不佳。2005年9月首脑会议的任务必须是，确保从现在起做到言必行，行必果。

D. 决断时刻

23. 在这一历史性决定时刻，我们必须有雄心壮志。行动的紧迫性，行动的规模，必须与需要相称。紧急的威胁，必须紧急应对。我们必须利用在如何促进全球经

济和社会发展问题上达成的空前共识，同时必须就如何应对新威胁达成新共识。惟有立即果断行动，才能应对紧迫的安全威胁，并至迟到 2015 年取得全球减贫战斗的决定性胜利。

24. 当今世界，任何国家，无论多么强大，都不可能独自保护自身。同样，任何国家，无论强弱，都不可能在封闭状态下实现繁荣。我们能够而且必须一起行动。我们彼此都有义务这么做，我们彼此都有义务表明如何去做。如果我们能履行彼此的承诺，就可以使新千年名符其实。

二. 免于匮乏的自由

25. 过去 25 年来，极端贫穷已大幅减少，前所未见。中国和印度的进展为前锋，世界各地确实有成千上万的男女老少得以摆脱极端贫穷的重压，开始能更好地获得食品、保健、教育和住房。

26. 但与此同时，几十个国家却更为贫穷，严重的经济危机使几百万家庭陷入贫穷，且不平等在世界许多地区愈趋严重，意味着经济增长的好处并没有得到均等地分享。今天，不只十亿人——每六人中就有一人——每天仍靠不足一美元维持生计，他们面临长年的饥饿、疾病和环境危害，难以为生。换言之，这种贫穷能置人于死地。由于没有蚊帐或付不起一美元的治疗费，疟蚊叮一下就足以断送婴儿的性命。干旱或病虫害使收成无望，由勉强生存而陷入饥饿。全世界每年有 1 100 万儿童活不到 5 岁，有 300 万人死于艾滋病。这样的世界不是一个自由的世界。

27. 几百年来，这种贫穷被认为是人类悲惨但不可避免的一种境况。如今，无论从知识上还是从道德上来说，这种观点都站不住脚。在世界每个区域，各国所取得的进展，规模之大，范围之广，说明我们可以在很短的时间内大量减少贫穷，降低母婴死亡率，而且可以大幅增进教育、两性平等和其他方面的发展。我们今天掌握前所未有的资源和技术，表明我们的确是拥有所需工具、知识和资源的第一代人，能够履行各国在《千年宣言》中作出的承诺，“使每一个人拥有发展权，并使全人类免于匮乏”。

A. 共同的发展远景

28. 发展的多层面挑战贯穿各种彼此相联的问题——从两性平等到保健，从教育到环境，不一而足。联合国在 1990 年代召开的几次历史性会议和首脑会议为共同的发展优先事项描绘了宏伟蓝图，从而围绕着这些相互关系，首次帮助建立了一个全面的规范性框架。这为千年首脑会议在所有领域制定一系列有时限的具体目标奠定了基础——从极度贫穷人口减半，到所有儿童都能上小学，而且都以 2015 年为限。这些具体目标后来凝结为千年发展目标（见方框 1）。

方框 1**千年发展目标****目标 1****消灭极端贫穷和饥饿****具体目标 1**

在 1990 年至 2015 年期间，使每日收入低于一美元的人口比例减半

具体目标 2

在 1990 年至 2015 年期间，使挨饿人口比例减半

目标 2**普及小学教育****具体目标 3**

确保到 2015 年所有男童和女童都能完成全部小学教育课程

目标 3**促进两性平等并增强妇女的力量****具体目标 4**

最好到 2005 年在小学教育和中学教育中消除两性差距，至迟于 2015 年在各级教育中都消除此种差距

目标 4**降低儿童死亡率****具体目标 5**

在 1990 年至 2015 年期间，五岁以下儿童的死亡率降低三分之二

目标 5**改善产妇保健****具体目标 6**

在 1990 年至 2015 年期间，使产妇死亡率降低四分之三

目标 6**与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争****具体目标 7**

到 2015 年遏止并开始扭转艾滋病毒/艾滋病的蔓延

具体目标 8

到 2015 年遏止并开始扭转疟疾和其他主要疾病的发病率

目标 7

确保环境的可持续能力

具体目标 9

将可持续发展原则纳入国家政策和方案；扭转环境资源的流失

具体目标 10

到 2015 年使无法持续获得安全饮用水和基本环境卫生的人口比例减半

具体目标 11

到 2020 年使至少 1 亿贫民窟居民的生活有明显改善

目标 8

全球合作促进发展

具体目标 12

进一步发展开放的、遵循规则的、可预测的、非歧视性的贸易和金融体制（包括在国家与国际两级致力于善政、发展和减轻贫穷）

具体目标 13

满足最不发达国家的特殊需要（包括对最不发达国家的出口免征关税、不实行配额；增加优惠的重债穷国减债方案，取消双边的官方债务；向致力于减贫的国家提供更为慷慨的官方发展援助）

具体目标 14

满足内陆国和小岛屿发展中国家的特殊需要（执行《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》和大会第二十二届特别会议的决定）

具体目标 15

通过国家和国际采取措施全面处理发展中国家的债务问题，使债务可以长期持续承受

具体目标 16

与发展中国家合作，制订并执行为青年创造正当生产性就业的战略

具体目标 17

与制药公司合作，在发展中国家提供负担得起的基本药物

具体目标 18

与私营部门合作，提供新技术，特别是信息和通信技术的好处

29. 千年发展目标激发人们为满足全世界最贫穷者的需要作出前所未有的努力，成为捐助者、发展中国家、民间社会和主要发展机构都接受的全球性基准，用以衡量更为广泛的进展。正因为如此，这些目标反映的是一系列紧迫的、全球共同承认并认可的优先事项，需要我们在 2005 年 9 月的首脑会议上予以处理。由于千年项目所做的工作，现在有了一份实现这些目标的行动计划。我在 2005 年 1 月份收到了千年项目的报告：《投资于发展：实现千年发展的切实计划》。² 还有令人鼓舞的迹象表明，最关键的因素——政治决心——正在显现。真正的考验是，为支持发达国家和发展中国家完成这一议程的广泛行动，今后几年内全球发展援助增长一倍以上，因为这才是帮助实现千年发展目标所必不可少的。

30. 与此同时，我们需要把千年发展目标看作是更广的发展议程的一部分。虽然千年发展目标无论在联合国内外都是大量后续行动的主题，但显然它们本身并不是一个完整的发展议程。它们没有直接涵盖 1990 年代各次会议所涵盖的更广的问题，也没有涵盖中等收入发展中国家的特殊需要，或日益加剧的不平等问题，以及人的发展和善政的广义层面，这一切都要求切实执行会议的决定。

31. 即便如此，实现千年发展目标的迫切性无论怎么强调都不为过。尽管在许多领域取得了进展，但总的来说，世界未能做到该做的，特别是在最贫穷的国家（见方框 2）。正如千年项目报告明确指出，我们的议程仍然可能在全球多数国家甚至所有国家完成——但唯有我们在今后一年内就开始，打破常规，大力加速行动并扩大行动范围，一直坚持到 2015 年，才有此希望。必须在今天到最后限期的整整十年内持续采取行动，才会成功。这是因为发展成就不可能在一夜之间取得，许多国家尚存在严重的能力局限。需要有时间培训教师、护士和工程师，修建道路、学校和医院，以及发展能够创造就业机会和必要收入的大小企业。

方框 2 **千年发展目标的进展**

千年发展目标的进展在全世界很不一致。进步最大的是东亚和南亚，仅从 1990 年起就有 2 亿多人摆脱贫穷。然而，亚洲目前还有将近 7 亿人口靠每日不到一美元为生——占全世界最贫穷人口将近三分之二——甚至增长最快的有些国家也没有达到收入以外的目标，诸如保护环境和降低产妇死亡率。撒哈拉以南非洲处于危机的震中，远未达到大多数千年发展指标：粮食安全始终无法实现，儿童死亡率和产妇死亡率居高不下，越来越多的人生活在贫民窟，尽管个别国家取得了一些重大进展，但极端贫穷现象普遍加剧。拉丁美洲、转型经济国家、中东和北非常常受到越来越严重的不平等现象的制约，其业绩有好有坏，进展大不相同，但总的趋势是落后于到 2015 年实现目标所必需的进度。

各项目标的进展情况也不同。尽管非洲和大洋洲几乎在所有的领域都落后，但其他地方在减少饥饿、改善饮用水的获得和扩大上小学的儿童人数等方面，却取得了重大进展。儿童死亡率也已普遍下降，但许多地区的进展都已减缓，中亚的一些地区甚至出现了倒退。与此同时，尽管一些国家进展极大，但总的环境卫生情况跟不上要求。特别是在非洲和亚洲，贫民窟居民人数在迅速增加。整个发展中世界的产妇死亡率依然高得无法接受。艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾的发病率和传染率也一样。两性平等仍未实现，许多国家未能达到 2005 年教育平等的具体目标。环境退化是所有发展中地区中令人极为关切的问题。

32. 2005 年，必须实现富国与穷国之间的全球伙伴关系，即千年发展目标 8。三年前在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议和在南非约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议曾加以重申和详细阐述。在此值得回顾这一历史性协定条文。**每个发展中国家为本国发展承担首要责任，加强施政、打击腐败，制定政策，投入基金，推动私营部门为龙头的增长，并最大程度地利用国内资源执行国家发展战略；发达国家承诺增加向制定透明、有公信力、成本核算适当的发展中国家提供的发展援助，实行更加注重发展的贸易体系，扩大并深化减债幅度。这一切都还停留在口头上。这一失败是以死亡的人数衡量的——而且每年都增加几百万人。**

B. 国家战略

33. 造成极端贫穷的原因很多，从地理条件恶劣，到治理不善或政府腐败（包括对边缘群体的忽视），到冲突及其后果带来的灾难。最致命的是贫穷的陷阱。贫穷使许多最穷的国家在极端贫穷的恶性循环中挣扎，即便它们有勤政廉明的政府，情况也是如此。由于缺少基本的基础设施、人力资本和公共行政，加上疾病、环境退化和有限的自然资源造成的负担，这些国家承受不起走上繁荣新道路所需的基本投资，除非获得持续和目标明确的外部支助。

34. 争取解决这些问题的第一步，是各国必须为今后十年制订果敢的、重视实现目标的政策框架，从而增加投资，以便至少实现量化的千年发展目标。为此目的，**每个极端贫穷的发展中国家应在 2006 年前制定并开始执行足够果敢的全面国家战略，以实现千年发展目标中的 2015 年具体目标。**这一战略应集中于实际增加公共投资，进行能力建设，调集国内资源，必要时获得官方发展援助。这一建议听起来可能没有什么突破性，但通过把行动直接与可监测的远大目标所引起的需要挂钩，执行这一建议可以是一个根本性突破，向更加大胆和更负责地消除贫穷迈进。

35. 必须强调，并不需要创造任何新的工具。需要的只是以不同的方式设计和运用这些工具。有的国家已经制定了减贫战略文件，即与世界银行和其他国际发展伙伴商定、由国家自主制订的三年支出框架。这些国家应使减贫战略文件与实现

千年发展目标的十年政策和投资框架相一致。在中等收入国家和其他可望实现各项目标的国家，政府应采取“千年发展目标超标”战略，制订更远大的目标。

行动框架

36. 为实现千年发展目标而采取的投资战略，不论理论上设计得多么漂亮，除非得到国家的支持，有透明、负责的治理制度，实行法治，实现民权、政治权利以及经济和社会权利，并以负责、高效的公共行政为基础，否则这种战略实际上不会奏效。许多最贫穷的国家需要在能力建设方面进行重大投资，才能建设和维持必需的基础设施，培训和雇用合格的人员。但如果没有善政、强大的体制机构以及明确承诺随时发现随时铲除腐败及管理不善，要取得更广泛的进步是很难的。

37. 同样，如果没有强有力的、重视增长的经济政策，支持能够长期创造就业机会、收入和税收的健全的私营部门，就不可能实现可持续经济增长。这需要大大增加对人力资本和能源、运输和通讯等面向发展的基础设施的投资。此外，中小型企业需要有利的法律和规章环境，包括界定并保护合同及知识产权的有效商法，限制和打击腐败的理性公共行政，以及更多获得金融资本的机会，包括获得小额供资的机会。正如两个重要委员会（全球化所涉社会问题世界委员会³和私营部门与发展委员会⁴）去年给我的报告所述，这是提供良好就业机会工作的关键，而良好就业机会能为穷人，尤其是妇女和青年带来收入，并增强他们的能力。

38. 民间组织在推动这一实施进程以便“使贫穷成为历史”方面可发挥至关重要的作用。不仅在以千年发展目标要求的规模向穷人提供服务方面，民间社会是不可或缺的伙伴，它们还会在各国内部推动就紧迫的发展问题采取行动，唤起基础广泛的群众运动，增加来自基层的压力以迫使领导人兑现承诺。在国际一级，有些民间组织可帮助建立或振作关于特定问题的全球伙伴关系，或提请人们注意土著民族和其他边缘群体的苦难，另一些组织可通过社区交流、技术支助和向政府提出建议，努力使各国分享最佳做法。

国家投资和政策优先事项

39. 各国的战略必须考虑到与千年发展战略直接有关的七大“类”公共投资和政策，替私营部门为龙头的增长奠定基础。千年项目已经阐述，这七大方面对实现千年发展目标以及更广的发展目标均必不可少。

两性平等：克服普遍的性别偏见

40. 妇女的能力增强后，便可以最有效地推动发展。为促进两性平等而采取的直接措施包括：增加女孩读完小学的人数和上中学的人数，保障妇女获得财产保有，确保妇女获得性保健服务和生殖保健服务，增加平等进入劳动力市场的机会，提供机会以增加妇女在政府决策机构的任职人数，以及保护妇女不受暴力侵害。

环境：在改进资源管理方面进行投资

41. 各国应制订有时限的环境指标，尤其是为森林再造、综合水资源管理、生态系统维护和污染控制等优先事项制订有时限的具体目标。为实现这些具体目标，在增加环境管理投资的同时，必须进行广泛的政策改革。能否取得进展还取决于部门战略，包括农业、基础设施、林业、渔业、能源和交通等部门的战略。这些战略都需要有对环境的保障。此外，增加获得现代能源服务的机会，对减少贫穷和保护环境至关重要。还有必要确保将改善安全饮用水和卫生设备的供应纳入发展战略。

农村发展：增加粮食产量和收入

42. 小农和生活在贫困农村地区的其他人需要土壤养料、更佳植物品种、改进水的管理，获得环境上可持续的现代化耕作方法的培训，以及获得运输、水、环境卫生和现代能源服务的机会。**在撒哈拉以南非洲，必须集中所有这些因素，才能从 2005 年开始启动 21 世纪非洲绿色革命。**

城市发展：促进就业机会，改造贫民窟，制订替代办法，以避免形成新的贫民窟

43. 对人数众多且日益增加的城市贫民来说，在改进获得土地保有权的保障、社区率先建造体面的住房并支持城市规划的同时，需要提供能源、交通、污染控制和废物处理等核心基础设施服务。为此，地方当局需要加强，并与城市贫民组织密切合作。

保健系统：确保普及基本服务

44. 需要有强大的保健系统，才能确保普及基本的保健服务，包括增加儿童保健和产妇保健服务、促进生殖健康以及控制艾滋病、结核病和疟疾等致命疾病的服务（见方框 3）。这需要有充足的投资和众多士气高并有适当工资的保健人员，还需要增加基础设施和供应，增强管理系统和取消用户付费。

教育：确保普及初等教育，扩大中等和高等教育

45. 为提高各级教育的水平，家长和社区应能够使学校负起责任，同时政府要改善课程设置，提高教育质量，改进教育提供方式；培养人力资源和必要时建设基础设施；为脆弱儿童上学提供奖励，包括取消用户付费。

科学、技术和创新：建设国家能力

46. 为提高各国本国的科学技术能力，包括信息通讯技术的能力，政府应设立科学咨询机构，把建设基础设施作为学习技术的机会，扩大科学和工程教学人员队伍，并强调研讨科学技术课程和课程的商业应用。

方框 3 艾滋病病毒/艾滋病的悲剧

现在每年有 300 多万人因患艾滋病病毒/艾滋病死亡，这一大流行病对人的发展和安全构成了前所未有的威胁。这一疾病正在毁坏数百万家庭，产生几千万孤儿。艾滋病不仅是一场公共健康危机，而且它破坏了经济和社会的稳定，对卫生、教育、农业和社会福利系统造成毁灭性打击。它在严重阻碍经济增长的同时，还削弱了治理和安保结构，造成进一步的威胁。

对这一大流行病需要采取不同寻常的应对措施。在没有治愈办法的情况下，唯有大规模动员社会每一部门（迄今为止这在公共卫生史上闻所未闻），才能开始扭转艾滋病的蔓延。这就需要制订综合预防、教育、治疗和减轻影响方案，而没有国家元首和政府首脑的个人承诺，保证支持并真正领导对艾滋病作出多部门的反应，这些方案将不会取得成功。

自 2000 年以来，世界在防治艾滋病方面开始取得某些成功。更多国家的政府已经把防治艾滋病作为一个战略优先事项，并设立了综合行政机构，领导和协调这场斗争。我在 2001 年呼吁成立的全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金，现在已在全球努力中发挥主要作用，同时也把侧重点放在重视和战胜其他致命的大流行病上。截至 2004 年 12 月，发展中国家共有 70 万人正在接受抗逆转录病毒治疗——仅仅五个月里就增加了近 60%。这反映出国际社会已开始优先重视快速扩大治疗，并表明是可以在非常短的时间内产生实际效果的。

然而，我们若想实事求是地希望，在未来十年内，能够减少艾滋病毒的发病率，并向所有需要抗逆转录病毒疗法的人提供适当治疗，就仍有许多事情需要做。许多国家的政府尚未做到公开处理这一疾病及其带来的耻辱问题，或者没有充分承诺对两性平等问题进行所需的坦率讨论并采取行动。尤其是用于艾滋病的资源仍然远远少于采取充分且包容广泛的应对措施所需的资源。各国政府及多边和双边捐助者现在必须采取步骤，满足对这些费用的需求。

四年前，我呼吁国际社会每年提供 70 亿至 100 亿美元，以应付预测在发展中国家防治艾滋病所需要的经费。这笔款额尚未筹齐。同时，艾滋病已经蔓延。因此，经费与需要之间的缺口还在扩大。这种情况不能再继续下去。我们在预防和治疗两方面都需要采取更大胆和更平衡的战略。因此，**我呼吁国际社会紧急提供所需的资源，以便像联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）及其合作伙伴提出的那样，对艾滋病病毒/艾滋病采取扩大和综合的防治措施，并为全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金提供充足资金。**

C. 实现目标 8：贸易与发展筹资

47. 对于许多中等收入国家和一些较穷的国家而言，执行这些战略的大多数资源能够也应当从国内调动，如：重新分配政府收入、家庭出资以及私营部门投资，再辅之以借款。可是，在大多数低收入国家、以及几乎所有的最不发达国家，此种办法可能筹得的最大值，也远远不够实现千年发展目标之所需。按照千年项目，一个典型的低收入国家 2006 年仅千年发展目标一项的投资费用就将达人均 75 美元左右，到 2015 年，将增至 140 美元左右（按不变值美元计算）。这些小数却相当于他们人均年收入的三分之一至一半，是大多数低收入国家的资源所远不能及的。要为这些国家创造促进民间投资的条件，以及创造援助最终“撤出战略”的条件，就需要大力推动发展援助。

援助

48. 近年来最令人鼓舞的一项转变，就是官方发展援助额在 1990 年代不断减少十年后，现在有了增加。以发达国家国民总收入百分比来表示，全球的官方发展援助目前是 0.25%——仍远低于 1980 年代末所达到的 0.33%，更不用说 2002 年《蒙特雷共识》⁵ 再次肯定的 0.7% 的长期指标了。好几个捐助者近来承诺今后要增加捐助，据此，到 2010 年，官方发展援助的年流量应增至 1 000 亿美元左右——比蒙特雷会议之时几乎加倍。可是其中一大部分乃是取消债务和美元贬值的結果，而不是长期筹资净值，不管怎么说，总额仍比千年项目计算的、仅实现千年发展目标一项就需要的官方发展援助额少约 500 亿美元，更广的发展优先事项就更谈不上了。

49. 令人欣慰的是，出现了进一步进展的迹象。现已形成一个新的捐助集团，包括欧洲联盟（欧盟）新成员国以及一些较富裕的发展中国家（如巴西、中国和印度），它们都越来越多地通过技术合作、向其他发展中国家提供专门知识。五个捐助国已实现 0.7% 的指标，另有六个捐助国最近制定了实现此指标的时间表。**发达国家，凡尚未就迟于 2015 年达到将国民总收入 0.7% 用作官方发展援助的指标制定时间表的，都应制定此种时间表，迟于 2006 年开始大幅增加援助，到 2009 年至少达到 0.5%。**

50. 许多发展中国家显然存在能力方面的制约，但我们必须确保立即增加对已准备好的发展中国家的援助。**从 2005 年开始，发展中国家凡制定健全、透明和可追究责任的国家战略并要求增加发展援助者，应得到有充分增加的援助，其质量和提供速度亦应有充分提高，使之能实现千年发展目标。**

51. 增加官方发展援助额的最直接方式，就是增加捐助国国家预算用于援助的比率。然而，由于实现千年发展目标要求今后几年官方发展援助支出总额有大幅增加，因此，很值得探讨中、短期为大大增加提供资金的新办法。已提出若干以新的经费来源补充官方发展援助的较长期建议；巴西、智利、法国、德国和西班牙

领先采取重要的主动行动，目前正对上述一些建议进行探讨。但现在所需要的是确保立即增加供资的一个机制。所提议的国际融资机制有能力这样做，即今后的官方发展援助采用“投入前置”办法，但仍利用现有付款渠道。**国际社会应当于 2005 年建立国际融资机制，以最迟于 2015 年实现官方发展援助占国民总收入 0.7% 的指标的承诺为依托，支持立即对官方发展援助实行投入前置办法。长期而言，应当考虑通过其他创新来源为发展筹集资金，以补充国际融资机制。**

52. **能够也应当通过下列方式，对上述步骤作出补充：立即采取行动，支助一系列“速赢”倡议，即费用较少的高效倡议，能带来可观的短期收益并拯救千百万人性命。**其中包括：免费大规模发放防疟疾蚊帐以及有效的防疟疾药物，利用当地所产食品、推广本地设计的校餐方案，对小学教育和保健服务取消收费等。上述迅速步骤会对国家千年发展目标战略提供重要的支助。它将会形成迅猛的势头、促成早期取得成功，从而增加各方面承诺支持千年发展目标，即使并不能取代长期的持续投资。

53. 同时，必须采取紧急步骤，提高官方发展援助的质量、透明度和问责制。援助应当同各国国家战略所列的当地需求以及千年发展目标的实现联系起来，而不是同捐助国供应商的利益挂钩。这显然有助于发展中国家，但发达国家自身亦可籍此向纳税人表明，援助是有效的。**在对 2005 年 3 月援助实效问题巴黎高级论坛采取后续行动时，捐助国应当至迟在 2005 年 9 月制订将其提供援助机制同伙伴国的国家战略相协调的援助交付时间表和可监测指标。**这些战略是根据千年发展目标制订的。协调包括对基于千年发展目标的投资计划作出承诺、2015 年时限、可预期的多年筹资、大幅度简化程序、以及对已有适当机制的国家提供直接预算支助。

债务

54. 外债问题同官方发展援助密切相关。按照重债穷国倡议，迄今已为达到决定点或完成点的 27 个国家承诺 540 亿美元，用于减免债务。然而，尽管有确凿证据显示，这样做腾出了对千年发展目标至为重要的资源，但它远未达到所需数额。**要取得进展，我们就应当把持续承受债务能力重新定义为：一个国家的债务，应无碍它实现千年发展目标，并且在进入 2015 年时，负债率没有上升。**就大多数重债穷国而言，这将要求得到纯为赠款的资金以及 100% 取消债务，而对于许多债台高筑的非重债穷国和中等收入国家来说，这将需要进行比迄今所提减债额高得多的债务减免。应当在不减少其他发展中国家可用资源的情况下进一步取消债务，同时又不危及国际金融机构的长期财政维持能力。

贸易

55. 进行贸易，并不是说无须利用官方发展援助，进行大规模发展投资，但是，一个开放和公平的贸易体制可以成为经济增长和减少贫穷的强劲动力，尤其是在

配之以适当援助的情况下。因此，发展理应居于世界贸易组织（世贸组织）多边贸易谈判多哈回合的中心位置。目前，发展中国家常常得不到平等的竞争环境，无法在全球贸易中竞争，因为富国使用多种关税、配额和补贴，限制进入其市场的机会，并庇护本国生产者。2005年12月世贸组织部长级会议将是一个良机，就如何纠正这些不正常现象努力达成协议，切勿错过。一项紧急优先工作是发达国家要制订拆除市场准入壁垒的时间表，并开始逐步取消扭曲贸易的国内补贴，尤其是农业补贴。要解决此优先问题，**多边贸易谈判多哈回合应当履行其发展承诺，并迟于2006年完成。第一步，会员国应当对最不发达国家的所有出口实行免关税和免配额的准入。**

56. 《蒙特雷共识》着重指出，就许多发展中国家而言，尤其是依赖少数商品类产品的最贫穷国家而言，还有一个经济学所谓的供应方问题，具体表现为缺乏出口多样化的能力，易受价格波动影响以及贸易额不断下降。要提高贸易竞争力，国家千年发展目标战略就必须着重对农业生产力、贸易方面的基础设施以及有竞争力的出口产业进行投资，对于最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家尤然。虽然针对这些问题已提出一些倡议，鼓励多样化并减少易受商品价格波动影响的程度，但这些倡议远未得到应有的支持。

D. 确保环境的可持续性

57. 我们的生存和发展基本依赖于自然系统和资源。如果环境退化和自然资源损耗继续不止，我们消除贫穷和争取可持续发展的努力都会付诸东流。在国家一级，国家战略要包括对改善环境管理的投资，并作出环境可持续性所需的结构变革。对于共有水道、森林、海洋渔业和生物多样性等许多环境优先事项而言，必须加强区域和全球的努力。我们已经有一个令人鼓舞的例子，说明如何能够找到全面解决办法。有了《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》，⁶ 有害辐射的危险似乎在减少——这清楚表明，如果所有国家都坚定努力实施国际议定的框架，全球环境问题就可以管理。今天国际社会面临的三大挑战要求采取下列特别紧急的行动。

荒漠化

58. 十亿多公顷土地退化，殃及世界许多地区的发展。几百万人不得不离乡背井，因为农业和游牧生活方式已经无以维持。还有数亿人可能成为环境难民。要防治荒漠化，国际社会必须支持并在遭受严重干旱和（或）荒漠化的国家，特别是非洲，实施《联合国防治荒漠化公约》。⁷

生物多样性

59. 人们深切关注的另一问题是生物多样性的消失；此问题正在各国国内以及相邻各国之间以空前速度发展。这一趋势本身就令人担忧，而且还严重损害了健康、生计、粮食生产以及清洁水，使得若干地方的人口易受自然灾害和气候变化的伤

害。要扭转这些趋势，所有国家的政府都应当各自或集体采取步骤，实施《生物多样性公约》⁸ 以及约翰内斯堡会议关于至迟在 2010 年大幅度降低生物多样性消失率⁹ 的承诺。

气候变化

60. 21 世纪环境和发展方面的一大挑战是控制并应付气候变化。绝大多数科学家现在都认为，人的活动正对气候产生重大影响。18 世纪中叶进入工业时代以来，温室气体在大气层的聚积有了大幅增长，地球比以往暖得多，海平面也有了明显升高。1990 年代是有纪录以来最暖的十年，引发冰川和北极冰消融。预计下一个世纪，温室气体的聚积还要再增加，全球地面平均温度也会相应上升，很可能导致气候更加变幻莫测，致使极端气象事件（如飓风和干旱）更频繁、更剧烈地发生。最容易受此种变动影响的国家——小岛屿发展中国家、有众多人口生活在低地的沿海国、以及位于热带及亚热带旱地和半旱地的国家——自我保护能力最低，而在全球温室气体排放量中，它们所占的比例最小。如不采取行动，它们就会为他人的过失付出惨重的代价。

61. 联合国《气候变化框架公约》¹⁰ 1997 年《京都议定书》¹¹ 于 2005 年 2 月生效，这是对付全球变暖的重要步骤，但是其效力仅持续到 2012 年。国际社会必须商定该日期后稳定温室气体聚积的指标。在减轻气候变化、协助适应新气候方面，科学进步和技术创新可以发挥重要作用。我们若要及时开发必要的方法，现在就必须利用上述进步和创新。特别是需要大幅度增加在可再生能源、碳管理和能效方面的研究和发展经费。还应当扩大碳贸易市场等政策机制。约翰内斯堡会议商定，减缓气候变化和其他不可持续的生产和消费形态的主要责任，必须由主要造成这些问题的国家承担。**我们必须制定 2012 年以远更具包容性的国际框架，所有主要污染排放者以及发达国家和发展中国家均要广泛参与，确保采取全球界定的协调一致行动，通过技术革新等方式减缓气候变化，同时考虑到共同但有区别责任的原则。**

E. 需采取全球行动的其他优先事项

62. 为满足更广泛的发展需求，还需要在下列其他若干领域采取行动。

传染病的监视与监测

63. 国际社会对大流行病新情况的总体反应极其缓慢，资源也严重不足。虽然已有非常有效的防治措施，疟疾仍继续在整个热带世界迅猛蔓延。由于出现抗药性，如今肆虐发展中国家的许多传染病，特别是艾滋病毒/艾滋病和结核病，使全世界面临重大风险。不论是广为人知的还是新出现的传染病，都需要有协调一致的国际反应。2003 年爆发的严重急性呼吸系统综合征（萨斯）令人关注一个事实：

许多传染病的潜伏期远远长于长途飞行时间，因此，国际航班每年七亿乘客中的任何一个人都有可能是潜在的疾病携带者。

64. 对萨斯的快速反应也表明，当世界卫生组织（卫生组织）等有效全球性机构同有实际能力的国家卫生机关和专家技术机构紧密协作时，传染病的蔓延可以得到控制。任何国家都不可能以一己之力实现这种程度的控制。**为加强及时和有效进行国际合作的现行机制，我吁请会员国在 2005 年 5 月的世界卫生大会上就订正《国际卫生条例》达成协议。**为控制未来疾病爆发的风险，还应当向卫生组织全球疫情警报和反应网提供更多的资源，使其能够协调广泛的国际伙伴合作网络的反应，以支助各国的卫生监视和反应系统。

自然灾害

65. 印度洋海啸造成巨大的破坏提醒我们所有人，人的生命在自然灾害面前如此脆弱，自然灾害对穷人的影响如此之大。如果不狠下决心，努力减少生命、生计和基础设施的损失，灾害就会成为实现《千年发展目标》的一个越来越严重的阻碍。2005 年初举行的减灾问题世界会议通过了《2005-2015 年兵库行动框架》，确定未来十年减少灾害风险的战略目标和优先领域。我们必须着手予以执行。

66. 印度洋区域国家在联合国及其他方面的帮助下，正在逐步建立区域海啸预警系统。但我们不能忘记世界各区域的人民面临的其他危险，包括风灾、水灾、旱灾、山崩、热浪和火山爆发等。作为更广泛的防灾和减灾倡议的补充，**我建议**在**现有国家和区域能力基础上，建立全球自然灾害预警系统。**为协助建立这个系统，我将请国际减灾战略秘书处同联合国系统所有相关实体合作，统筹调查现有的能力和差距。我期待着收到调查结果和建议。当灾害来临时，我们还需要有更好的紧急人道主义救援快速反应安排，这一点将在下文第五节阐述。

科技促进发展

67. 为帮助推动经济发展，使发展中国家能够锤炼出解决自身问题的办法，**必须大力加强全球支持研发的努力，以设法满足穷人在卫生、农业、自然资源与环境管理、能源和气候等领域的特殊需要。**有两个特别优先事项：提出一项关于热带疾病研究的重大全球倡议，以及增加对国际农业研究磋商小组在研究热带农业等方面的支助。

68. 信息和通信技术可大大促进《千年发展目标》的实现。为充分利用信息和通信技术的潜力，我们需要通过近期推出的数字团结基金等自愿资助机制等途径，设法消除数字鸿沟。

区域基础设施和机构

69. 区域基础设施和政策合作是支持经济发展所必不可少的。需要特殊支助的内陆或小岛屿发展中国家，情况尤其如此。但其他国家可能仅仅因人口很少，或者

运输、食品、用水或能源依赖邻国而也需要援助。国际捐赠方应支持区域合作以解决这些问题，发展中国家则应将区域合作作为国家战略中一个不可缺少的组成部分。这不仅应包括经济合作，而且应包括区域政治对话和建立共识的机制，例如非洲同侪审议机制和非洲发展新伙伴关系等。

全球性机构

70. 国际金融机构是保证全世界发展和成功执行《千年发展目标》的关键所在。我鼓励国际金融机构确保它们所支助的国家方案足以实现《千年发展目标》。此外，这些机构和它们的股东应当考虑如何进行自我改进，以更好地反映 1945 年以来世界政治经济的变化。这应当结合《蒙特雷共识》协定进行，以扩大和加强发展中国家和转型期国家对国际经济决策和规范制订活动的参与。布雷顿森林机构已采取一些步骤，加强发展中国家的声音和参与。但还需要采取更多步骤，消除发展中国家普遍认为它们在这两个机构中代表性不足的看法。这种看法常常使两个机构的合法性受到怀疑。

移徙

71. 如今，不在原籍国生活的人数比历史上任何一个时期都多，而且今后还会继续增长。移徙给移民本身和接收青壮年劳动力的国家提供了许多机会，尤其还以近些年来激增的侨汇形式，给他们的原籍国带来了许多机会。但移徙也带来了许多复杂的问题。它可以在某一个区域或部门造成失业，同时又在另一个区域或部门造成劳动力短缺和人才外流。如果得不到妥善管理，它还会导致尖锐的社会和政治紧张局势。这些趋势的影响仍有待进一步了解，但我相信，2005 年晚些时候我将收到的国际移徙问题全球委员会的报告，会提供一些有价值的指导。大会将于 2006 年就移徙问题举行高级别对话，这是处理这方面棘手问题的一个重要机会。

F. 执行工作的挑战

72. 2005 年当务之急是充分履行已经作出的承诺，并使现有框架切实运作起来。支撑《蒙特雷共识》的相互负责和相互问责原则是完全正确的，需要转化为行动。九月份的首脑会议必须制订一项行动公约，让所有国家签署，也让所有国家对照公约得到评判。《千年发展目标》不能再是衡量进展情况时偶尔提到的浮动目标。它们必须天天是国家战略和国际援助的考虑因素。2005 年如果没有大胆的突破，为今后几年的快速进展打下基础，我们的目标就无法实现。我们要明白错过这个机会的代价：数百万本可以获救的生命将失去；许多本可以获得的自由将无法得到；而我们将居住在一个更加危险和更加不稳定的世界。

73. 同样地，在一个被暴力冲突分裂或被恐怖主义和大规模毁灭性武器的恐惧所笼罩的世界，在一个人权被践踏、法治被漠视、人民的意见和需求被麻木不仁和不具代表性的政府所忽视的世界，发展轻则会受阻，重则会倒退。所以，就下文

第三和第四节叙述的问题取得进展是实现上述目标的关键，一如发展本身是对长期安全、人权和法治的必要支撑。

方框 4. **非洲的特殊需要**

本报告讨论的问题是全局性的，解决办法也必须是全局性的。但几乎所有问题都对非洲造成了特别重大影响。要实现真正全局性的解决办法，我们就必须承认非洲的特殊需要，正如世界领导人在《千年宣言》中所做的那样。从采取行动实现《千年发展目标》，到加强建设和平和强化国家的集体能力，非洲的特殊需要都是本报告每个部分的重点。

过去五年，非洲有了一些积极的发展。如今，拥有民选政府的非洲国家比以往任何时候都多，非洲的军事政变已经大幅减少。安哥拉和塞拉利昂等国一些久拖不决的冲突，已经得到解决。从乌干达到莫桑比克，许多国家都在经历快速持续的经济复苏及社会复兴。非洲各地的平民百姓都在成立组织，发出自己的声音。

然而，非洲大部分地区，尤其是撒哈拉以南地区，继续悲惨地遭受持久暴力冲突、极端贫穷和疾病的后果。非洲有大约 280 万难民，全世界 2 460 万境内流离失所者中也有整整一半在非洲，他们都是非洲冲突和动乱的受害者。在实现《千年发展目标》方面，非洲继续落后于其他发展中世界。全世界每年因艾滋病而死亡的人数，有四分之三在非洲，妇女受到的影响尤其严重。艾滋病毒/艾滋病在非洲许多国家大范围流行，既是一个人类悲剧，也是发展的一个重大障碍。在全世界每年死于疟疾的 100 多万人当中，大约 90% 在撒哈拉以南非洲，其中大多数是不足五岁的儿童。非洲撒哈拉以南的许多地区继续面临运费高、市场小、农业生产力低下、疾病负担非常沉重、外来技术传播缓慢等重重困难。这一切都使非洲特别难以摆脱长期的贫穷。

如今，非洲国家正以新的力量和决心处理这些问题。它们正制订到 2015 年以前实现《千年发展目标》的有力发展战略。非洲正在建立新的体制结构，包括非洲联盟和非洲发展新伙伴关系，并通过这个新的体制结构，预防、控制和解决暴力冲突，促进善政和民主，并创造有利于非洲经济可持续增长和繁荣的条件。

如同联合王国设立的非洲问题委员会在 2005 年 3 月所报告，为成功开展这些开拓性努力，非洲领导人和非洲人民需要世界其他区域提供特殊支助。国际社会必须对这一需求作出反应，必须本着伙伴合作和休戚与共的精神，向非洲国家和非洲的区域及次区域组织提供实实在在的持续援助。这意味着，要确保持续履行关于减免债务、开放市场和大幅增加官方发展援助的现有和应当作出的承诺。这还意味着，要向维持和平行动提供部队，加强非洲国家在维护人民安全和满足人民需要方面的能力。

三. 免于恐惧的自由

74. 我们在发展领域的执行工作十分薄弱，而在安全方面，尽管许多国家日益感到受威胁，但我们甚至没有达成基本共识，而执行工作即使得以进行，也往往存在争议。

75. 除非我们能够就共同评估这些威胁达成一致，就我们应对这些威胁的义务形成共识，否则，联合国将不能及时向全体会员国以及全世界人民提供安全保障。这样，我们充其量只能向寻求免于恐惧的人提供一点协助。

A. 集体安全远景

76. 会员国对联合国在提供集体安全方面应发挥的适当作用，甚至对我们所面临的最大的威胁的性质都不能取得一致看法，我对此感到震惊，因此在 2003 年 11 月成立了威胁、挑战和改革问题高级别小组。2004 年 12 月，高级别小组提出了题为“一个更安全的世界：我们的共同责任”的报告（A/59/565）。

77. 我完全赞同报告所提出的总体构想以及确立更全面的集体安全概念的理由：这一安全概念不仅可以应对各种新旧威胁，而且顾及各国关切的安全问题。我相信，这一概念可以弥合对安全问题不同看法之间的鸿沟，并在面对今天的困境方面给予我们所需要的指导。

78. 在 21 世纪，对和平与安全威胁不仅包括国际战争和冲突，也包括国内暴力、有组织犯罪、恐怖主义以及大规模毁灭性武器。这些威胁还包括贫穷、致命传染病和环境退化，因为此类威胁可以造成同样的灾难性后果。所有这些威胁都可能大规模地导致死亡或缩短寿命，也可能破坏国家作为国际体系基本单位的地位。

79. 对于什么是最紧迫的威胁，我们的看法因贫富、地理位置和国力而有所不同。然而，我们事实上是没有选择的。今天，要有集体安全，就必须承认，世界每个地区眼里最紧迫的威胁，实际上也是所有地区最紧迫的威胁。

80. 在这个全球化世界上，我们所面临的威胁是相互关联的。富国可以受到穷国所遭到的威胁，强国可以受到弱国的威胁，反之亦然。针对美国或欧洲的核恐怖

袭击，将对整个世界造成毁灭性后果，而在一个缺乏有效医疗保健系统的穷国爆发一种新的恶性大流行病，也会产生同样的后果。

81. 我们必须对这些相互关联的威胁形成新的安全共识，而这一共识的第一项内容必须是：人人享有免于恐惧的权利；对一人之威胁，就是对所有人之威胁。一旦认清这一点，我们就了解，必须应对各种威胁，我们别无选择。我们必须像对付恐怖主义那样，大力防治艾滋病毒/艾滋病，必须像防止武器扩散那样，有效地消除贫穷。我们必须像努力消除大规模毁灭性武器的威胁那样，努力消除小武器和轻武器的威胁。此外，我们必须在早期阶段采取行动，动用所掌握的各种手段，以预防性方式消除所有这些威胁。

82. 我们必须确保各国遵守所签署的安全条约，这样，各方可以继续从中受益。要各国对多边机制抱有信心，并利用多边机制避免冲突，监测工作就必须更加一致，实施工作就必须更加有效，而且在必要时，条约执行工作也必须更加坚定。

83. 这些并非是理论问题，而是迫在眉睫的实际问题。如果我们不能在今年就这些问题达成共识，并就此开始采取行动，那么，我们可能不再有机会。今年，我们必须把握时机，就若干关键政策和机构优先项目采取行动，使联合国成为防止冲突的有效手段。这一向是联合国应有的作用。

84. 我们必须采取行动，确保灾难性恐怖主义永远不会成为现实。这就必须要有新的全球战略，首先是，由会员国对恐怖主义的定义达成协议，并将这一定义纳入一项全面公约之中。此外，各国必须签署、批准、执行并遵守打击有组织犯罪和腐败的全面公约。各国还必须作出承诺，采取紧急措施防止核生化武器落入恐怖集团之手。

85. 我们必须给处理核生化武器威胁的多边框架注入新的活力。这些武器所构成的威胁并不局限于恐怖用途。自推动各国裁军以及防止武器扩散的多边文书签订以来，这些文书对维护国际和平与安全发挥了核心作用。但是，这些文书现在面临着被削弱的危险。必须恢复这些文书的活力，以确保在裁军方面取得持续进展，并应对扩散事件连串发生，尤其是在核领域出现这种情况的可能性日增的问题。

86. 我们必须继续减少战事的频仍和战争的爆发。这就必须像上文第二节提出的那样强调发展，强化提供军事支助和民政支助的手段，因为这些手段是预防和结束战争以及建立持久和平所必需的。对预防、促成和平、维持和平以及建设和平的投入，可以拯救数以百万计的生命。倘若在 1990 年代初期成功地执行了两项和平协定——安哥拉的《比塞塞协定》和卢旺达的《阿鲁沙协定》，我们本可以使近 300 万人就可幸存下来。

B. 预防灾难性恐怖主义

跨国恐怖主义

87. 恐怖主义危及联合国的一切主张：尊重人权、法治、保护平民；民族与国家之间的相互容忍；和平解决冲突。在过去五年里，恐怖主义成为一种日益紧迫的威胁。恐怖集团的跨国网络遍及全球，以实施普遍威胁为共同目标。这些集团表明有意获得核生化武器，造成大规模死亡。只要此类袭击有一次得逞，加上引发的连环事件，我们的世界可能永远改变。

88. 我们打击恐怖主义的战略必须全面，并应以五大支柱为基础：必须着重劝阻人们不要诉诸恐怖主义或支持恐怖主义；必须切断恐怖分子获得资金和材料的来源；必须阻止国家支助恐怖主义；必须发展击败恐怖主义的国家能力；必须捍卫人权。**我敦促会员国以及各地的民间社会组织参加这一战略。**

89. 必须刻不容缓地采取下述措施。

90. 我们必须让所有可能想支持恐怖主义的人们相信，就促进其事业而言，恐怖主义既不是可以接受的方式，也不是有效的方式。然而，由于会员国不能就包括恐怖主义定义在内的一项全面公约达成协议，联合国不能充分发挥其道德权威和谴责恐怖主义的力量。

91. 对所谓“国家恐怖主义”的辩论，现在应当搁置了。国际法已经对国家使用暴力作出周详的规范。抵抗占领的权利，必须根据其真正含义来理解。这一权利绝不包括故意杀害或伤害平民的权利。我完全赞同高级别小组关于界定恐怖主义的呼吁。这一定义将阐明，除现有公约已禁止的行动之外，任何有意造成平民或非战斗员死亡或严重身体伤害的行动，目的在于恐吓人口或强迫一国政府或一个国际组织实施或不实施任何行为的，均构成恐怖主义行动。**我认为，这项提议具有明确的道德力量，因此，我强烈敦促世界各国领导人共同支持这一提议，在大会第六十届会议结束之前缔结一项关于恐怖主义的全面公约。**

92. 我们必须切断恐怖分子获得核材料的来源。这不仅意味着将具有危险性的材料加固、保护，并在可能时予以消除，还意味着实施有效的出口管制。尽管八大工业化国家（8国集团）和安全理事会已为此采取重要措施，我们必须确保这些措施不但得到充分执行，而且相辅相成。**我敦促会员国尽速完成制止核恐怖主义行为的国际公约。**

93. 生物恐怖主义的威胁不同于核恐怖主义的威胁。世界各地数千个实验室不久将有能力生产极具杀伤力的人造病原体。我们应对这一危险的最佳防范措施就是加强公共卫生，上文第二节就此提出的各项建议具有两个优点：这些建议不仅有助于预防自然发生的传染病和祸害，而且有助于加强我们对人为传播的传染病的防范。强化地方卫生体系，是一项需要一代人才能完成的任务。我们在致力于这

项任务时，还必须确保现有全球应对措施的适足性。在监测及应对致命传染病的爆发方面，无论是自然发生的还是可疑的传染病，世界卫生组织全球疫情警报和反应网表现出色。然而，这一出色表现是在资金有限的情况下完成的。**我敦促会员国从我们大家的利益出发，向该网络提供彻底完成任务所需要的资金。**

94. 恐怖分子不对任何人负责，而我们却必须永远牢记我们对全世界公民的责任。在打击恐怖主义的斗争中，我们绝不可损害人权。如果我们损害了人权，恐怖分子就更容易达到其目的之一。如果我们放弃了道德制高点，就恰恰会在恐怖分子招募工作的对象人口中引发紧张情绪、仇恨以及对政府的不信任。**我敦促会员国设立一个特别报告员，就反恐措施同国际人权法的相容性向人权委员会提出报告。**

有组织犯罪

95. 恐怖主义的威胁同有组织犯罪的威胁密切相关；有组织犯罪的威胁与日俱增，影响到各国的安全。有组织犯罪削弱国家力量，阻碍经济增长，使许多内战加剧，经常破坏联合国的建设和平努力，为恐怖组织提供了资助机制。有组织犯罪集团还大量参与非法移民偷渡和武器贩运。

96. 近年来，联合国在建立打击有组织犯罪和腐败的国际标准和规范的框架方面取得重要进展，几项主要公约和议定书已获得通过或生效。然而，这些条约的许多缔约国尚未充分执行这些条约，有时是因为这些国家确实缺乏执行能力。**所有国家应该批准并施行这些公约，同时，还应相互帮助，加强国内刑事司法和法治制度。会员国应该向联合国毒品和犯罪问题办事处提供足够的资金，使其发挥监督公约执行工作的关键作用。**

C. 核生化武器

97. 为控制核技术的危险，同时又驾驭核技术的潜力所作的多边努力，几乎与联合国本身的历史一样悠久。《不扩散核武器条约》¹² 到本月已有 35 年历史，其不可或缺性已经得到证明：该条约不仅降低了核危险，还展现了多边协定在维护国际和平与安全方面的价值。而今，该条约遭遇到条约缔约国第一次退出的情况，面临着因核查和执行问题日多而产生的信任危机和遵守危机。裁军谈判会议本身面临着是否具有实用意义的危机，在一定程度上，这归咎于决策程序失调以及随之产生的瘫痪状态。

98. 必须在裁军和不扩散方面取得进展，而且两者不应彼此牵制。应该承认核武器国家最近为实现裁军所采取的举措。双边协定，包括美国和俄罗斯联邦在 2002 年签署的《削减战略进攻性武器条约》，不仅使数千件核武器得到拆除，还同时赢得了对于进一步大量削减储存的承诺。**然而，核武器国家因其独特的地位而必须承担特殊的责任，它们必须作出更大努力，除其他外，包括进一步削减其拥有的大量非战略性核武器，努力达成规定以不可逆转方式拆除武器的军备控制协定。**

核武器国家还应重申对消极安全保证的承诺。必须迅速对裂变材料禁产条约展开谈判。此外，在促进《全面禁止核试验条约》生效之前，必须继续维持暂停核试爆。我强烈鼓励《不扩散核武器条约》缔约国在 2005 年审议大会上支持这些措施。

99. 核技术的扩散加剧了核制度内部长期存在的紧张局面，这一情况源自以下这一简单的事实：制造民用核燃料所需的技术可以用来研发核武器。降低这一紧张局面的措施，必须直面核扩散的危险，必须考虑到核技术在环境、能源、经济和研究领域的重要用途。首先，必须普遍通过示范附加议定书，以此加强国际原子能机构（原子能机构）的核查权力。第二，尽管不应减少非核武器国家从核技术中获得的收益，我们应该设法制定鼓励办法，促使各国自愿放弃发展本国的铀浓缩能力和钚分离能力，同时又保证向这些国家供应开发和民用用途所必需的燃料。一种办法是作出某种安排，由原子能机构担保以市场价格向民用核技术的用户提供裂变材料。

100. 尽管《不扩散核武器条约》依然是不扩散制度的基础，我们应该欢迎最近为补充该制度所作的努力。这些努力包括安全理事会第 1540（2004）号决议。该决议旨在防止非国家行为者获得核生化武器、技术和材料及其运载工具；自愿参加的防扩散安全倡议。越来越多的国家正在依照该倡议开展合作，防止核生化武器的非法贩运。

101. 如同肩射导弹的扩散可能为恐怖主义所利用一样，高精度增程弹道导弹容易获取这一问题，也是许多国家与日俱增的关切。会员国应各自对导弹及其他核生化武器的运载工具、火箭以及肩射导弹采取有效的出口管制，并禁止向非国家行为者转让任何此类武器或运载工具。安全理事会还应考虑通过一项决议，使恐怖分子更难以获得或使用肩射导弹。

102. 已取得进展的方面应加以巩固。1997 年《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》¹³ 要求所有缔约国彻底消除、销毁化学武器，为完成一个多世纪之前已着手进行的任务提供了一次历史性机会。《化学武器公约》缔约国应再度作出承诺，如期销毁已申报的化学武器储存。我吁请所有国家立即参加该公约。

103. 1975 年《禁止细菌（生物）及毒素武器的发展、生产和储存以及销毁这类武器的公约》¹⁴ 得到很大程度的支持和遵守，并通过近年来的年会得到进一步加强。缔约国应在 2006 年审查大会上巩固这些会议的成果，承诺采取进一步措施加强《生物和毒素武器公约》。我还吁请各国立即参加该《公约》，增加化学防御计划的透明度。

104. 必须进一步努力加强生物安全制度。应该加强秘书长依照大会第 42/37 号决议的授权，调查涉嫌使用生物制剂事件的能力，以吸收最新技术和专业知识；安全理事会应依照安全理事会第 620（1988）号决议的规定利用这一能力。

105. 的确，安全理事会必须更好地了解涉及核生化威胁的一切事项。我鼓励安理会定期邀请原子能机构总干事和禁止化学武器公约总干事就保障监督和核查进程的现状向安理会汇报情况。我本人将同世界卫生组织总干事协商，随时准备利用联合国《宪章》第九十九条授予的权力，提请安全理事会注意威胁国际和平与安全的大规模传染病爆发事件。

D. 减少战争的爆发和战事的频仍

106. 对于联合国来说，最根本的任务莫过于预防和解决血腥冲突。尤其是，预防必须是我们所有工作的中心：从消除贫穷和促进可持续发展；到加强国家管理冲突能力、促进民主和法治以及制止小武器和轻武器流通；以至指导诸如斡旋、安全理事会特派团和预防性部署等预防性业务活动。

107. 会员国必须确保联合国具备适当的结构和足够的资源，以完成这些至关重要的任务。

调停

108. 几乎可以肯定，通过秘书长的“斡旋”帮助和平解决冲突，联合国已防止了许多战争，尽管要证明这一点并不容易。在过去 15 年里，通过调停结束的内战超过了过去两个世纪中的总数，这在很大程度上是因为联合国发挥领导作用，提供谈判机会，进行战略协调以及提供执行和平协定的资源。但是，如果有足够的能力和人员，我们无疑本可以挽救更多的生命。**我敦促会员国为秘书长履行斡旋职能划拨更多的资源。**

制裁

109. 制裁是安全理事会以预防手段处理对国际和平与安全的威胁时可使用的一种极其重要的工具。制裁是战争与文字之间的必要中间地带。在有些情况下，制裁可有助于达成协定。在另一些情况下，可把制裁同军事压力结合起来，削弱和孤立公然违反安全理事会决议的反叛集团或国家。

110. 对交战方，特别是对应受严责的政策负有最直接责任的个人使用金融、外交、军火、航空、旅行和商品制裁，将继续是联合国掌握的一种至关重要的武器。**应通过加强各国实施制裁的能力、建立有充足资源的监测机制，以及减轻制裁造成的人道主义后果，使安全理事会的所有制裁都得到有效的执行和实施。**鉴于往往是在困难的环境中使用制裁，并考虑到近几年来吸取的经验教训，必须仔细地拟定今后制裁制度的结构，尽可能减少对无辜第三方（包括被制裁国平民）造成的苦难，保护所涉方案和机构不受损害。

维持和平

111. 几十年来，联合国作出很大努力来稳定冲突地区的局势，在过去约 15 年中，还通过部署维持和平部队帮助摆脱冲突的国家。联合国和平行动问题小组报告（A/55/305-S/2000/809）的发表，促使我们对维持和平行动管理进行了重要改革。自那时以来，会员国恢复了对联合国维持和平的信任，对维和行动的要求大增，因此联合国目前驻各地特派团的数目超过了以往任何时候。大多数特派团部署在非洲。但我遗憾地说，发达国家越来越不愿意向非洲派遣部队。因此，我们的能力严重紧缺。

112. **我呼吁会员国作出更多的努力，确保联合国具备切实维持和平的能力，与会员国对联合国的要求相称。**特别是，我敦促会员国改进部署备选方案，在联合国安排框架内建立能够迅速部署的战略储备。发展联合国的能力不应与许多区域组织正在作出的令人钦佩的努力相竞争，而应与这些组织合作。例如，欧洲联盟关于建立战斗后备队的决定和非洲联盟关于建立非洲后备能力的决定，是对我们自己的工作极为重要的补充。**确实，我认为向前迈出决定性的一步的时机已经成熟：在维持和平能力方面建立一个环环相扣的系统，使联合国能够同相关区域组织在一种可预测和可靠的伙伴关系中共同努力。**

113. 因为法治是持久和平的一个关键要素，联合国维持和平行动人员和建设和平人员本身负有尊重法律的庄严职责，特别是尊重根据其任务应予帮助的人的权利。最近出现了关于联合国行政官员和维持和平人员行为不当的指控，因此联合国系统应重申其尊重、恪守和执行国际法、基本人权和正当程序基本标准的承诺。我将努力加强对联合国维持和平行动行监督的内部能力，并提醒会员国注意，它们有义务对本国特遣队中在部署国实施犯罪的人提出起诉。**我尤其感到不安的是，据称有联合国维持和平人员对未成年人和其他易受害的人进行性剥削，我已颁布对这种犯罪行为的“零容忍”政策，适用于参与联合国行动的所有人员。我大力鼓励会员国对本国的特遣队也这样做。**

建设和平

114. 令人遗憾的是，一些重大失误使我们在调停和执行和平协定方面的成功记录蒙上了污点。确实，1990 年代一些最严重的暴力惨剧就发生在谈判和平协定之后。1993 年安哥拉和 1994 年卢旺达的情况就是这样。在战争刚结束的所有国家中，大约半数国家在五年内再次陷入暴力。这两点无疑表明：要防止冲突，就必须确保和平协定以持续和可持续的方式得到实施。然而，正是在这个问题上，联合国的体制有很大的漏洞：联合国系统中没有任何机构能有效地处理帮助国家从战争走向持久和平的难题。**因此我建议，为进行这项工作，会员国建立一个政府间建设和平委员会，并在联合国秘书处内建立一个建设和平支助厅。**

115. 建设和平委员会可履行以下职能：在战争刚结束后，改进联合国的持续恢复规划工作，重点是及早建立必要的机构；帮助确保为早期恢复活动提供可预见的资金，其方法包括全面审查各种摊款、自愿捐款和长期供资机制；更好地协调联合国各基金、方案和机构的许多冲突后活动；提供一个论坛，使联合国、主要双边捐助者、部队派遣国、相关区域行为者和区域组织、国际金融机构以及有关国家的政府或过渡政府能够交流各自的冲突后恢复战略的信息，从而使这些战略更加连贯一致；定期审查实现中期恢复目标的进展情况；延长政治上关注冲突后恢复问题的期间。我不认为此种机构应具有预警或监测职能，但如果会员国能够在任何阶段利用建设和平委员会的咨询意见，以及能够请建设和平常设基金协助建立旨在减少冲突的国内机构，包括加强法治机构，那将是很有益的。

116. 我认为，此种机构如果根据冲突的不同阶段先后向安全理事会和经济及社会理事会提交报告，就能最好地把效率同正当性结合起来。应避免同时提交报告，否则会造成重复和混淆。

117. 如果建设和平委员会的核心成员由一些安全理事会成员、同等数目的经济及社会理事会成员、主要部队派遣国以及和平建设常设基金主要捐助者组成，就能取得最大成效。在针对具体国家的行动中，和平建设委员会应使国家当局或过渡当局、相关区域行为者和组织、部队派遣国（若适用）和该国的主要捐助国都参与其工作。

118. 国际金融机构的参与至关重要。我已开始同这些机构讨论，以确定它们能够以何种最佳方式参与，同时适当地尊重这些机构的任务和管理安排。

119. 这些讨论在 2005 年 9 月之前结束后，我会向会员国提出一份更加全面的提议供审议。

小武器、轻武器和地雷

120. 小武器和轻武器的积累和扩散仍然是对和平、稳定和可持续发展的一个严重威胁。自 2001 年通过了《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》¹⁵ 以来，对这个问题的认识增强了，并且有了多项处理这个问题的倡议。现在我们必须开始真正改变现状，确保更好地执行武器禁运措施，加强前战斗人员解除武装方案，谈判一项关于小武器和轻武器的标识和追查问题的具有法律约束力的国际文书和一项防止、打击和消除非法中介活动的国际文书。**我敦促会员国至迟于明年的行动纲领审议大会商定一项关于武器标识和追查的文书，并加速关于非法中介活动的文书的谈判。**

121. 我们还必须继续开展消除地雷祸害的工作。地雷和其他战争残留爆炸物继续在世界将近半数国家杀伤无辜，阻碍整个社区摆脱贫穷的努力。以《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》¹⁶ 修正的第二号议定书¹⁷ 补充的《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁

此种地雷的公约》¹⁸ 现在有 144 个缔约国，确实已使实地情况发生变化。地雷转让基本已停止，过去曾是雷区的大片土地已排清地雷，销毁的储存地雷超过 3 100 万枚。当然，并非所有公约缔约国都全面实施公约，未参加公约的国家的武库中还储存着大量地雷。**因此，我促请缔约国充分履行义务，并吁请尚未加入公约和议定书的国家尽早加入。**

E. 使用武力

122. 最后，我们应当达成共识的一个关键部分是，必须就可以在何时以何种方式使用武力维护国际和平与安全的问题达成协议。近几年来，会员国在这个问题上分歧很大，在以下问题上有不同的观点：国家是否有权为先发制人而使用军事力量，对紧迫威胁采取自卫行动；国家是否有权为预防目的而使用军事力量，对潜在威胁或非紧迫威胁采取自卫行动；以及国家是否有权——或有义务——为保护目的使用军事力量，以使其他国家的公民免遭灭绝种族或类似罪行之害。

123. 如果联合国要按照其宗旨成为解决分歧的论坛，而不只是表现分歧的舞台，就必须在这些问题上达成协议。而我认为，本组织目前的《宪章》为我们所需的相互理解提供了良好的基础。

124. 第五十一条充分涵盖了紧迫威胁的情况，并维护主权国家对武力攻击进行自卫的自然权利。律师们早就认识到其中包括即将发生的攻击和已发生的攻击。

125. 在威胁并非紧迫而是潜在的情况下，《宪章》充分授权安全理事会使用军事力量，包括为预防目的使用军事力量，以维护国际和平与安全。至于灭绝种族、族裔清洗和其他类似危害人类罪，这些不也是对国际和平与安全的威胁？人类难道不应依赖安全理事会给予保护？

126. 我们的任务不是寻求取代安全理事会的权力来源，而是要安理会更好地发挥作用。在考虑是否核可或认可使用军事力量时，安理会应就以下问题取得共同看法：如何衡量威胁的严重性；拟议的军事行动的适当目的；不使用武力的手段有无可能遏制威胁；军事办法与面临的威胁是否相称；是否有合理的成功可能性。承诺以这样的方式来说明采取军事行动的理由，安理会的审议工作就可以更加透明，其决定更可能得到各国政府和世界舆论的尊重。**因此我建议安全理事会在决定是否核可或授权使用武力时，通过一项决议，阐明这些原则，说明以这些原则为指导的意图。**

四. 尊严生活的自由

127. 会员国在《千年宣言》中表示，它们将不遗余力地促进民主，加强法治，并尊重国际公认的所有人权和基本自由。同时，它们认识到，尽管免于匮乏和恐惧的自由不可或缺，但仅有这些自由还不够。人人有权享有尊严，得到尊重。

128. 保护和促进法治、人权及民主等普遍价值观，本身就是目标。同时，这些价值观也是一个公正、充满机遇、稳定的世界不可或缺的。除非以尊重人的尊严为坚实基础，任何安全议程和发展行动都不会成功。

129. 就已编纂的法律而言，我们这一代人继承的财富最多。我们有幸拥有的，不啻一项国际人权宪章，其中有保护最弱者，包括冲突受害者及受迫害者的庄严规范。我们还有一整套国际规则，所涉领域包罗万象，从贸易到海洋法，从恐怖主义到环境、从小武器到大规模毁灭性武器，不一而足。惨痛的教训使我们更清醒地认识到，必须将人权和法治方面的规定写入和平协定，并确保加以实施。一些更惨痛的教训使我们真切地认识到，任何法律原则，甚至主权，都不应成为掩盖灭绝种族罪、危害人类罪及大规模苦难的幌子。

130. 但我们的宣言如果不付诸实施，就是一纸空文。没有行动，我们的承诺就毫无意义。听到政府的空袭声，看到杀人不眨眼的武装分子身影时，村民们就会吓成一团。对他们来说，日内瓦四公约的规定，如果得不到执行，就不能带来任何安慰，而国际社会在反思十年前卢旺达令人发指的事件时作出的“永远不再”让这种事件发生的庄严承诺，就更不值一提了。对于遭受虐待的囚犯来说，各项禁止酷刑条约只能令人寒心，何况国际人权机制给行为人以可乘之机，使他们能够在位高权重的朋友背后藏匿。深受战争之苦的人民在和平协定签署后总会满怀新的希望，但当他们在建立法治政府方面看不到任何具体进展，反而看到军阀和帮派头目大权独揽，一手遮天，他们就会再次迅速陷入绝望。对于从未选举统治者的人来说，对于看不到丝毫改观迹象的人来说，各国在《千年宣言》中作出的加强国内民主的庄严承诺就只是空话。

131. 为了推行大自由，联合国及其会员国必须加强过去 60 年已经大为推动的规范性框架。更重要的是，我们必须采取具体步骤，减少有选择适用、任意执行以及破坏规定却不承担后果的现象。通过这些步骤，《千年宣言》中的各项承诺将获得新的生命力。

132. 因此我认为，应在 2005 年作出决定，帮助巩固国际法治和各国内部的法治，提高联合国人权机制的地位并改善其架构，更直接地支持世界各国为建立和深化民主而进行的努力。我们必须采取行动，接受并履行对大规模暴行的潜在和实际受害者的“保护责任”。在尊重个人尊严方面，各国政府往往口惠而实不至。现在，各国政府应对自己的公民负责，而且彼此负责。我们必须从立法时代迈入执法时代。我们宣称的原则和共同利益，要求我们不折不扣地做到这一点。

A. 法治

133. 我坚信，每一个在国内宣称实行法治的国家，在国外也必须尊重法治。每一个坚持在国外实行法治的国家，在国内也必须实行法治。确实，《千年宣言》重申了所有国家对法治的承诺，将法治视为促进人类安全和繁荣的一个极其重要

的框架。然而在许多地方，政府及个人仍在违背法治，而且往往自己不需承担后果，却给无权无势者和弱势群体带来致命后果。另外，由于我们的促成和平机构及履约监测机制软弱无力，还有一些人（如武装集团和恐怖分子）毫不掩饰地表示不受法治约束，甚至公然嘲弄法治。仅有法治的概念是不够的。一方面，必须制定新的法律，另一方面，现有的法律必须付诸实施，而且我们的机构必须有更好的手段来加强法治。

134. 言词与现实的差距，宣言与行动的差距，在国际人道主义法领域中表现得最为明显，其后果也最为致命。在国际社会面临灭绝种族和大规模侵犯人权事件时，联合国若袖手旁观，任其肆虐，并给成千上万的无辜百姓带来灾难性后果，那肯定是错误的。多年来，我一直在提请各会员国关注这一问题。在卢旺达灭绝种族事件十周年之际，我提出了预防灭绝种族罪的五点行动计划。计划强调，必须采取行动预防武装冲突，采取有效措施保护平民，采取司法措施打击有罪不罚现象，通过设立防止灭绝种族罪问题特别顾问进行预警，而且必须在发生或即将发生灭绝种族行为时迅速采取果断措施。但要预防暴行，并确保在面对大规模侵犯人权事件时国际社会迅速采取行动，需要做的事情还很多。

135. 干预和国家主权问题国际委员会以及最近由来自世界各地 16 名成员组成的威胁、挑战和改革问题高级别小组，都赞同“新的规范，即集体负有提供保护的责任”（见 A/59/565，第 203 段）。虽然我清楚这一问题的敏感性，但我坚决赞同这种做法。**我认为，我们必须承担起保护的责任，并且在必要时采取行动。**这一责任首先在于每个国家，因为国家存在的首要理由及职责就是保护本国人民。但如果一国当局不能或不愿保护本国公民，那么这一责任就落到国际社会肩上，由国际社会利用外交、人道主义及其他方法，帮助维护平民的人权和福祉。如果发现这些方法仍然不够，安全理事会可能不得不决定根据《联合国宪章》采取行动，包括必要时采取强制行动。与其他情况一样，安理会应当遵循上文第三节所述的各项原则。

136. 必须通过普遍参与多边公约加强对法治的支持。目前，许多国家仍未参加多边公约框架。这种情况甚至使一些重要公约无法生效。五年前，我设立了一个专门机制，供各国用来签署或批准我作为保存人的条约。事实证明，这一做法极为成功。此后每年都举办条约活动。今年条约活动的重点是 31 项多边条约。这些条约有助于我们应对各种全球挑战，重点是人权、难民、恐怖主义、有组织犯罪和海洋法。**我要特别敦促各位领导人批准并执行与保护平民有关的所有条约。**

137. 我们为帮助一些国家摆脱暴力时期所作的所有努力能否成功，取决于各国法律和司法机构的效力。然而，联合国、其他国际组织及成员国政府仍然没有足够的资源和手段支持此类机构。正如我在关于冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法问题的报告（S/2004/616）中所概述，我们缺少适当的评估和规划能力，在实地和总部都是如此。因此，我们提供的援助往往是零碎而缓慢的，与最终目标

很不相称。为了有助于联合国充分发挥在这一领域的潜力，我打算在拟议的建设和平支助厅内专门设立一个主要由联合国系统现有工作人员组成的法治援助股（见第四节），负责协助各国努力在冲突中和冲突后社会重建法治。

138. 司法是法治的一个关键部分。在这方面已取得巨大进展，国际刑事法院已经建立，前南斯拉夫问题和卢旺达问题两个特设法庭在继续工作，在塞拉利昂已成立混合法庭，而且希望不久在柬埔寨能成立这种法庭。其他重要举措包括设立专家委员会和调查委员会，例如已为达尔富尔、东帝汶及科特迪瓦问题设立此种委员会。然而有罪不罚现象仍然给国际人道主义法领域取得的进展蒙上了阴影，因为公然普遍侵犯人权的现象仍继续不断，造成了许多悲惨后果。为了替暴行受害者开辟更多的补救渠道，并阻止骇人听闻的事件进一步发生，我鼓励会员国同国际刑事法院及审理战争罪的其他国际法庭和混合法庭充分合作，并应这些机构的要求向其移交被告人。

139. 国际法院是裁判国家间争端的国际体系的核心。近年来，法院受理案件数量大增，尽管解决了一些争端，但资源仍然十分匮乏。因此，必须考虑如何加强法院的工作。我敦促尚未承认国际法院强制管辖权的国家承认其强制管辖权，而且尽量全面承认，或至少在具体情形下承认法院的强制管辖权。我还要敦促各方考虑并更好地利用法院的咨询职能。还应与诉讼国合作采取措施，改进法院的工作方法，缩短诉讼程序的时间。

B. 人权

140. 人权对穷人和富人一样至关重要，而保护人权对发展中世界和平与繁荣的重要性，不亚于对发达世界安全与繁荣的重要性。在处理人权问题时，将人权与安全和发展等目标对立起来是错误的。极端贫穷和恐怖主义从公民手中夺走的是人权。如果我们在与这些恐怖现象作斗争时剥夺人权，便只能削弱我们与这些现象作斗争的能力。制定以保护人权为基础的战略，对于我们的道德权威和行动的实际效力都至关重要。

141. 联合国自成立以来，一直决心为创建一个以对人权普遍尊重为基础的和平、公正的世界而奋斗。五年前的《千年宣言》重申了这一使命。但是，国际人权保护系统如今不胜负荷。因此，必须进行改革，使联合国能在其各项工作中，保持长期在高级别处理人权问题。

142. 一些重要的改革已经展开。自《千年宣言》发表以来，联合国人权机构已扩大保护工作、技术援助以及向各国人权机构提供的支助，因而国际人权标准在许多国家得到了更好的执行。去年，我启动了“行动 2”。所谓“行动 2”，是一个全球方案，旨在使联合国机构间国家工作队有能力在会员国提出请求时同会员国合作，支持会员国的人权促进和保护系统。这一方案现在急需更多的资源和工

作人员，联合国人权事务高级专员办事处也需增强其对国家工作队进行培训的能力。

143. 然而，在基本的保护原则遭到蓄意违反的地方，技术援助和长期机构建设没有任何价值，或者价值甚微。如果在危机发生时能够派遣更多人权工作者开赴实地，就能为联合国各机构提供更及时的信息，并可在必要时让有关方面紧急关注须采取行动的局势。

144. 安全理事会日益频繁地邀请高级专员向安全理事会介绍具体局势，这表明现在大家进一步认识到，必须在关于和平与安全的各项决议中考虑人权问题。人权事务高级专员必须在安全理事会以及拟议的建设和平委员会的审议活动中，特别是在安全理事会各项决议有关规定的执行方面，扮演更积极的角色。确实，在本组织的整个工作中，都应将在人权纳入决策和讨论。人权“主流化”的概念近年来受到更多的重视，但尚待在关键的政策和资源决策中得到充分体现。

145. 上述情况都说明必须加强人权事务高级专员办事处。高级专员在应对危机、建设国家人权能力、支持千年发展目标以及解决冲突等方面的作用已扩大，但人权高专办应对国际社会面临的众多人权问题的手段仍严重不足。会员国既已宣称对人权的承诺，就必须提供相应的资源，加强高专办履行重要职责的能力。我已请高级专员在 60 天内提出一项行动计划。

146. 高级专员及高专办必须参与联合国所有活动。但是，只有在人权机构的政府间基础十分牢固时，才能做到这一点。因此，我将在下文第五节中提议改造人权委员会，这一机构应当成为联合国人权系统的支柱。

147. 但是，各人权条约机构也必须大大增强效力，并能对侵犯人权行为作出更及时有效的反应，而维护人权正是这些机构的法定任务。条约机构系统仍鲜为人知；许多国家不及时提出报告，甚至根本不提出报告，而且提出报告的要求也多有重复之处，这常常使该系统的作用受到影响。有关建议执行不力，也进一步削弱了该系统。应当敲定并执行所有条约机构的统一报告准则，使这些机构能够作为一个统一的系统运行。

C. 民主

148. 大会于 1948 年通过的《世界人权宣言》阐述了民主的基本要素。自通过以来，该宣言激发了世界各地的制宪活动，并为全球最终接受民主这一普遍价值观作出了重大贡献。选择统治方式及统治者的权利，应当是所有人有生俱来的权利，而普遍实现这一权利应成为致力于大自由事业的联合国的核心目标。

149. 在《千年宣言》中，每个会员国都承诺要提高贯彻民主原则和推行民主体制的能力。同年，大会通过了一项关于促进和巩固民主的决议。²⁰ 已有 100 多个国家签署《民主共同体华沙宣言》（见 A/55/328，附件一）。共同体于 2002 年核

准了《汉城行动计划》（见 A/57/658，附件一）。该行动计划列述了代议制民主的基本要素，并提出了促进代议制民主的措施。世界许多地区的区域组织也将促进民主视为一项核心工作。现在，推动民主施政的全球和区域民间社会组织已经形成一股强大的力量，这一点也令人鼓舞。这一切都强化了一项原则，即民主不专属于任何国家或区域，而是一项普遍权利。

150. 但承诺必须付诸行动，而要维护民主，我们就必须保持警觉。对民主的威胁绝对没有消失。我们一再看到，走向民主的过渡往往如履薄冰，举步维艰，甚至会遭受严重挫折。联合国支持新兴民主国家，向它们提供法律、技术、财政援助及咨询，以此向各会员国提供协助。例如，联合国已向越来越多的国家提供具体的选举支助，并且这种支助往往是在这些国家历史上的决定性时刻向其提供的。仅去年一年，联合国就向 20 多个国家，包括阿富汗、巴勒斯坦、伊拉克和布隆迪提供了这种支助。同样，本组织还在整个发展中世界开展改善施政的工作，并在战患国家重建法治和国家机构，这对于确保民主体制的确立和经久不衰都至关重要。

151. 在全世界促进和巩固民主体制以及推行民主做法方面，联合国比其他任何一个组织都做得多，但这一事实鲜为人知。由于我们的工作化整为零，分散在不同部门进行，因此工作的影响力受到削弱。现在我们应当化零为整。但我们在一些关键领域的能力存在严重空白。必须对这方面的工作进行更好的总体协调，并更有效地筹集资源。联合国不应将自己的作用限于制定规范，而应扩大对会员国的帮助，从而进一步扩大和深化全世界的民主趋势。为此，我支持在联合国设立民主基金，**以便向设法建立或加强民主体制的国家提供援助。而且，我打算在联合国开发计划署民主施政工作与秘书处政治事务部选举援助司的工作更明确地联系起来，确保我们在这一领域的活动得到更好的协调。**

152. 在第二至第四节中，我概述了在新世纪推进大自由事业所面临的各种相互关联的挑战。我还表明我认为共同应对措施应有的基本要素，并列明了我认为联合国应获得更多资源作出应有贡献的诸多领域。在下文第五节中，我将专门详述我认为必须进行的具体改革。没有这些改革，我们的组织就不能在制定和执行针对各类全球问题的集体应对措施方面发挥应有的作用。

五. 加强联合国

153. 我在本报告中强调，《宪章》所载的联合国宗旨和原则，今天与 1945 年一样有效并且切合实际，现在是将其付诸实施的宝贵良机。然而，虽然宗旨应当坚定，原则应当永恒，但是实际做法和体制必须与时俱进。要使联合国成为对会员国、对世界各国人民有用的机构，能够应对上文第二至第四节所述的挑战，就必须根据 21 世纪的需要和环境而全面调整。它不仅要对各国开放，还要对民间社会开放，因为各国和民间组织在世界事务中发挥越来越重要的作用。联合

国的力量源泉应当是它包容广泛的伙伴关系，有能力在所有问题上使这些伙伴形成切实有效的变革联盟，为追求大自由而采取必要的行动。

154. 联合国这个组织显然是另一个时代建立起来的。同样我们现在的工作方法也并非都适应今天的需要。所以，各国元首和政府首脑在《千年宣言》中承认，必须加强联合国，使它在进行优先工作时，是一个更具实效的机构。

155. 自从我 1997 年就任秘书长以来，我的一项主要优先工作就是改革联合国的内部结构与文化，使本组织对各会员国和世界各国人民更有用。我们已经取得不少成绩。今天联合国的结构比较精简，工作方法比较有实效，各种方案获得较好的协调，在许多领域同民间组织和私营部门建立了工作伙伴关系。在经济和社会领域，千年发展目标是整个联合国系统的共同政策框架，甚至是整个国际发展界的共同政策框架。今天联合国维持和平特派团的设计比过去好得多，对防止战事复发和奠定长期和平基础的许多不同任务，有了更全面的理解。我们还同各种各样的非国家行为者建立了战略伙伴关系，它们对全球的安全、繁荣、自由可以作出重大贡献。

156. 但是还需要更多的改革。现在的情况是，联合国系统各机构治理结构不同，任务规定重复，而任务规定反映过去而不是当前的优先需要，这一切削弱了我们的效力。必须赋予主管实际权力，使他们能够把联合国的工作同会员国核可的目标完全吻合。我希望，这些目标就是在本报告中简述的目标。我们还需要使秘书处更专业化，让工作人员和管理层更严格地对他们的工作业绩负责。我们也必须确保联合国在各国的代表和工作以及在整个联合国系统内的工作，特别是在经济社会领域的工作，更具协调性。

157. 但是，改革要产生实效，就不能限于行政部门。现在应该让联合国的政府间机构也焕发新的生机。

A. 大会

158. 《千年宣言》重申大会是联合国的主要议事、决策和代表机构，具有核心地位。特别是大会有权审议和通过预算，并且选举其他议事机构的成员，包括安全理事会理事国。因此，会员国对大会威望降低和对联合国工作的贡献减少，当然很关切。大会威望下降的现象必须扭转，但是只有在大会更具实效时，威望才能恢复。

159. 近年来大会以协商一致方式通过的决议不断增加。如果这说明会员国真正团结一致对付全球挑战，本来是一个好现象。遗憾的是，协商一致（往往解释为需要全体赞成）本身已经成为一种目的。首先是在各区域集团，然后在全体会议中争取达成协商一致。这不是调和会员国利益的有效办法，而使大会流于空泛，放弃了采取行动的一切认真努力。即使有真正的辩论，也往往针对程序问题而不

针对实质问题，很多所谓决定只是反映各种迥然不同意见之间最低程度的共同点。

160. 会员国多年来都认为，大会需要精简程序和结构，以便改进议事程序并提高实效。已经采取了许多微小的步骤。现在，各种会员国已经提出使大会“恢复活力”的新建议。**大会现在应当采取果敢措施，使其工作合理化，加快议事过程，精简议程和委员会结构、简化进行全会辩论和请求提出报告的程序，并加强大会主席的作用和权力。**

161. 大会现在讨论的议程很广泛，内容包罗万象，但是问题往往重复。**应当将重点放在大会的实质性议程上，集中处理当今的重大实质性问题，如国际移徙和辩论已久的关于恐怖主义的全面公约。**

162. 大会还应当同民间社会更积极地来往，这反映民间社会十年来迅速增加与联合国的互动，现在已经参加联合国大多数工作。的确，只有民间社会与各国政府充分互动，联合国的目标才能达到。联合国与民间社会关系问题知名人士小组是我在 2003 年任命的。小组为改进我们同民间组织的工作提出了许多有用的建议。我已经把小组的报告（A/58/817 和 Corr. 1）连同我的意见推荐给大会。**大会应当就这些建议采取行动，建立机制，以便大会有计划地同民间社会密切互动。**

163. 大会还需要审查其委员会结构、各委员会发挥职能的方式、对委员会的监督，以及委员会的产出。大会需要有一个机制，检查下属各委员会的决定，以避免过多地给联合国提出资金无法到位的任务规定，避免让目前对预算和对秘书处内员额分配微观管理的问题继续下去。如果大会不能解决这些问题，就不会具备为会员国切实服务所必需的重点和灵活性。

164. 应当明确指出，除非会员国最高层面认真重视大会，并且责令其代表参与辩论，以期切实取得积极结果，否则上述任何一点都无法做到。如果他们做不到，大会的绩效会继续令他们失望，对此，他们不应该感到奇怪。

B. 各理事会

165. 联合国创始人给联合国创设了三个理事会，每一个理事会在各自领域负主要责任：安全理事会、经济及社会理事会和托管理事会。多年来，三者的责任分工，越来越不平衡：安全理事会的权力越来越大，特别是冷战结束以来，各常任理事国目标更加统一，但是安理会的权力受到质疑，因为它的成员组成已经过时，代表性不足；经济及社会理事会往往落到全球经济和社会治理的边缘地位；托管理事会已经成功完成职能，现在纯粹是有名无实。

166. 我认为，我们需要恢复平衡，三个理事会分别负责：(a) 国际和平与安全；(b) 经济和社会问题；(c) 人权，提倡人权历来是联合国的宗旨之一，但是现在

显然需要更有实效的运作结构。这三个理事会的任务应是推动审议会员国首脑会议和其他会议提出的议程，并且应成为可以适当讨论安全、发展、公正问题的全球论坛。前两个理事会已经存在，但是需要加强。第三个论坛需要彻底革新，需要将目前的人权机制升格。

安全理事会

167. 所有会员国依照《联合国宪章》，都承认安全理事会负有维持国际和平与安全的主要责任，并且同意遵守安理会的决定。因此，安理会必须有能力履行责任，其决定应当得到全世界尊重，这不仅对联合国而且对全世界都至关重要。

168. 在《千年宣言》中，所有国家决心加紧努力，“全面改革安全理事会的所有方面”（见大会第 55/2 号决议，第 30 段）。这反映了大多数国家久已有之的看法，那就是：安理会的成员组成必须改变，使它更广泛地代表整个国际社会，并反映当今地缘政治的现实，使之在世人的眼里更具合法性。安理会的工作方法也需要改革，使它更有效率，更有透明度。安理会不但必须更具代表性，并且要在需要采取行动的时候更有能力、也更愿意采取行动。兼顾这两个必要条件，是任何改革建议必须通过的严峻考验。

169. 两年前我宣布，我认为，不改革安全理事会，联合国的任何改革都不会彻底。我仍这样认为。安全理事会必须基本反映当今世界力量的现实。所以，我赞成威胁、挑战和改革问题高级别小组报告（A/59/565）中关于安全理事会改革所提出的立场：

(a) 依照《宪章》第二十三条，改革应扩大在财政、军事和外交上对联合国贡献最大的国家，具体而言，在缴纳联合国分摊预算款项、参与已获授权的和平行动、对联合国在安全和发展领域开展的自愿活动的贡献、对支持联合国目标和任务的外交活动的贡献最大的国家，更多地参与决策。对发达国家来说，实现把国内生产总值的 0.7% 用作官方发展援助的商定目标或在这方面取得重大进展，应是这种贡献的一个重要标准；

(b) 改革应让更能代表广大会员国、特别是代表发展中国家的国家参加决策进程；

(c) 改革不应损害安全理事会的效力；

(d) 改革应加强安理会的民主性和责任性。

170. 我敦促会员国考虑报告中建议的两个选择：方案 A 和方案 B（见方框 5），会员国应议定在 2005 年 9 月首脑会议前就这个重要问题作出决定。会员国最好能以协商一致方式作出这项至关重要的决定。但如果会员国无法达成协商一致意见，这种局面绝不能成为推迟行动的借口。

方框 5**安全理事会的改革：方案 A 和方案 B**

方案 A 增加六个没有否决权的常任理事国席位和三个任期两年的非常任理事国席位，按主要区域分配如下：

区域	国家数目	常任理事国 席位(任期 不间断)	拟设立的新 常任理事国 席位	拟设立的任期 两年理事国 席位(不可 连任)	共计
非洲	53	0	2	4	6
亚洲及太平洋	56	1	2	3	6
欧洲	47	3	1	2	6
美洲	35	1	1	4	6
方案 A 共计	191	5	6	13	24

方案 B 不增加常任理事国席位，但新增八个任期四年并可连任的理事国席位，并新增一个任期两年（不可连任）的非常任理事国席位，按主要区域分配如下：

区域	国家数目	常任理事国 席位(任期 不间断)	拟设立的任期 四年并可连任 理事国席位	拟设立的任期 两年理事国 席位(不可 连任)	共计
非洲	53	0	2	4	6
亚洲及太平洋	56	1	2	3	6
欧洲	47	3	2	1	6
美洲	35	1	2	3	6
方案 B 共计	191	5	8	11	24

经济及社会理事会

171. 《联合国宪章》赋予经济及社会理事会各种重要职能，包括协调、政策审查和政策对话。在当今这个全球化时代，理事会的多数职能看来比任何时候都至关重要。1990 年代各次首脑会议和大型会议已经产生全球化时代的联合国发展议程。联合国比任何时候都更有必要在这个领域制订并执行协调一致的政策。一般认为，经社理事会的职能最适合应对这些挑战，但理事会迄今尚未在这些方面发挥应有的作用。

172. 1945 年，《宪章》制订者没有赋予经济及社会理事会执行权力。他们前一年在布雷顿森林商定创设强大的国际金融机构，并期望除了各专门机构外，设立一个世界贸易组织，作为补充。所以他们显然有意分散国际经济决策权。但是，这恰恰使经济及社会理事会可以发挥的协调者、召集者、政策对话论坛、共识促

成者的作用更为重要。它是《宪章》明确授权协调专门机构工作并同非政府组织协商的唯一联合国机构。一系列职能委员会和区域委员会在经社理事会主持下开展工作，而这些委员会日益注重实现发展目标。

173. 经济及社会理事会近年已经在对这些优势善加利用，例如通过每年同贸易和金融机构举行高级别特别会议牵线搭桥，并设立了一个独特的信息和通信技术工作队。经社理事会还建立国别小组，有助于将安全与发展问题挂钩。

174. 这些举措已有助于加强各种行动者之间的统筹协调，但是存在的差距仍显而易见。

175. 第一，越来越需要将各次世界会议和首脑会议所产生的联合国发展议程加以整合、协调，并审查其执行情况。**为此，经济及社会理事会应举行年度部长级会议，评估实现议定发展目标特别是千年发展目标的进展情况。**这些评估可以用成员国的同侪进度审查报告为基础，并得到联合国各机构和区域委员会的支助。

176. 第二，需要审查国际发展合作的趋势，增进不同行动者发展活动间的协调性，加强联合国系统规范工作和业务工作之间的联系。**为弥补这一空白，经济及社会理事会应充当高级别发展合作论坛。论坛可由理事会高级别部分转变而成，每两年举行一次会议。**

177. 第三，每当出现经济上、社会上的挑战、威胁和危机时，必须随时予以处理。**为此，经社理事会应视必要及时举行会议，评估对发展的威胁，如饥荒、流行病和严重自然灾害，并推动以协调一致的方式应付这些威胁。**

178. 第四，有必要系统地监测并处理冲突的经济和社会层面问题。经济及社会理事会通过设立国别特设咨询小组，设法承担这项必要工作。但是，鉴于长期恢复、重建、和解工作规模之大，难度之高，临时安排是不够的。**经社理事会应与拟议的建设和平委员会合作，将理事会的冲突后管理工作正规化。理事会还应加强同安全理事会的联系，以促进结构性预防工作。**

179. 最后，经济及社会理事会的规范制订和战略决策作用，显然不同于各种国际机构理事会的管理和决策作用。我希望经社理事会开始发挥领导作用，推动订立一项全球发展议程，以便对联合国全系统这个领域各类政府间机构的工作提供指导。

180. 要执行上述所有建议，就要求经济及社会理事会有一个发挥职能所需的新的、更灵活的结构，而未必受目前各“部分”和“实质性会议”年度会议日历的限制。此外，经社理事会需要一个有实效、有效率、有代表性的政府间机制，以便与金融和贸易领域各机构的对口部门互动。为达到这一目的，有两个方式：或扩大主席团，或建立各区域得到均衡代表的执行委员会。

拟议的人权理事会

181. 人权委员会已经为国际社会订立了具有普遍性的人权框架，包括《世界人权宣言》、两项国际盟约²¹和其他核心人权条约。委员会年会提请公众注意人权问题和有关辩论，提供一个拟订联合国人权政策的论坛，并建立了一套独特的独立专家制度，以及按专题和国别观察和分析尊重人权情况的特别程序。委员会同数以百计的民间社会组织密切互动，有机会同民间社会合作，而这种机会是其他任何机构所不具备的。

182. 然而，委员会执行任务的能力，却因信誉和专业精神低落而日益受到影响。特别是，各国竞相成为成员国，目的不是加强人权，而是保护本国免遭批评，或者批评他国。结果，委员会“信誉赤字”扩大，给整个联合国系统的声誉蒙上阴影。

183. **如果联合国想满足全球各地人们的期望，甚至说联合国要象对待安全和发展问题那样认真对待人权问题，那么会员国就应当同意将人权委员会改成一个规模较小的常设人权理事会。**会员国必须决定，是让人权委员会成为联合国的一个主要机构，还是成为大会的一个附属机构。不论成为哪一种机构，其成员由大会出席并参加表决的会员三分之二多数直接选举产生。创建这个理事会将赋予人权问题更崇高的地位，符合人权在《宪章》内所占的首要位置。会员国应当就该理事会成员的组成和任期作出决定。当选的理事会成员应承诺遵守最高的人权标准。

C. 秘书处

184. 一个能力强、效力高的秘书处对于联合国的工作必不可少。由于本组织的需要已发生变化，秘书处也必须有变化。这就是为什么我在 1997 年启动了秘书处结构改革一揽子计划，2002 年接着又实行了一套管理和技术性改进措施，目的是使本组织的工作方案重点更明确，规划和预算编制制度更简单，并使秘书处能够提供更好的服务。

185. 我感到高兴的是，大会给予这些变革措施广泛的支持。我相信这些措施提高了我们不负众望完成工作的能力。由于改变了预算编制、采购、人力资源管理以及支持维持和平特派团的方式，我们现在以崭新方式开展业务。但这些改革还不够。如果联合国想真正有效，秘书处就必须彻底转变。

186. 有权作出决定的机关，主要是大会和安全理事会，在指派任务给秘书处时，必须注意提供完成任务所需的充足资源。另一方面，必须加强管理层的问责制，加强政府间机构监督管理层的能力。联合国须满足世界各地迅速变化的业务需要。要管理这样一个组织，秘书长及其管理人员，必须获得所需的酌处权、手段、权力和专家协助。同样，会员国必须有必要的监督工具，使秘书长真正对自己的战略和所发挥的领导作用负责。

187. 会员国在确保更新本组织的任务方面也要发挥中心作用。**我因此请大会审查所有已执行五年以上的任务授权，以确定是否仍然真正需要有关活动，或者是否可根据新出现的挑战重新分配已拨给这些活动的资源。**

188. 今天的联合国工作人员必须：(a) 适应 21 世纪新的实质性挑战；(b) 具有管理复杂的全球性业务的实力；(c) 承担责任。

189. 首先，我正在采取措施调整秘书处的结构，以配合本报告列明的优先事项。这将需要设立一个建设和平支助厅，加强对调解（我的斡旋职能）和对民主与法治的支持。此外，我打算任命一名秘书长科学顾问，负责就政策事项提出前瞻性战略科学咨询意见，以调动联合国系统内以及广大科技和学术界的科技专门人材。

190. 在新领域内取得真正进展，需要具备足以迎接新挑战的技能和经验工作人员，也需要加倍努力，保证达到《宪章》第一百零一条第三项规定的“效率、才干及忠诚之最高标准”，以及“在征聘办事人员时充分注意地域上之普及”，而且我们今天必须加上一条，即确保男女工作人员之间的合理平衡。尽管现有的工作人员必须有合理的机会在本组织内发展，但我们不能继续依赖同样一批工作人员来满足我们所有的新需要。**我因此请求大会授权并提供资源，实行一次工作人员有偿离职方案，以便补充新血，调整工作人员，满足当前的需要。**

191. 第二，必须赋予秘书处开展工作的权力。高级别小组建议我再任命一名常务副秘书长，以改善和平与安全问题的决策过程。但我决定设立一个内阁式决策机制（行政权力大于目前的高级管理小组），以改善政策和管理。该机制将由一个小规模的内阁秘书处提供支持，确保决策工作的前期准备和后续安排。通过该机制，我希望能够确保决策过程重点更明确、更有秩并且更加负责。这一机制本身不足以确保对这样一个复杂组织在全世界的业务进行有效管理，但应该起到促进作用。秘书长作为联合国的行政首长，必须拥有更大的管理权和灵活性，需要有能力和需要调整人员编制，而不受到不必要的制约。我们的行政系统需要彻底现代化。因此，我请会员国与我一道对现行预算和人力资源规则进行全面审查。

192. 第三，我们必须继续加强秘书处的透明度和问责制。大会规定会员国可以要求查阅内部审计报告，从而向提高透明度迈出了重要一步。我正在研究是否有其他种类的资料可例行提供给会员国。我正在成立一个管理业绩委员会，确保高级官员对本人的行为以及本单位取得的业绩负责。另外还在进行其他一些内部改进，目的是把我们的管理制度和人力资源政策与其他全球性公共和商业组织的最佳做法接轨。**为了进一步改进问责制和监督，我已经提议大会授权全面审查内部监督事务厅，以期加强该厅的独立性和职权、专门技术和能力。我希望大会迅速就这一提议采取行动。**

D. 全系统的协调性

193. 除秘书处外，联合国系统的各基金、方案和专门机构在处理各种全球问题方面有着独特的专长和丰富的资源。联合国本身是这样，联合国系统的其他机构也是这样。各组织都必须对各自的理事机构和服务对象承担明确责任。

194. 令人欣喜的是，随着需求的不断增加，几十年来联合国系统的成员以及活动范围和规模日益扩大。但是，由此引起的一个副作用是，系统内部各机构的任务和行动常常严重重叠，而且必要的资金严重短缺。

195. 为解决其中的一些问题，我在任期内进行了两次重大改革。我首先在 1997 年题为“革新联合国：改革方案”的报告（A/51/950）中提出了若干措施，而且特别成立了执行委员会，以加强秘书处的领导能力，并加强对人道主义和发展领域的协调。其后，我在 2002 年题为“加强联合国：进一步改革纲领”的报告（A/57/387 和 Corr. 1）中就改进联合国在国家一级的工作提出了更加直接的新举措，特别提出要加强驻地协调员系统。我向特别代表进一步下放权力，并建立了综合和平行动系统。

196. 这两项改革取得了丰硕成果，各机构在国家一级彼此加强合作，并加强了与世界银行等其他伙伴的合作。但是，整个联合国系统仍未做到以整体和有效的方式交付世界人民需要并理应得到的服务。

197. 其中的部分问题显然与我们在结构方面遇到的制约因素有关。就中长期而言，我们必须考虑进行更加彻底的改革，以克服这些制约因素。一项改革措施是，可以把各机构、基金和方案分门别类，组成几个严格管理的实体，分别处理发展、环境和人道主义行动问题。这种调整可能会裁撤或合并任务和专长互补或重叠的基金、方案和机构。

198. 与此同时，我们能够也应该立即采取更多的行动。我特别提出根据以下简明原则，进一步加强对联合国系统国家一级存在和工作的协调：在联合国活动的各个阶段，联合国驻任何一国的特别代表、驻地协调员或人道主义协调员等高级官员，应该具有管理统一的联合国任务（即“国家存在”）所需的权力和资源，使联合国切实发挥统一实体的作用。

联合国在国家一级

199. 在联合国进行发展工作的每个国家，联合国机构、基金和方案应该组织技术力量，帮助这些国家制定执行上文第二节所述、以千年发展目标为基础的国家减贫战略。联合国开发计划署（开发计划署）作为联合国主要的发展机构，应继续负责管理驻地协调员系统，而规模更大的联合国发展集团（发展集团）则应向拥有适当资源和权力的驻地协调员领导的联合国国家工作队提供指导。联合国发展援助框架应制定一套明确的战略目标，并确定联合国实体为帮助国家伙伴实现

千年发展目标和满足更大的发展需求而必须提供的具体援助。各国政府和联合国可利用这一“成果总表”，对联合国系统在国家一级的工作情况进行监测和评估，并责成联合国代表承担责任。

加强驻地协调员系统

200. 为推动这一进程，我将进一步加强驻地协调员的作用，并给他们更大的权力，使其能更好地开展协调工作。但是各机构的理事会也应提供指导，支持这一进程。**我呼吁各会员国协调其出席各机构理事会的代表，保证他们在全系统内指派任务和分配资源方面奉行协调一致的政策。**我并敦促会员国增加核心资金，降低专用资金的比例，增强系统的协调性。如上所述，我希望振兴后的经济及社会理事会能够为实现这种新的协调性提供全面指导。

201. 我高兴地看到，近年来联合国与世界各国的独立科学家、决策者和政治领袖密切合作，并收到了良好的效果。在发展领域，取得的效果尤为显著。因为我们的组织和方案需要不断引进最先进的科学和技术，为加强联合国的发展工作与全世界相关领域智囊之间的联系，我打算 2005 年成立发展问题顾问委员会。顾问委员会将由世界各领域杰出科学家、决策者和政治领袖代表 20 多人组成，并将与上文提到的秘书长科学顾问密切合作。他们将就如何以最佳方式支持实现千年发展目标向我和联合国发展集团提出建议，定期发表报告和评论，并将与具有相关专门知识的科学机构、民间社会和其他机构建立联系。他们还可以向经济及社会理事会提供咨询。

人道主义应急系统

202. 从印度洋海啸、达尔富尔危机到刚果民主共和国东部危机，最近数月的事件充分说明，对国际人道主义应急系统的要求在类别和规模上日益扩大。在联合国的领导和协调下，由人道主义机构和非政府组织组成的应急系统克服困难，救助工作取得了较好的成绩。反应系统可在数天之内向世界各地派出具有专长的人道主义工作者，并向战争和自然灾害的受害者提供大量食品和其他救助物品。机构之间工作重叠的现象有所减少，非政府和政府间行动者之间实际协调的效果有所改善。

203. 在印度洋海啸发生后，应急系统在几个星期内克服种种困难，在灾区开展了大规模的救助行动。但是，同时向达尔富尔流离失所者提供的援助，却远远没有达到认捐水平。刚果民主共和国于 1997 年爆发严重危机，至今已有 380 多万人被杀，230 万人流离失所。但是，应付这些危机的资金却严重不足。应该提高人道主义应急措施在各种紧急情况中的可预测性。为此，我们应该抓紧以下三方面的工作。

204. 第一，人道主义应急系统应该在目前经常存在差距的领域提高反应能力的可预测性。这些领域包括供水、环境卫生、住房和营地管理。如果危机已经发生，

则应迅速采取灵活的行动。在复杂的紧急情况中，尤其应该如此，因为人道主义需要已经与冲突情况挂钩，而且情况可能迅速发生变化。一般而言，由人道主义协调员领导的联合国国家工作队最能发现机遇和制约因素。但是，显然应该加强外地协调结构，尤其应该使联合国国家工作队做好更加充分的准备，并进一步充实其能力，加强人道主义协调员的领导，并确保迅速提供充足和灵活的资源，为外地结构提供支助。

205. 第二，为满足灾区的需要，我们应该得到可预测的资金。我们应该确保全球对海啸危机的慷慨捐助成为一种经常而非一时的行为。亦即，我们与捐助界一起在人道主义机构工作的基础上继续努力，并与新的捐助国政府和私营部门进行更系统的合作。要确保对危机作出全面及时的反应，就要把认捐迅速转变为实际资源，就要特别在紧急情况初期以可预测程度更高和更加灵活的方式为人道主义行动提供资金。

206. 第三，人道主义工作者和外地行动应该具有可预测程度更高的出入权，而且应得到安全保障。人道主义工作者常常受到政府部队或武装团体的阻挠而无法开展工作。在其他地区，恐怖分子违反基本的国际法，袭击手无寸铁的援助人员，并使援助行动陷于瘫痪。

207. 为解决这些问题，我正与紧急救助协调员一起处理这些问题，制定加强行动的具体建议。目前正对人道主义应急措施进行综合审查，审查结果将于 2005 年 6 月发表。**我期待着审查结果就新的人员和设备备用安排提出一系列建议，以确保有能力对重大灾害和其他紧急情况立即作出反应，如有需要同时对几个地区作出反应。**我将与会员国和各机构合作，确保这些建议在敲定之后立即付诸实施。

208. 我们应该考虑是否拥有足够的财政手段，能够立即对突发性灾害或被忽视的紧急情况大量有待满足的需要作出反应。**我们应该考虑，是应当将现有的中央应急循环基金升格，还是应建立新的筹资机制。**如需建立新的机制，捐助者提出的设立一个 10 亿美元自愿基金的建议应加以认真考虑。

209. 我们应该特别注意日益严重的境内流离失所者问题。与跨越国际边界的难民不同，因国内暴力和战争造成的境内流离失所者不受既定最低标准的保护。

210. 然而，目前这个极为脆弱的群体大约已有 2 500 万之众，是难民估计人数的一倍多。**我敦促会员国接受我的特别代表拟定的“境内流离失所问题指导原则（E/CN.4/1998/53/Add.2）”，作为保护流离失所者的国际基本准则，并承诺通过国内立法推动采用这些原则。**难民事务由联合国难民事务高级专员办事处负责处理，而境内流离失所者及其需要则常常由各人道主义机构分散处理。最近采取了一些步骤，以确保向这些群体提供援助的机构在各自职责的范围内采取集体行动。但是，正如我们最近在达尔富尔所见，我们还应作出更大的努力。**我打算进一步加强机构间应对措施，使其在紧急救济协调员的全面领导下，对境内流离失**

所者的需要作出反应，在国家一级则通过人道主义协调员系统作出反应。我相信会员国会支持我的这一努力。

211. 最后，我打算呼吁会员国、特别是安全理事会，更加系统地解决人道主义援助常常受阻这一无法接受的问题。**为避免不必要的痛苦和灾难，必须保护人道主义空间，确保人道主义工作者能够安全、无阻挠地帮助易受伤害者。**我还将通过秘书处新成立的安全和安保部采取措施，加强风险管理系统，使人道主义工作者在高危地区拯救他人时，自己的生命不致遭受不必要的风险。

全球环境管理

212. 国际环境协定和协定管理机构众多而工作复杂，因此环境对全系统的协调性提出了特殊要求。目前，共有 400 多项区域和国际多边环境条约，涉及生物多样性、气候变化和荒漠化等各种环境问题。这些法律文书按部门分类，文书执行监测机制零散，加大了整个领域作出有效反应的难度。显然，应该精简并加强条约的执行工作。2002 年在约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议强调，必须建立协调性更强的国际环境管理机构框架，同时加强协调和监测工作。**现在，我们应该考虑为制定环境标准、进行科学讨论和监测条约遵守情况制定一个协调性更强的结构。这项工作应该借助联合国环境规划署等现有机构以及各条约机构和专门机构进行。同时，联合国机构应充分利用比较优势，改善规范和业务方面的协同作用，使国家一级的环境活动从中受益，使我们能够以整体方式处理可持续发展问题，并使这一问题的两个方面得到同等重视。**

E. 区域组织

213. 目前有相当多的区域和次区域组织在世界各地开展活动，对其成员的稳定与繁荣以及整个国际体系的稳定与繁荣作出重要贡献。联合国和区域组织应发挥互补作用，面对国际和平与安全所受到的挑战。**在这方面，捐助国应特别注意有必要与非洲联盟制订一项能力建设十年计划。**为了在《联合国宪章》框架内改进联合国与区域组织之间的协调，我打算根据具体情况，就信息、专长和资源的交流，提出联合国与各组织之间的谅解备忘录。对具有预防冲突或维持和平能力的区域组织而言，这些谅解备忘录可将这方面的能力纳入联合国待命安排制度的框架中。

214. 在联合国系统协调机构的会议讨论区域组织特别关心的问题时，我还打算请这些组织参加这类会议。

215. **应修订联合国维持和平预算的细则，使联合国在非常特殊的情况下，可选择用摊款来为安全理事会授权的区域行动，或为区域组织参加联合国所统领的多方支助的维持和平行动提供资金。**

F. 修订《联合国宪章》

216. 我已经在第五节的开头指出，《联合国宪章》的各项原则仍然完全有效，《宪章》总体而言仍然是我们所有工作的坚实基础。《宪章》实质上仍然是六十年前在旧金山会议上起草的那份文件。通过在实践中变通，已取得了很多实效，而无需修正《宪章》。其实，在联合国历史上仅对《宪章》作了两次修正——目的是增加安全理事会和经济及社会理事会的成员。

217. 尽管如此，目前联合国开展活动的世界，与 1945 年的世界已截然不同。《宪章》应该反映今天的现实。**特别是，《宪章》第五十三条和一百零七条中过时的“敌国”条款，现在应该删除了。**

218. 托管理事会曾发挥极其重要的作用，提高了托管领土的管理水平，并促进了更大范围的非殖民化工作。但该理事会的工作早已完成。**应该将第十三章（托管理事会）从《宪章》中删除。**

219. **基于同样理由，应将第四十七条（军事参谋团）删除，并删除第二十六条、第四十五条和第四十六条中所有提及军事参谋团之处。**

六. 结论：我们的机遇和挑战

220. 今天，全世界各地每一个男女老少的命运相互交织，这是人类历史上前所未有的。道德义务和客观利益使我们团结在一起。我们能够建立一个自由的世界，但为了实现这一目标，我们必须找到共同点，持续开展集体行动。这是一项可令人畏的艰巨任务，讨论很容易流于空泛，或偏离方向，误入存在严重分歧的领域，结果分歧非但没有消除，反而加深。

221. 如今前景莫测。是眼看着冲突扩大、不平等加深、法治受到破坏，还是借此时机，更新我们实现和平、繁荣和人权的共同体制。何去何从，应当由我们来决定。采取行动，此其时也。我们已经有了大量的讨论和足够的善意：我在本报告中只提出我认为有必要而且可以在 2005 年作出的决定。附件则列出供国家和政府首脑审议的若干具体事项。

222. 美国总统富兰克林·罗斯福的远见卓识对联合国的创立起了极其重要的作用。今天的领导人，为了作出正确的选择，需要有罗斯福总统称之为“在公认不完美的世界上履行责任的勇气”。²² 他们还需要有求同存异的智慧。不论在国家内部，还是国家之间，只要有坚定而明智的领导，我相信他们能够做到这一点，也确信他们必须做到这一点。我在这里所要求的是可行的，并非无法做到。从讲求实效开始，我们的世界也许会朝着我们憧憬的方向发展。这是我们的机遇，也是我们的挑战。

注

- ¹ 大会第 55/2 号决议。
- ² 《投资于发展：实现千年发展的切实计划》（联合国出版物，出售品编号：05.III.B.4）；另见 <http://www.unmillenniumproject.org>。
- ³ 《公正的全球化：为人人创造机会》（2004 年，日内瓦，国际劳工组织）。
- ⁴ 《Unleashing Entrepreneurship: Making Business Work for the Poor》（联合国出版物，出售品编号：04.III.B.4）。
- ⁵ 见《发展筹资问题国际会议的报告，2002 年 3 月 18 日至 22 日，墨西哥蒙特雷》（联合国出版物，出售品编号：C.02.II.A.7），第一章，决议 1，附件。
- ⁶ 联合国，《条约汇编》，第 1522 卷，第 26369 号。
- ⁷ 联合国，《条约汇编》，第 1954 卷，第 33480 号。
- ⁸ 见联合国环境规划署，《生物多样性公约》（环境法和机构方案活动中心），1992 年 6 月。
- ⁹ 见《可持续发展问题世界首脑会议的报告，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日，南非约翰内斯堡》（联合国出版物，出售品编号：C.03.II.A.1），第一章，决议二，附件，第 44 段。
- ¹⁰ A/AC.237/18 (Part II) /Add.1 和 Corr.1，附件一。
- ¹¹ FCCC/CP/1997/7/Add.1，决定 1/CP.3，附件。
- ¹² 联合国，《条约汇编》，第 729 卷，第 10485 号。
- ¹³ 见《大会正式记录，第四十七届会议，补编第 27 号》（A/47/27），附录一。
- ¹⁴ 大会第 2826 (XXVI) 号决议，附件。
- ¹⁵ 见《联合国小武器和轻武器非法贸易各方面问题大会的报告，2001 年 7 月 9 日至 20 日，纽约》（A/CONF.192/15），第四章。
- ¹⁶ 见《联合国裁军年鉴》，第 5 卷，1980 年（联合国出版物，出售品编号：E.81.IX.4），附录七。
- ¹⁷ CCW/CONF.I/16 (Part I)，附件 B。
- ¹⁸ CD/1478。
- ¹⁹ 大会第 217 A (III) 号决议。
- ²⁰ 大会第 55/96 号决议。
- ²¹ 大会第 2200 A (XXI) 号决议。
- ²² 见 1945 年 1 月 6 日美国总统对国会发表的咨文。

附件

供国家元首和政府首脑决定

1. 本次首脑会议将是世界领导人审议各种问题并作出决定的独特机会，而这些决定将明显改善全世界人民的生活。这是一项重要工作，值得聚集一堂的世界领导人付出努力。
2. 21 世纪，所有国家及其集体机构必须确保免于匮乏的自由、免于恐惧的自由和尊严生活的自由，推进大自由事业。在彼此日益关联的世界上，发展、安全 and 人权领域的进展必须齐头并进。没有安全，就没有发展；没有发展，就没有安全；而安全和发展都取决于尊重人权和法治。
3. 当今世界，没有一个国家能够完全自立。彼此的发展和 safety，应由我们大家共同负责。为此，集体战略、集体机构和集体行动必不可少。
4. 因此，各位国家元首和政府首脑必须就我们面临的威胁和机遇达成共识，并采取果断行动。

一. 免于匮乏的自由

5. 为了减少贫穷，促进全球人人富足，我敦促各国家元首和政府首脑：

(a) 重申并致力于实施 2002 年在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题会议和在南非约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议上达成的以共同责任制和问责制为基础的发展共识。根据这一历史性契约，以千年发展目标为核心：

(一) 发展中国家应重新承诺为本国发展承担首要责任，加强施政，打击腐败，制定政策，投入资金，推动私营部门为龙头的增长，并最大程度地利用国内资源执行国家发展战略；

(二) 发达国家应承诺为支持这些努力增加发展援助，实行更加注重发展的贸易体系，扩大并深化减债幅度；

(b) 承认非洲的特殊需要，并重申为紧急应付这些需要而作出的庄严承诺；

(c) 决定，每个极端贫穷的发展中国家应在 2006 年前制定并开始执行足够果敢的全面国家战略，以实现千年发展目标中的 2015 年具体目标；

(d) 承诺确保尚未为至迟于 2015 年实现将国民总收入 0.7% 用作官方发展援助的目标制定时间表的发达国家制定时间表，至迟于 2006 年开始大幅增加援助，到 2009 年至少达到 0.5%；

(e) 决定，债务可持续能力应重新界定为使一国既能实现千年发展目标，达到 2015 年具体目标，又不提高债务比率的债务水平；对多数重债务国来说，这

就要求完全以赠款方式向其提供资金，并取消 100% 债务；而对许多非重债穷国但债务沉重的国家以及中等收入国家来说，减债数额必须远远大于迄今提出的数额；进一步取消债务，不应减少给予其他发展中国家的资源，并且不应妨害国际金融机构的长期财政维持能力；

(f) 至迟于 2006 年完成世界贸易组织多边贸易谈判多哈回合，充分致力于实现以发展为重点的目标，并作为第一步立即对最不发达国家的所有出口实行免关税、无配额的市场准入；

(g) 决定于 2005 年建立国际融资机制，以至迟于 2015 年实现官方发展援助占国民总收入 0.7% 的指标的承诺为依托，支持立即实施官方发展援助投入前置办法；并考虑通过其他创新来源为发展筹集资金，以长期补充国际融资机制；

(h) 决定发起一系列“速赢”倡议，通过免费分发防疟疾蚊帐和有效防治疟疾药物，利用当地生产的粮食扩大本地学校供餐方案，并取消初等教育和保健服务费用，在实现千年发展目标方面立即取得重大进展。

(i) 确保国际社会为联合国艾滋病方案及其合作伙伴提出的艾滋病毒/艾滋病扩大综合应对措施紧急提供必要资源，并为全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金提供充足资金；

(j) 重申两性平等，重申必须提高女童小学结业率并扩大中学入学机会，确保妇女的财产保有权利，确保妇女获得生殖保健服务的机会，促进妇女平等进入劳动力市场的机会，为更多妇女到政府决策机构任职提供机会，以克服普遍存在的性别偏见；并支持采取直接措施，保护妇女免遭暴力；

(k) 确认必须大力加强全球支持研发的努力，以设法满足穷人在保健、农业、自然资源和环境管理、能源和气候等领域的特殊需要；

(l) 确保采取协调一致的全球行动，通过技术革新等方式缓减气候变化，因而决意为 2012 年以后制定更具包容性的气候变化国际框架，以得到所有主要污染排放者以及发展中国家和发达国家更广泛的参与，同时考虑到共同但有区别责任的原则；

(m) 决意在现有国家和区域能力的基础上，建立针对所有自然灾害的全球预警系统；

(n) 决定自 2005 年起，提出稳健、透明和负责的国家战略并需要更多发展援助的发展中国家，所获援助的增幅应足够大，质量应足够高，到位的速度应足够快，使其能实现千年发展目标。

二. 免于恐惧的自由

6. 为了确保 21 世纪有效的集体安全，我敦促各国家元首和政府首脑承诺采取协调一致的行动，对付国际和平与安全面临的种种威胁；特别是：

(a) 申明并承诺落实新的安全共识，其认识基础是，各种威胁彼此关联，发展、安全和人权相互依存；任何国家都无法完全靠自己实现自我保护；所有国家都需要一个公平、效率高、效果好的集体安全体系；因而致力于达成并实施对付各种威胁的全面战略。这些威胁，从利用大规模毁灭性武器发动的国际战争、恐怖主义、国家崩溃和国内冲突，到致命的传染性疾病、极端贫穷和环境破坏，不一而足；

(b) 承诺充分遵守《不扩散核武器条约》、《生物和毒素武器公约》及《化学武器公约》的所有条款，并为了进一步加强不扩散和裁军多边框架，特别是：

- (一) 决意早日完成《裂变材料禁产条约》的谈判；
- (二) 重申承诺暂停核试爆，致力于实现使《全面禁止核试验条约》生效的目标；
- (三) 决意采用《示范附加议定书》，作为核查《不扩散条约》遵守情况的准则；
- (四) 承诺根据《不扩散核武器条约》规定的和平利用核能权利和不扩散义务，加速就获取国内铀浓缩和钚分离设施的替代办法达成协议；
- (五) 承诺进一步加强《生物和毒素武器公约》；
- (六) 敦促所有化学武器国家加速如期销毁化学武器储存；

(c) 拟定具有法律约束力的国际文书，规范小武器和轻武器的标识、追查和非法中介活动；并确保有效监测和强制执行联合国军火禁运；

(d) 申明，任何一项伟大事业或冤屈不平，不论其理由如何正当，都不能成为以平民和非战斗人员为攻击目标及蓄意杀害平民和非战斗人员的借口；并宣布，任何有意造成平民或非战斗人员死亡或严重身体伤害的行动，如果此种行动的目的就性质或背景而言，在于恐吓人口或强迫一国政府或一个国际组织实施或不实施任何行为，均构成恐怖主义行为；

(e) 决意实施秘书长提出的联合国全面反恐战略，劝阻人们不要诉诸恐怖主义或支持恐怖主义；切断恐怖分子获得资金和材料的来源；阻止国家支助恐怖主义；发展击败恐怖主义的国家能力；以及捍卫人权；

(f) 决意加入所有 12 项反恐国际公约；并指示其代表：

- (一) 尽速完成制止核恐怖主义行为的公约；

(c) 在大会第六十届会议结束前缔结一项关于恐怖主义的全面公约；

(g) 承诺尽快加入关于有组织犯罪和腐败的各项相关国际公约，并采取一切必要步骤有效执行这些公约，包括将其规定纳入国内立法，并加强刑事司法制度；

(h) 请安全理事会就使用武力问题通过一项决议，规定使用武力的原则，并表明打算在决定是否核可或授权使用武力时以此种原则为指导。这些原则应包括：重申《联合国宪章》关于使用武力的规定，包括第五十一条的规定；重申安全理事会在和平与安全领域的核心作用；重申安全理事会为维护国际和平与安全，包括在发生灭绝种族、族裔清洗和其他危害人类罪时使用军事力量的权利，包括为预防目的使用军事力量的权利；在思考是否核可或认可使用武力时，必须考虑到：威胁的严重性；拟议军事行动的适当目的；不使用武力的手段，能否成功地遏止威胁；军事办法是否与面临的威胁相称；是否有合理的成功可能性；

(i) 同意按照本报告建议的思路设立建设和平委员会，并同意设立和支持自愿的建设和平常设基金；

(j) 创建联合国维持和平战略储备；支持欧洲联盟和非洲联盟等努力建立备用能力，作为维持和平能力方面环环相扣的系统的一部分；并建立联合国民警备用能力；

(k) 通过提高会员国实施制裁的能力等办法，确保安全理事会制裁得到有效实施和执行；建立资源充足的监测机制；并确保建立有效、负责的机制，缓解制裁造成的人道主义后果。

三. 尊严生活的自由

7. 我敦促各国家元首和政府首脑重新承诺支持《联合国宪章》和《世界人权宣言》的核心原则——法治、人权和民主。为此，他们应当：

(a) 重申决心通过加强法治的行动实现人的尊严，确保对人权和基本自由的尊重，并促进民主，以便各项公认原则在所有国家得到落实；

(b) 接受“保护责任”，作为对灭绝种族行为、族裔清洗和危害人类罪采取集体行动的基础，并同意将这项责任诉诸行动，确认这项责任首先在于每个国家，因为每个国家都有义务保护本国人口，但如果国家当局不愿或不能保护本国公民，则利用外交、人道主义和其他手段帮助保护平民人口的责任，就落到了国际社会的肩上；如果此种手段看来仍不够，则安全理事会可能有必要根据《宪章》采取行动，包括必要时采取强制行动；

(c) 支持 2005 年围绕 31 项多边条约开展的条约活动，并鼓励尚未批准和实施与保护平民有关的所有条约的政府批准和实施这些条约；

(d) 承诺支持本国、本区域和全世界的民主，决意提高联合国援助新兴民主主体的能力，并为此欢迎在联合国设立民主基金，以便向设法建立或加强民主体制的国家提供资金和技术援助；

(e) 确认国际法院裁判国家间争端的重要作用，并同意考虑设法加强法院的工作。

四. 集体行动的必要性：加强联合国

8. 为了使联合国成为效率更高、效力更大的工具，统一应对共同威胁和共同需要，我敦促各国家元首和政府首脑：

(a) 重申《联合国宪章》体现的联合国创始者的广阔远景，使联合国以适当方式加以组织，获得适当资源，具备适当手段，以应付世界人民在安全、经济和社会问题以及人权等广泛领域面临的种种挑战，并本着这种精神，视必要改革、改组和振兴联合国各主要机关和机构，使之能有效应对 21 世纪已变化的威胁、需要和形势；

大会

(b) 以下列方式振兴大会：

(一) 指示其代表在大会第六十届会议上通过振兴大会的一揽子全面改革方案，包括使其工作合理化，加快议事过程，精简议程和委员会结构、简化进行全会辩论和请求提出报告的程序；并加强大会主席的作用和权力；

(二) 决意将重点放在大会的实质性议程上，集中处理当今的重大实质性问题，如国际移徙和辩论已久的关于恐怖主义的全面公约；

(三) 建立机制，使大会能与民间社会全面、系统地互动；

安全理事会

(c) 改革安全理事会，使之更广泛地代表整个国际社会和反映当今的地缘政治现实，为此以下列方式扩大安理会成员数目：

(一) 支持安理会改革原则，考虑本报告提出的两个选择（方案 A 和方案 B），以及在这两个方案基础上就成员数目和均衡问题提出的任何其他可行提案；

(二) 议定在 2005 年 9 月首脑会议前就这个重要问题作出决定。会员国最好能以协商一致方式作出这项至关重要的决定。但如果会员国无法达成一致意见，这种局面绝不能成为推迟行动的借口；

经济及社会理事会

(d) 以下列方式改革经济及社会理事会：

- (一) 授权经济及社会理事会举行年度部长级会议，评估实现商定发展目标特别是千年发展目标的进展情况；
- (二) 决定，经社理事会应充当高级别发展合作论坛，审查国际发展合作趋势，增进不同行动者发展活动间的协调性，并加强联合国规范工作与业务工作间的关联；
- (三) 鼓励经社理事会视必要及时举行会议，评估对发展的威胁，如饥荒、流行病和严重自然灾害，并推动以协调一致的方式应付这些威胁；
- (四) 决定，经社理事会应与拟议的建设和平委员会合作，将理事会的冲突后管理工作正规化；

拟议的人权理事会

(e) 协议用规模较小的常设人权理事会取代人权委员会，作为大会的一个主要机构，或作为大会的附属机构，其成员由大会出席并参加表决的会员三分之二多数选举产生；

秘书处

(f) 以下列方式改革秘书处：

- (一) 认可秘书长的请求，即请大会审查执行时间超过五年的所有授权，看有关活动是否仍确有必要，分配给这些任务的资源能否重新调配，以应对新的挑战；
- (二) 同意给予秘书长权力和资源，实行一次工作人员有偿离职方案，以便补充新血，调整工作人员，满足当前的需要；
- (三) 决定会员国应与秘书长合作，全面审查本组织开展业务所遵循的预算和人力资源规则；
- (四) 认可秘书长为改善秘书处内的问责制、透明度和效率正在进行的一揽子管理改革；
- (五) 授权全面审查内部监督事务厅，以期加强该厅的独立性和权力，强化其专门知识和能力；

全系统的协调性

(g) 确保加强全系统的协调性，决意协调其出席各发展机构和人道主义机构理事会的代表，保证他们在全系统内指派任务和分配资源方面执行协调一致的政策；

(h) 承诺保护人道主义空间，确保人道主义工作者可安全、无阻碍地帮助易受伤害者；决意落实加速采取人道主义应对措施的建议，建立新的筹资安排，保证应急资金立即到位；并支持秘书长努力加强机构间和国家一级为满足国内流离失所者的需要采取的应对措施；

(i) 确认有必要以环境规划署以及条约机构和专门机构等现有机构为基础，为环境标准制定、科学讨论和条约遵守情况监测建立更为统筹协调的结构，将业务一级的环境活动分派给发展机构，确保以统筹协调的方式处理可持续发展问题；

区域委员会

(j) 支持加强联合国与区域组织间的关系，为此首先与非洲联盟一起拟定和实施 10 年期能力建设计划；确保具备预防冲突或维持和平能力的区域组织考虑将此种能力纳入联合国待命安排系统；

《联合国宪章》

(k) 决定取消《联合国宪章》第五十三条和第一百零七条中“敌国”的提法，删除关于军事参谋团的第四十七条以及第二十六条、第四十五条和第四十六条中提及军事参谋团之处，并删除关于托管理事会的第八章。
