



第五十四届会议

议程项目 49(b)

联合国千年大会

我们人民：二十一世纪联合国的作用

秘书长的报告

* 由于技术上的理由重新印发。

目录

章次	段次	页次
一. 新世纪, 新挑战	1-17	3
二. 全球化和治理	18-65	5
A. 1945 年的挑战	26-30	5
B. 今天的挑战	31-40	6
C. 更好地共同治理	41-50	7
D. 人民关切的问题	51-65	8
三. 免于匮乏	66-188	11
A. 实现持续的成长	76-92	13
B. 为青年创造机会	93-111	14
C. 增进健康和防治艾滋病毒/艾滋病	112-133	15
D. 改善贫民区	134-138	18
E. 把非洲包括进来	139-149	19
F. 建立数码桥梁	150-167	20
G. 表现全球团结	168-188	23
四. 免于恐惧	189-253	28
A. 预防杀戮性冲突	198-208	28
B. 保护易受害人民	209-214	30
C. 处理干预的两难处境	215-219	32
D. 加强和平行动	220-228	32
E. 针对目标的制裁	229-233	33
F. 努力削减武器	234-253	33
五. 为了可持续的未来	254-311	37
A. 应付气候变化	265-273	38
B. 对抗水危机	274-282	41
C. 维护土壤	283-290	42
D. 维护森林、渔业和生物多样性	291-296	43
E. 建立一种新的全球管理道德	297-311	43
六. 革新联合国	312-361	46
A. 确定我们的核心强点	319-334	46
B. 建立网络促进变革	335-341	48
C. 实现数码联接	342-351	48
D. 推进无声的革命	352-361	50
七. 供首脑会议审议	362-369	51

一. 新世纪，新挑战

1. 新千年的来临使我们有机会庆祝和反思。

2. 除夕午夜钟声敲响的时候，举世欢腾，一个时区接着一个时区，从基里巴斯和斐济，向西环绕地球，一直到萨摩亚。全世界所有文化背景的人都参加了这场庆祝活动，而不仅是那些认为新千年具有特殊意义的人。中国的长城和吉萨的金字塔灯火辉煌，伯利恒马槽广场和罗马圣彼得广场宛如白昼。东京、雅加达、新德里、悉尼、莫斯科、巴黎、纽约、里约热内卢和其他千百个城市都举办了新千年庆祝活动。从挪威的斯匹次卑尔根群岛到南非的罗本岛，烛光照亮了孩子们的脸庞。在这 24 小时里，人类大家庭史无前例地展示出丰富多彩的多样性，以此庆祝人类的团结一致。

3. 千年首脑会议给了我们反思的机会。大会召开这次国家元首和政府首脑会议，是为了讨论在二十一世纪联合国的作用。这个场合和这个议题都要求我们超越今天的头条新闻，以更广大、更长远的视野审视世界现状及其对联合国提出的挑战。

4. 有许多事是我们应该感恩的。今天，大多数人可以预期比自己的父母寿命长，更不用说前几辈人了。而且营养更好，身体更健康，受过更多的教育，总体上看经济前景也更好。

5. 也有许多事令人惋惜，需要矫正。刚刚过去的世纪，曾一次又一次地遭到惨烈冲突的破坏。在国家内部和国家之间，即便富裕空前，依然存在着触目惊心的贫困和不公。新旧疾病有可能把费尽艰辛取得的进步一笔勾销。人类自身的日常活动正在严重破坏和恶化我们赖以生存的大自然生命维持系统。

6. 世界领导人云集千年首脑会议之际，全世界人民期望他们能够确定未来的重大挑战，并且采取行动。

7. 我们大家必须对共同的事业重新建立使命感，只有这样，联合国才能成功地帮助我们应付这些挑战。我们必须提醒自己联合国存在的原因，是出于什么目的？是为了谁的利益？我们还要问自己，各国领导人

在口头和行动上准备支持什么样的联合国？在今后几十年，要加强和集中联合国的工作，对此必须有清楚的答案。千年首脑会议必须提供的就是这些答案。

8. 当然，联合国是为会员国服务的。联合国是独一无二的组织，成员具有普遍性，工作范围包罗万象，涉及如此众多的人类活动领域。这些特色使联合国成为一个独特的有益讲坛，可以交流信息，进行协商，拟定准则，申明期望，协调国家和其他行动者的行为，实施共同的行动计划。我们必须确保联合国尽可能切实有效地发挥这些职能。

9. 但是，联合国不仅仅是个工具。《联合国宪章》明确表示，联合国要在国际关系中引入新的原则，使日常国际关系的处理发生质的变化。《宪章》第一条规定了联合国的宗旨：以和平手段解决争端；为经济、社会、文化和人道主义问题拟定合作解决办法；广泛鼓励符合正义和国际法原则的行为。换句话说，除了要完成各项实际任务之外，联合国的明确宗旨是改变国家之间的关系和管理世界事务的方法。

10. 这还不是全部。因为尽管联合国是国家组成的组织，但《宪章》是以“我联合国人民”的名义制定的。《宪章》重申人的尊严与价值，尊重人权和男女平等权利，致力于实现以更高生活水平为尺度、免于匮乏和恐惧的社会进步。归根结蒂，联合国是为全世界人民的需要和希望而建立的，必须为此服务。

11. 在最初的 45 年，联合国处在冷战的笼罩下，无法完成一些核心的使命，但在冷战的阴影里发现了其他重要任务。在最近的 10 年，联合国受到新时代剧变的冲击，许多时候联合国表现良好，但也有时表现欠佳。现在，千年首脑会议给各国领导人提供了无与伦比的好机会，重塑二十一世纪的联合国，使之能给人民的生活带来切实的、可衡量的变化。

12. 我谨向会员国提交本报告，以便利它们为首脑会议作准备，促进它们随后在首脑会议上进行审议。本报告阐述世界人民面临的在联合国职权范围之内的

一些急迫挑战。本报告提出一些优先事项供会员国审议，还提出了我们在首脑会议能够立即采取的若干步骤，以振作人们的精神，改善他们的生活。

13. 进入二十一世纪之际，全球化正改变着世界，上述这些建议都是在全球化的背景下提出的。在这个新时代，人们的行动总是在不知不觉中影响着千里之外别人的生活。全球化带来巨大的机遇，但是目前全球化的利益分配得很不均衡，而其代价却由所有人承担。

14. 因此，我们今天面临的主要挑战就是确保全球化成为全世界人民的积极力量，而不是任由几十亿人继续陷于贫困。实现包容所有人的全球化，必须借助市场这个强大的推动力量，但是，仅靠市场力量仍是无法实现的。必须以具有广泛多样性的人类为本，为创造共同的未来，作出更广泛的努力。

15. 这又要求我们重新考虑如何管理我们的共同活动和共同利益，我们今天面临的许多挑战，任何国家

都无法独自面对。在国家一级，我们必须更好地治理。在国际一级，我们必须学会更好地共同治理。有效的国家机器对于这两项任务都至关重要，国家在这两方面的能力都需要加强。各国是通过国际机构实施共同治理的，我们还必须使国际机构适应新时代的现实。我们必须组成促进变革的联盟，合作伙伴经常远远超出官方的范围。

16. 我们思想或行动的方法最重要的转变莫过于：我们的一切工作必须以人为本。让世界各地城镇乡村的男女老少都有能力改善自己的生活，没有任何号召比这更崇高，没有任何责任比这更重大。只有这样，我们才能确信全球化确实具有了包容性，能让每个人都分享它带来的机遇。

17. 然而，我们绝不能只是空谈未来，必须现在就开始创造未来。希望千年首脑会议能就我们的共同理想达成共识，标志着会员国对联合国再次作出承诺。希望各国领导人回国后立即采取行动，履行自己作出的承诺。

二. 全球化和治理

18. 联合国早年可以准确预测大会休会时间：“玛丽女王号”和其他远洋班轮每年最后一次航行确定了休会的绝对时间限制。显然，那个世界与今天的世界十分不同。

19. 的确，在联合国成立时，目前的会员国有三分之二还不是主权国家，它们的人民仍生活在殖民统治之下。地球人口总数不到 25 亿，而今天有 60 亿。贸易壁垒高筑，贸易流量微不足道，资本管制严格。多数大公司在一个国家内运作，并为其国内市场生产。跨洋电话费对于一般人来说过分高昂，甚至企业都只在特殊情况下使用。钢的年产量是国家经济实力的重要象征。世界第一台计算机刚刚造出来；它填满了一个大房间，布满 18 000 个电子管和 50 万个焊点，每次执行新任务都得实际重新接线。生态学只是生物学的课题，就连科学幻想小说都未曾提到网络空间。

20. 我们知道情况发生了多么深远的变化。世界出口自 1950 年以来增长了十倍，这已将通货膨胀的影响扣除，一直比世界国内总产值增长得快。外国投资增长得更快；多国公司销售额超过世界出口额的幅度越来越大，附属公司之间的交易是世界贸易中一个迅速扩大的部分。每天外汇流量从 1973 年固定汇率制度崩溃时的 150 亿美元猛增到超过 1.5 万亿美元。最近一次跨国电信业兼并创造了一家公司，市场价值超过近一半联合国会员国的国内总产值，可是它在世界价值最高的公司里仅排名第四。今天匆忙的大会代表可以用不到四小时跨越大西洋，而且他们如果愿意，可以完全用互联网或电话处理国家事务。

21. 这是全球化的世界——全世界经济行动者和活动的新环境和新联系。逐渐拆除贸易壁垒和资本流动壁垒，加上根本性的技术进步和运输、通讯、计算费用的稳步下降，使全球化成为可能。全球化的综合逻辑是不可动摇的，其势头是无法抗拒的。全球化的好处显而易见：经济增长更快，生活水平更高，技术和管理技能加快革新和扩散，为个人和国家都带来新的经济机会。

22. 那么，为什么全球化已开始引起强烈反对？去年 11 月西雅图世界贸易组织会议时发生的事件只是这种反对的最新的引人注目的表现。

23. 很少有人、团体或政府反对全球化本身。他们反对的是全球化的悬殊差异。首先，全球化的好处和机会仍然高度集中于少数国家，在这些国家内的分布也不均衡。第二，最近几十年出现了一种不平衡现象：成功地制定了促进全球市场扩展的有力规则并予以良好实施，而对同样正确的社会目标，无论是劳工标准，还是环境、人权或减少贫穷的支持却落在后面。

24. 更广义地说，全球化对许多人已经意味着更容易受到不熟悉和无法预测的力量的伤害，这些力量有时以迅雷不及掩耳的速度造成经济不稳和社会失调。1997—1998 年的亚洲金融危机就是这种力量——二十年来第五次严重的国际货币和金融危机。人们日益焦虑的是，文化完整性和国家主权可能处于危险之中。甚至在最强大的国家，人们不知道谁是主宰，为自己的工作担忧，并担心他们的呼声会被全球化的浪潮淹没。

25. 人们这些各种各样的担忧都传达一个有力的信息：全球化的含义必须超出开创更大的市场。经济领域无法与更复杂的社会和政治结构分开而单独在自己的轨道上腾飞。全球经济的生存和兴旺必须有共同价值观和机构做法作为更坚实的基础——必须促进更广泛和更包容的社会目的。

A. 1945 年的挑战

26. 在第二次世界大战即将结束的日子里，聚集一堂商讨重建可行的世界秩序的世界领导人坚定地接受了这种看法。他们完全知道，先前的经济全球化时代是如何逐渐削弱，后来在 1914 年的冲击下彻底崩溃的，那个时代立足于帝国主义的政治结构，不让受支配的人民和领土享有自治权。

27. 而且，各大国没有进行国际政治调整及和平变革的适当手段。例如，为了稳定欧洲的势力均衡，那些

大国采用的办法是瓜分非洲大陆。在经济领域，为了实现国际金融稳定，它们只能使国内经济活动水平受制于对外收支平衡的变化—有逆差时紧缩，有顺差时扩张。在老百姓获得选举权后这种做法行不通了，政府开始逐渐—开头很不情愿—对人民得到稳定工作和稳定价格的需要做出反应。

28. 但从两次大战之间的 20 年危机中，1945 年后世界的设计师了解到各国如果完全无视经济的相互依存会造成多大的破坏。1930 年代毫无节制的经济国家主义和“损人利己”政策几乎到处扎根，流弊所及在一些国家发展成政治复仇主义、极权主义和军国主义，在另一些国家发展成孤立主义。国际联盟从一开始便受到重创，而且面对这些力量毫无成功机会。

29. 因此，我们的前辈明智地选择了开放与合作的道路。他们成立了联合国、布雷顿森林机构、关税及贸易总协定(后来归入世界贸易组织)和许多其他组织，其任务是使整个系统能够运转。有些人支持非殖民化，但争取独立的斗争(联合国为促进这一斗争感到自豪)花了太多年的时间，牺牲了太多的生命。工业化国家建造了社会安全网，并向受到不利影响的群体和工业提供调整援助，从而确保国内支持开放市场。我们至今仍然受益于他们的遗产。

30. 然而，这是我们今天问题的症结：虽然战后多边体系使新的全球化能够出现和繁荣，但全球化又逐渐使这一体系过时失效。简言之，我们的战后机构是为了一个国家间世界建造的，但我们目前生活在一个全球世界中。有效地应付这一转变是今天世界领导人在体制上面对的核心挑战。千年首脑会议可以帮助指出道路。

B. 今天的挑战

31. 当今世界人民面临的对和平与安全的威胁性质已变，这证明我们脱离严格意义上的国际性世界已有多远。《宪章》各个条款认为外来侵略，即一国对他国的攻击，是最严重的威胁；但最近几十年来，死于内战、种族清洗和种族灭绝行为的人要多得多，全球武器市场上广泛供应各种武器给这种行为火上浇油。大

规模毁灭性技术在非法地下市场流通，恐怖主义的阴影对稳定治理构成威胁。我们尚未针对这一新的现实调整我们的机构。

32. 经济领域的情况也一样。在经济领域，战后体制安排的前提是：世界是由个别的国家经济体组成，各自进行对外交易，彼此保持一定的距离。全球化与这些期望大相径庭。因此，毫不奇怪贸易制度承受了很大的压力，越来越多地处理传统上的“国内”问题，而不是处理边界壁垒。有人坚持要求设立新的金融体制，我们对此也不感到惊奇。

33. 全球化限制了工业化国家缓解市场进一步开放对国内造成的不利影响的能力。发展中国家则从一开始就未能享受这一特权。结果，这两类国家的公众现在都觉得缺乏保护，很不安全。

34. 全球化还使人们在新的方面遭受旧威胁。犯罪网络利用最先进的技术在世界各地贩运毒品、武器、贵金属和宝石，甚至贩卖人口。的确，这些“不文明社会”的分子正在建立全球非法活动集团。

35. 数千年来，商人、入侵者和自然力量使疾病四处传播而改变了历史。但最近由于边界开放，人们往来空前频繁，才使病原体、特别是艾滋病毒/艾滋病能在全球如此迅猛、广泛地流传。

36. 全球化也出现了全新的层面。虽然跨界污染问题列入国际议程已有数十年，但一旦人们了解到工业化的累积效果影响到全球气候变化，世界才真正进入，并且被包围在全新的环境中，在此，传统的体制补救方法效果不佳。

37. 全球通讯革命创造了新的期望：人道主义苦难将能得到缓解，基本权利将能得到伸张。各国政府和国际组织都尚未明白这些期望的全部影响，不知道如何满足这些期望。

38. 通讯革命也在产生其他影响。因特网是文明史上发展最快的通讯工具，可能也是有史以来所有工具中传播最快的工具。信息技术、因特网和电子商业汇为一体，完全可能带来与工业革命一样大的变革。它们

将继续改变世界的经济格局,调整组织机构。它们将改变许多人工作和生活的方式。它们已经使人们有可能跳越现有的发展壁垒,班加罗尔、瓜达拉哈拉、圣保罗等地的企业家能证明这一点,这种机会的范围可以大大扩大。

39. 也许最重要的是,这些技术使人们能够直接沟通,而如果没有这些技术,我们仍然可能因距离、文化和经济阶层而彼此分离。这种沟通可能增进对我联合国人民的理解。然而,一些人因缺乏必要技术设施或资本或因法规管制的阻碍而无法利用这种技术,对这些人而言,上述可能性并不存在。

40. 因此,挑战十分明显:如果我们要实全球化可望带来的好处,同时控制其不利影响,我们必须学会更好地治理,我们必须学习如何更好地共同治理。因此,千年首脑会议正是在一个紧要关头举行,不仅具有象征意义,而且具有实际意义。

C. 更好地共同治理

41. 谈到国际领域时,“治理”指什么?如果我们的目标是顺利地国际性世界过渡到全球性世界,治理的一些可取的要素是什么?

42. 这一术语仍然使一些人联想到世界政府的形象,联想到中央集权的官僚庞然大物践踏人民和国家的权利。没有什么比这更不可取了。今天弱国是有效治理的主要障碍之一,在国家和国际两级都是如此。为了这些国家人民的利益,也为了我们的共同目标,我们必须帮助加强这些国家的治理能力,而不是进一步损害其能力。此外,在我们今天流动性强、充满活力、广泛联网的世界上,中央集权统治概念本身与时代不符,是过时的十九世纪心态的残余。

43. 各国同样需要对其在全球性世界上的双重作用有更加深刻的认识。各国家除了各自对其社会负有责任以外,还要集体对我们所有国家的公民在这个星球上的共同生活负责。尽管全球化通常伴随着体制动乱,但目前没有任何实体能够与国家抗争或取代国家。因

此,要顺利管理全球化,首先需要国家以符合其双重作用的方式行事。

44. 这又意味着实施国际治理的决策机构必须反映当代的广泛现实。联合国安全理事会是一个明显的例子。今天安理会的组成是以 1945 年权力分配和组合为基础的,既没有充分反映我们全球化的世界的性质,也没有充分反映其需要。一些主要经济论坛也是如此:全球化的影响波及所有国家;所有国家都必须在此进程中有较大的发言权。

45. 联合国在新的全球性时代能发挥独特的作用,这是因为我们具有普遍会籍和广泛的范围,而且因为我们的《宪章》载有共同的价值观念。我们的工作确保所有人、而不仅仅是一些人获得全球化带来的好处;确保多数人、而不仅仅是少数人享有和平与安全;确保世界各地每一个人、而不仅仅让有特权的人利用这些机会。现在比以往任何时候都更加需要联合国作为倡导和推进人类共同事业的场所,调解各国在权力、文化、面积和利益方面的分歧。现在比以往任何野外都更加需要强有力的国际法律秩序和主义的原则与做法,以便为新兴的全球化文明制定基本规则,让世界的丰富性能在这一文明里得到充分表现。

46. 改善治理意味着更多的参与,同时承担责任。因此包括联合国在内的国际公共场所必须进一步开放,让许多行动者参与,他们的贡献对于校准全球化路线至关重要。根据手头问题的需要,这可以包括民间社会各组织、私营部门、议员、地方当局、科学协会、教育机构和许多其他实体。

47. 全球性公司在这一新格局中占据重要地位。主要是靠它们创造了我们生活的单一的经济空间;它们的决定影响到世界各地人民、甚至国家的经济前景。国际协定和国家政策大大扩大了它们在全球经营的权利,但在行使这些权利的同时,必须承担更多的责任,必须遵循全球公民的概念和做法。良好公民的标志可以因具体情况而异,这些标志的一个共同特点是:只要可能和适当,公司都愿意采用广大社区所确定的

“良好做法”，而不是利用东道国较弱的管制系统或不平等的谈判地位而从中取利。

48. 更加一体化的全球也需要新程度的政策协调一致，同时必须弥补重大的差距。国际金融体制需要得到加强，多边贸易制度也需要予以巩固。宏观经济政策、贸易政策、援助政策、财政政策和环境政策之间必须要有更大的一致性，使各项政策都能帮助我们达到增加全球化好处的共同目标。预防冲突、冲突后建设和平、人道主义援助和发展等政策必须达成更有效的一体化。简言之，如果政策支离破碎，缺乏统筹，互不兼容，要顺利过渡到更具全球性的世界就极其困难。

49. 正规体制安排往往可能范围不够广，速度不够快，信息能力不够强，而无法跟上迅速变化的全球议程。因此，要调动各种全球行动者的技能和其他资源，也许日益需要组成跨越国界、机构和学科的松散、临时性全球政策网络。联合国十分适合于培育这种非正式的“促成变革的联盟”，其任务跨越我们的各个责任领域。许多网络可以是虚拟网络，从而克服距离和时间上惯常的限制。正式治理机构必须继续发挥必不可少的规范作用：界定目标，制定标准，监测遵守情况。

50. 对联合国而言，要成功地迎接全球化的挑战，最终意味着要满足人民的需要。《宪章》就是以人民的名义制定的；展望二十一世纪，我们的任务仍然是实现人民的愿望。

D. 人民关切的问题

51. 但什么是我联合国人民？我们共同关切的问题是什么？

52. 让我们想象世界真正是一个“地球村”，把这个经常被用来形容全球相互依存的比喻当作真事。假如这个村有 1 000 人，并按完全相同的比例分配当今人类的所有特点。那么该村庄会是什么模样？我们会看到该村庄面临的主要挑战是什么？

53. 约有 150 个居民住在该村的富人区，约 780 人住在穷人区。另有 70 人左右住在转型居民区。每人每年平均收入为 6 000 美元，而且，比以往有更多中产家庭。但其中的 200 人占有所有财富的 86%，而约有一半的村民靠每天不到两美元维持生存。

54. 男子略多于妇女，但妇女占穷人的大多数。成人识字率在上升，但仍有约 220 个村民为文盲，其中三分之二为妇女。在 20 岁以下的 390 个居民中，四分之一住在穷人区，其中许多人正拼命地寻找根本不存在的工作。拥有电脑的不到 60 人，只有 24 个人能上网。一半以上的人从未打过或接过电话。

55. 富人区的预期寿命约为 78 岁，穷人区为 64 岁，而最贫穷居民区仅有 52 岁。每个地区的平均寿命都比前几代人增加，但为何最贫穷者落后这么多？因为在他们的居住区里，传染病和营养不良的发生率高出许多，而且严重缺乏安全饮用水、公共卫生、保健、充足的住房、教育和工作。

56. 没有任何可以预测的办法能保持该村庄的和平。一些区相对较安全，而其他区则遭到有组织暴力的破坏。近年来，该村庄越来越多与气候有关的自然灾害，包括未预料到的猛烈风暴以及从水灾突然转变为旱灾，同时平均气温明显变暖。越来越多的证据表明，在这两种趋势之间存在着联系，气温升高与人民和商业使用的燃料种类和数量有关。在过去 50 年里，气温升高的主因——碳排放量已翻了两番。该村庄的地下水位严重下降，六分之一居民的生活受到周围土壤退化的威胁。

57. 如果不采取步骤确保所有居民能够免于饥饿和暴力，饮用清洁水，呼吸干净的空气，并知道他们的子女在生活中能有真正的机会，那么，我们中有谁不会怀疑这种状况的村庄能维持多久？

58. 这是我们在有 60 亿居民的真实世界里必须面对的问题。的确，联合国各区域委员会为筹备千年大会在亚的斯亚贝巴、贝鲁特、日内瓦、东京和圣地亚哥举行的听询会上，民间社会的与会者提出了这类问题。

59. 去年秋天,在所有六大洲的60个国家里对57 000名成年人进行的最大一次民意调查中,人们也表达了类似的情绪。(见方框1)

60. 人们在听询会和该调查中都明确强调人权在人民期待联合国今后发挥的作用中的中心地位。目前在这方面的表现,尤其是政府的表现,被认为是令人无法满意的。

61. 千年调查中的答卷人对环境问题表达同样强烈的意见。全世界整整三分之二的答卷人说,他们的政府没有作出足够努力保护环境。在60个国家里,只有5个国家有过半数答卷人对其政府在这方面的努力表示满意;发展中国家的人民批评最多。

62. 听询会和调查均对联合国作出好坏参半的总体评价。在民意抽样调查中,各国政府得到的评定结果甚至低于联合国。在大部分国家里,多数人认为他们的选举是自由公平的,但所有答卷人中竟有三分之二的人认为,他们的国家没有按照人民的意愿加以管理。即使在世界上最古老的民主国家也有许多公民表示十分不满。

63. 毫无疑问,我们也可说出许多成功的事例,报告许多积极的趋势。我将在本报告之中讲述这些故事并汇报这类趋势。例如,1990年代举行的联合国各次全球专题会议,为在环境与发展、人权、妇女、儿童、社会发展、人口、人类住区和粮食安全等领域中的目标和行动计划打下了坚实的基础。今天在国家一级,经济和政治改革比以往任何时候都更加普遍。

64. 但是,世界人民在告诉我们,由于面临如此巨大的挑战,我们以往取得的成就是不够的。我们必须作出更多努力,也必须做得更好。

65. 以下我将强调的挑战并非是详尽无遗的。我主要强调一些战略优先领域,我认为在这些领域里我们能够也必须发挥重要作用,帮助人民过上更好的生活。这些挑战分为三大类。其中两类是创立联合国的主要目标,但至今尚未实现:免于匮乏的自由和免于恐惧的自由。第三类挑战是给予后代一个环境上可持续的未来,在制定《宪章》的时候,没有人会想到这会成为人类最大挑战之一。

方框 1

人民的声音：世界历来最大的一次民意调查

1999年，盖洛普国际主持对60个国家的57 000名成人进行了一次千年调查。

生活中最重要的是什么

- 世界各地的人民都认为身体健康和家庭幸福比任何其他东西更宝贵。在经济状况不艰的地方，人们也强调工作机会。
- 在有冲突的地区，人们表示强烈希望生活在没有冲突的地方。在腐败猖獗的地方，人民谴责腐败。

人权

- 答卷人普遍不满意对人权尊重的程度。
- 在某一地区，认为人权受到充分尊重的公民不到十分之一，而三分之一人认为人权完全没有受到尊重。
- 种族和性别方面的歧视是人们共同表示关注的事项。

环境

- 答卷人中有三分之二人说本国政府在解决国内环境问题上做得太少。
- 发展中国家的答卷人对其政府在这方面的行动是最持批评态度的。

联合国

- 调查表明，世界各地多数人民认为保护人权是联合国最重要的任务。而答卷人越年轻，对这一目标就越重视。
- 人们也强调联合国的维持和平和提供人道主义援助。
- 在全球各地，接受访谈的人中不到一半认为联合国的表现令人满意，但是年轻人多数表示满意。

民主

- 在大部分国家，多数答卷人说他们的选举是自由公平的。
- 尽管如此，所有答卷人中有三分之二认为他们的国家没有按照人民的意志来管理。即使在世界最古老的一些民主国家也是这样。

三. 免于匮乏

66. 在过去半个世纪中，世界取得了空前的经济进展。一代人以前仍在不发达状况中托儿所挣扎的国家，目前是全球经济活动和国内福祉的生机勃勃的中心。仅仅 20 年，共 16 多亿人的 15 个国家已经将其极端贫穷的公民比例减少了一半。亚洲从 1997 年至 1998 年金融危机以惊人速度恢复过来，表明其经济的持久力——虽然亚洲的穷人尚未完全恢复。

67. 1960 年代以来，人类发展的主要成功，是发展中国家预期寿命从 46 岁提高到 64 岁；婴儿死亡率减少了一半；小学生入学率提高了 80% 以上；获得安全饮用水和基本环境卫生设施的人增加了一倍。

68. 虽然我们更多的人享有比以往任何时候更高的生活水平，但还有许多人仍然极端贫穷。近一半的世界人口仍须靠每天不到 2 美元度日；南亚 5 亿人、非洲 3 亿人每天不到 1 美元。（见图 1，其他贫穷数据见图 2）。撒哈拉以南非洲的人民今天几乎同 20 年前一样贫穷。这种匮乏带来痛苦、无能为力、失望和缺乏基本自由——这一切又延续了贫穷。在大约 30 亿人的世界总劳动力中，1.4 亿工人完全失业，四分之一到三分之一的人未充分就业。

69. 过去十年中收入不平等现象毫无缓和也令人不安。在全球，发达国家的 10 亿人赚得全世界收入的 60%，而低收入国家的 35 亿人却赚不到 20%。许多国

家，包括一些从共产主义转型的国家，经历日趋严重的国内不平等现象。在发展中世界，拉丁美洲的收入差距最明显，其次是撒哈拉以南的非洲。

70. 极端贫穷是对我们全人类的侮辱。极端贫穷还使许多其他问题恶化。例如穷国——尤其是有种族和宗教上严重不平等现象的国家——比富国更容易卷入冲突。其中大多数冲突是国内冲突，但这些冲突几乎总会给邻国制造问题，或产生对人道主义援助的需要。

71. 此外，穷国常常缺乏执行无害环境政策的能力和资源。这破坏穷国人民维持艰难生活的能力，并使贫穷的后果更加恶劣。

72. 除非我们加倍地并协调地进行努力，否则贫穷和不平等现象可能更加严重。世界人口最近达到 60 亿。最后的 10 亿人口的增加只用了 12 年。这是历史上增加 10 亿人口最短的时间。我们可预期，到 2025 年再增加 20 亿——几乎都在发展中国家，其中大多数在最穷的国家（见图 3）。我们必须现在采取行动。

73. **我吁请国际社会在千年首脑会议的国家元首和政府首脑的最高级别通过一项目标，至迟在 2015 年将极端贫穷者的比例减少一半，从而使 10 亿多人摆脱贫穷。我还敦促以不遗余力的努力，使每个区域和每个国家在那时候都实现这项指标。**

图 1
每日生活费不足 1 美元人口，1990-1998 年
(百万)

注：1998 年估计数

资料来源：世界银行，《世界发展指标，1999 年》

图 2
贫穷
(百万)

资料来源：联合国开发计划署，《人的发展报告，1997年》

营养不良的儿童
不能指望活过 40 岁的人
缺乏保健服务的人
文盲成年人
缺乏安全水源的人
收入贫穷的人

图 3
世界人口预测，1950-2050 年
(十亿)

资料来源：联合国经济和社会事务部，《重要趋势：全球变化与可持续发展》（1997 年）

高生育率
中生育率
低生育率

74. 历史对发展中国家政治领导人的评判，将依据他们在本国人民的赤贫状态作了什么事——他们是否使人民乘上了不断转变的世界经济的列车，并保证每个人在这辆列车上如果没有舒服的座位，至少有站着的地方。同样，历史对我们其他人的评判，将依据我们在帮助世界穷人有秩序地搭上这辆列车作了什么事。

75. 为了我们实现这一最高目标必须作什么事，人们逐渐达成共识——并且这项目标可以实现。我想强调一些具体方面，请首脑会议特别注意。

A. 实现持续的成长

76. 我们大大减少贫穷的唯一希望，是实现持续的和基础广泛的收入增长。南亚，尤其是撒哈拉以南非洲，必须取得重大进展。

77. 最新的贫穷数字说明了这种挑战。这些数字表明靠每日一元度日的人总数有所减少。但更仔细的观察显示，这几乎完全是由于东亚，尤其是中国进展的结果，在这些地方，减少贫穷同高成长率密切相关。最近的研究确实表明，在穷国，成长和减少贫穷之间存在着几乎完美的相关关系——国内总产值增加 1%，人口中 20%最穷的人收入也相应增加。只有在最不平等的社会中，成长才没有使穷人受益。

78. 那么成功的一些关键要素是什么？

79. 扩大参与全球化的机会是一个要素。已经实现较高成长的国家是成功地融入全球经济并吸引外国投资的国家。在过去 25 年中，亚洲年增长率为 7%，拉丁美洲为 5%。基本上被排除在全球化以外的国家情况最差。这些国家包括撒哈拉以南非洲的大片地方。

80. 有些人担心全球化使不平等现象恶化。这两者之间的关系是复杂的。除了转型期经济以外，最近收入差距的扩大，基本上是有利于技术水平高的工人而不利于技术水平低的工人的技术变化的结果。随着教育和技术的经济效益增加，有教育和技术的人和无教育无技术的人之间的收入不平等现象加剧了。这种情

形在各国国内和国家之间都是如此。全球化可能加剧这种差距，但全球化不是造成这种差距的原因。更激烈的全球竞争在工资较高的国家还可能抑制收入的进展，虽然迄今主要是工业化国家感到这种影响。

81. 各国国内收入不平等的另一个主要原因是工资、财产权和教育机会中的性别歧视。总的来说，全球化在这方面可能具有一些正面影响。

82. 在发展中国家，从事全球生产的劳动力通常包括占很大百分比的妇女——无论是在纺织、电器、数据处理，还是在芯片制造业。在许多情况下，这些妇女的工作条件和工资是可怕的，我们必须力争予以改善。但她们获得就业的本身也有很大好处。

83. 这些新的就业机会使妇女能够扩大她们可以作重要选择的范围。例如，她们可以推迟结婚，生育率往往因此下降。她们和她们的孩子常常可以获得更多、更好的营养、保健和教育。随着孩子存活率的提高，生育率进一步下降。妇女就业和收入增加，还可能导致改变对女童“社会价值”的看法。这意味着家长和整个社会也许更愿意使女童获得更多的教育、保健和营养。

84. 人们现在普遍接受，经济成功在很大程度上取决于一个国家的治理质量。良好的治理包括法治、有效的国家机构、透明度和管理公共事务的责任制、尊重人权、所有公民参与影响其生活的决策。虽然可能对各国应采取的最适当形式有争论，但没有人能对这些原则的重要性表示异议。

85. 公平和透明的公共开支和征税制度是另一个关键要素。必须明智地使用收入来帮助穷人，并对为全体人民服务的有形基础设施和社会基础设施进行投资。相反地，过分管制妨碍经济绩效，并使成长减慢。

86. 某些做法无论根据什么定义都显然不是良好治理。如果在世界贫穷地区一个资源丰富的国家中一连串的军事独裁者抽走公款达 270 亿美元，经济成绩和穷人就很可能痛苦了。对这种恶行应负责的人，以及

热衷于将他们的钱转移到避风港的国际银行，必须受到追究。

87. 其他制度化的种种腐败远非如此极端，但可能严重歪曲经济上的鼓励作用，限制经济成长，并导致降低对穷人的支助。

88. 最有害于各种促进成长、消灭贫穷目标的是武装冲突。我们都极为痛苦地看到两个非洲最穷国家之间的战争又拖到第三年，估计已经夺去了 55 000 人的生命，其中一个国家的 800 万人受到饥荒的威胁。非洲其他地区的国内冲突打了甚至更长时间，摧毁了几百万非洲人的生活和生计。

89. 为了持续的和基础广泛的成长，还要求对保健和教育以及其它社会政策投资。联合国 1990 年代各次会议很详细地阐明了这些政策；我将推荐保健和教育倡议。

90. 受到更好教育和更健康的人民，有能力作出更好的选择，并过更充实的生活。这也使他们更具有生产力，他们的经济更具有竞争力。同样，所有证据表明，给予妇女和女童平等机会对整个家庭甚至社会具有乘数效应。以学校午餐以及为穷人服务的其他有针对性的倡议作为对普遍社会方案的补充，具有经济和社会意义。

91. 最后，为达到发展目标，需要全球社会——政府和民间——提出适当数量和种类的支持。我将另外讨论这一层面的挑战。

92. 简言之，经验确认了一些基本真理：成长是减少贫穷与收入不平等现象的必要、但非充分的条件。最可靠的成长途径，是成功地参与全球经济。但同时必须结合有效的社会政策：在人人受教育、人人健康和两性平等方面取得进展。成功基于坚强的治理基础。而且成功要求有外来的支持。

B. 为青年创造机会

93. 今天，有 10 亿以上的人年龄在 15 岁和 24 岁之间；事实上，世界人口将近 40% 在 20 岁以下。这些

年轻人中，有许多已经或即将有自己的子女。结果造成年轻人人数膨胀，其中大部分——将近 98%——将在发展中世界。

94. 人口统计的数字并不是注定的命运，但是这是十分严峻地挑战——主要的不仅在于人口之庞大，而是因为如果我们现在就不采取坚决行动，那么这些人就会陷于缺少衣食的贫困境况。如果我对新的一千年有一个愿望，那么我的愿望就是我们将这一挑战看作对所有人的一次机会，而不是我们大多数人会输的一次抽彩。

95. 青年人是创造力、活力和主动以及积极能动性和社会复新的源泉。他们学习快，适应力强。如果有机会上学和找到工作，他们会为经济发展和社会进步作出巨大贡献。

96. 如果我们无法向他们提供这些机会，那么即使从最好的说，我们应对不可饶恕地浪费人的潜力共同负责。从最坏的说，我们就是助长了失去希望的青年人的罪恶：使精神消沉，使生命对社会毫无贡献，甚至使生命可能产生破坏性——破坏他们个人自己、破坏他们的社区、甚至破坏脆弱的民主体制。

教育

97. 从小学到终生的不断学习，教育是新的全球经济的关键。是发展、社会进步和人的自由的核心因素。

98. 发展中国家的教育水平，过去半个世纪以来有了大幅度提升。事实上，东亚之迅速减少贫困，主要是由于该地区对教育的投资。但是我们还有很长一段路要走。尽管世界上多数儿童有学可上，但发展中国家里有一亿三千多万小学年龄的儿童无法上学——其中半数以上在印度、孟加拉国、巴基斯坦、尼日利亚和埃塞俄比亚。

99. 不仅如此，为了帮助贫困家庭生存，有二亿五千万 14 岁以下的上学或不上学儿童现在必须工作，而且经常在危险或者不卫生的条件下工作。他们在都市的血汗工厂里、在农场上，或者做家庭佣人；在城市的街道上卖口香糖或者擦皮鞋；爬下危险的矿井；而

且，令人痛心地说有一大批儿童被奴役或者被出卖到色情业。联合国会员国既然已经批准了国际劳工组织关于最有害形式童工的公约，现在必须充分履行这一公约。

100. 为了现在发展中国家里无法上小学的一亿三千万儿童提供初级教育，在 10 年期间每年必须增加教育费用大约 70 亿美元。但是，所需要的不只是校舍。学校必须让学生能够上学，拥有合格的教师，并且往往需要为穷人提供教科书和教学用品等设备。

101. 不上学的儿童中，大约 60% 是女孩。农村地区女童上学的比例低得令人震惊。对女孩的歧视不只是性别歧视；也是错误的经济规律，错误的社会政策。经验一再表明，对女孩教育的投资能直接而迅速地转变为整个家庭的营养提高、保健水平提高，生育力下降，贫困减少，以及整个经济绩效改善。世界各国领导人在整个 1990 年代的联合国各会议上的确已经认识到，如果不具体地、立即地和持续地注意女孩子的教育，就不可能克服贫困。

102. 但是，在 47 个国家里，即使在小学阶段，男生和女生上学人数的差距仍然很大，有些地方为增加总的入学率而作的努力，反而使这一差距更加扩大。

103. 贫困家庭所面临的选择是无情的。上学常常费用很高，而女孩是做家务的传统免费劳力，并且父母不相信女儿受了教育后会象儿子受教育一样对家庭有益。为了克服这种家庭和整个社会两者所见的主要次要的差异，家庭需要得到地方社区和政府在全世界支持下所提供的帮助。为妇女创造就业机会，也会产生类似的效果。

104. 普及小、中学教育是至关重要的，而且只有通过缩小教育中的性别差距才能实现。儿童基金会与联合国其他伙伴共同提出了一项包括初级和中等教育的倡议。这项倡议的成功既有赖于国家的战略和计划，也有赖于国际上的财政支助。我请所有国家政府与我们合作，使倡议获得成功。我建议我们采取进一步的步骤：

105. **我促请千年首脑会议赞同至迟在 2005 年明显缩小中小学学生性别差异的目标；以及保证至迟在 2015 年达到所有儿童均读完小学全部课程的目标。**

就业

106. 教育是第一步。创造就业机会是下一步。

107. 世界面临着年轻人失业问题的重大挑战——而且随着青年人数即将大幅增长，问题很可能会进一步恶化。根据劳工组织的估计，有 6 千万青年正在找工作。但是无法找到；其中大约 80% 在发展中国家和转型经济国家。15 岁到 20 岁年龄组的人比成年人失业的可能性约大一倍；在一些发展中国家，这一比率更大。而且年青的雇员比年长的雇员更可能是最后受雇，最早被解雇；他们受法律保护的可能性也更小。

108. 年轻人没有工作可能成为灾难，各国政府已经以各种方式试图处理这一问题。但是针对年轻人的各项政策，包括优先雇用，大体并不成功，理由很简单，因为在经济上无法持久维持。

109. 问题是总的需求量不够。低成长的经济体无法提供足够的就业机会来雇用青年。这种失败反过来又更抑制成长，使贫困长期继续下去。对这种自我延长的恶性循环，还没有人找到轻而易举或显然的解决办法。

110. **我正与世界银行和国际劳工组织的领导人一起，设立一个关于青年就业问题的高层政策网，吸收民营企业、民间团体和经济政策上最有创见的领袖参加，以便探索富有想象力的方法，应付这一严峻挑战。**

111. 我要请这一政策网在一年之内提出一套我可以告诉世界领导人的建议。可能的解决来源将包括因特网和非正式部门，特别是小企业对创造就业机会所能做的贡献。

C. 增进健康和防治艾滋病毒/艾滋病

112. 在最近几十年里，医疗方面的发明，基本保健的进步，以及有益的社会政策已经使预期寿命大幅度延长，并使婴儿死亡率大幅度下降。而健康的改善又

反过来刺激经济成长，同时减少了贫困，缩小了收入的不平等。事实上，在保健方面的投资特别有利于穷人，因为他们主要靠自己的劳力维持生计。

113. 不是所有地区都取得了同样程度的进步。东亚成绩最好，撒哈拉以南的非洲地区收效最差。缺少基本保健是穷人改变不了贫困状况的主要原因之一。在多数低收入国家里，每人每年的保健费用不到 10 美元。在非洲，疾病的沉重负担不仅要求各家庭想方设法尽量利用其微少的资源，而且还使他们陷入高生育率，高死亡率的贫困陷阱里。

114. 在一些转型经济国家内，近年的预期寿命直线下降，反映对保健的公共支出减少，以及社会服务总体的衰退。

115. 尽管全球每年的保健研究费用超过 560 亿美元，但其中用于影响到世界 90% 人口健康的比率不到 10%。肺炎、腹泻、肺结核及疟疾——都是发展中国家最关注的疾病——但得到的研究费用不到全球保健研究预算的 1%。

116. 这种后果不可收拾。仅疟疾每天每一分钟就夺取两个人的生命——主要是 5 岁以下的儿童和孕妇。世界卫生组织领导的击退疟疾运动理应得到全力支持，因为这个运动力求控制和预防这一致命的疾病。

117. 一般而言，广泛的提供基本药物、疫苗和用灭虫剂处理的蚊帐等简单而成本效益高的方法，都可以大幅度减少世界各地穷人的高死亡率和致残率。

118. 本报告的篇幅有限，无法一一探讨这些挑战。我谨在此强调指出，一项健康危机有可能逆转人类发展中一个世代所取得的成果，并且正迅速成为全球的社会危机，即艾滋病毒/艾滋病的传播。

119. 自 1970 年代初以来，已经有大约 5 千万人感染了艾滋病毒；1 600 万人已经死亡。仅 1999 年，就有 560 万人感染了艾滋病毒，其中一半年龄在 25 岁以下。这一疾病特别严重地打击年轻人，最恶劣的后果集中在穷国，而且有着扩大的险恶可能性。

120. 在世界各地患有艾滋病毒/艾滋病的将近 3 600 万人中，有 2 300 多万人生活在撒哈拉以南的非洲地区。在科特迪瓦，平均上课的每一天都有一名教师死于艾滋病。今天在博茨瓦纳出生的普通儿童预期寿命为 41 岁，而没有艾滋病时，预期寿命应是 70 岁。在南部非洲情况最严重的城市里，40% 的孕妇均呈艾滋病毒检验呈阳性。

121. 在这同一区域，每 10 名儿童中就有 1 名以上的母亲因艾滋病死亡。到 2010 年，估计撒哈拉以南非洲将有 4 000 万孤儿，多数是由于艾滋病毒/艾滋病。这些儿童继续上学或者接受免疫的可能性，远远不如他们的同龄儿童，也更有可能陷于严重的营养不良。可悲的是，不到 15 岁的孤儿成为一家之主已经是屡见不鲜。

122. 津巴布韦政府的推算表明，到 2005 年，艾滋病毒/艾滋病将消耗国家保健预算的 60%，甚至这一数额仍然完全不够用。艾滋病大批夺去了年富力壮、有技能、受过教育的人，对每一个受影响的国家 and 整个区域必然带来悲惨的后果。

123. 而这一流行病正从非洲远远传开。在亚洲，从 1996 到 1998 年，新的艾滋病感染病例增加了 70%。据估计，印度艾滋病患者超过世界上任何其他国家。总之，这一危机已成为全球性的危机。

124. 以 1999 年举行的联合国关于人口与发展大会特别会议上达成的协议为基础，我建议拟订一项制止和减少艾滋病毒/艾滋病扩散的战略，以 15 至 24 岁的青年男女为主要目标，为患有艾滋病者提供较好的医疗。

125. 政府的积极支持具有关键意义。大规模的预防方案在一些发展中国家取得了一些成就，其中包括塞内加尔、泰国和乌干达。但是，这类努力的例子很少，而且典型的问题是经费不足。在过多的国家里，官方相约对艾滋病保持沉默的态度，使人们无法得到本来可能拯救他们生命的信息。我们必须使青年们，通过取得信息以及减少受感染机会、有关心的社会环境，获得自保能力。

126. 在这下一步，必须随时提供基本的服务和预防性技术，其中包括男用和女用避孕套。预防由母亲传染给儿童是特别重要的。这一预防每年可以避免 50 万婴儿遭受感染。有证据表明，有一种称为 Nevaripine 的药十分有效，也比较廉价。价值 4 美元的一剂药——加上测试和自愿咨询的费用——几乎可以与更复杂、远较昂贵的药物差不多有效。如果确是如此，应当在世界各地普遍供给。

127. 世界各国领导人必须采取行动，保护本国年轻人和儿童避免因艾滋病而过早生病死亡。艾滋病方案将与各国政府和其他伙伴合作，制定并执行国家行动计划。实际上，我将呼吁每一受严重影响的国家，在首脑会议召开后一年内，订立一项国家行动计划。并且：

128. **我建议千年首脑会议通过一项明确目标减少年龄在 15 至 24 岁之间的人感染艾滋病毒的比例——到 2005 年，在影响最严重的国家里减少 25%；到 2010 年，在全球减少 25%。**

129. **为达到这一目的，我进一步建议各国政府制定明确的预防目标：到 2005 年至少 90%，2010 年至少 95% 的青年男女必须能够得到他们为保护自己不感染艾滋病毒所必需的信息、教育和服务。**

130. 最后，世界极端需要防治艾滋病的一种疫苗。到今天为止为治疗艾滋病进行研究已使用 20 亿美元，其中只有 2.5 亿美元用于制造疫苗，其中对穷国有用的很少，而艾滋病毒约 95% 病例均出现在穷国。

131. **因此，我向发达国家提出挑战，同制药业和其他合作伙伴合作，研制对艾滋病毒的有效而廉价的疫苗。**

132. 科学的挑战和财政的需要令人生畏，但是我深信，创新的公私双方伙伴合作，加上公共鼓励制度，能够刺激增加如此极端需要的投资。全球疫苗和免疫联盟就是这种伙伴关系所能够获得成绩的一个典型（见方框 2）。

方框 2

全球疫苗和免疫联盟

在新的千年开始的时候，大多数住在穷国的世界四分之一的儿童，仍然没有预防六种主要疾病：小儿麻痹症、白喉、百日咳、麻疹、破伤风和肺结核。这些儿童死于这些疾病的可能性比受疫苗保护的儿童大十倍。

全球疫苗和免疫联盟（免疫联盟）于 1999 年成立，任务是保证世界所有儿童受到保护，对可用接种疫苗预防的疾病免疫。

免疫联盟是各国政府、发展银行、企业界领导人、慈善基金会、世界卫生组织、世界银行集团和儿童基金会的创造性联盟。其战略目标包括：

- 增加获得可持续免疫服务的机会；
- 加快研究和开发在发展中国家特别流行的疾病的新疫苗，如艾滋病毒/艾滋病、疟疾、肺结核及腹泻；
- 扩大使用一切已有的成本效益高的疫苗；
- 使免疫成为设计和评价国际发展努力的中心工作。

在 2000 年 1 月，免疫联盟在达沃斯世界经济论坛上发起了全球儿童疫苗基金。该基金得到比尔和梅林达·盖茨基金会 7.5 亿美元赠款的援助，将提供资源，扩大现有疫苗的覆盖范围，并加强在最穷国家提供疫苗所需的基础设施。全球基金还将支持开发新疫苗的研究。

免疫联盟说明了政府-民间合作，为全球问题寻找全球解决办法的价值。

133. 最后,我们还必须确保照料和支助 3 600 万感染艾滋病病毒/艾滋病患者的制度得到改善。即使比较廉价的治疗和较好的照料都能够有助于治疗艾滋病的症状,并能使艾滋病患者延长生命,使他们有较多生产能力生活更有尊严。另外,各国政府,制药业和国际机构齐心协力,必须使艾滋病病毒相关药物向发展中国家更广泛的提供。

D. 改善贫民区

134. 全球城市人口在下一代将由 25 亿增加一倍,至 50 亿。几乎全部增长都是在发展中国家。城市往往被描述为文明的摇篮,文化及经济振兴的源泉。对于生活在极端贫困发展中世界城市里大约三分之一的人口,城市绝对不是什么摇篮和源泉。大多数城市平民毫无选择,不得不生活在既肮脏又不安全的棚户区或贫民区。尽管城市人口如同各国人口,平均年龄更大了,但贫民区居民却越来越年轻。

135. 贫民区有好多种名称: *favelos*、*kampung*s、*bidonvilles*、*tugurios*、*gecikondus*——含义则是一样:生活条件凄惨。贫民区缺乏基本的市政服务,如:水、环境卫生、垃圾收集和雨水管道。通常附近

没有学校或诊所,没有聚会社交的场所,儿童没有安全的游戏的地方。贫民区生活和工作的条件根本没有安全保障——他们住在疾病、犯罪和有环境危害的环境中。

136. 造成这些贫民区和棚户区的原因,只有一部分是内在的资源匮乏。其它原因还有:财产和土地市场运作不良、金融系统缺乏解决问题的机制、政策失败、腐败、和严重缺乏政治决心。可是这些城中城却是企业精神的源泉,可以调动起来提高城中居民和全社会的福利。

137. 世界银行和联合国携手应付这一危机,建立了城市及其发展伙伴的全球同盟。在 1999 年 12 月发起了雄心勃勃的“无贫民区城市”行动计划,纳尔逊·曼德拉总统担任赞助人。计划的目标是到 2020 年改进 1 亿贫民区居民的生活(计划的要点见表)。它要求世界领导人作出承诺,要求国际发展界专注致力于改善城市贫民的生活条件。

138. **我强烈支持无贫民区城市倡议,并请所有会员国予以赞同并采取行动。**

消除城市贫民区行动计划

行动	2000	2001	2006-2020
	<ul style="list-style-type: none"> 为改进贫民区动员全球提出政治和财政承诺,并加强能力以支持大规模的行动 	<ul style="list-style-type: none"> 在 5 个区域展开 20 个全城性和(或)全国性方案,改变 500 万城市贫民的生活 	<ul style="list-style-type: none"> 展开 50 个全国性方案,改进贫民区,作为大部分国家城市发展战略的中心方案 向 1 亿贫民区居民提供基本服务 停止形成新贫民区
赠款支助	400 万美元	1.11 亿美元	1.80 亿美元
城市预算递增	350 万美元	3 500 万美元	1 亿美元
投资升高	2 亿美元	23 亿美元	475 亿美元

资料来源:消除城市贫民区城市联盟、世界银行、联合国人类住区中心(生境),1999 年。

E. 把非洲包括进来

139. 撒哈拉沙漠以南的非洲地区最最需要全球给予减少贫穷的承诺，因为世界所有区域中，这里人的痛苦最大。最新的估计数显示：每日生活费在 1 美元以下的人口以撒哈拉沙漠以南的非洲地区比例最高。1960 年代，人均收入增长平均为 1.5%，1970 年代为 0.8%，而 1980 年代则为负 1.2%。1990 年代，这个区域比任何其他中等收入或低收入国家的生长都要慢。

140. 今天，人均年收入仅为 500 美元。流向非洲的民间企业资本是全球流动的极小一部分；而在某些国家，资本外逃额数倍于其国内生产总值。未偿外债总额往往大于其国民生产总值的总额，偿债费用每每超过出口收益的 25%。要扭转这些趋势，对于国内决策者和国际决策者都是巨大的挑战。非洲深重的艾滋病危机，使这一任务的难度加大了数倍。

141. 开采业是该区域经济的主导，资源耗竭的速度惊人。基础设施的需求是庞大的，在发电和电信领域尤其如此。人均用电量是世界最低的。非洲每千人拥有 14 条电话线，全部非洲人中，使用过因特网的不足 0.5%。只有 17% 的路面是铺过的。这样的数据还多。

142. 然而，去年，在最近发生灾难性洪水之前，莫桑比克国内生产总值的增长率高冠全球。当然，商品价格上涨是一个重大因素，可是莫桑比克就在几年前还是一贫如洗，深陷在显然无以自拔的内战中，如今却由于自己的努力已取得重大进展。博茨瓦纳名列第二，几年来，非洲南部其它几个国家治理良好，经济绩效不错。其它地方的障碍到底在哪里？

143. 经济上，非洲生产率受创，因为经济制度往往由国家严格控制、低效管理。这造成贸易壁垒高，公用事业状况很差。这还意味着腐败猖獗。私营的公司不能在国际上进行竞争，因为它们得不到适当的技术和信息。

144. 非洲农业部门尚未进行绿色革命。与世界上其它地区不同的是，基本粮食商品的单位产量没有显著

增加。降雨量不定、土壤风化严重、还有疾病和虫害，这些都带来重大损失。在其它气候区域和生态区域所开发的农业技术，未能很好地转让到非洲。化肥等投入往往由国家专卖控制，农民不能以竞争性价格购买。例如，1990 年代初期非洲的化肥价格估计比亚洲高出两倍至四倍。基础设施差，限制了运货的能力，所以水路运输费用始终高到农民无法承担。

145. 因此，非洲农业部门仍然不能为城市人口带来稳定和廉价的粮食来源。事实上，撒南非洲的许多粮食供应是靠进口。该区域的城市按国际标准而言仍然算是很小，它们未提供促进工业增长所必需的人力资本。

146. **我向世界一流专家提出挑战：我要你们想出突破非洲农业低生产力这一障碍的办法。我请求各大慈善基金会——它们曾经推动大量优秀、实用的农业研究——迎接这一重大挑战。**

147. 非洲许多国家还存在着阻碍经济发展的政治障碍。我在 1998 年 4 月提交安全理事会的一份报告中，讨论了这些问题。归根结蒂，问题在于对政治竞争、对社会财富和资源的控制、以及对任命权和居位者特权，都采取一种“赢家全得”的态度。再加上对基本权利肆意侵犯，并随时诉诸武力解决争端或保持权力——这种情况太多了。

148. 我在那份报告中得出结论认为：只有非洲人才能够摆脱这些恶性循环。我感到欣慰的是，已经有众多的非洲人选择要这么做，而那些对自己的人民犯下罪行的统治者也越来越多地被追究责任。但令人费解的是，时至今日，只有很少的非洲国家政府提出必要的承诺，要在国民经济和社会政策中减少贫穷。

149. 我们确实有进行改造的机会。非洲有许多积极的发展，国际社会越来越有意帮助那些遭受动荡和发生悲剧的非洲国家。现在我们绝不能松劲。

F. 建立数码桥梁

150. 世界已进入了另一次技术革命的初期阶段。我们在医药领域及生物技术领域看到这场革命。这些新边疆既带来了希望，又使人畏惧。我们现在能够有更好的健康和更大的粮食安全，但我们在抓住这一生物技术所呈现的机会时，不可忽视内在的危险。我们特别要确保将破译遗传密码的研究人员所提供的资料可以供免费查阅。人类生命的遗传钥匙属于全人类。

151. 可是我想着重谈一下已经在改变社会生活和经济生活的一项技术转变：数码革命。通信业和信息业正在以接近闪电的速度发生根本性的变化（见图4）。

152. 收音机花了38年，才达5000万人使用；电视花了13年。可是因特网仅用四年，网民人数就达到5000万人。1993年，万维网上有50个网页，今天则有5000万网页。1998年，上因特网的人数仅为1.43亿人；到2001年，使用者人数将增至7亿。电子商务市场在1996年价值26亿美元；到2002年，预期将增至3000亿美元。因特网的用途之广，已经超出了以前发明的任何通讯工具。

153. 现在，世界上仍然存在着一道宽阔的数码鸿沟。美利坚合众国的电脑数超过了世界其它地方的电脑数目总和。东京的电话数同全非洲一样多。

154. 可是，人们可以，也将会，弥补这道数码鸿沟。印度班加罗尔市已经成为充满活力的创新中心，有300多家高科技公司。印度仅软件出口一项，今年就会超过40亿美元——约占印度总出口的9%——业界人士预期，到2008年，印度软件出口将达500亿美元（见方框3）。

155. 哥斯达黎加1999年的经济成长达8.3%，是拉丁美洲最高的；其中，微型芯片业出口（现占出口总额38%）起了推动作用。我可以举出很多发展中国家抓住这场革命机遇的例子。这场革命可以大力促进经济成长和发展，所有国家都有可能。

156. 要充分了解数码革命为什么能够激发经济成长和发展，我们就需要抓住几个核心特征。首先，数码革命创造了一个前所根本未有的、崭新的经济部门。站在这场革命前沿的国家把本国经济中越来越多

的成分投入这一部门，由此开创了一片高价值空间供他人进入；由此逐渐推向世界经济。事实上，所谓的新兴经济体首先正是这样“新兴”的其它部门则空出来。全球化促进了这些转变。

157. 其次，数码革命中最重要的资本越来越多地是智力资本。硬件费用不断下降。产业的最尖端优势由硬件向软件转变，这有助于克服了发展的一大障碍——资金短缺。贫穷国家的机会也增加了，有可能跳跃地迈过发展进程中某些漫长、痛苦的阶段。很明显，必需的智力资本并不是随处可见的，可是在发展中世界及在转型期经济体中，它比金融资本要普遍得多。

158. 第三，数码革命除了创造新的经济部门之外，还是改变及加强其它许多活动的手段。例如，毛里求斯使用因特网为纺织业在全球出售产品。贸发会议的贸易点方案允许参与成员上网进行产品贸易。马里政府建立了内联网，以提供更有效的行政服务。还有其它许多机会：远程医疗及远距离学习、“虚拟”银行业同微额信贷相结合、种植之前查看天气预报以及收获之前了解谷价、世界上最大的图书馆近在咫尺，等等。总之，信息技术部门可以改变经济和社会活动的许多部门，甚至于大多数其它部门。

159. 最后，信息部门的核心产品——信息——具有与众不同的特征。建筑大楼所用的钢材、建筑工人穿的靴子，不能够为其它任何人所用。信息则不然。信息不仅可以为许多人使用和用于多种用途，而且其越使用价值也越高。联接不同信息源的网络，情况也一样。我们在决策层的人必需更好地了解信息经济学不同于本身即具有稀有性的有形货物的经济学——并用于推动我们的政策目标。

160. 这并不是说，这一转变对于发展中国家、尤其是很穷的发展中国家，将是容易的。缺少资源和技能乃是问题的一部分，基本基础设施不足是另一部分，文盲和语言又是一部分；当然还有对于隐私及内容的担忧。这些问题中，许多可以有技术解决办法，包括无线上网、甚至于简单的自动翻译程式，使我们能够在交流及进行电子商务时克服语言障碍。

方框 3

印度与信息革命

印度受益于数码技术革命比任何发展中国家都多。印度的软件业预期将在 2008 年以前大约增长 8 倍, 达到 850 亿美元。这个行业创造了大量就业机会和财富, 并产生了一个新的高技术企业家阶层。印度一家公司 Infosys Technologies 自 1999 年 3 月在美国纳斯达克证券交易市场上市以来, 价值已增长 10 倍。

外国投资加速了印度的软件革命, 经济自由化和政府支持创建软件技术园区又助了一臂之力。印度还训练出一批新的流往全球的软件专业人员。

在设计网门和网络应用程序方面, 印度公司已经在世界领先。它们通过建立自己的电信系统, 在全世界用卫星发送软件产品, 从而成功地避开官僚主义的拖延和过时的基础设施。由于电信和信息技术部门放松管制, 在印度上因特网也越来越便捷。估计到 2001 年, 印度将大约有 600 万人使用因特网。

然而, 象许多其他国家一样, 印度仍然面临着“数码技术鸿沟”的挑战。印度国内参与因特网革命的人同未参与的人之间仍然有一条巨大的鸿沟。在印度成立宪政共和国五十周年纪念前夕, 印度总统提醒说, 印度是“世界上拥有最庞大技术人才的国家之一, 但是文盲人数、生活在贫困线以下的人数, 以及营养不良儿童的人数也是世界上最多的。”

印度在参与信息革命成功的直接原因是, 印度培养出大量优秀的大学科技毕业生。这些人才目前正在建立的信息网络, 拥有巨大的潜力能使教育的好处推广及于较不幸运的人。

图 4

信息技术的成长

(百万美元)

资料来源：世界观察学会，国际电信联盟，2000 年

有线电话
电视户
使用的电脑
移动电话订户
装因特网电脑

161. 在最近的将来，工业化国家盛行的个别消费者所使用的信息技术模式，对于许多发展中国家势必过于昂贵。可是这一制约因素也可以克服。从秘鲁到哈萨克斯坦，许多地方都设立了公共电讯中心。例如，联合国开发计划署帮助在埃及设立了社区技术使用中心，把因特网和传真服务带到贫穷地区及农村地区。在民间组织和民间企业的帮助下，我们可以扩大这些试验方案，通达世界最偏僻的角落。

162. 但要克服许多发展中国家机构方面的障碍，则不能一蹴而就；这些障碍首先是种种管理规章不利和国家机关收取的费用太高。

163. **我鼓励各会员国审查在这一领域的各项政策及安排，确保不阻止本国人民享有数码革命所带来的机会。**

164. **为具体说明我们如何能够弥缝数码鸿沟，我现在高兴地宣布设立新的发展中国家“保健互联网”。**

165. 这一网络将在发展中世界各地的医院、诊所和公共保健设施中设立并运行 10 000 个在线网址。目的是使人们可以查阅为个别国家及各组国家提供最新的保健和医疗有关资料。设备及因特网接驳服务，必要时为无线接驳，将由医疗网（WebMD）基金会所领导的财团协同其它基金会和公司伙伴提供。世界卫生组织正在领导联合国这一方面，与联合国基金会等外部伙伴合作，开展这一倡议。

166. **我还宣布第二项数码桥梁倡议：设立联合国信息技术处，我提议简称为联信处（英文：UNITeS）。**

167. 这将是一个高技术志愿人员队的组合，包括加拿大网络队（Net Corps Canada）和美国网络队（Net Corps America），联合国志愿人员将协助进行协调。联信处将在发展中国家训练人员使用信息技术和利用机会，并激发在南、北形成更多的数码网络队。目前我们正在探讨利用外部经费去支助联信处。

G. 表现全球团结

168. 创造一个具有包容性的全球市场是二十一世纪人类面临的重要挑战之一。如果穷人没有谋生的机会,我们就都会贫穷。我们有能力向所有的人提供这些机会。

169. 富国的作用必不可少,它们应进一步开放市场,更多更快地减免债务,提供更多的、重点更明确的发展援助。

贸易机会

170. 尽管自由化已经几十年,世界贸易制度中仍然有很多关税和配额的重负。大多数工业化国家仍然对自己的农产品市场严加保护,所有工业化国家都保护纺织品,而在这两个部门,发展中国家拥有公认的相对优势。不仅如此,工业化国家的农业补贴压低了国际市场价格,对穷国农民造成更大的伤害。

171. 每个人都为这些做法付出巨大代价。工业化国家“挽救”一个就业机会的代价,依行业不同,估计为30 000美元到200 000美元。全世界农业保护主义造成的经济损失每年可能高达1 500亿美元,其中大约200亿美元是发展中国家的出口损失。然而,发展中国家自己农业和其他部门保护主义政策也给自己造成严重损害。

172. 政治领导人应该主张通过教育和培训来提高技能,并提供调整援助,而不是试图冻结现有的夕阳工业,因为从长远看,这样做终归会失败。

173. 最近在曼谷举行的联合国贸易和发展会议第十届大会强调,必须为最不发达国家出口的工农业产品提供更好的进入市场途径。这将对撒哈拉沙漠以南的非洲地区特别有助益。

174. **我敦促工业化国家考虑准许最不发达国家基本上所有出口品都免税、免配额进入市场,并准备在2001年3月第三次联合国最不发达国家问题会议上认可这项承诺。**

175. 近几年出现了有关贸易挂钩的一个问题。我指的是有些人想把发展中国家在劳工、环境和人权领域是否达到某些标准当作贸易自由化的条件。这个问题必须审慎处理,以免成为保护主义的另一个借口。

176. 我建议采取不同做法。首先,这些领域大多已经订立了关于普遍价值和共同标准的协定,这是许多会议和长期谈判的成果。现在需要做的是,各国履行各自的义务,并且联合国有关机构获得资源和支持,去帮助这些国家。如果这意味着世界上应该有一个更强有力的全球环境组织,或者需要加强劳工组织,那么让我们考虑这些可能性。

177. 第二,全球性公司必须发挥领导作用。这些公司只需付出很少的代价,甚至不付任何代价,就可以在它们有业务的所有地方,在自己的经营领域里实行良好作法。这在全世界都会产生有益的示范作用。正是出于这个理由,我已邀请企业界同我订立“全球契约”,在劳工标准、人权和环境这三个领域,在自己的公司作法中,订立一套核心价值。(见方框4)。这项倡议已获得各种企业协会、劳工团体和非政府组织的赞同,我希望不久将宣布第一批同我们一起使“全球契约”成为现实的企业领导人。

减免债务

178. 高额外债是许多最贫穷国家经济成长中所承受的沉重负担。还本付息必须使用硬通货,使这些国家无法在教育 and 保健方面有足够投资,不能对自然灾害和其他紧急情况做出有效反应。因此,为重债穷国减免债务,必须是国际社会为发展作出的必不可少的贡献。

179. 对这些国家的双边债务多次进行重新安排,并没有大幅度降低它们的总债务。因此,1996年,国际捐助界提出一项倡议,将这些国家的债务降低到可持续的水平。这就是所谓重债穷国倡议。然而,这项倡议通过以来三年期间,只有4个国家完全符合标准,另有9个国家接近这个标准,还有5个国家正在进行初步谈判,但是进展一直十分缓慢。

方框 4

全球契约：联合国与私营部门伙伴关系的框架

全球契约于 1999 年初由秘书长发起，并由国际劳工组织、联合国环境规划署和人权事务高级专员办事处共同推动。

契约的目标是发动公司参与促进公平的劳工标准、尊重人权和保护环境。契约要求公司将它们对以上三个领域中的一般原则的承诺转化成具体的管理。全球契约基于以下信念：使普遍价值渗透到全球市场的肌体和公司的实际做法之中，有助于迈向广泛的社会目标，同时确保开放的市场。

为了帮助推展这项雄心勃勃的工作，联合国的契约工作组设立了一个网站，提供有关契约的资料以及进入内容丰富的联合国国别数据库的通道。网站介绍人权、劳工标准和保护环境领域的公司“最佳行为”，并推动有关支助伙伴方案的对话。该网站的地址是：<http://:unglobalcompact.org>。

全球契约得到以下各方面的积极支持：

- 全球性商业协会：国际商会、国际雇主组织、促进可持续发展世界商业理事会、威尔斯王子企业领袖论坛、企业对社会负责组织。
- 其他已经加入或考虑加入的全球性协会包括：国际化肥工业协会、国际顾问工程师联合会、世界体育用品联合会、国际钢铁学会、国际石油工业环境保护协会、化学协会国际理事会。
- 国际自由工会联合会。
- 与环境、人权和发展问题有关的专题性非政府组织。

180. 1999年6月8日集团科隆首脑会议同意了扩大重债穷国方案的建议,并于9月经各国际金融机构认可。扩大的重债穷国方案规定更多、更快、更广泛地减免债务,但尚未实施。还有一些其他障碍。例如,发展中国家银行和公司部门许多私人借款人欠外国贷款人债务,现在还没有任何机制来处理这方面的大规模结构调整问题。

181. **我呼吁捐助国和国际金融机构,考虑把重债穷国的所有官方债务一笔勾销,换取这些国家对减少贫穷作出明确承诺。**

182. 我鼓励政府在各国内设计这种减少贫穷方案时,同民间社会密切协商。

183. 我要更进一步提出建议,将来我们应该考虑制订一个处理债务问题的全新办法。这种办法的主要内容可以包括:立即取消遭受重大冲突或自然灾害国家的债务;增加重债穷国计划中的国家数目,即允许仅以贫穷为唯一标准;规定偿还债务最高只能占外汇收入的一定百分比;建立债务仲裁程序,以平衡债权人和国家债务人的利益,并对双方相互关系实行更大的控制。

184. 最重要的是,我们要表明,在新千年开始之际,如果没有令人信服的减免债务方案,我们到2015年将世界贫困减少50%,只能是一句空话。

官方发展援助

185. 几十年来,发展援助这个国家社会援助的第三

大支柱一直在逐渐减少。有迹象表明,这种下降的趋势现在开始趋于平缓。但是,尽管最近有五个国家增加了发展援助,现在还看不到有任何普遍上升的势头。(见图5)虽然民间投资确实增加幅度很大,但是许多穷国尚未有充分能力吸引这种投资。

186. 应该增加提供援助,以支持我所阐述的优先事项:鼓励成长和帮助穷人的方案。这种援助还应该改善国内外的投资机会。例如,也许可以用这种援助去抵消在穷国的民间投资的一部分风险保险费。民间企业还可以帮助提供投资前援助,例如,贸发会议同国际商会建立伙伴关系,为最不发达国家编印投资指南(见方框5)。

187. 要使外部援助产生最大的成果,必须大幅度减少这种援助所要帮助的国家所承受的行政负担,并且这些国家必须在设计这些援助方案中全面参与。联合国发展援助框架是朝这个方向迈出的有益的一步,而且是各方面都很成功的一步(见方框6)世界银行等其他机构最近实施的一些改革也都有用。但是双方方案仍需要更好地加以协调。

188. 由于全球化,世界对穷国的承诺慢慢地逐渐明显,这不仅是道义上所必然的,而且也是共同利益之所在。每个国家仍然必须自己为自己的经济成长和减少贫穷方案承担首要责任。但是,使世界摆脱极端贫穷的灾祸,是我们每一个面临的挑战。我们接受这一挑战,决不可以失败。

图 5

流向发展中国家的资金 (10亿美元,按1995年 定值美元计)

资料来源:世界银行,《全球发展金融》(1998)

私人资金

官方发展援助

官方发展金融

方框 5

为最穷国家吸引投资：一项联合国/私营部门倡议

外国直接投资大大促成了发展中国家的经济成长。工业化世界得到大部分外国直接投资，但目前发展中国家得到越来越多的部分，大约为总额的四分之一。在过去十年中，这种资本流动对许多发展中国家已成为比官方发展援助更重要的发展筹资来源。

但外国直接投资没有平均地流到发展中世界各地。亚洲得到的外国投资几乎是撒哈拉以南非洲的 20 倍。而撒哈拉以南非洲的需要最大。

为什么最穷和最需要的国家得到的私人资本投资量最少？原因是复杂的。运作不良的资本和劳工市场、软弱的治理和运输费用高昂是问题的一部分。但即使发展中国家进行处理这些问题所需的改革，它们也常常仍得不到它们迫切需要的外国直接投资。

关键的挑战通常是如何告诉未来投资者：必要的改革已经进行，真正的投资机会已经存在。联合国贸易和发展会议（贸发会议）和国际商会联合倡议的主要目标，正是要这样努力。

这项倡议包括出版投资指南丛书，阐述最不发达国家的投资机会和条件，并推动各国政府和未来投资者之间的对话。一个主要目标是协助加强最穷国家吸引投资的能力。

二十八个世界许多地区所家喻户晓的公司支持这种伙伴关系，并为贸发组织-国际商会项目提供捐助。中国、芬兰、法国、印度和挪威也都提供了捐助。

贸发组织-国际商会项目是联合国目前进行的许多政府-民间合作项目之一。随着援助流量在 1990 年代减少，这种合作正在成为援助最穷国家发展进程的日趋重要的手段。

方框 6

合作促进发展：联合国发展援助框架(联发援框架)

过去十年,发展合作发生了巨大变化,特别重视人权、人的发展和环境问题。对援助的需求增加了,满足这些需求的资源减少了。

人们越来越要求联合国少花钱多办事。这就要求联合国机构之间更密切地开展合作,同民间团体和私营部门行动者建立更多的伙伴关系。随着实地发展机构和非政府组织数目增多,改善协调的必要性也相应增加了。

为使联合国在国家一级的工作中加强合作、协调和影响,1997年建立了联合国发展援助框架(联发援框架),成为秘书长改革一揽子计划的一部分。联发援框架是一个具有共同看法并以共同国家评价为基础的共同框架。

联发援框架谋求在联合国机构、各国政府和支助各国优先事项的其他合作伙伴之间改善协调,并避免工作的重复。目前,联发援框架正在世界各地74个国家实施,每个国家的工作都在联合国驻地协调员领导下进行。联发援框架是联合国系统内以更综合的方式处理发展等问题的大趋势的组成部分。

联发援框架还体现了把发展的规划和执行从总部向各国转移。例如,在印度,联发援框架协助联合国同政府开展合作,处理男女平等和权力下放的双重挑战。在罗马尼亚,联发援框架帮助拟订了第一个《国家消灭贫穷战略》,该战略又使政府能够向其他捐助者再筹集资源。

联发援框架在成立后短时间里取得的成绩清楚显示,各机构合作地运作,比单独行动取得的成绩大得多。

四. 免于恐惧

189. 现在，世界上主要大国之间没有发生战争已有五十五年一是整个现代国家体制历史上最长的无战争时期。包括欧洲联盟在内的欧洲地区（大多数现代战争的发源地）出现了一个安全共同体：一个确信可以期望以和平手段解决争端为其特点的国家联盟。

190. 而且，依靠可使全人类顷刻毁灭的核恐怖均衡所维持的近五十年冷战已经过去。有些观察家对此感到惋惜，他们声称两极局势很稳定，可以预测，并有助于维持和平。但是在发展中世界，情况绝非如此：在发展中世界，冷战是两极双方助长的武装冲突频仍发生的时期。一旦冷战结束，此种外部政治和物质支持即告消失。

191. 将联合国摆脱冷战桎梏也使它能够发挥重大作用。联合国的维持和平与建立和平活动在 1990 年代都急剧增加：十年中谈判达成和签署的和平协定比前三十年的和平协定总数还多三倍。

192. 几年来国家间战争的频率不断下降(难民也随着下降, 见图 6)。经济全球化基本上消除了攫取领土的利益，同时现代战争的破坏性增加了战争的代价。1990 年代以来民主国家的数目几乎增加一倍，这同样具有重要意义，因为稳固的民主国家由于各种原因，很少彼此兵戎相见(见图 7)。

193. 1990 年代以来的战争，主要是国内战争。这些战争野蛮残忍，夺去了 500 多万人的生命。这些战争与其说侵犯边界不如说侵犯人民。人道主义公约经常被践踏，平民和提供援助的工作人员成为战略目标，儿童被迫成为杀手。此类战争往往由政治野心或贪婪推动，利用族裔或宗教分歧，往往由外部经济势力维持，并受极为活跃并多半非法的全球军火市场的怂恿。

194. 在这些冲突发生之后，逐步出现一种对安全概念的新理解。安全的概念一度等于捍卫领土，抵抗外来攻击，今天的安全要求则进而包括保护群体和个人免受内部暴力的侵害。

195. 我们必须更以人为中心的态度对待安全问题，由于特别是核武器等大规模毁灭性武器继续威胁人类，更增强了必须有此态度：这些武器的名称即显示其破坏程度和万一使用时所欲达到的目标。

196. 资源枯竭，尤其是淡水稀缺，以及严重的环境退化，可能以无法预测并具有潜在危险性的方式，增加社会和政治紧张局势。展望未来，我们可以看到确实存在这种危险。

197. 总之，这些新的安全挑战要求我们创造性地思考问题，调整传统态度，更好地适应我们新时代的需要。但是今天比任何时候都更适用一条古训：防患于未然。

A. 预防杀戮性冲突

198. 人们几乎普遍同意，预防胜于治疗。预防战略必须致力于解决冲突的根本原因，而不是仅解决暴力的现象。然而共识并非总是相应产生实际行动。政治领袖发现难以说服本国公众接受在海外采取预防性政策，因为代价是明显直接的，而利益一不发生有害或悲惨的未来事件一则难以由他们说明并让公众理解。因此，预防首先是对政治领导的挑战。

199. 如果我们要成功地预防破杀戮冲突，我们必须清楚了解其原因。战争并非都一样；因此没有一项战略放之四海而皆准。1990 年代初以来人们所经历的那些战争有何不同？

200. 过去十年发生的若干重大冲突，是共产主义后的继承战争。冷酷无情的领导人利用最原始的族裔民族主义和宗教差异来维持或攫取权力。其中有一些冲突已经同其领导人一起退出历史，也希望其余的冲突很快步其后尘。今天的多数战争是穷人之间的战争。为什么会这样？

201. 穷国可用于处理冲突的经济和政治资源较少。例如，它们缺乏向少数族群或区域大量提供资金转移的能力，并且它们可能担心国家机器太脆弱，不能同意将权力分散。而这两者均是较富裕国家常用的手段。

图 6
全球难民人数
1965-1998 年
(百万)

资源来源：《难民专员办事处，2000 年》

图 7
民主、专制、转型政体
1946-1998 年

资料来源：马绍尔，取材自马里兰大学国际发展与冲突管理研究中心所编“政体三”资料集（1999 年）

专制
民主
转型政体

202. 我的意思是，我前一节叙述的每一项措施——每一项减少贫穷和实现基础广泛的经济成长的步骤——均有助于预防冲突。致力于预防冲突和发展的所有行动者，包括联合国、布雷顿森林机构、各国政府和民间组织，都必须以更综合性的方式处理这些冲突。

203. 我们可以发挥更大的作用。在许多陷于战争的穷国，在贫穷的同时还存在尖锐的族裔或宗教分裂。基本情况是，从属群体的权利没有得到充分尊重，政府体制的包容性不够，社会资源的分配偏重占优势的一派而不利其他各派。

204. 解决办法显而易见，尽管实际上难以实现：应当促进人权，保护少数的权利，建立吸收所有群体都有代表参加的政治安排。长期发炎的伤口不会一夜之间痊愈。在增加新伤口的同时也不可能建立信任或开展对话。没有立竿见影的解决办法，没有捷径。各群体必须相信，国家属于全体人民。

205. 今天，有些武装冲突起于贪婪而非怨愤。虽然战争使整个社会付出高昂代价，但是某些人却可能从中渔利。在这类情况，通常是争夺控制自然资源，往往参与贩毒，趁火打劫的邻国从旁煽动，民营部门行动者也插手分肥——它们购买不法之财、帮助洗钱，并向冲突地区源源不断供应武器。

206. 这种情况下，最佳的预防战略是透明度：“指名并抖露真相”。民间社会行动者在这方面可以发挥巨大作用，但是各国政府和安全理事会必须履行责任。全球性公司，包括银行，也必须承担更大的社会责任。

207. 最后，成功的预防战略要求我们确保旧的冲突不会重新爆发，并为冲突后的建设和平提供必要的支持。我遗憾地指出，联合国在大多数使命中均未获得充分支持。

208. 虽然在我们促进人类安全的努力中预防占了核心地位，但是我们必须承认，即使最好的预防和威

慑战略也可能失败。因此可能必须采取其他措施。措施之一是强化我们对保护易受害人民的承诺。

B. 保护易受害人民

209. 尽管已经制订了许多保护易受害人民的国际公约，但是在武装冲突中残害平民、特别是伤害妇女和儿童的行为，继续存在。妇女特别容易遭受暴力和性剥削，儿童则成为强迫劳动的受害者并经常被迫当兵。平民和基础设施成为反叛运动作战的掩护物、报复的目标及国家权威解体后所常见的混乱中暴行的受害者。在最极端的情况下，无辜者竟成为种族清洗者和灭绝种族者的主要目标。

210 国际公约传统上依赖国家保护平民，但是今天此种期待在若干方面受到威胁。首先，人道主义法要求国家保护的那些公民，有时候就是主要施暴者国家的施暴对象。第二，非国家战斗人员，尤其是在崩溃的国家内，经常不知道或蔑视人道主义法。第三，国际公约没有充分考虑到易受害群体、如处于复杂紧急情况中的国内流离失所者或妇女和儿童的具体需要。

211. **为了加强保护，我们必须重申国际人道主义和人权法的中心地位。我们必须努力消除有罪不罚的文化——设立国际刑事法院的重要意义正在于此。我们还必须拟订新战略以满足不断变化的需要。**

212. 新方式可以包括建立一种机制，监测所有缔约方遵守国际人道主义法现行条款的情况。需要为保护人道主义工作者规定更强有力的法律标准。应考虑制订国际公约，管制我们所看到的越来越多参与内战的私人 and 法人保安公司的行动。

213. 更多地利用信息技术也可能有助于减轻复杂紧急情况对受难人民带来的痛苦和负担；一个例子是，称为“儿童联系”的方案协助在战争和自然灾害中失散的儿童和父母重新团圆（见方框 7）。

214. 有一点我们可以肯定：如果不设法保护易受害群体，我们的和平行动将是脆弱和虚幻的。

方框 7

“儿童联络”：利用信息革命寻找失散儿童

在战争和自然灾害中，儿童常常与父母分离，而使亲子团聚成为援助机构面临的巨大挑战。国际援救委员会的“儿童联络”项目旨在解决这一问题。这一项目以一个共用的数据库，向在实地设法使失散的儿童与父母团聚的所有机构提供信息。这些机构可以提供无人监护的儿童的资料和照片，以及父母提出的寻找请求。原来需要好几月进行的搜寻程序现在可以在几分钟里完成，从而使子女和父母省去了很多头痛的问题。

为使“儿童联络”发挥其潜力，一个地区的所有搜寻机构都要能够经常地提交和审阅遗失和寻获资料。当然，这一工作最简单的办法就是通过因特网，但是武装冲突很少发生在有健全的因特网或者通讯基础设施的地方。

在科索沃，国际援救委员会在普里什蒂纳建立了一个共用的卫星/无线因特网网络（www.ipko.org）。每一个联合国机构、欧安组织、一些国家特派团、以及多数非政府组织，每天 24 小时都通过该网络与因特网连接。

由于这种技术的边际成本如此低，该项目还能够向大学、医院、图书馆、学校、地方媒体和地方非政府组织提供免费的因特网上网。因此，不仅国际组织得到了健全的通讯联系并省了钱，还能帮助支持科索沃的民间社会，为科索沃建立一个长期的因特网基础结构。该项目现在已转交给当地一个独立的非政府组织，并且已经完全能够自行维持了。

这一项目可以作为今后人道主义紧急情况处理的一项典范。国际组织可以通过建立一个共用的因特网基础结构，以低得多的成本获得可靠得多的通讯，并且能够利用供共同使用的数据库和其他在因特网上的应用来改进其效率。

危机结束后，这个基础结构可以留下来，训练当地人来维持。

C. 处理干预的两难处境

215. 我去年 9 月向大会发言时，吁请会员国团结一致，采取较有效的政策，制止有组织的大规模屠杀和令人震惊的侵犯人权行为。虽然我强调，干预包括广泛的一系列反应，从外交谈判到采取军事行动，但在随后的辩论中最后一种选择引起最大的争议。

216. 一些批评者关切的是，“人道主义干预”概念可能成为无端干预一个主权国家内政的借口。其他人认为，这种概念可能鼓励分离主义运动故意刺激政府犯严重的侵犯人权行为，从而引发有助于分离主义目标的外部干预。还有一些人指出，由于干预本身的困难、费用高、以及各国所见的利益不同，在实际干预时没有前后一致的准则——只是弱国被干预的可能性远远高于强国。

217. 我承认这些论点很有力量和重要性。我也同意，主权和不干涉内政的原则为弱小国家提供了至关重要的保护。但是我要反问批评者：如果人道主义干预确实是一种无法接受的对主权的攻击，那么我们应当如何对某一个卢旺达、某一个斯雷布雷尼察作出反应？——对破坏同我们的共同人性基本原则的有系统的侵犯人权事件，怎样处理？

218. 我们面临一种真正的两难处境。保护人权和保护主权两者都是必须支持的原则。对此很少有人不同意。但这一立场并没有告诉我们，当这两项原则彼此冲突时，应服从哪一项原则。

219. 人道主义干预是一个敏感的问题，在政治上困难重重，没有简单的答案。但是没有任何一项法律原则——即使是主权原则——可以掩护危害人类罪。在发生此种罪行并且制止此种罪行的一切和平手段均已用尽的地方，安全理事会会有道义上的责任为国际社会采取行动。我们不能保护所有地方的人，但这并不是在我们能够有所作为的地方不采取行动的理由。武装干预永远只能是最后的手段，但是面对大规模屠杀，这一手段不能放弃。

D. 加强和平行动

220. 随着冷战对峙的结束以及冷战在安全理事会中引起的瘫痪也结束，1990 年代成为联合国最活跃的十年，在这个十年中发起的和平行动，比过去四十年中的行动加起来都多。我们为冲突后建立和平拟定了新措施，重新把重点放在预防冲突上。

221. 传统的维持和平行动，主要把重点放在监测停火方面。今天复杂的和平行动很不同。本质上，维持和平的目标是协助冲突各方，通过政治渠道来寻求它们的利益。为此目的，联合国协助建立和加强政治机构，并扩大它们的基础。我们与各国政府、非政府组织和当地公民团体合作，提供紧急救济、将前战斗人员复员、使他们重返社会、排雷、组织和进行选举、促进采用可持续的发展办法。

222. 国际援助重建经济是对这项工作的重要补充。如果人们看不到脆弱的新机构的状况有实质性改善的前景，那么他们对新机构、甚至对和平进程本身，很快就不再抱有任何幻想了。冲突后的建设和平已经有助于防止了好几项和平协定的破裂，为可持续的和平奠定基础。

223. 我们可以说，在过去的十年间，我们的和平行动取得了巨大成绩：从 1980 年代后期在纳米比亚开始，包括莫桑比克、萨尔瓦多、中非共和国、东斯拉沃尼亚、前南斯拉夫的马其顿共和国、或在柬埔寨至少一部分。我们也遇到过悲惨的失败，其中最明显的是在卢旺达，以及斯雷布雷尼察和波斯尼亚其他安全区的失陷。我在去年底分发的两件报告中，坦率并相当详细地讨论了造成这些失败的各种原因，包括应归咎于联合国秘书处的一些原因。

224. 联合国和平行动存在着结构脆弱的问题，但这些问题只能由会员国解决，我们发起行动的制度有时被比喻为一个志愿消防局，但这种说明还是太宽宏。每次有火警，我们首先必须去找救火车，并为了使用救火车先找钱，然后我们才能打开水管灭火。目前的系统主要依赖几乎完全是最后一分钟的、而且肯定会

拖延的特别安排，提供文职人员的拖延甚至比提供军事人员更严重。

225. 尽管我们与会员国有军事待命安排，但是，指定的部队是否能够提供出来是难以预料的，处于高度待命状态的部队为数很少。资源拮据甚至使我们无法迅速部署一个特派团的总部。

226. 在文职人员方面，科索沃和东帝汶的经历严酷地告诉我们，为特派团征聘到合格的人员极端困难。仅特别举出执法的需要为例，我们从哪里能够很快地找到警官或法官、或管理教养所的人？在这里也必须更有更有系统的办法。

227. 为了更清楚地说明我们现在的情况，以及我们希望联合国和平行动能够如何取得进展，我设立了一个高级别小组，负责审查和平行动从理论到后勤的所有各方面问题。小组将提出政治上可接受，行动上可行的建议。

228. 我期望小组能及时完成报告，以便千年大会审议它的建议。

E. 针对目标的制裁

229. 在 1990 年代，联合国建立的制裁制度比以往任何时候都多。制裁是《宪章》集体安全条款的构成部分，介于单纯的口头谴责和诉诸武力之间，为安全理事会提供了一个强制执行其决定的重要手段。制裁制度包括武器禁运、实施贸易和财政限制、中止空中和海上关系，以及外交孤立。

230. 从制裁是否导致遵守安全理事会决议的记录看，是有成功也有失败。在某些制裁中，对监测和强制制裁的努力几乎没有。在很多制裁中，因确保遵守制裁而受到巨大损失的邻国没有得到国际社会其他国家的帮助，结果是让制裁陷于漏洞百出的状态。

231. 在针对独裁政权进行强大和全面的经济制裁时，遇到另一个不同的问题。因为通常是老百姓承受痛苦，而不是那些由于其行为而引起制裁的政治上层人物。的确，那些当权者反而常常受益于这种制裁，

因为他们能够控制黑市活动，从中牟利，而且他们利用制裁为借口清除国内政治反对者。

232. 由于经济制裁已被证明是一种生硬、甚至具有反作用的手段，很多国家政府、世界各地的民间组织和智囊团，都在探讨如何更好地针对制裁的目标，从而使制裁更加明确。瑞士领先努力，设计了针对金融的制裁，包括起草各国为实施制裁所需的示范法规。德国正在支助研究，如何使武器禁运以及其他有针对性的抵制更为有效。大不列颠及北爱尔兰联合王国和加拿大也在关于如何有效针对制裁目标的辩论中提出意见。

233. **这些努力已经做得相当深入，值得会员国的认真考虑。我请安全理事会，在制定和施行未来的制裁制度时尤其要参考这些工作。**

F. 努力削减武器

234. 冷战后时代的裁军领域既有收获，也有挫折。从正面成绩来说，禁止地雷的《渥太华公约》和《禁止化学武器公约》已经生效。《全面禁止核试验条约》已经缔结，核保障已得到加强。自 1982 年以来，无核武器区现已遍及整个南半球。核武器的数量几乎减少了一半，从 1990 到 1998 年，世界军费支出减少了约 30%（见图 8、9）。

235. 其他方面就没有这么令人鼓舞了。在限制小型武器扩散方面，几乎没有取得什么切实进展。秘密核武器方案，南亚的核试验以及主要国家不愿意批准《全面禁止核试验条约》，使核不扩散制度受到重大挫折。

236. 生物技术的进步，扩大了生物武器的潜在威胁，而关于《生物武器公约》核查制度的谈判正受到不必要的拖延。由于成员们无法就裁军优先事项达成协议，日内瓦裁军谈判会议已经连续三年没有进行任何谈判。

237. 我不能在此回顾整个军备控制的情况。不过，我把重点集中在特别令人关注的两类武器上；小型武器与轻武器，因为这些武器在大多数战争中杀害的人最多；以及核武器，因为它们仍拥有大规模毁灭的令人可怖的潜力。

图 8

核储存估计，
1950-2000 年

(千枚)

资料来源：保护自然资源理事会，
2000 年。

图 9

世界军事支出,1989-1998 年

(10 亿美元, 按 1995 年定值美元计)

注：估计数

资料来源：斯德哥尔摩国际和平研究所，
《1999 年和研所年鉴》。

小型武器

238. 小型武器造成的死亡人数远远超过死于所有其它武器系统的人数——在大多数的各年中，甚至大大地超过了摧毁广岛和长崎的原子弹所造成的死亡人数。从它们引起的残杀来说，小型武器的确可称为“大规模毁灭性武器”。然而，至今还没有象限制化学、生物及核武器那样，限制小型武器蔓延的全球性不扩散制度。

239. 小型武器扩散不仅仅是一个安全问题；也是人权和发展的问題。小型武器的扩散持续并加剧了武装冲突。危及维持和平人员和人道主义工作者的安全。破坏对国际人道主义法的尊重。威胁合法但却软弱的政府，有益于恐怖主义分子以及有组织犯罪的罪犯。

240. 冷战中剩余的大部分小型武器，全部流入世界上最危险的冲突地区；随着流通中的武器数量增加，武器价格下降，使得即使在最贫穷国家中都可以比以往任何时候更容易得到这些武器。例如，1990年代中期，在非洲部分地区，致命的突击步枪只要一只鸡或一袋玉米的价钱就可以买到。想减少死于这些武器的人数是很难办到的，主要是由于流通中的武器数量太大，有人估计多达5亿。

241. 据估计，在世界小型武器交易中，50%至60%的交易是合法的——但合法出口的武器常常流入非法市场。切实有效地控制扩散是一个艰巨的任务，更因为某些国家不负责任的行为，而其它国家又缺乏能力，加上大部分武器交易都笼罩在秘密的气氛中使这一任务受得不必要的难上加难。倘若我们希望取得任何进展，会员国就必须采取行动，增加武器转让的透明度。我也敦促各国支持区域裁军措施，例如《关于在西非暂停进口、出口和生产小型和轻型武器的声明》。

242. 即使可以取消一切武器转让，已经在全世界各战区中流通的数百万非法持有的小型武器所造成的问題，将会继续存在。

243. 由于大部分容易发生冲突的穷国缺乏侦查和没收非法武器的能力，因此采取市场奖励的办法不失为一个比较有希望的办法。直接购买的回收方案，可能会只是刺激自邻国进口武器，可是非货币偿还办法在阿尔巴尼亚、莫桑比克、巴拿马和萨尔瓦多都很有效。拿武器去换，个人可以得到工具，例如缝纫机，自行车，锄头和建筑材料，整个社区得到新学校，保健服务和修复公路。

244. 不但政府，而且民营部门也能够、并且应当帮助为这种方案筹措经费。对于在容易发生冲突的区域有业务的国际大公司，这将是特别适当的贡献。

245. 控制非法武器扩散，是为不扩散小型武器所必要采取的第一步。必须将这些武器置于国家的控制之下，各国应为这些武器的转让负责。联合国正筹备在2001年召开关于小型武器和轻武器非法交易问题的会议，我希望邀请民间团体正式参加。

246. **我敦促会员国利用这次会议，着手采取限制小型武器非法交易的严厉行动。**

247. 最近，对小型武器扩散的问题很多人表示关切。这是一个值得欢迎的迹象，说明人们认识到这个问题的重要性。但是，光是说说，仍不能阻止正在发生的对无辜人民的屠杀。对话非常重要，但表示关切的宏论必须辅之以具有实际行动的实质。

核武器

248. 我现在转到核武器的问题。当核恐怖的两极均衡已成为历史时，公众意识中对核武器的关切似乎也淡薄了。但是，核大国的武器库中至今仍有35000个核武器，其中数千枚仍部署在一触即发的状态。这些武器过去也许曾有存在的理由，现在早已消失。对实际使用这些武器的政治、道德和法律限制，进一步减少了它们的战略作用，但是却没有减少因疏忽造成战争或扩散的危险。

249. 由于拥有核武器的国家始终坚持认为，这些武器由它们拥有可以加强安全，而在其他国家手中却是

对世界和平的威胁，这种情况不利于实现核不扩散的目标。

250. 如果我们正在裁军方面取得稳步进展，这种情况就会不那么令人震惊。不幸，事实恰恰相反。不但削减战略武器的会谈陷入了僵局，而且根本没有就现有的数千枚所谓战术核武器、也没有就俄罗斯联邦和美利坚合众国之外的任何核国的武器，进行任何谈判。

251. 不但如此，除非部署导弹防御的计划在所有有

关各方同意下设计出来，否则迄今在减少核武器方取得的进展，就可能会受到破坏。需要建立信任，向各国保证，它们的核威慑能力不会被取消。

252. 首先，我们需要在最高级别重申政治决心，承诺减少因现有的核武器和进一步扩散所引起的危险。

253. **为了把注意力集中在我们面临的危险上以及在我们必须减少这些危险的机会上，我建议，考虑召开一次有助于查明消除核危险方法的主要国际会议。**

五. 为了可持续的未来

254. 联合国的创始人在《宪章》中申明:欲促成大自由中之社会进步及较善之民生——特别是免于贫困的自由和免于恐惧的自由。但是,他们在 1945 年不可能预想到,我们今天会面临紧迫需要去实现第三个自由:我们子孙后代在地球上持续繁衍生存的自由。我们没有能够给予这一自由;相反,我们目前的环境上不可持续的行为是在掠夺我们子孙的未来遗产。

255. 自然环境免费向我们提供基本的需要,不然的话人类就不能生存。臭氧层阻挡太阳辐射出的对人、动物和植物有害的紫外线。生态系统帮助净化我们呼吸的空气和饮用的水。生态系统将废物变成资源,减少大气的碳含量,不然的话大气中的碳会促成全球升温。生物多样性是提供药物和食品的丰富来源,并保持基因异变性,从而减少虫害和疾病的伤害。然而,我们却在降低、有时甚至损坏环境继续向我们提供这些使生命延续的服务的能力。

256. 过去的一百年中,世界人口 4 倍增加,世界经济产出有 18 倍增长,对自然环境造成极大压力。预计到 2050 年,世界人口将从目前的 60 亿增加到接近 90 亿,这对环境可能造成的不可弥补的损害是显而易见的。在农业、林业和渔业部门,全世界每两个就业者就有一个直接依赖可持续的生态系统。更重要的是,地球的健康以及我们自身的健康也依赖可持续的生态系统。

257. 环境的可持续性是对每个人的挑战。在富国,工业和农产企业生产活动的副产品毒化了土地和水道。在发展中国家,造成环境损害的主要原因包括大规模的砍伐森林、有害的种植行为以及不受控制的都市化。普遍认为,二氧化碳排放是造成全球气候变化的主要原因,而二氧化碳的主要来源是燃烧矿物燃料。世界人口的五分之一生活在工业化国家,他们消耗全世界约 60%的能源,但是发展中国家的消耗份额正在迅速增长。

258. 我们的目标必须是:满足目前的经济需要,但同时却不损害地球满足我们的子孙后代的需要的能力。

259. 1972 年,联合国首次召开了有史以来第一次讨论环境问题的全球会议,自那时以来,我们取得了进步。那次次会议促使世界各国设立了环境部,建立了联合国环境规划署,并导致进一步成立了大量促进关注环境的民间社会组织。

260. 20 年之后,联合国环境与发展会议为关于气候变化、森林和生物多样化的各项公约打下了基础。会议通过了一项指示性政策框架,旨在帮助富国和穷国实现可持续发展的目标。

261. 《蒙特利尔议定书》可能是迄今国际环境协定中最成功的一项,各国在该议定书中接受必须逐步停止使用臭氧消耗物质(见方框 8)。

262. 但是,我们必须面对这样一个不可逃避的事实:我们对可持续性提出的挑战的反应根本就是远远不够的。除了一些值得赞扬的例外情况,我们的反应太少,太轻微,太晚。

263. 本节的目的是特别紧迫地向千年首脑会议说明上述现实。在大会就首脑会议议程中包括那些主题进行辩论的几乎 18 个月中,环境问题从未受到认真考虑,这一事实显示,全人类所面临的这些极端严重的挑战得到的重视极少。如果我们要将一个可生存的地球传给我们的子孙后代,最高层的领导作用是必不可少的。

264. 环境与发展会议的十年后续会议将在 2002 年举行。我希望全世界的领导人将利用尚余的时间,重新大力开展关于可持续性的辩论,为届时通过具体和有意义的行动打好基础。

方框 8

保护臭氧层：一个成功的环保事例

1970 年代初，累积的资料证明，氯氟化碳正在破坏平流层的臭氧层，造成地球表面受到的紫外线 B 波段辐射增加。因为臭氧层保护人类、动物和植物免受紫外线 B 波段辐射的有害影响，因此，氯氟化碳和其他消耗臭氧的物质的持续增加会对健康造成严重的危害。但是，经过 15 年日益紧张的努力，才达成了一项解决这一问题协定。

1987 年《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》是一项具有里程碑意义的国际环保协定。这项协定取得了显著的成功。除了少数不可或缺的用处外，发达国家到 1996 年完全停止了那些破坏力最大的消耗臭氧物质的生产，发展中国家也将逐步地到 2010 年终止生产。如果没有该议定书，到那时消耗臭氧物质的水平会比今天的水平高出 5 倍，北半球中纬度地面的紫外线 B 波段辐射量会增加一倍。根据目前的估计，到 2050 年，臭氧层中氯氟化碳的浓度预计会回降到 1980 年代前的水平。

在达成上述议定书之前，各国政府间的谈判没有能够就必须采取的广泛措施取得足够的支持。但由于民间社会组织频繁地做工作、有力的科学证据的提出以及在南极洲上空发现巨大的臭氧层破洞，终于形成了签署协定所必需的共识。

A. 应付气候变化

265. 仅在过去的半个世纪中，碳的释放增加了 3 倍，地球大气升温的速度越来越快（见图 10）。1860 年代开始对气温作系统的测量以来，14 个最热的年份出现在过去的 20 年中；根据记录，1998 年夏季最炎热，1999–2000 年的冬季可能是最暖和的。预测平均气温还将上升，本世纪将上升摄氏 1.2° 至 3.5°（华氏 2° 至 6°）——这将造成冰川和极地冰盖的融化，使海平面上升，对数以亿计沿海居民造成威胁，并完全淹没低地岛屿。

266. 已经可以看到这幅远景的征兆。随着气温上升趋势的加速，气候变化变得更加剧烈，更加极端，同时

与气候有关的灾害的严重性增加。1998 年一年自然灾害造成的损失就超过了整个 1980 年代所有自然灾害的损失（见图 11）。该年有几万人丧生，其中大部分是穷人估计有 2500 万“环境难民”被迫离开家园。环境上不可持续的行为加剧了这些自然灾害所造成的破坏，而使灾害造成的破坏更严重的另一个原因是，越来越多的穷人不得不虎口求生，被迫住在洪泛平原、不稳定的山坡和不安全的建筑中。

267. 减少全球升温威胁首先需要降低碳的排放量。大部分的碳排放来自燃烧矿物燃料，而这类燃料在全世界仍然提供超过 75% 的能源。全球的汽车数量急剧增加，这很可能进一步增加排放量。显然必须提高耗能效率，并更多地依靠可再生资源。

图 10

1860-1998 年
地球表面平均湿度

(单位: 摄氏度)

资料来源: 戈达德研究所、世界观察学会, 1999 年。

图 11

1960-1998 年
全世界与天气有关的自然灾害造成的经济损失

(单位: 10 亿美元, 1997 年值)

资料来源: Munich Re Group。

268. 进一步开发燃料电池、风力涡轮机、光电效应电池和剩热发电技术有助于上述目标的实现。在发展中国家,特别是在没有电网连接的农村地区,太阳能电池和风力发电成本的急剧下降可能会使穷人以合理的价格得到电力,从而提高农业生产并创收。

269. 造成全球升温的原因是“温室气体”,要使大气中二氧化碳的成分稳定在被认为安全的水平,就需要将总体的温室气体排放减少约 60%或更多。迄今国际社会还没有拿出所需的政治意愿来作出必要的改变。

270. 1997 年《京都议定书》要求工业化国家遵守可核查的排放量限制,并在 2008 至 2012 年期间实现将平均排放量减少到比 1990 年水平低 5%,实施该议定书将标志着重要的进步。议定书认识到气候变化问题的经济根源,因此谋求争取私营部门参与寻求解决办法。议定书希望利用市场机制来实现上述目标,对减少释放提供实际奖励,以此刺激对发展中国家的投资和技术转移,从而帮助这些国家建立比较可持续的工业化格局(见方框 9)。

方框 9

用经济鼓励手段减少全球升温现象并推动在发展中国家的投资

21 世纪的最重要任务之一是解决气候变化这一挑战。解决这一问题需要大大减少引起全球升温的所谓“温室气体”,这就需要在能源、运输和工业方面有更清洁和更有效率的技术,这样才能实现 1997 年《京都议定书》所定的目标。可以通过多种方法来实现排放量的减少,其中最具创意的是“清洁发展机制”,该机制对工业国和发展中国家都有利。

根据清洁发展机制,工业国可以通过在发展中国家进行有益于气候的投资来赢得排放记分,这种投资将减少发展中国家原有的温室气体排放量。排放记分将计入工业国必须达到的减少排放指标中。

允许赢取排放记分,可刺激富国在穷国作节省能源方面的投资。排放量的减少必须受到核查和证明,这将鼓励创造一种专门为此目的的新服务行业。有益于气候的投资有助于发展中国家建立可持续性。

清洁发展机制和其他京都机制寻求通过奖励手段使私营部门参与减少全球升温这一至关重要的任务。这类机制非常符合时代精神。

图 12

《京都议定书》对温室气体排放量的预计影响

(单位: 10 亿吨碳)

资料来源: 联合国气候变化
框架公约秘书处, 2000 年

没有议定书之下的预测排放量

按照议定书承诺实现的排放量

271. 尽管京都议定书的首期指标只是减少全球升温所必需的一个步骤, 但是实现这些指标将导致大幅度降低目前工业化国家排放温室气体的增长速度。(见图 12)。最重要的是早期采取行动。如果这一步不能成功, 就很难鼓励必须随后实行的争取; 发展中国家逐步参与的几轮排放限制。

272. **我呼吁千年首脑会议推动《京都议定书》的采纳和实施。议定书的生效还需要一些国家的批准, 我敦促这些国家及时采取必要的行动, 使议定书能够在 2002 年生效, 这是庆贺我们自 1972 年斯德哥尔摩会议和 1992 年里约会议以来所取得进步的恰当方式。**

273. 我们对其他几个领域的严重挑战作出的反应也是远远不够的。

B. 对抗水危机

274. 1900 至 1995 年期间, 全球的淡水消耗量 6 倍增加, 这是人口增长率的两倍多。目前已有约三分之一的世界人口生活在被认为“供水紧张”的国家即消耗量超过总供应量的 10%。如果目前的趋势持续下去, 到 2025 年地球上每三个人中就有两个生活在上述状况中。

275. 世界上约有三分之一的人使用地下水。对地下水资源不可持续的开发特别令人关切, 但很少人注意到这个问题。从地下抽取的水量超过自然能够补充的能力, 这种现象在阿拉伯半岛、中国、印度、墨西哥、前苏联和美国都很普遍。在一些地方, 地下水位每年下降 1 至 3 米。世界上 30% 至 40% 的粮食产量来

自灌溉的土地,因此上述情况对粮食保障来说是一个严重的问题。

276. 世界上一些地区的国家之间已经就灌溉用水和发电用水展开剧烈的竞争,随着人口继续增长,情况将更加恶化。当前,中东和北非受缺水的影响最严重,但是,在下半个世纪,随着人口增加一倍甚至两倍,撒哈拉以南非洲将加入它们的行列。

277. 问题不仅在于纯粹的缺少淡水。化肥流走和化学污染威胁着水的质量和公众健康。由于污染或生境变化,已有超过五分之一的淡水鱼类的生存受到威胁或濒临灭绝。

278. 目前最紧迫的严重挑战是超过 10 亿人不能取得安全的饮用水,同时世界上半的人得不到合格的卫生条件。在许多发展中国家,在大城市下游的河流比污水道干净不了多少。这对健康造成极为严重的影响。

279. 据估计,在发展中国家,80%的疾病由不安全的水和恶劣的卫生条件造成。每年造成的死亡超过 500 万人,是平均每年在战争中被杀人数的 10 倍。其中一半以上的受害者是儿童。要减少发展中国家的疾病,拯救生命,任何措施都比不上使所有人得到安全的水和合格的卫生条件。

280. 2000 年 3 月召开的世界水论坛部长级会议审议了一套现实可行的水和卫生指标。我请千年首脑会议核可这些指标,并在今后的几年中在此基础上加以发展。

281. **我具体地敦促首脑会议通过以下指标:从现在至 2015 年,将不能够可持续地获得足够的、经济上可负担的安全用水的人口比例减少一半。**

282. 为制止不可持续的水资源开发,我们要在国家 and 地方各级制定水管理战略。这些战略应包括促进公平和效率的定价制度。我们的农业需要一场“蓝色革命”,将重点放在增加单位用水的产出——每滴水打更多的粮”,同时应大大改进集水区和洪泛平原的管理。但是,要实现上述目标,就必须广为宣传,和动员

民众,使人人认识到目前和将来的水危机的严重程度和原因。

C. 维护土壤

283. 原则上,地球没有理由不能够养活比目前多得多的口。不过,在实际上,良好土壤和有利种植环境的分布与人口的分布并不配合。土壤日益退化更加深了这个问题的严重性。接近 20 亿公顷的土地(相当于加拿大和美国土地的总和)因人为造成的土壤退化而受到影响,危害到近 10 亿人口的生计。造成这一状况的主要原因要归咎于灌溉造成土壤盐碱化,过分放牧和森林砍伐造成土壤侵蚀,以及生物多样性受到破坏。以失去的年收入计算,仅直接的损失就约为每年 400 多亿美元。

284. 每年有 2 000 万公顷的耕地因过分退化而不宜耕作,或因都市的扩张而丧失。然而,预期发展中国家在未来 30 年对粮食的需求将要加倍。可以开垦和耕作新的土地,但这种土地大多数十分贫瘠,因而更容易退化。

285. 由于种植新的高产品种以及化肥的使用增加到 9 倍,提高了耕作生产率,所以 1970 年代预期发生的全球饥荒末日世界并没有来临,但往往却为此付出了沉重的环境代价。1990 年代,全球农业生产力的增长率大幅度下降,而撒哈拉以南非洲的生产力从来没有提高。一些地方没有稳定的土地占有制,也严重妨碍了农业生产力和土壤管理方面的改善。

286. 另一方面,预期到本世纪中期,世界人口会增加 30 多亿,其中已有最多饥饿人口和耕地供应最紧张的国家的人口增长最多。

287. 因此,世界面临着真正的未来全球粮食安全威胁。农作物科学家目前再也无法象以往数十年一样在作物产量方面取得巨大的增长,土壤退化日益严重,在许多地区,化肥的效果日益减少,灌溉的发展也受到严重的限制。

288. 农业生物技术的进展,可以通过培育抗旱、抗碱和抗虫害的作物来帮助发展中国家。但生物技术对

环境的影响尚待全面评价，还有许多问题、特别是同生物安全有关的问题尚待解答。

289. **我打算组建一个高级别全球公共政策网络，以处理这些问题和关于增加使用生物技术和生物工程所带来的危险和机会的相关争议。**

290. 当然，不需要每个国家都生产其全部的粮食。粮食不足可以从粮食剩余国进口，这是越来越普遍的做法。但是，除了紧急援助的情况外，需要粮食的国家和人民必须具有购买能力才能通过进口来解决其粮食生产不足的问题。根据联合国粮食及农业组织的资料，至少有 82 个国家缺乏这种能力。

D. 维护森林、渔业和生物多样性

291. 人口增长和经济增长继续造成全球对森林产品的好象永不知足的需求。从 1990 至 1995 年，由于过分采伐、开垦耕地病害和火灾，发展中国家失去了约 650 万公顷林地。工业化国家对木材的大量需求是造成这种枯竭的一个主要原因。

292. 但是，增长的需求不一定要损毁更多的森林。纸张和木制品的生产效率还可以大大提高；进一步的回收利用可以节省材料，而电子出版可以节省纸张。重新造林既能满足日后的木材需求，又有助于吸收大气中的碳，从而减缓全球的升温。造林还能加强对水灾的控制，而且有助于防止土壤侵蚀。

293. 比起沙滩污染、森林火灾和荒漠漫延等问题，保存生物多样性的必要性不是那么明显，但这同样是极其重要的，也许更加重要。保存农业生物多样性，对长期粮食安全非常必要，因为野生植物是抗病害、抗旱和抗碱能力的基因库。

294. 生物多样性不但对农业重要。草药满足 30 多亿人的基本保健之需，是一种年值数十亿美元的全球性工业。但随着科学界和商业界日益意识到草药的价值，植物日益受到威胁。最近的一项调查显示，近 25 万植物物种，即每 8 种有 1 种，面临着灭绝的危险。世界上约有 25% 的哺乳类物种和 11% 的鸟类物种的生存也受到威胁。只要森林砍伐、水土退化和单作物

耕作等情况继续恶化，生物多样性所受到的威胁就会日益严重。

295. 尽管有大量的监管协定，但海洋渔场仍然承受着压力。在上半个世纪，渔获增加了近 4 倍，但几乎 70% 的海洋渔场已经充分捕捞或过分捕捞。采用往往由国家大力津贴的所谓工厂渔船，以赢家全赢的方式进行不受监管的捕捞，使许多海洋渔场受到过分捕捞，同时也可能摧毁小渔村、尤其是发展中国家的小渔村的生计。海岸水域可免受到不受监管的外国渔船队的捕捞，但又面对别的威胁。在许多区域，种鱼群和育苗场因珊瑚礁日益退化而受到威胁。世界上目前有一半以上的珊瑚礁因人类活动而面临危险。

296. 许多曾经是很有价值的渔场现已完全被摧毁，充分证明必须建立一个较更加可持续的公平的海洋治理制度。养护的重要性日益获得公认，但只有政府和渔业一起协力支持，养护工作才能开花结果。

E. 建立一种新的全球管理道德

297. 我们面对的生态危机有许多原因，其中包括贫穷、忽略和贪婪，而最重要的是治理的失败。这些危机不容易解决，更没有放诸四海皆准的解决办法。

298. 此外，有各种理由可以预期将来还会发生意想不到的生态危机。不妨回顾，1972 年在斯德哥尔摩举行的联合国人类环境会议并没有把全球升温和臭氧消耗的问题列在议程上。在 1970 年也没有人预测到，从六十年代至九十年代，自然灾害造成的损失会增加 900%。

299. 当然，今天未能想象到的技术突破可能会克服我们面对的一些环境挑战。也许如此；我们肯定应该提供奖励以提高出现这种突破的机会。但是，把希望寄托于这种突破而不思改变现行的做法，是十分不智的。

300. 因此，问题仍然是：我们要优先解决的是什么？我建议如下的 4 个方面。

301. 首先，必须在大众教育方面作出重大努力。对于我们所面对的挑战真正的了解少得令人吃惊。随着更多人住进城市，远离自然，更需要唤起他们的意识。各地的消费者要了解，他们的选择往往对环境造成重大的影响。

302. 迄今为止，唤起意识的担子主要落在民间社会组织的肩上。非政府组织有干劲、有决心，但资源不多，而几乎在各处的公开辩论中都要靠它们为环境说话。中、小学和大学在唤起公众意识方面也能发挥极其重要的作用，政府本身更必须多出一份力。

303. 第二，必须从根本上改变环境问题在决策过程中所占的位置。政府一般将环境问题当作是一个孤立的类别，交由较不重要的部处理。这是妨碍可持续发展的主要障碍。正确的做法是，必须将环境因素更好地纳入主流经济政策中。最能实现这一目标的方法是改变国民核算制度，使它反映真正的环境成本和利益，从而迈向“绿色”核算制度。

304. 今天，工厂生产产品但在生产过程中将污染物排到河流或大气中，国民帐户只计算产品的价值而不计及污染物所造成的损失。长期看来，这种没有计算的成本可能会大大超过所计算的短期利益。只有反映更全面的核算的经济政策才能确保可持续发展。

305. 1993 年联合国倡议的综合环境与经济会计制度就是针对这一挑战而制订的。它补充了传统的国民帐户，加上自然资源和污染流量帐户。这些新增的资料使政府能够更有效地制订和监测经济政策，实行更有效的环境条例和资源管理战略，以及更有效率地使用税收和津贴。

306. 虽然这一绿色核算制度仍未制定完成，但一些国家政府已采用这种制度。菲律宾政府于 1995 年开始使用。另外约有 20 个南北半球的国家目前局部使用这种制度。我鼓励各国政府认真考虑这种绿色核算

制度，设法将它纳入本国的国民帐户中。

307. 第三，政府能制订和执行环境条例，和为市场制订更多有利于环境的奖励办法。仅提出一个例子，政府可以削减每年提供给有害环境的活动的数千亿美元津贴，使市场发挥改善环境的作用。另一种办法是根据“污染者付清理费”的原则，更多利用“绿色税”。

308. 作出新的奖励规定也可以促进创造专门提高能源效率和致力实行无害于环境的其他措施的崭新行业。例如，《蒙特利尔议定书》给不损害臭氧层的电冰箱和空调器创造了巨大的市场。如果忽视私营部门在促进改善环境方面的巨大正面作用，那就极其不智了。

309. 最后，如果没有健全的科技资料，是不可能制订有效的环境政策的。尽管在许多领域，数据收集工作取得了重大进展，但在我们的知识库中尚有大量的空白点，特别是从来没有对世界各主要生态系统作出全面的全球评估。计划进行的千年生态系统评估就是针对这一需要，为了查明我们地球的健康状况而作出的一项重大国际合作努力。这一评估获得许多国家以及环境规划署、开发计划署、粮农组织和教科文组织的支持（见方框 10）。

310. **我呼吁会员国帮助为这个千年生态系统评估提供必要的财政支助，并积极参与其事。**

311. 世界上不同的区域面对着不同的环境问题，因而要求不同的解决办法。不过，在我们这个小小的地球上，各国人民最低限度对这种境况有一个共同的观点：他们要求其政府为保护环境多做点事。他们的这一要求是为了自己，更为了下一代，也是为了地球的未来。鉴于人类面对异常大的危险，新世纪的开始是我们各国人民和政府拿出决心实行新的养护和管理道德的最好时机。

方框 10

为什么需要进行全球生态系统千年评估

过去三十年,我们越来越意识到,人类赖以生存的自然生态系统正在受到威胁。但是,对这种损害的范围或者原因,我们还缺乏详细的了解。事实上,在一些情况下,例如淡水水质的数据,由于短视而削减了环境监测方案,我们现在掌握的资料比 20 年前还少。

正确的环境政策必须以可靠的科学数据为依据。为确保向决策者提供这种数据,我们必须在全球切实全面评价五大生态系统的状况:森林、淡水系统、草原、沿海区和农业生态系统。

拟议中的千年生态系统评估正是力求作出这种评价。这项评估是世界资源学会、世界银行、联合国开发计划署和联合国环境规划署等机构提出的。这项评估将利用并核对现有资料来源,并推动新的研究,以便了解未知的情况。

千年生态系统评估相信会给许多利益有关者带来重大惠益。这项评估可以为各种国际生态系统公约的缔约国提供所需的数据,以便评价实现公约目标的进展情况。各国政府将能获得所需要的资料去履行国际公约规定的报告责任。这项评估将加强综合生态系统管理政策的能力,并使发展中国家更方便地获得全球数据集。私营部门将因能够获得较多资料进行预测而得益。民间组织将获得它们需要的资料,以便要求公司和政府对履行环境义务负责。

为推动可持续发展,必须进行国际科学和政治合作,千年生态系统评估就是这种合作的杰出范例。

六. 革新联合国

312. 单靠联合国无法应付上述任何挑战。这些挑战影响到整个国际社会，因此需要我们大家各自作出贡献。但是，假如没有一个强大和有效的联合国，世界各国人民会发现应付这些挑战的难度会大大加深。

313. 世界各国人民是否能掌控这个组织，与以往一样，最终取决于他们的政府对组织的承诺。现在，与以往一样，会员国仍然是联合国的基础。

314. 当我们筹备千年首脑会议时，我们必须重申创建联合国的宗旨。然而，我们也必须发挥想象力，思考如何能加强联合国，以便能更好地在新时代服务于各国和人民。

315. 今天，全球事务已不再专属于外交部的工作范畴，国家也不再是解决我们这个小星球上许多问题的唯一来源。各种不同的非国家行动者越来越具有影响力，它们已加入同国家决策者一起制订新的治理世界之道。我们所处理的问题越复杂——无论是关于禁止地雷的谈判，限制造成全球升温的排放量，还是设立国际刑事法院——我们越有可能看到非政府组织、私营部门机构和多边机构与主权国家一道寻找基于共识的解决办法。

316. 我认为，有两项战略对今后实现联合国的潜力是至关重要的。

317. 首先，尽管联合国本身的资源十分有限，但我们所服务的许多对象所拥有的资源则大得多。我们不是要取代其他行动者在世界舞台上的作用，但必须尽量更有效地促进变革，和促进这些行动者之间的协调。我们最关键的作用是在全球一级促进采取集体行动。

318. 其次，如同当今世界上所有其他机构一样，联合国必须充分利用信息时代的巨大潜力。电子革命已激发出前所未有的技术改革浪潮。如果负责地加以利用，它能极大地增加我们消除贫穷和更好地实现其他

优先目标的机会。若要做到这样，联合国需要比以往更加全心全意地接受新技术。

A. 确定我们的核心重点

319. 半个多世纪以前，在令人可怕的世界大战结束时，成立了联合国，反映出人类殷切希望建立一个公正与和平的国际社会。联合国仍然体现这个梦想。我们仍然是唯一一个具有产生于会藉普遍性的合法性和规模，并具有包括发展、安全和人权以及环境在内的使命的全球性机构。从这个意义上来说，联合国在世界事务中是独一无二的。

320. 我们是一个没有独立军事能力的组织，在经济领域也只处理相对不多的资源。然而，我们对世界的影响却比许多人所认为的要大得多，而且常常比我们自己所意识到的还要多。这种影响不是产生于全力的行使，而是产生于我们所代表的价值观念的力量，产生于我们在协助建立和保持全球规范中的使用，产生于我们激发全球关注和行动的能力，产生于我们因在实地为改善人民的生活所进行的切实工作而享有的信任。

321. 原则和规范的重要性易于被低估；但在联合国创立以来的几十年里，新规范越来越广泛地得到接受，已深入地影响到亿万人民的生活。战争曾经使治国的正常手段。现在则普遍受到谴责，除非是非常特殊的状况。民主曾经受到以不同面目出现的专制主义的挑战，现在不仅已在世界大部分地区盛行，而且普遍被视为最合法和理想的政府形式。保护基本人权曾经被认为是专属于主权国家范畴内的事，现在则已是超越政府和边界的普遍关切的问题。

322. 联合国在 1990 年代举行的多次专题会议有时候存在一些分歧，但它们在就当时的重大问题形成规范性共识和切实解决办法方面发挥了关键作用。没有任何其他地方能够让整个国际社会可以对全球化正在显现的巨大挑战制订出普遍或几乎普遍能够同意的对策。的确，本报告正是建立在这些对策之上。

323. 近年来，我们看到越来越多针对跨国单项问题的运动，目的在于加强规范，建立法律制度，例如产生禁止地雷公约的运动，或产生去年关于加强对负债最严重穷国的债务减免协定的运动。这些运动通常是协同联合国进行，有助于提高或改变国际社会的意识以及改变各国对许多关键的全球问题的态度。

324. 联合国在建立和维持全球性规则方面发挥同样重要却基本上是默默无闻的作用。如果没有这些规则，现代社会简直无法运作。例如，世界卫生组织为全世界制药业确定质量标准。世界气象组织汇集各国提供的气象数据，再分发出去，使全球气象预报能够做得更好。世界知识产权组织在原籍国之外保护商标和专利。商业航空公司飞越国界的权利产生于国际民用航空组织经谈判达成的协议。联合国统计委员会协助确保会计标准的统一。

325. 的确，难以想象我们全球化的世界没有多边主义的原则和惯例作为基础。一个开放的世界经济已取代重商主义；互相竞争的军事联盟的重要性逐渐减少，安全理事会则能够更经常地达成决定；大会或各国及民间社会团体的大型聚会处理人类共同关切的问题。这些迹象尽管有的属于局部性质，有的时而停顿不前，但均表明一个不可或缺的多边系统正在发挥作用。

326. 从长远来看，可以看出法治的扩大是上个千年所取得的许多社会进步的基础。当然，这仍然是一个未竟的事业，尤其在国际一级；我们仍在为加深这个基础进行努力。如果各国签署和批准各项国际条约和公约，则会加强对法治的支持。一些国家拒绝这么做是有实质性的原因，但更多的国家只是缺乏必要的专门知识和资源，尤其是如果需要国家立法来使国际文书生效。

327. 所以，我要求所有有关的联合国实体提供必要的技术援助，使每一个有意愿的国家都能够充分参与正在形成的全球法律秩序。

328. **我们将在国家元首和政府首脑的千年首脑会议上提供特别的便利，使他们能够签署由秘书长担任保存人的任何条约或公约。**

329. 随着全球性规范的演变，各种机构也跟随着演变。例如，近年来，我们看到成立了卢旺达和前南斯拉夫问题的特设法庭，以回应国际社会对人权受到公然侵犯的越来越大的关切以及消除“有罪不惩的文化”的决心。

330. **我强烈敦促所有国家签署和批准《国际刑事法院罗马规约》，以便巩固和扩大我们在将那些应对危害人类罪负责者绳之以法方面所取得的成果。**

331. 联合国也必须适应不断变化的时代。上文提到的一个关键领域是安全理事会的改革。安理会必须有效运作，但它也必须享有无可质疑的合法性。这两项标准界定了寻找到解决办法的空间。**我敦促会员国立即着手面对这项挑战。**

332. 我们也需要改变审议工作，以便能够充分获益于来自民间社会的贡献。民间社会组织已经为宣扬和捍卫全球性规范作出重要贡献（历年来非政府组织的数目见图 13）。显然，正如我们已从与各国议会建立更密切的机构联系和进行切实合作中获益一样，联合国和世界人民也会大大获益于将联合国进一步开放给这些组织，因为它们是活力和专门知识的重要源泉。

333. **所以，我想请大会探讨如何能加强这种关系。作为第一步，或许可以请一个包含民间社会组织代表的专家组编制一份关于创新的“最佳做法”的研究报告，探讨这些组织如何能对联合国在所有方面的工作作出贡献。可以用这个研究报告作为基础，确定以什么办法使民间社会更充分地参与我们共同的努力。**

334. 正如我在本报告多次指出，与私营部门和基金会建立合作伙伴关系，对于我们最近所取得的成功也是极为重要的。

图 13

国际非政府组织的数目

(单位：千个)

资料来源：国际组织联合会

和世界观察学会，1996-1999 年。

B. 建立网络促进变革

335. 如今变化步伐之快，经常超越国家机构和国际机构适应的能力。如此众多的事物同时发生变化，尤其鉴于这些变化通常跨越不同学科和专业领域领域的传统界线，没有一个组织能够单凭自己就能跟得上。

336. 随着“全球政策网络”的出现，也许可以从中找到部分解决办法。这些网络，或称促进变革的联盟，使国际机构、民间社会和私营部门组织以及国家政府能够齐心协力追求共同目标。

337. 有时起带头作用的是国际组织。例如，世界卫生组织带头开展“击退疟疾”运动；我的办公厅带头推动订立私营部门全球契约。

338. 在另一些情况下，一些国家政府和非政府组织是推动力，禁止地雷运动就是如此。在全球疫苗和免疫联盟，主角是私营部门和慈善基金会。在每一种情况下，这些松散的具有创造性的联盟都赋予“我们人民”一语新含义，表明全球治理不是零和游戏。这种网络中的所有伙伴都可看到其影响力的增加。

339. 国家参加全球政策网络尤其能从中获益，因为国家能通过合作得到单方面无法取得的成果。

340. 全球政策网络虽可采取许多不同形式，但有一些共同特点。它们不受制于统治集团，民间社会可以有发言权。它们帮助制订全球政策议程，确定辩论范围，提高公众认识。它们广泛利用因特网，发展和传播知识。它们还提供便利，帮助就新的全球标准达成共识，通过谈判订立协定，以及创立新形式的机制来执行和监测这些协定。

341. 我们参与全球政策网络的活动很多，但大多没有事先计划。我们需要采取更有重点、更有系统的做法。我们需要确定如何才能以最佳方式帮助各国政府、民间社会和私营部门协同确保政策网络顺利实现它们的——也就是我们的——目标。

C. 实现数码联接

342. 上文我已讨论了填补全球数码鸿沟的极其重要意义。在此我想提出建议，说明联合国如何可以而且必须利用信息革命所带来的好处。

343. 10年前,从发展中国家接收信息或向发展中国家发送信息费用高昂,且很费时间。但今天万维网正在发生变化。世界每一角落的报纸出版后几秒钟之内,我们就可在线阅读。我们可以同样迅速地查阅和下载各国政府部门、海外主要研究机构和主要非政府组织的资料。

344. 还不止这样。全球联接日增还意味着,能从联合国网站巨大的电子信息宝库免费调阅资料的人数每年以数百万计递增。我们的网站非常受欢迎,去年得到超过1亿次“点击”。

345. 因特网还使我们能够举行交互式全球电子会议,不仅节省机票、旅馆费和会议费,而且举行万人会议与举行10人会议一样容易,费用也差不多。在秘书处,我们可用电子“会议”取代许多当面会议,从而大大提高工作人员时间的利用效率。实行了信息革命的现代组织日益采用这一做法。

346. 最后,信息革命具有大大提高我们外地业务效率的潜力。甚至在最差的条件下,包括在发生自然灾害和紧急情况时,无线通讯也都能发挥作用。

347. **我高兴地宣布开办一个新的救灾方案,为人道主义救济工作人员提供和维持移动电话、卫星电话和微波联接。**

348. 这项倡议将由埃里克松牵头,与联合国一些实体和红十字会与红新月会国际联合会协作实施(见方框11)。

349. 更好地利用现有技术也有助于在复杂的紧急情况中的后勤规划和行动。例如,在科索沃,国际求援委员会在普里什蒂纳设立了一个共用的卫星/无线因特网网络。联合国每一个机构、欧安组织、几个国家特派团和大多数非政府组织都通过这个网络24小时连接在一起。

方框 11

第一个到现场: 救灾行动中的通讯

在过去30年的时间里,自然灾害的规模与严重性的大幅度增加,对救灾组织提出了越来越多的要求。为满足这些要求,救灾行动扩大了,而且更复杂了,涉及到越来越多的参与者。而这又更加需要在实地有更有效的通讯。

在灾难中,地方通讯系统常常遭受严重破坏。不幸的是,不同的机构和非政府组织所使用的通讯系统在质量上差异很大,而且常常有不相容的问题。大家广泛认识到需要改进,但是对于许多机构和非政府组织来说,购买更有效的通讯系统简直费用太高。

针对这一挑战,埃里克森公司发起了一项大规模的灾难应变方案,其中一项倡议,是向各机构和当地的人道主义救灾工作者提供和维持行动电话和卫星电话。该公司将帮助设置微波连接和其他措施,以改进现有的通讯网络——或者在不存在网络的地方建造新的网络。灾难应变方案十分依赖埃里克森公司设在全世界140多个国家的办事处的支助,重点除了应变工作之外,也注意备灾工作。

这种表现全球公司公民意识及私营与公共部门合作的慷慨行动,将大大的有助于联合国的机构及其合作伙伴,并帮助改善向世界各地的灾民提供服务。

350. 然而，迄今为止，信息革命的潜力在联合国只得到极少发挥。我们仍然受到各种束缚：存在着抵制变化的文化，信息技术基础设施不足，缺乏培训，更重要的是不理解创造性地利用信息技术所能带来极大的好处。我们需要更新和提高我们内部的信息技术能力。整个联合国系统通过联机更好地联成一体的余地极大，从而能为世界人民提供他们所关心的信息和数据。

351. 我将与联合国大家庭其他成员合作，力争达到这些目标。我也将呼吁信息技术业协助重建联合国的信息技术基础设施和能力。

D. 推进无声的革命

352. 如果国际社会要在明天创建一个新的联合国，其结构无疑会不同于今天的联合国。在 2000 年，联合国的结构反映数十年来会员国赋予它的任务，在一些情况下是深刻的政治分歧遗留下来的结果。虽然人们普遍同意需要使联合国成为一个更加现代化、更加灵活的组织，但除非会员国愿意考虑进行**真正的结构改革**，否则我们所能做到的仍将受到严重限制。

353. 如果将我们的责任范围和人们寄托于我们的希望同我们的资源相对照，我们不得不面对一个冷峻的事实。我们的核心职能，即秘书处、纽约、日内瓦、内罗毕、维也纳和五个区域委员会的业务，一年的预算只有 12.5 亿美元，约为纽约市年度预算的 4%，比东京消防局的每年开支要少将近 10 亿美元。我们的资源与我们的全球任务完全不相称。

354. 众所周知，我们要应付预算不增加、会费不缴付的问题，困难重重。但较少人知道的是，会员国不断交给我们新的任务，却不增加新资源，从而使我们的负担更重。我们可以少花钱，多办事，但这有个限度。我们工作的质量必然迟早会受影响。

355. 我们所受到的限制还不仅仅是财政限制。在许多领域，我们无法开展工作，因为会员国间意见分歧，无法达成有效行动所需的共识。也许这在维持和平行

动方面最为明显，但其他领域也受到影响。此外，会员国以高度插手和过分详细的方式监督我们的方案活动，使我们很难尽量提高效率或效力。

356. 我于 1997 年发动的“无声的革命”是为了使联合国精简机构，提高效力。自那以来，我们已精简了管理程序，将行政资源转拨给发展工作，采用内阁式管理，并大大改进了联合国大家庭分布广泛的各个成员机构之间的协调。

357. 为了减少影响我们工作的内在体制惰性倾向，为了便利资源的战略性重新部署，我提议为需要搞新的组织结构或承付大笔经费的倡议**设定时限或“日落条款”**。大会尚未接受这项建议；**我敦促大会予以接受。**

358. 此外，联合国如要更多地以人为重点，就必须成为一个更加**着重成果的组织**，无论在人员配置还是在资源分配方面都是如此。我们正在慢慢迈向一个按成果编制预算的制度，所着重的是结果，而不是投入和过程。这个制度一旦得到全面落实，将能鼓励提高效率和灵活性，同时增加透明度，而且秘书处要更多地对会员国负责。**在这方面，大会的支持也是必需的。**

359. 总而言之，联合国在 21 世纪必须继续以其创立原则为指导。联合国必须继续致力于为会员国及其人民的利益服务。我们的目标不变：和平、繁荣、社会正义和可持续的未来。但我们用以达到这些目标的手段必须根据新时代的挑战予以调整。

360. 将来，联合国必须越来越多地发挥促进作用，推动会员国互相之间以及在会员国与大批生气蓬勃的新的非国家行动者之间的集体行动。我们必须继续作为制订新的国际行为标准并就此达成广泛共识的场所。我们必须利用技术的力量改善发展中国家的境况。最后，我们自己作为一个组织，必须提高效力和效率，必须更加接近世界各国人民。如果我们做不到这一切，我们必须对自己提出最严厉的批评。

361. 只有这样，我们才能赢得全世界人民的信任。

七. 供首脑会议审议

362. 联合国的宗旨和原则在《宪章》和《世界人权宣言》中有清楚的阐述。其现实意义和鼓舞人心的能力完全没有减少，事实上还有增加，因为各国人民以新的方式相互联系起来，人民更加普遍地感觉到必须在全球一级负起集体责任来。我认为，下列反映《宪章》精神的价值观是所有国家共有的，对于正在开端的时代而言特别重要：

自由。人不分男女都有权尊严地生活、养育子女，免于饥饿和卑贱生活，免于对暴力或压迫的恐惧。以人民意志为基础的代议制政府乃是这些权利的最佳保障。

公平和休戚与共关系。不得拒绝任何个人和国家受益于全球化的机会。全球风险必须以公平分配费用和负担的方式加以管理。那些蒙受损失或得益最少的人有权得到最大受益者的帮助。

容忍。人类信仰、文化和语言纷繁多样，必须相互尊重。对于各国社会内部及相互间的分歧，既不应畏惧，也不应压制，而应加以珍视。

非暴力。除《宪章》授权使用武力者外，应当和平解决国际争端和国内争端。

尊重自然。在对待所有生物物种和自然资源时，必须表现出谨慎。惟有如此，大自然赐予我们的无尽可能宝藏才能保留下来，传给子孙后代。

共负责任。各国必须共同行动，遵照《宪章》维持国际和平与安全。对影响到世界各国人民的风险和威胁的管控，必须在多边基础上来考虑。

* * *

363. 在把这些价值观用于新世纪时，我们必须明确优先事项。

364. **第一，我们必须不遗余力，使我们的男女同伴摆脱凄惨的、有损人格的贫穷状态；**目前有超过 10 亿人身陷此种状态。因此，让我们决心：

- 到本世纪过去 15 年时，把全世界每日收入不足 1 美元的人口比例（现为 22%）减少一半。
- 到同一日期，把全世界不能取得或负担得起安全饮水的人口比例（现为 20%）减少一半。
- 到同一日期，普天之下所有儿童，不分性别，均能完成小学教育完整课程；女孩和男孩均有同等机会获得所有各级教育。
- 届时我们将已遏止并开始扭转艾滋病毒/艾滋病的传播。
- 到 2020 年，世界各地至少 1 亿贫民区居民的生活得到显著改进。
- 制定战略，使世界各地的青年人有机会找到像样的工作。
- 确保人人皆可受益于新技术、特别是信息技术。
- 每一国家政府从今以后将致力于同民间社会协商制定并实施专门争取减少贫穷的国家政策和方案。

在国际一级，较幸运的国家有责任关怀照顾欠幸运的国家。因此，希望它们决心：

- 让穷国生产的货物自由进入它们的市场——作为第一步，准备好在 2001 年 3 月第三次联合国最不发达国家问题会议上通过最不发达国家所有货物基本上免关税和免配额准入的政策。
- 拆除那些现在使许多最贫穷国家身陷贫穷不能自拔的债务枷锁——作为第一步，立即实施去年商定的针对重债穷国的减免债务方案，并准备好取消重债穷国的所有官方债务，以换取那些国家确实表现出致力于减少贫穷的决心。
- 提供更为慷慨的发展援助，尤其是提供给那些真正把资源用于减少贫穷的国家。

- 同制药业及其它伙伴合作，开发既有效、人们又能负担得起的艾滋病病毒疫苗；并使发展中国家人民能够更广泛地得到与艾滋病病毒有关的药品。

在国家与国际两级，私营投资可以发挥不可或缺的作用。因此，让我们决心：

- 同私营部门发展有力的伙伴关系，从各个方面消除贫穷。

撒哈拉以南非洲地区受赤贫影响的人口比例大于其它任何区域。而且该地区冲突、艾滋病病毒/艾滋病和其它许多弊端的发生率都更高，所以问题更严重。因此，让我们决心：

- 我们在各项工作中，都要特别照顾非洲的需求，全力支持非洲人克服非洲问题的斗争。

就我而言，我在本报告中宣布了四项新倡议：

- 健康互联网，让发展中国家的医院和诊所查找最新医学信息。
- 联合国信息技术处（联信处），在发展中国家分批训练人员掌握信息技术的各种用途及机会。
- 对灾害作出反应的倡议——“第一个到现场”，向受自然灾害和紧急事态影响的地区提供通畅不断的通讯连接。
- 全球政策网络，探讨解决青年人就业问题的可行新途径。

365. **第二，我们必须不遗余力，使我们的男女同伴摆脱战祸**——《宪章》就是这样要求我们的——尤其是摆脱当代两大恐怖之源：国内的暴力冲突，和对大规模毁灭性武器的恐惧。因此，让我们决心：

- 在国际及国内事务中加强对法律的尊重，尤其是尊重控制军备条约的商定条款和国际人道主义法及人权法的商定条款。我请所有尚未签署及批准作为国际法主体的各项公约、盟约和条约的各国政府进行签署和批准。

- 使联合国更加有效地开展维持和平及安全的工作，特别是：

- 加强联合国执行和平行动的能力。
- 采取措施，使安全理事会通过实行的经济制裁对无辜人口不要那么严厉，而又更有效地惩罚违法的统治者。

- 采取有力行动，遏制非法贩运小型武器，尤其是通过：

- 在武器转让方面建立更大的透明度。
- 支持区域性解除武装措施，如关于在西非暂停进口、出口和生产轻型武器的声明。
- 把在阿尔巴尼亚、萨尔瓦多、莫桑比克和巴拿马行之有效的“武器换货物”方案推广到其它地区——尤其是处于冲突后状态的地区。

- 审查是否可能召开一次国际专题会议，确定消除核威胁的途径。

366. **第三，我们必须不遗余力，使我们的男女同伴、尤其是我们的子孙后代摆脱这样一种危险：他们所生活的地球已被人类活动污染得无以拯救，地球上的资源已不足以满足他们的需求。鉴于人类面临非常的危险，让我们决心：**

- 奉行新的养护和管理道德观；作为第一步：
 - 通过和批准《京都议定书》，以便到 2002 年使之生效，并确保实现其各项目标，作为减少温室气体排放的一个步骤。
 - 认真考虑把联合国“绿色会计”制度纳入国民帐户之中。
 - 向千年生态系统评估提供财政支助并积极参与该项评估。

367. **最后，我们必须不遗余力，使联合国成为世界各国人民手中更有效的工具**，用来从事所有这三个优先事项——消除贫穷、无知和疾病；打击暴力和恐怖；并同那些破坏和毁灭我们共同家园的行为作斗争。因此，让我们决心：

- 改革安全理事会，使它既能更有效地履行其职责，又能在世界各国人民心目中树立更合法的形象。
- 确保联合国得到履行其各项任务所必需的资源。
- 确保秘书处优化利用这些资源来为所有会员国的利益服务，允许它采用现有的最佳管理做法和技术，并集中于那些反映各会员国当前优先关心事项的任务。
- 使非政府组织和其它非国家行动者有充分机会为联合国的工作做出其必不可少的贡献。

* * *

368. 我相信，这些优先事项是明确的，只要我们有意愿去做，所有这些目标都是可以实现的。对于其中的许多优先事项，已经拟定了战略，并在本报告中加以概述。对于其它各项而言，首先，我们必须尽心尽力，拨出研究经费，认真寻求可行的解决办法。

369. 没有一个国家、没有一个组织可以单独解决所有这些问题。可是，任何一个国家，如果其政府和公民不全心全意地投入这项任务，就不要设想他人会替它解决这些问题。建设一个比 20 世纪更安全、更公平的 21 世纪，乃是需要每一个国家和每一个人都作出坚定努力才能做好的工作。革新后的联合国将能在鼓舞及协调这些努力方面发挥重要的、振奋人心的作用。