



联合国

秘书长关于联合国工作的报告

大会
正式记录
第七十四届会议
补编第1号



秘书长关于联合国工作的报告



联合国 • 2019 年，纽约

说明

联合国文件编号由字母和数字构成。凡提及这种格式的编号，即指联合国某一文件。

目录

章次	页次
一. 导言	4
二. 本组织的工作	8
A. 促进持续经济增长和可持续发展	8
B. 维护国际和平与安全	13
C. 非洲的发展	18
D. 促进和保护人权	19
E. 有效协调人道主义援助工作	21
F. 促进司法和国际法	23
G. 裁军	24
H. 毒品管制、预防犯罪和打击恐怖主义	26
三. 本组织的有效运作	29

第一章

导言

1. 联合国是推动世界共同进步的中坚力量。在我们即将迎来联合国七十五周年华诞之际，我们的共同宗旨和原则仍然十分重要。本组织及其国际合作精神在诸多方面深深造福人类，有助于成百上千万人脱贫，维护人权，支持动荡地区迈向和平。面对瞬息万变的当今世界，我们要坚持履行《宪章》规定的义务，在现有成绩基础上再接再厉，保障人人都能享有安全、繁荣和尊严。我秉持这种精神，提出关于本组织工作的第三次报告。我既忧心于世界局势，又感到振奋鼓舞，因为我知道我们能够实现怎样的成果，惠及我们所服务的人民。

跨界挑战日益加剧

2. 世界继续面临严峻的全球挑战，这些挑战无法由任何会员国或组织凭一己之力解决。在这些危机当中，气候变化对生存构成的威胁最为严重。平均每年有 3.5 亿人受到与气候变化有关的灾害影响；每天，全球变暖都在导致来之不易的发展成果得而复失，贫困问题愈演愈烈。生物多样性正在丧失，速度之快令人震惊。

3. 2019 年，将有近 1.42 亿人需要人道主义援助。武装冲突和暴力活动继续危害生命，摧毁社区。冲突变得更加纷繁复杂、盘根错节。一些国家甚至整个区域继续因暴力极端主义和恐怖主义而动荡不安。

4. 各国之间尤其是各国内部贫困蔓延，不平等加剧，引发严重关切；民主和公民空间萎缩的趋势同样令人担忧，人权维护者、卫生工作者和记者往往首先受到影响。妇女和女童遭到暴力侵害，妇女权利和性别平等受到新一轮抵制，此类问题在世界各地仍然普遍存在。

5. 由于这种种因素，流离失所人数越来越多，致使弱势民众在流徙途中人权遭到侵犯，过境国和目的地国面临复杂挑战。上述问题和其他问题痼疾难除，四处扩散，致使恐惧、不定和沮丧情绪日益加剧，各种机构和政治机关的公信力受到削弱，为仇恨言论、仇外行为和其他撕裂社会的危险论调提供了滋生的温床。

6. 此种趋势令人触目惊心，包括一些人在仇恨驱使下施加暴力，野蛮攻击礼拜场所。我对此忧心忡忡，于是发起了打击仇恨言论的战略，探讨联合国如何协助保护全世界的各处圣所。

多边主义至关重要

7. 2018 年，联合国系统既展示了通力合作所能取得的成就，也表明了继续获得进展所需采取的行动。

8. 17 项可持续发展目标所概括的《2030 年可持续发展议程》继续为整个世界提供清晰明确的路线图，以推动建设公平的全球化，实现经济和社会转型，确保不让任何一个人掉队。我们已经取得丰硕成果，但以目前进度，各项目标仍难以实现。我们需要通过加强国际合作、建立公私伙伴关系、提供充裕资金和实施创

新的解决方案,大大提升开展这项工作的紧迫性和力度。我们还应按照《青年 2030:联合国青年战略》的设想,将青年视为合作伙伴和领军力量,增强他们的权能。

9. 12月在波兰卡托维兹举行的气候变化会议排除重重障碍,取得引人瞩目的进展,为执行2015年关于气候变化的《巴黎协定》商定了工作方案。2019年9月举行的气候峰会将为全球加快采取对策提供契机,有助于实现将气温升幅限制在1.5°C的目标,并实现2020年及其后的其他气候目标。

10. 2018年12月,会员国就具有里程碑意义的《安全、有序和正常移民全球契约》达成协议,为原籍国、过境国和目的地国提供了自愿平台,有利于最大限度发挥移民带来的益处,克服相关挑战。难民问题全球契约也在当月获得申明,这样世界便可循这些影响深远的路径,确保各方都能从人口流动中受益。

11. 联合国的和平行动依然至关重要。我们通过“以行动促维和”倡议,加强了与部队和警察派遣国、安全理事会成员以及东道国的伙伴关系。自2018年3月这项倡议发起以来,已有150多个会员国以及4个国际和区域组织核准了《联合国维和行动共同承诺宣言》。

12. 我们对各项行动开展独立审查,评估如何更好地执行任务,并优先增加女性军警人员数量。我们还在推动妇女有效参与和平进程,因为经验表明,这有助于达成更为牢固、更能持久的协议。

13. 为了解决大规模毁灭性武器和常规武器问题,防止令人称奇的新型技术再度引发可怕的军备竞赛,我提出了新裁军议程。我们的目标有三个:为拯救人类裁军,为挽救生命裁军,为保障未来裁军。

14. 联合国继续提供人道主义援助,挽救生命,并加强和平行动。但我们都深知,要消除战争和暴力造成的破坏和人类苦难,唯一真正、长期的解决之道是结束战争和暴力。因此,我自上任以来一直重视开展预防和调解,大力增加建立和平与外交行动。

15. 我们在最近几个月取得进展,平息动荡局势,消弭冲突,帮助多年饱受战争、暴力和动乱之苦的民众重获希望,例如支持马达加斯加举行和平民主选举。2019年2月,希腊和北马其顿解决了由来已久的“国名”之争,这表明即使是看似棘手的问题也可以通过对话和政治意愿加以化解。与区域组织的密切合作必不可少。但面对错综复杂的冲突,这项工作并非易事,必须付出耐心和毅力。中非共和国、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国的情况便是例证。在联合国斡旋下,也门各方于2018年12月达成《斯德哥尔摩协议》。这项进展可喜可贺,但我们仍需克服诸多障碍,继续开展工作,确保各方信守承诺,通过真正的政治进程最终实现和平。对于这种种局势,我继续与各位特使和特别代表一道,借鉴联合国和广大调解工作者的经验,在一切能够起到作用的情况下亲力亲为,开展斡旋。

16. 与此同时,我们致力于举全系统之力,集体应对刚果民主共和国的埃博拉疫情等挑战。当地本已饱受冲突蹂躏,安全荡然无存,形势相当严峻,如今仍在面

对肆虐的疫情。我敦促会员国和伙伴组织确保必要的资源到位，使参与疫情应对的机构圆满完成任务。

更加胜任使命

17. 为了应对当前和新出现的全球挑战，本组织已着手推行重大改革。我们转变联合国发展系统，推出新一代国家工作队和驻地协调员；巩固并精简和平与安全架构，更好地整合预防工作、建立和平、维持和平、建设和平等各个环节；在总部建立新的管理架构，向秘书处其他部门特别是外地部门提供更加优质的政策咨询和业务支持；下放决策权，确保管理人员可自行决定采取办法，交付方案，同时就所在实体的资源使用和业绩情况接受问责；采用新型管理做法，培养新的能力。

18. 我们所服务的人民有的生活贫困，有的遭到排斥，有的深受冲突之害，有的丧失权利与尊严；还有无数民众心怀想法和梦想，但亟需有人施以援手。因此，改革的最终目的正是要最大程度地提升联合国为这些民众服务的能力。

19. 为了提高执行任务的效率和成效，我们的行动一定要以透明、协调和问责为根基。必须结束各自为政的做法，整合工作中的各个支柱，使推进和平、可持续发展和人权的工作相辅相成。

20. 我们还在实现性别均等方面继续取得重大进展：本组织首次在高级管理小组和驻地协调员当中实现性别均等，高级领导层也几乎实现性别均等，这些成绩的取得远早于我设定的目标日期 2021 年。这不只是数字上的改变，而是关乎建设兼容并包的人员队伍。在性骚扰、性剥削和性虐待问题上，我们的重点仍然是开展预防工作、快速处理指控、支持受害者走出创伤和追究相关责任。为此，我们为工作人员设立求助热线，提高调查能力，并建立审查数据库，防止施害者偷偷调换到联合国系统别的机构。实现性别均等、预防性骚扰、防止性剥削和性虐待，这三项挑战对于我的总体改革倡议和本组织的发展至关重要。

解决预算危机

21. 改革成功与否，还取决于会员国提供充足、可预测的经费。但经常预算业务存在严重的现金短缺和赤字问题，而且此类问题现在发生的时间更为提前，短绌数额更大，持续时间更长。此外，预算方法中的结构性弱点还可能造成支出速度超过预算核定和缴款收取速度。维和预算面临类似问题。我们有三分之一以上的维和特派团没有现金资源支付费用，导致向部队和警察派遣国付款延迟。我已尽我所能，说服各国政府按时缴款；绝大多数国家已经照做，我在此表示感谢。但现有资源与所需数额仍相距甚远。我们现在处于转折关头，接下来我们采取什么行动，将对今后数年产生重大影响。因此，我提出了一套符合常理的具体提议，以求直截了当地解决日益恶化、难以维系的财务状况。这些提议旨在防止本组织各项活动受到干扰，切实按照优先的法定任务开展工作。

22. 大会在 7 月对其中部分提议作出积极回应，我对此表示赞赏。这些行动不会彻底解决上述问题，但至少能使我们更加及时地偿还部队和警察派遣国的费用。遗憾的是，经常预算业务危机尚未解除。若任由危机发展，将有损于我们执行任

务和核定工作方案的能力。我敦促各国政府寻求共识，化解危机，使本组织具有稳固的财政基础。

利用新技术

23. 变革性技术和科学进步将继续带来飞速变化，非各国政府和多边机构所能妥善应对。若要抓住新技术创造的机遇，减少贫困现象，扭转气候变化，打击仇恨言论，为青年增加机会，应对其他紧迫的全球挑战，就必须开展强有力的国际合作，实施向所有相关利益攸关方开放的包容进程。独立的数字合作高级别小组发布的报告引发的讨论，将在接下来几个月继续进行。联合国随时准备充当平台，用以讨论如何善用这些新技术，促进实现可持续发展目标。

展望未来

24. 我在前半个任期内经历过无数难忘的时刻，目睹和倾听了各种活生生的诉说。这些诉说来自那些寄望于我们实现成果的人民——他们当中有担心海平面上升淹没家园的太平洋岛国家庭，有要求权利保障的罗兴亚难民，也有在社区、在会议室内动员民众、支持我们共同事业的民间社会活动人士。

25. 我访问了中非共和国，悼念在班加苏牺牲的维和人员，他们将一切都献给了和平事业。我来到哥伦比亚等地，会见勇敢的人权维护者。在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处开办的学校内，年轻学生们对教育的热情令我深受鼓舞。我还去了马里中部，了解到当地领导人努力争取和平与和解的坚定决心。我也曾前往世界气候危机的第一线，目睹了极端天气灾害在莫桑比克、加勒比等地造成的破坏。这些地方几乎无需为气候危机承担任何责任，但往往却是首当其冲的受害者。

26. 从上述和其他种种情况中，我看到了一条贯穿始终的主线：全世界人民深信，联合国必须不负其理想。我将这一责任铭记在心，并坚定承诺，我将在履行自身职责的同时，督促会员国也各尽其责，建设卓有成效、反应迅速的联合国，推动进步，惠及全体人民。

27. 应对全球挑战别无他法，唯有群策群力。但在当今的严峻形势下，只是宣扬多边主义的好处还不够，我们必须证明其确有价值。在本组织成立七十五周年前夕，《联合国宪章》为我们指明了方向，描绘出所希望的未来图景：不同国家和各国人民睦邻共处，捍卫普世价值，塑造共同未来。现在比以往任何时候都更需要我们致力实现这一愿景。

第二章

本组织的工作

A. 促进持续经济增长和可持续发展

背景

28. 世界正面临越来越多的挑战，包括冲突旷日持久，不平等现象依然存在，贫困和饥饿在一些地区痼疾难除，气候快速变化。因此，若要不让任何人掉队，国际合作至关重要。联合国的工作越来越侧重于预防和综合处理发展、和平与安全以及人权问题。联合国系统通过处理跨部门和跨境问题以及利用创新型多利益攸关方伙伴关系等方式，继续支持会员国努力实施变革性议程，履行根据可持续发展目标所作的承诺。

29. 《2030 年可持续发展议程》是会员国和所有利益攸关方在对人类至关重要的领域采取行动的蓝图。我们已经取得了重大进展。极端贫困和妇幼死亡率继续下降。艾滋病毒感染率也得以降低。一些国家在提高妇女参政比例方面取得了重大进展，并继续加强法律和政策，以解决歧视问题。最贫穷国家中又有千百万人用上了电。在全球范围内，劳动生产率提高，失业率已恢复到金融危机前的水平。

30. 但是，要做的工作仍有很多。虽然全球贫困率自 2000 年以来下降了一半以上，但超过 7.31 亿人——占世界人口的 10%——仍然生活在极端贫困中。他们在医疗、教育、水和环境卫生等方面的最基本需求得不到满足。就业的穷人人数增多，但他们的状况不稳定，很容易受到冲击。2015 年以来，全球失业率下降，但工资增长却停滞不前。大约 30% 的青年女性和 13% 的青年男性不是未接受教育，就是未就业，或者是未接受培训。令人震惊的是，全世界的饥饿状况在长期下降之后，在 2018 年出现回升。还没有一个国家已实现性别平等。

31. 今天，世界人口的 55% 生活在城市地区，预计到 2050 年这一比例将增加到 68%。¹ 可持续发展将越来越依赖于对城市增长的成功管理，特别是在预计城市化速度最快的低收入国家和中等偏下收入国家。由于城市人口快速增长和农村地区依然具有脆弱性，2018 年全球约有 6 000 万人直接受到极端天气和气候事件影响。地震、海啸和火山活动夺走了数千人的生命，还有数百万人因洪水、干旱和风暴而流离失所。生活极端贫困的民众往往最易受到气候冲击的影响，应付气候冲击的能力也最低。如果今天不采取有力行动降低风险，全球变暖将导致前所未有的经济和社会动荡。

32. 在《2030 年议程》框架下解决贫困、脆弱性和不平等问题有助于减少人类苦难和保持和平。在冲突导致严峻人道主义和人权状况的国家，保持和平有赖于可持续发展，但同样，要在实现可持续发展目标方面取得进展，持久和平也必不可少。

¹ 《2018 年世界城市化前景：摘要》(联合国出版物，出售品编号：C.19.XIII.6)。

33. 联合国正致力于在危机期间和向可持续发展过渡期间加强人道主义行动和发展行动的一致性，并建立社区和机构复原力。本组织正在发展新一代伙伴关系，以实施变革性议程。这种伙伴关系真正使所有相关利益攸关方得以切实参与，并战略性地利用国际社会的集体见解、网络、资源和能力。只有通过集体行动和全球运动，才能实现不让任何人掉队和为所有人确保地球健康的宏伟目标。

主要目标

34. 联合国提供了一系列解决方案，以协助促进国际合作和伙伴关系，落实《2030年可持续发展议程》、《巴黎协定》、《仙台减少灾害风险框架》、《亚的斯亚贝巴行动议程》和《新城市议程》等变革性议程。联合国根据伊斯坦布尔《2011-2020十年期支援最不发达国家行动纲领》、《内陆发展中国家 2014-2024 年十年维也纳行动纲领》和《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》，对有特殊需要的会员国提供了援助。本组织各单位在许多问题上提供战略、政策和业务支持。这些问题包括多维贫困和不平等、社会融合、人口统计、经济治理和规划、国际贸易、财政和宏观经济可持续性以及从不稳定局势向长期可持续发展的过渡。

35. 本组织的区域参与由非洲、亚洲和太平洋、拉丁美洲和加勒比、欧洲和西亚的区域委员会牵头。各区域委员会向各国政府和区域组织及其他利益攸关方提供规范、分析、规划和能力支持，重点包括：宏观经济；发展筹资；社会政策；区域一体化和互联互通，包括贸易、运输和能源；创新；技术；自然资源管理；减少灾害风险；统计；性别平等、妇女与发展；体制建设；发展政策。

主要全球成果

评估和加速推进可持续发展目标

36. 可持续发展目标实施四年来，各国已掀起了一场可持续发展目标全球行动运动，并创建了可持续发展目标学习和分享平台。可持续发展高级别政治论坛是评估《2030年议程》和可持续发展目标进展情况的主要平台，每年在经济及社会理事会主持下举行一次，每四年在大会主持下举行一次。2018年7月，在联合国的支持下，超过125名正副国家元首和政府首脑、部长、副部长和其他部长级官员以及来自各国政府、国际组织、民间社会和私营部门的2000多名代表齐聚一堂，讨论“变革迈向可持续和有复原力的社会”问题。

37. 在2018年的会议上，46个国家进行了自愿国别评估，介绍各自为实现可持续发展目标所作的努力。这一数字高于2017年和2016年。2017年有43个国家进行了评估，2016年有22个。2019年，约47个国家计划进行自愿国别评估。2019年论坛的主题为“增强人民权能，确保包容和平等”。此次论坛将结束第一个评估周期。届时，提交所有17项目标第一轮进度报告的国家将达到142个。

全球气候行动

38. 经过多边努力，2018年12月在波兰卡托维兹举行的第二十四次联合国气候变化框架公约缔约方会议通过了关于如何实施《巴黎协定》的“细则手册”，同时私营部门、地方政府和行为体也提出了倡议。《巴黎协定》旨在将本世纪全球平均

气温升幅控制在工业化前水平以上远低于 2°C 的水平之内，并将气温升幅限制在工业化前水平以上 1.5°C 的水平之内。

39. 在气候变化秘书处支持下，细则手册(“卡托维茨气候一揽子成果”)规定会员国如何提供信息，说明本国的自主贡献，包括如何计量、报告和核实本国的减排量。其关键部分包括一个详细的透明度框架，目的是增进各国在应对气候变化行动上的互信。

40. 2018 年，联合国还推出了在线仙台框架监测系统，使会员国能够跟踪实现《仙台框架》减少灾害风险目标的进展情况。整个联合国系统正在支持许多国家按照国家气候变化适应计划制定减少灾害风险战略。

其他重点成果

扩大发展筹资规模

41. 2018 年，联合国继续协助推动可持续发展筹资议程(见 E/FFDF/2018/3)取得进展。在本组织的推动下，2018 年发展合作论坛就发展合作在实现《2030 年议程》目标方面的战略作用制定了具体的政策指导。根据题为《发展筹资：2018 年进展与前景》的报告² 所提建议，联合国还参与制定了全球行动议程。

42. 此外，秘书长启动了《2030 年可持续发展议程》筹资战略，其中提出了各种行动，以使全球经济政策更好地与金融体系接轨，并在区域和国家两级加强可持续筹资战略。展望未来，联合国将帮助在界定可持续投资和衡量其影响方面建立共识。

43. 2018 年，联合国加强了与世界银行集团的伙伴关系，签署了《2030 年议程战略伙伴关系框架》，以巩固在以下四个关键领域开展合作的共同承诺：提供资金和执行支持，帮助实现可持续发展目标；采取果断的全球行动，应对气候变化；在危机后和人道主义背景下联合开展工作；利用数据改善发展成果。

促进可持续发展和保持和平

44. 会员国批准了一项具有里程碑意义的决定，重新定位联合国发展系统，通过提高国家工作队的成效、问责制和一致性，以及增加驻地协调员的权能，加大对《2030 年议程》的支持力度。为确保驻地协调员制度成功实现转型，并在联合国秘书处内新设独立的发展协调办公室，联合国发展系统各实体携手合作，在 2018 年完成了基础性工作。通过与非洲联盟、欧洲联盟委员会等主要发展行为体达成战略伙伴关系框架，将执行《2030 年议程》和支持会员国的机构伙伴关系置于优先位置。

45. 发展系统的重新定位将减少联合国系统实地应对工作的碎片化问题。重新定位将加强问责，促进一致性。根据具体情况加强建设和平、发展和人道主义行动之间的协调，为更好地减轻风险、促成更可持续的成果和确保不让任何人掉队提供了机会。

² 联合国出版物，出售品编号 C.18.I.5。

46. 本组织正在推动转变观念，跨部门开展工作，打破部门界限，通过协调一致的全系统办法，协同处理人道主义与发展的关系以及人道主义和发展与和平的联系。本组织成立了推进人道主义和发展协作联合指导委员会，以此作为一个重要的问题解决机制，支持实地工作，加强人道主义、发展与和平活动之间的协调。

确保可持续发展目标数据的可获得性

47. 联合国根据《开普敦可持续发展数据全球行动计划》，与发展伙伴、区域开发银行和私营部门密切合作，进一步大力倡导使用新数据源和新技术，改善高质量统计数据、地理空间数据和证据的可获得性，为决策提供依据，并加强对成果的集体问责制。

48. 本组织还制定了协调一致的办法，用以确保所有人获得法律身份，帮助填补全球约 10 亿人身份资料的空白。通过这种统一办法，联合国正支持会员国建立全面、国家自主进行且可持续的民事登记、生命统计和身份管理体系，并得以提供所需的信息和数据，以提高社会经济效益，改进公共行政，加强发展支助的规划和目标确定，并监测其进展和影响。

49. 此外，联合国移民统计专家组正在努力建设和加强各国的移民数据收集、分析和传播能力，以支持各国落实《安全、有序和正常移民全球契约》的努力。

联合国支持应对气候变化

50. 解决气候变化问题是实现可持续发展和《2030 年议程》的基础。世界远远偏离了实现《巴黎协定》目标的轨道，全球气温升幅朝着在工业化前水平以上 3-5°C 的方向急速发展，这对迄今取得的任何发展成果都可能是灾难性的。

51. 2018 年全年，联合国系统共同行动，强调气候危机迫在眉睫。本组织与联合国下属的政府间气候变化专门委员会合作编写了一份开创性的特别报告，概述了将全球气温升幅限制在 1.5°C 之内的途径。对此，联合国系统优先在制定有力度国家计划和长期脱碳战略方面向会员国提供支持。联合国各实体响应了秘书长关于在 2019 年 9 月召开气候峰会的呼吁。峰会旨在帮助加强各国对减少温室气体和加强适应措施的承诺，同时展示排放量最高的行业所发生的变革。

不让任何人掉队、包容和增强权能

52. 为协助会员国“不让任何人掉队”，与联合国第三个消除贫困十年(2018-2027)相关的联合国全系统行动计划的工作重点是加快全球行动，实现没有贫困的世界。联合国支持法律改革、促进性别平等的规划和预算编制，并与欧洲联盟合作发起了一项史无前例的倡议，以制止暴力侵害妇女和女童行为。联合国制定了一项扩大全球、区域和国家行动规模的青年战略，以实现全世界 18 亿青年的权利，并挖掘他们作为变革推动者的潜力。第一份残疾与发展问题旗舰报告³介绍了在

³ 《残疾与发展问题报告：残疾人实现和参与推动可持续发展目标，享受其惠益》(联合国出版物，出售品编号 C.19.IV.4)。

《2030 年议程》框架内在残疾问题上取得的进展，并认定，为增强全球 10 亿残疾人的权能，还有更多工作要做。

支持小岛屿发展中国家

53. 2018 年，联合国支持小岛屿发展中国家筹备大会将于 2019 年 9 月进行的萨摩亚途径高级别中期审查。本组织还就如何履行《巴黎协定》义务向小岛屿发展中国家提供咨询，其中包括如何制定降低温室气体排放的战略、建设适应能力、获得气候融资和增强复原力。

评估可持续发展趋势，利用技术和数据

54. 为了加强科学与政策的衔接，联合国于 2018 年开始与一个独立的科学家小组合作，该小组将编写第一份全球可持续发展报告。该报告将在 2019 年 9 月举行的可持续发展高级别政治论坛上发布。报告将分析实现可持续发展目标的进展情况，并指出可在哪些关键领域进行政策干预，以使世界迈向更可持续的道路。

55. 针对数字技术带来的前所未有的变化及其对《2030 年议程》的潜在影响，秘书长于 2018 年召开了数字合作高级别小组会议。该小组的报告⁴ 包括关于如何加强数字空间合作的务实提议。加强全球合作将对充分发挥数字技术的潜力、减轻风险和遏制意外后果至关重要。

56. 此外，本组织还提出了一系列与可持续发展有关的技术倡议。这些倡议包括促进一年一度的科学、技术和创新多利益攸关方论坛；人人可使用空间倡议；关于可持续发展目标开放数据中心的公私伙伴关系；官方统计使用大数据问题全球工作组的协作数据项目。

展望

57. 在 2018 年工作的基础上，本组织将继续努力，为重振活力的驻地协调员制度和新一代联合国国家工作队加强战略和实质性支持，以最大限度地在实地产生影响。

58. 联合国发展系统的重新定位将加强成果问责，并加强联合国系统的一致性。为了帮助保持和平，支持从不稳定向稳定状态的过渡，并建立有利于可持续发展的环境，联合国将继续把预防作为优先要务，重点关注导致脆弱性的根本原因。本组织致力提出关于前沿问题和新出现问题的新灼见，并采取办法，做到即使可持续发展受益于数字进步的好处，又避免数字进步的陷阱。

⁴ 联合国，“数字相互依赖的时代”，2019 年。

B. 维护国际和平与安全

背景

59. 2018年，全球趋势充满挑战，凸显了采取多边行动预防冲突、维持和平及保持和平的必要性。过去几十年，冲突有所减少，现在却死灰复燃。战争、暴力和迫害致使近7100万人背井离乡。更多地点发生暴力行为，冲突行为体数目激增，对平民造成严重影响。冲突往往波及整个区域，尽管取得了一些进展，但恐怖主义和暴力极端主义仍然痼疾难除。

60. 更广泛而言，由于治理不善和机会不平等，社会不满情绪持续滋长。来之不易的治理成果面临风险，包容性政治空间持续缩小，造成不稳定风险。选举如果不能做到包容、和平，有时会成为引发暴力的导火索。技术进步在带来好处的同时，也造成了破坏。

61. 2018年还正值联合国维和70周年。1948年至今，维和行动环境变化巨大。在安全理事会目前授权执行维和任务的许多地点，危机旷日持久，牵涉的敌对方众多，和平进程停滞不前，有组织犯罪横行，暴力极端主义分子或恐怖主义分子不断发动袭击。

62. 为了成功应对这些复杂趋势，我们的世界需要包容性政治进程、协调一致的全球对策以及富有成效的多边机构。

63. 2018年，尽管形势严峻，国际社会还是取得了进展。厄立特里亚和埃塞俄比亚达成和解，改变了非洲之角的政治态势。荷台达港停火协议为结束也门危机提供了新动力。和平协议为南苏丹和中非共和国带来了新希望。伊拉克及其伙伴完成了打击伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)的行动。从马达加斯加到马尔代夫，诸多选举进程促成了权力的和平移交。希腊和北马其顿达成协议，为解决长期冲突和争端的前景再添乐观。

64. 为了支持多边行动，会员国还商定改革秘书处和平与安全支柱。⁵ 150多个国家还核可了《联合国维和行动共同承诺宣言》。这项宣言是“以行动促维和”倡议⁶的组成部分。维和是促进维护国际和平与安全的最有效工具之一，“以行动促维和”这一多年期倡议现已成为联合国促进维和的核心议程。

主要目标

65. 根据《联合国宪章》的原则以及安全理事会和大会的授权，联合国通过实施国际和平与安全方面的主要方案，为会员国提供支持。联合国通过政治事务、建设和平及维持和平方案，协助预防、管理及和平解决冲突。最近的改革之后，这些方案现在愈加紧密结合，目标是提供更有成效的“全支柱”办法。联合国还与国家利益攸关方、区域组织和派遣国合作，提供一系列其他解决方案，帮助促进国际和平与安全。

⁵ 见 reform.un.org/content/peace-and-security-reform。

⁶ 见 www.un.org/a4p。

66. 此外，联合国还推行专门方案，解决暴力侵害儿童问题，消除冲突中的性暴力，保护武装冲突中的儿童，在本组织内开展防止性剥削和性虐待行动。联合国还维持一个有关防止灭绝种族的方案。

主要成果和结果

预防、管理和解决冲突

67. 2018 年期间，联合国在各种局势中帮助预防冲突或化解紧张关系。例如，在马达加斯加，联合国与非洲联盟和其他伙伴协调开展工作，帮助在总统选举前消除分歧。多方共同参与有助于组建达成共识的政府，举行大体和平的总统选举，并随后移交权力。在索马里，联合国和政府间发展组织努力遏制邦特兰和“索马里兰”之间的紧张局势。在马里，联合国与非洲联盟和西非国家经济共同体合作开展斡旋，有助于防止在 2015 年签署和平协议以来举行的第一次总统选举期间局势升级。为了帮助解决西撒哈拉的长期局势，联合国协助召开了六年来各方的首次会议。在刚果民主共和国，维和特派团发挥稳定影响，有助该国举行总统选举，并实现了历史上首次和平移交权力。

亮点：非洲联盟-联合国和平与安全合作

2018 年 12 月，非洲联盟和联合国签署联合宣言，^a 其中概述双方在应对非洲冲突和危机局势方面的合作指导原则，包括与非洲联盟和平支助行动的协作。这项协议是两组织间加强合作努力的一部分。

^a 《非洲联盟委员会主席和联合国秘书长 2018 年 12 月 6 日联合宣言》。

68. 联合国帮助促成了其他几项旨在促进和平的协议。在也门，联合国牵头举行会谈，终就荷台达港达成停火协议，为缓解世界上最严重的人道主义危机创造了希望。经过联合国的长期调解，希腊和前南斯拉夫的马其顿共和国签署历史性协议，解决了关于后者国名的争端，后者现在使用北马其顿这一名称。在中非共和国，非洲联盟的领导和联合国特派团的支持对与武装团体达成和平协议

亮点：创新与外交风潮

2018 年，联合国与人道主义对话中心合作，制定了武装冲突中的数字技术与调解工具包。工具包有助于联合国小组探讨数字技术在冲突分析、与各方接触、包容性和战略沟通方面的风险和益处。

发挥了至关重要的作用。在南苏丹，维和特派团为各方达成重振和平协议提供了重要支持。在阿拉伯叙利亚共和国，联合国继续呼吁执行 2018 年 9 月关于伊德利卜的谅解备忘录，以保护平民，促进可信的政治进程。

69. 在所有这些情况中，联合国的实地政治存在为取得来之不易的进展起到了推动作用。2018 年，联合国在有关国家和区域部署了 30 多个特别政治任务、办公室和特使，其中包括部署在阿富汗、哥伦比亚、伊拉克、利比亚、索马里、阿拉伯叙利亚共和国、也门和中东的大型政治任务。联合国总共在 90 多个局势中提供了预警、分析、斡旋和调解服务，支持会员国预防冲突和巩固和平。

70. 为了支持履行安全理事会授权的任务，联合国在 2018/19 年度除维持索马里支助办公室外，还维持了 14 个维和行动。会员国共要求联合国部署或支助 118 000 名军警人员和 17 000 名文职人员(A/73/776)，与 2017/18 年度相比减少 10%，原因是派驻利比里亚的特派团已经完成任务，派驻苏丹达尔富尔地区和海地的存在已经过渡成为新的组合。

71. 维持和平仍然是本组织投入资源最多的领域。2018/19 年度，维和行动支出为 70 亿美元(占联合国秘书处支出总额的约一半)，与 2016/17 年度相比减少近 10 亿美元。每两名文职工作人员中，就有一名服务于维和行动，其中一些在刚果民主共和国、马里和南苏丹等世界上最困难的环境中工作。2018 年，近 100 名维和人员因公殉职。

建设和平支助

72. 自 2016 年通过两项具有里程碑意义的决议之后，联合国一直专注于在保持和平的目标方面更好地为各国服务。在这方面，联合国协助建设和平委员会并管理建设和平基金，促进为国家努力提供支持，加强全系统伙伴关系，包括与世界银行和其他国际金融机构的伙伴关系。

73. 举例来说，联合国与建设和平委员会合作提出了一项订正战略，以解决造成萨赫勒危机的根源问题。由于该区域恐怖主义和暴力极端主义的存在，国际社会难以集中关注导致冲突的核心因素，例如发展指标薄弱、土地冲突和气候变化。建设和平基金为启动战略执行工作投入了 6 000 多万美元。2018 年，建设和平基金共批款 1.83 亿美元，用于 40 个国家的促进稳定和保持和平项目。

亮点：青年、和平与安全

“缺失的和平：关于青年与和平与安全的独立进展研究”（见 [A/72/761-S/2018/86](#)）发布，这是青年、和平与安全议程中的一个里程碑。这份研究报告凸显了青年对保持和平的积极贡献，促使安全理事会通过第 2419(2018)号决议。一个专门小组将协调把青年纳入联合国系统各项政策和方案的工作。

保护平民

74. 保护平民是联合国诸多任务的核心。2018/19 年度，有 8 个维和特派团把保护平民列为一项具体任务。为此，文职人员、军事人员和警务人员基于各项综合战略开展合作。例如，在南苏丹，他们在联合国保护地点为 190 000 名妇女、儿童和男子提供了人身安全保护。维和人员还帮助为其他地方的许多人建立了保护环境，包括为马里当局提供援助。在刚果民主共和国东部地区，由于联合国提供的支持，平民面临的威胁持续减少。在当地，维和人员帮助抓获了 57 名武装团体指挥官，将 287 名暴力行为人绳之以法，查明了 5 400 多起侵犯人权行为。联合国特派团还支持卫生工作者遏制埃博拉病毒的蔓延。

75. 为了帮助填补各特派团的保护缺口，联合国与会员国合作，扩充可供部署的军事人员和装备库。截至 2018 年底，已有 86 个会员国登记了涉及 20 多种此类能力的 270 项承诺。来自 5 个派遣国的 9 个军事单位首次达到了最高的快速部署等级，现可在 60 天内部署多达 2 300 名士兵。

选举援助

76. 2018年，全球共举行约70次全国选举和全民投票。联合国向50多个会员国和5个区域组织提供了有关选举进程和选举机构的能力建设支持。联合国小组进行了90多次需求评估和咨询访问。本组织还直接协助举行18次选举。例如，在伊拉克，联合国支持筹备选举，并就重新计票提供咨询。在马达加斯加，联合国和国际社会的参与在支持选举机构方面发挥了有益作用。在喀麦隆，本组织协助国家机构组织总统选举。在亚美尼亚，联合国支持举行议会选举。

法治和安全部门机构

77. 联合国对法治和安全机构的支持含括在20个维和特派团或政治任务的任务规定当中，在未部署特派团的情况中亦是如此。例如，刚果共和国的解除武装、复员和重返社会方案为停火协议取得成功作出了贡献。在布基纳法索和冈比亚，联合国就如何制定国家安全政策提供了咨询。在18个国家和地区，联合国支持清除地雷和其他爆炸物危险，帮助提高安全，为援助工作提供便利。在中非共和国和刚果民主共和国，联合国还继续支持国家当局调查和起诉严重犯罪行为人。在所有外地特派团中，10 000多名联合国警察采取面向社区的办法，帮助保护平民，预防犯罪，建设当地警务能力。

政策、评价和培训

78. 过去一年，联合国加大了政策制定、评价和培训方面的工作力度。举例来说，自2017年底以来，本组织对维和特派团进行了8次由外部牵头的独立审查。审查自上而下进行，检查了外地行动的所有方面，重点关注如何更好地完成任务。这些审查与负责对暴力行为导致维和伤亡问题进行审查的卡洛斯·阿尔贝托·多斯桑托斯·克鲁斯中将(退役)提出的报告相结合，有助于推动采取行动。例如，联合国小组开发并试行了一套全面业绩评估系统，到2020年将全面推出。

安全理事会事务

79. 2018年，安全理事会举行400多次会议和磋商，审议1 200份文件，通过54项决议和200多项决定。联合国小组为安理会提供秘书处服务，支持附属机构(包括14个制裁委员会)，并开展研究和培训。本组织还开始跟踪了解妇女参与安理会会议的情况，帮助增强妇女在全球决策中的发言权。

暴力侵害儿童、儿童与武装冲突、冲突中的性暴力以及受害人权利

80. 侵犯人权行为往往与冲突有关，为了推动对这些行为采取全球行动，联合国设立了3名高级别代表和倡导者。2018年，他们继续提高人们的认识，发挥领导作用，开展宣传，收集数据，并与伙伴合作，促进采取行动。例如，在科特迪瓦，冲突中性暴力问题特别代表与当局合作，在武装部队中推行对性暴力的零容忍政策。在南苏丹，在武装冲突中儿童问题特别代表的倡导和全系统合作下，900多名儿童从武装团体中获释。为了支持儿童权利，暴力侵害儿童问题特别代表编写了一份关于保护儿童免遭欺凌的新报告，为倾听儿童的声音提供了独特的全球性

平台。此外，在受害人权利倡导者的推动下，70 多个联合国系统实体和各国政府的领导人联合在一起，重申在本组织内打击性剥削和性虐待的措施。

展望

81. 2020 年，联合国和平与安全支柱的宏伟改革将进入第二年。在总部建立单一的区域结构以加强战略和行动方面的内部合作，同时推进“以行动促维和”议程，这些工作已显现成果。未来一年，联合国期望以更加协调、一致和有效的方式处理包括预防冲突、解决冲突、维持和平及建设和平在内的全方位和平与安全问题。

C. 非洲的发展

背景

82. 非洲经济继续复苏，但是失业、缺乏基本服务和基本权利等问题依然存在，包容性增长仍面临挑战。联合国坚定不移地致力于支持非洲减少贫困，增强人民权能，扩大妇女和青年参与，在减缓气候变化方面进行变革性行动和投资，促进包容性发展。

主要目标

83. 为了支持非洲的发展，联合国秘书处持续开展两个重要方案。联合国通过非洲问题特别顾问，帮助国际社会更好地认识影响非洲的问题，在相互关联的和平、安全与发展领域加强本组织工作的一致性。联合国还通过非洲经济委员会(非洲经委会)开展工作，推动非洲大陆的经济与社会发展，协助推进区域内一体化，促进国际合作。

主要成果和结果

84. 2018年期间，联合国与非洲联盟的伙伴关系进一步深化。最重要的是，两个组织于1月签署了新的可持续发展框架，同意加强协调，确保《2030年可持续发展议程》和非洲联盟《2063年议程》纳入主流，融入国家发展计划，并积极推动非洲实现以人为本、关爱地球的结构转型。

85. 例如，为了支持全球和区域发展议程，非洲经委会制定了一个工具包，协助非洲各国政府以精简方式开展有关《2030年议程》和《2063年议程》的规划和报告工作。为了帮助推动区域一体化，联合国和新成立的非洲联盟发展署携手支持非洲大陆自由贸易区。联合国还继续支持非洲联盟委员会通过减少灾害风险框架加强备灾和建设复原力的工作。

86. 联合国与非洲联盟齐心协力，推动移民给非洲大陆带来最大的积极贡献，并应对有关挑战。在这方面，联合国支持的重点是《安全、有序和正常移民全球契约》和《难民问题全球契约》。

展望

87. 联合国将继续持之以恒地在全球倡导解决非洲问题，就关键优先事项开展最前沿的政策研究，同时在区域和国家层面提供政策咨询。在这方面，本组织将倡导并支持非洲联盟做出努力，推动到2020年“平息枪声”，推进非洲大陆自由贸易区，执行《亚的斯亚贝巴行动议程》(第69/313号决议，附件)和《巴黎协定》(FCCC/CP/2015/10/Add.1，第1/CP.21号决定，附件)。上述努力将融入联合国为推动《2030年议程》和《2063年议程》而开展的更广泛支持工作中。

D. 促进和保护人权

背景

88. 70年前，大会第217(III)号决议通过了《世界人权宣言》，会员国宣布《宣言》条款是所有人民和国家努力实现人权的共同标准。会员国承诺努力保障这些权利和自由得到普遍有效的承认与遵行。

89. 过去70年，在履行促进和保护每个人的所有人权这项使命方面，取得了令人鼓舞的成果。然而，在争取平等权利的全球征程中，许多人已经掉队。冲突造成动乱和苦难，民众仍是首当其冲的受害者，流离失所达到前所未有的规模，与此同时，全人类又都面临气候变化给生存带来的紧迫威胁。除了冲突，不平等日益加剧，冤屈得不到昭雪，正激起不满、仇恨和暴力行为。通过多边体系所普及和推广的价值观正在经受考验，得到普遍实现和推动的进展也是如此。

主要目标

90. 为了应对这些挑战，联合国及其有关附属机关促进并鼓励尊重所有人的基本自由，不分种族、性别、语言或宗教。本组织根据其任务规定，侧重于人权主流化，促进发展权，并重点开展研究分析工作，以便进一步将所有人权纳入联合国系统的各项工作、方案及活动，同时注重增强会员国的国家能力。本组织支持人权条约机构和人权理事会，并提供咨询服务，以提高会员国、利益攸关方和实地伙伴增进所有人人权的能力，包括在危机情况下开展这项工作的能力。

主要成果和结果

加大落实国际人权机制成果的工作力度

91. 同往年一样，为了帮助会员国作出知情决定，并及时处理关切问题，联合国支持的人权理事会特别程序、条约机构、各调查委员会及实况调查团开展了收集信息资料的工作。2018年，联合国开展了技术合作项目，50多个会员国的能力得到增强。

加强法治，加大对侵犯人权行为的追责力度

92. 联合国应会员国请求，帮助加强会员国的法治能力，支持其建立并加强追责机制。要解决昔日冲突并消除积怨，追究责任至关重要，同时追责还有助于防止发生侵犯和践踏人权行为。联合国为建立过渡期正义机制提供专门知识，推动机制的日常运作，支持司法和民间社会行为体开展工作，还为此促进受害者保护和受害者参与。

防止侵犯人权与加强人权保护

93. 推动人权议程是防止侵犯人权行为的关键工具。联合国继续采取非诉讼纠纷解决措施，以确保弱势民众的权利得到保护，例如就土地争端和西非境内流离失所者、难民与收容社区之间的紧张局势采取上述措施。本组织开发了基于人权的预警工具，使利益攸关方能作出更好的准备及早采取干预措施，从而帮助保护平民，防止出现新的紧张局势。

加强平等，打击歧视

94. 越来越多的移民潮是由气候变化引发的，气候变化对生存构成威胁，导致不平等日益严重。联合国就气候变化与对跨境移民的人权保护开展了深入研究(见 [A/HRC/38/21](#) 和 [A/HRC/37/35](#))，推动制定以人权为本的方针，以应对气候相关的移民问题。

包容残疾人

95. 《2030年议程》作出“不让任何一个人掉队”的承诺，将平等和不歧视的人权原则置于核心。联合国秘书处与联合国系统各机构合作，促使人们转变认识，充分了解立足人权的残疾问题方针。目前，在解决残疾问题方面，联合国系统各项政策迈上新台阶，从注重医疗方面发展到注重社会方面，进而发展到采取立足人权的方针，更好地体现出人权原则和标准。

加强参与，保护公民空间

96. 据世界银行《2017年世界发展报告》⁷ 估计，公民空间在经历过去数十年的不断扩展之后，目前正在全球范围内萎缩。青年面临着失业和被边缘化的危机，正在成为社会最脆弱的群体之一，可能遭受剥削和暴力并处于不安全境地。在联合国的工作中传播青年和儿童的心声是重中之重。2018年，儿童权利委员会以身作则，打破传统，直接让儿童和青年参与委员会的谈判。

展望

97. 联合国将继续协助会员国履行人权义务。本组织将坚持不懈地开展工作，增强受害者的发言权，要求受害者得到公正补偿，并推动变革，防止进一步的侵犯和践踏人权行为。这方面工作将包括倡导人权机制提出的各项建议，以帮助强化机构、改进立法并拯救生命。为了实现上述目标，本组织将提供各种工具，促进对话、开展宣传倡导和技术合作，以确保切实适用国际人权标准。

⁷ 世界银行，《2017年世界发展报告：治理与法律》(2017年，华盛顿特区)。

E. 有效协调人道主义援助工作

背景

98. 当前，人道主义危机持续时间越来越长，受影响民众之多前所未有。人民面临着武装冲突、气候变化的不利影响、自然灾害、环境退化、流行病、粮食和能源安全无保障、缺水以及金融和经济压力等既复杂又相互关联的挑战，脆弱性日益增加，而应对能力却正在下降。2018 年，需要人道主义援助和保护的女性、男性和儿童超过 1.32 亿。⁸ 冲突、暴力和侵犯人权行为导致近 7 100 万人依然被迫流离失所，达到有记录以来最高峰。6 000 多万人遭受自然灾害的直接影响，其中 1 700 万人因此流离失所。

主要目标

99. 联合国人道主义方案以会员国授权的任务为依据，旨在确保国际社会的应灾和应急工作做到协调一致，及时有效。联合国倡导人道主义原则，促进在危机中分享知识与信息，帮助加快援助速度，并制定政策，以便更加协调一致地采取行动。联合国还与所有利益攸关方开展合作，降低自然灾害的风险和影响。

100. 联合国的长期目标是支持会员国消除风险和脆弱性的根源，并强调需要在落实《2030 年议程》的过程中“不让任何一个人掉队”。人道主义援助并不能取代政治和发展解决方案。正因为如此，联合国注重调动国际社会的意愿、技巧和创造力，帮助结束危机并促进发展，让民众能更好地抵御难以避免的灾害。

主要成果和结果

101. 2018 年，为了帮助国际社会协调开展应灾和应急工作，联合国及其伙伴合作拟订和发出 30 项人道主义应急计划和呼吁，目标是 41 个国家的 9 800 万人能获得援助。例如，在也门，联合国与 254 个人道主义伙伴开展协作，商定优先事项，达成协调一致战略，以满足 1 300 万民众的需求。在全球范围内，联合国人道主义应急计划和呼吁总共提出了超过 250 亿美元的资金需求，并成功调集 150 亿美元的捐助方捐款，数额创下纪录。⁹

亮点：改善援助准入，避免也门发生饥荒

在四年多的冲突之后，也门经历了世界上最严重的人道主义危机，仍在努力应对经济衰退、体制崩溃、大规模流离失所、霍乱和粮食安全无保障等问题。2018 年，联合国倡导在也门全国改善人道主义援助准入并取得成果，截至 2018 年底，在 107 个粮食安全极度缺乏保障的地方区县中，有 45 个已脱离饥荒前期状况。

⁸ 联合国，人道主义事务协调厅，“2019 年全球人道主义概况”。

⁹ 见 www.hpc.tools/home/2018。

102. 中央应急基金在危机初期和资金不足的紧急状况下供资,2018年向48个国家/领土调配资金超过5亿美元,¹⁰其中包括为18个长期资金不足的紧急状况供资1.8亿美元,这是应急基金有史以来对被人遗忘的危机的最大拨款。2018年,联合国国家集合基金向20个国家/领土的686个人道主义伙伴供资8.36亿美元,创下纪录,其中四分之一的资金提供给国家组织和地方组织。¹¹

103. 联合国还努力推动知识共享和倡导工作,取得成效。例如,超过900万人访问了世界最大的人道主义信息网站(reliefweb.org),与2017年相比增加31%。共计1600万个利益攸关方访问了联合国人道主义网络平台。

104. 联合国努力推进政策对话,内容涉及许多问题,例如,秘书长提出关于武装冲突中保护平民的报告([S/2018/462](https://www.un.org/zh/press/docs/2018/01/180101.sgsm.180101.doc.html)),使冲突驱动的粮食安全无保障问题得到更多关注。目前,世界上近80%的发育迟缓儿童生活在受冲突影响国家。继上述报告之后,安全理事会第2417(2018)号决议确认,武装冲突和暴力与冲突引发的粮食安全无保障和饥荒威胁之间存在关联。

105. 为了帮助会员国降低易受自然灾害影响的脆弱性,联合国继续协助会员国执行《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》。2018年3月,联合国推出了仙台框架监测系统,这个全球在线工具可以监测框架实施情况。截至2018年底,已有88个国家报告数据,以便跟踪进展情况,增进知识和促进问责,并有87个国家在联合国支持下已完成或正在制定减少灾害风险的国家战略。

展望

106. 2019年,将有近1.42亿人需要人道主义援助和保护,¹²其中大多数人是因为受到冲突的影响。其中许多危机因不发达状况、机构脆弱以及与气候变化相关的环境退化而加剧。本组织正在实施改革举措,这是提高本组织成效的独特机会,可以使其更好地胜任使命,帮助减少导致危机的深层次问题。联合国及其伙伴将根据各自的任务规定,更加努力地满足人道主义需求,进一步加强与发展伙伴的协作。

亮点: 难民问题和移民问题契约

经过两年磋商,联合国大会于2018年12月肯定了《难民问题全球契约》,该契约指导各方采取措施,更好地协助难民和支持东道国。160多个国家的政府还通过了《安全、有序和正常移民全球契约》,该契约旨在加强国际移民管理方面的合作,包括在自然灾害、气候变化和环境退化的情况下加强合作。

¹⁰ 2018年数据见 cerf.un.org/what-we-do/allocation-by-country。

¹¹ 2018年数据见 gms.unocha.org/content/cbpf-allocations。

¹² 2019年数据见 www.hpc.tools。

F. 促进司法和国际法

107. 2018年,根据《联合国海洋法公约》的规定就国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用问题拟订一份具有法律约束力的国际文书政府间会议举行了第一届实质性会议。会上以“主席协助谈判文件”为辅助进行了审议,为政府间会议今后的工作奠定了良好基础。该谈判文件是为了进行重点突出、以案文为基础的谈判而拟定的。

108. 应安全理事会的要求,设立了推动对达伊沙/伊拉克和黎凡特伊斯兰国所犯罪行追究责任的联合国调查组(联合国调查组),这是首批设立的此类国际追责机制之一。联合国法律团队协助拟定了调查组职权范围,该职权范围已于2018年2月获得安全理事会核准。联合国调查组将收集、保全和留存关于伊黎伊斯兰国在伊拉克境内实施的可能构成战争罪、危害人类罪或灭绝种族罪的行为证据,支持伊拉克在国内为追究伊黎伊斯兰国的责任而作出的努力。

109. 2018年,人权理事会决定设立独立机制,收集、整理、保全和分析缅甸实施的最严重国际罪行和违反国际法行为的证据,大会第73/264号决议要求该机制迅速投入运作。随后,联合国法律团队协助设立和启动该机制,包括为其拟定职权范围,该职权范围文件已于2019年1月向大会分发。

110. 2018年,国际法院审议了许多备受瞩目的案件,包括大会关于就1965年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果提供咨询意见的请求。2019年2月25日,国际法院发布咨询意见,其中一项结论指出,继查戈斯群岛分裂后,毛里求斯的非殖民化进程在1968年获得独立时并未依法完成。

111. 11月,柬埔寨法院特别法庭审判分庭发布了第002/02号案件的判决书,判定红色高棉前高层领导人农谢和乔森潘犯有灭绝种族罪和危害人类罪,并严重违反日内瓦四公约。这一判决表明,只要犯下滔天罪行,即便时间过去几十年,也罪责难逃。

G. 裁军

背景

112. 旷日持久的冲突给人类带来浩劫，国际安全环境因此持续恶化。武装团体蜂拥而起，手中武器一应俱全。全球军费开支不断增加，军备竞赛日益加剧，世界形势愈加复杂，冷战的紧张局势卷土重来。人工智能、网络空间和外层空间可能武器化，诸如此类的新威胁正开始对子孙后代的生活造成影响。超级大国之间的接触和对话机制一度有助于化解紧张局势，但在今日的多极环境中，这些机制正在逐步削弱。面对这一新现实，联合国需要将裁军和不扩散摆在其工作的中心位置。

主要目标

113. 在此背景下，联合国致力于帮助会员国调和裁军问题的不同立场，分享专门知识，创造对话空间，并推进达成解决方案。本组织的裁军方案侧重于支持多边谈判、不扩散核武器和其他大规模毁灭性武器、常规武器、区域裁军努力以及提高公众认识工作。

主要成果和结果

114. 2018 年，联合国支持了不扩散核武器条约缔约国 2020 年审议大会的持续筹备工作，在核武器国家之间竞争加剧以及核军备控制制度被削弱的背景下，这一框架变得十分重要。

115. 联合国还向裁军谈判会议提供了实质性和程序性支助。虽然国际一级的紧张局势加剧，裁谈会仍然设立了涉及所有实质性议程项目的五个附属机构，并发布了 4 份报告。

亮点：联合国裁军议程

2018 年，秘书长推出了“保护我们的共同未来：裁军议程”，^a 以便更好地将裁军纳入整个联合国系统的优先事项，为支持裁军、和平与安全和《2030 年议程》加强伙伴关系，并推动采取更多切实措施，以获得会员国更有力的支持。

^a 联合国出版物，出售品编号：C.18.IX.6。

116. 在常规武器领域，联合国继续支持会员国制定政治宣言并拟订实际措施，以减轻在人口居住区使用爆炸性武器造成的人道主义伤害和破坏。此外，为使联合国第三次审查从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领执行进度大会取得圆满成功，本组织协助开展了会议筹备工作。会员国首次达成共识，承认弹药也构成挑战。

117. 为了推动关于新科学和技术对安全的影响的对话，联合国发布了一份关于当前科学和技术发展及其可能对国际安全和裁军努力造成的影响的报告(A/73/177)，内容涉及人工智能、生物技术、天基技术和电磁技术。为了确保人类对武力的使用进行控制，本组织还支持一个专家组开展工作，专家组通过了一套提议的指导原则。

亮点：向青年开展宣传

2018年，联合国加强宣传，让人们更好地认识裁军如何影响普通公民，尤其是青年。高级代表与学生交谈，向青年裁军倡导者传递视频信息，并在数份知名出版物上发表观点文章，倡导再次大力推动裁军、不扩散和军备控制。

118. 为了支持区域裁军，联合国加快了与伙伴的合作，2018年开展的合作项目超过25个。例如，本组织协助萨赫勒地区各国减少小武器、轻武器和弹药转用的风险，因此，目前该地区6个国家拟订了有关武器安全和武器储存管理的立法规范。

119. 同往年一样，联合国致力促进关于裁军问题的知识积累。例如，联合国出版了一本新手册，题为《在不断变化的解除武装、复员和重返社会背景下有效管理武器弹药》。¹³ 本组织还通过了一项内部行动计划，以使其活动与可持续发展目标更好对接。

展望

120. 为裁军对话注入新的活力有助于推进许多全球目标，包括可持续发展、人道主义行动、人权、性别平等以及和平与安全等目标。今后一年，可能依然难以找到能够获得广泛和一致支持的裁军解决方案。尽管如此，新威胁和新武器的出现将使裁军对话的紧迫性更甚以往。

¹³ 联合国，维持和平行动部和裁军事务厅，2018年。

H. 毒品管制、预防犯罪和打击恐怖主义

背景

121. 世界各地的安全、发展和善治继续受到跨国有组织犯罪、腐败和恐怖主义的严重威胁。毒品危及成百上千万人，戕害人类生命，导致社会凝聚力大幅下降，社会资本严重流失。联合国《2018 年世界毒品问题报告》¹⁴ 指出，有 3 100 多万人因吸毒而罹患疾病。

122. 网络犯罪、贩运人口、偷运移民、环境犯罪等有组织犯罪活动破坏法治。据估计，每年的网络犯罪所得约为 1.5 万亿美元，而全球性偷运移民网络牟取的总收益则不低于 55 亿美元。此外，在世界许多地区，杀人等涉及有组织犯罪的暴力活动依然猖獗。腐败给法治、安全和治理带来不良影响，导致大批民众无法获得适当服务和机会。

主要目标

123. 在这一背景下，联合国以一系列国际文书为基础开展工作：3 项国际毒品管制公约、《联合国反腐败公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书、19 项国际反恐公约和议定书，以及联合国各项预防犯罪和刑事司法标准及规范。联合国致力于支持会员国努力减少毒品、犯罪和恐怖主义对世界的危害，同时促进人人享有安全和正义。本组织在各领域提供咨询和技术援助，这些领域包括：跨国有组织犯罪和非法贩运问题；预防吸毒、戒毒治疗和替代发展，以及腐败问题；刑事司法改革和预防恐怖主义；研究和政策支持。

主要成果和结果

毒品管制

124. 2018 年，联合国采取若干举措，协助会员国执行各项国际毒品管制条约和 2016 年关于世界毒品问题的大会特别会议所提出的行动建议。例如，本组织协助制定了以强化家庭和社会架构为重点的预防药物滥用方案，为东非、中亚、东欧、拉丁美洲和加勒比地区 23 个国家的 38 000 多名父母和儿童提供支持。联合国还支持 58 个高优先级国家制定和实施全面的、顾及性别和年龄问题的循证政策，为毒品注射人员提供艾滋病毒预防、治疗和护理服务。

125. 联合国支持会员国实施可持续的非法作物管制和促进替代生计战略，提高执法能力。在联合国的援助下，在各地查获了海洛因、鸦片和其他非法药物，包括在一些具有挑战性的地区，这些地区欠缺相关能力，当地局势因毒品贩运问题陷于动荡。最值得一提的是，阿富汗的机动侦察小组在联合国支持下，开展了 3 500 多次行动，查获了大量海洛因、鸦片和其他非法药物，逮捕了近 1 000 名涉案嫌疑人。

¹⁴ 联合国出版物，出售品编号：C.18.XI.9。

预防犯罪

126. 联合国在协助会员国制定预防犯罪的政策时，鼓励使用《用于统计的国际犯罪分类》和综合监测系统工具。这两个工具帮助各国就非法作物、新犯罪动态、受害情况等专题收集信息并编制优质数据。

127. 联合国为非洲、拉丁美洲以及亚洲和太平洋地区的执法机构提供能力建设协助，帮助 30 多个国家提高有效打击野生生物、林业和渔业犯罪的能力。在遏制人口贩运方面，联合国支持会员国加强摸查与这一现象有关的“隐性数字”。联合国的“多系统估算方法”可用于计算总体和分类受害率，这些数据能够更加清楚地说明各国或应在哪些方面改进受害者识别工作。此外，《2018 年全球贩运人口问题报告》¹⁵ 还提供了相关证据，说明武装冲突如何使流离失所者更易受害，让犯罪分子更有可乘之机，从而直接助长人口贩运。

128. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约方大会第九届会议通过了公约执行情况审议机制，鼓励会员国共享经验教训，这是 2018 年预防犯罪领域的一项里程碑。联合国将支持此类交流活动，在预防犯罪问题上予以专家支援。此外，本组织为实现可持续发展目标中的具体目标 16.4 作出贡献，帮助会员国打击非法资金和武器流动。具体方法包括采用犯罪情报先导警务、特征类型分析、特殊侦查手段等循证办法，就司法和金融情报问题开展跨境合作，以及识别和监测非法武器贩运活动。

打击恐怖主义

129. 恐怖主义的威胁依然严峻。涉嫌的外国恐怖主义作战人员返回本国或迁往他国，恐怖主义与跨国有组织犯罪之间的联系日益密切，此类新出现的挑战使这种威胁更加严峻。

130. 联合国协助召开了史上第一次会员国反恐机构首长高级别会议，推动和提升国际反恐合作。联合国还发起《全球反恐协调契约》，并首次以集中统一的方式呼吁提供多年期捐助，使全系统能够更好地统筹协调、调动资源并开展援助。上述工作依照安全理事会第 2395(2017)号决议开展，加强了秘书处与安理会授权机构之间的务实合作。

131. 联合国还在中亚、东非以及南部和西部非洲支持会员国实施反恐战略。90 多个国家在联合国支持下开展国内行动，预防和打击可能助长恐怖主义的暴力极端主义活动。

132. 本组织加大力度处理与联合国列名恐怖主义团体有关联的妇女和儿童的境况，指导会员国解决外国恐怖主义作战人员的起诉、改造和重返社会问题。此外，联合国还在资助反恐活动方面加强对会员国的支援，并加强对恐怖主义受害者的援助，包括为第一个纪念和悼念恐怖主义受害者国际日举办活动。

¹⁵ 联合国出版物，出售品编号：C.19.IV.2。

展望

133. 展望未来，联合国将继续响应大会和安全理事会关于加强国际反恐合作的号召，提供多层面援助。本组织还将力求强化与毒品和犯罪问题有关各个项目和方案，使人民的生活更加美好。为此，联合国将更为有力地支持农民争取摆脱非法经济；援助各国打击海盗、非法捕捞和走私活动；支援打击野生生物犯罪，保护珍稀动植物；推动城市地区提升安全和治理水平。在这方面，2020 年联合国预防犯罪和刑事司法大会第十四届会议以及 2021 年关于腐败问题的大会特别会议将有助于改进联合国和会员国的工作。

第三章

本组织的有效运作

主要工作流

134. 联合国秘书处每年的资源数额约为 130 亿美元, 文职工作人员超过 37 000 人, 遍布 450 个工作地点。秘书处的运作依托于多项业务流程。由于秘书长施行管理改革举措, 其中许多流程在 2018/19 年度迎来重大调整。这些流程包括: 财务、人力资源、信息和通信技术、供应链、设施、会议服务、安保和安全业务管理; 本组织工作宣传; 加强与联合国主要机关、会员国和其他利益攸关方的关系。

亮点: 环境可持续性

在环境可持续性方面“言出必行”是联合国各项行动的一个关键重点。联合国以其环境战略为基础, 构建起业绩和风险框架, 加强各外地特派团的环境足迹问责制度。各特派团共有 100 000 多人部署在环境脆弱的地区。在 2017/18 年度预算执行情况报告中, 这些特派团首次向大会汇报了各自的环境记分卡情况。

主要成果和结果

135. 2018 年, 联合国为 2019 年实施的宏大管理改革举措奠定了基础。联合国转变管理模式的重中之重是透明度、问责制和改进任务执行。2019 年 1 月 1 日, 秘书长办公厅启动了一个简化、精简框架, 用于向 200 多个联合国实体负责人下放管理权, 这一框架旨在打破官僚环节, 拉近决策与执行的距离。本组织着手简化行政政策, 加强内部问责架构。联合国还设立各种看板, 以更加及时、可靠和便于使用的方式为管理人员提供业绩和合规数据。本组织改进了正式的方案和业绩文件, 根据可持续发展目标, 更好地向大会总结汇报各项成果。联合国还有史以来首次在高级管理层中实现了性别均等。

亮点: 打击骚扰和虐待

2018 年, 联合国继续推动以受害者为中心的零容忍办法处理不正当性行为。联合国核准了面向整个系统的性骚扰问题示范政策, 政策的依据是首次就该问题开展的工作人员调查。本组织不仅在 2018 年开通了“大胆发声”24 小时求助热线, 而且现在通过新的“清白背景调查”资料库, 还可以审查联合国系统所有实体的求职者, 防止有不正当性行为者重新谋得职位。本组织还创建了一个资料库, 更好地援助性剥削和性虐待受害者。各外勤地点开始部署受害人权利倡导者, 新的不正当性行为调查小组已经成立。

136. 为了协助多边对话和方便会员国决策，秘书处继续提供会议服务，依照授权随时给予多语言支持。在纽约、日内瓦、维也纳和内罗毕四地，本组织所服务的大小政府间会议超过了 35 000 场；编制的文件和其他材料在 4 500 份以上。本组织还从以往任职人数不足的区域征聘更多会议口译员和笔译员，将其加入人才储备库，以推动使用多种语言，包容各方。

137. 为了保障工作人员和访客的安全，联合国在 11 个主要非外勤地点部署了 1 400 多名安保人员。世界各地的联合国安保人员不仅协助保护工作人员及其家属，还负责确保 300 万访客、国家元首和政府代表能够安全无虞地访问秘书处。

138. 2018 年，联合国秘书处还努力向全球受众更好地宣介其工作情况。例如，到 2018 年底，联合国已与 153 个国家和地区的 1 100 家媒体单位建立了内容传播伙伴关系。un.org 网站访问者超过 4 600 万人，其中 60% 以上的访问者在 18 至 34 岁之间。近 1 600 万用户查阅了可持续发展目标专题网站。来自 120 多个国家的约 2 000 人在一项活动中分享了用 80 种母语朗读《世界人权宣言》条款的视频，诸如此类的全球宣传活动不胜枚举。

亮点：道德和廉正

2018 年，更多的内部人员请求获得道德操守问题保密咨询和保护举报人问题上的指导。对于这些请求，联合国均予以了回应，并加快了回应速度。对所提请求进行初审所需的平均天数缩短 50%，降至 13 天。31 000 多名工作人员参与了相关领导力对话活动，活动主题涉及不当行为举报，以及强化禁止报复举报人的政策。对可能不当行为的举报数量有所增加，表明工作人员更加了解他们可以选用哪些举报方式，也更加信任这套系统。为了帮助改善工作环境，联合国监察员还发起了文明礼貌运动，援助了 2 700 多名工作人员，为他们营造了可以放心交流的空间和保密的倾诉平台，就工作场所的各种挑战提供独立咨询。

