

大 会

正式记录

第五十三届会议

补编第 1 号(A/53/1)

秘书长关于联合国工作的报告



联合国 • 1998 年, 纽约

ISSN 0252-0028

目录

章次

段次 页次

导言.....	1-16	1
一. 实现和平与安全.....	17-72	3
预防.....	25-30	3
外交.....	31-42	4
预防性部署.....	43-44	5
裁军.....	45-55	5
维持和平.....	56-61	6
制裁.....	62-64	6
冲突后缔造和平.....	65-69	7
辅助战略.....	70-72	7
二. 进行合作促进发展.....	73-121	9
消灭贫穷.....	84-91	9
社会发展.....	92-105	10
可持续发展.....	106-109	12
促进投资与增长.....	110-113	12
支持健全的治国之道.....	114-121	12
三. 履行人道主义的承诺.....	122-146	15
协调人道主义行动.....	126-135	15
提供人道主义服务.....	136-141	16
援助难民.....	142-146	17
四. 配合全球化.....	147-168	19
经济领域.....	149-153	19
环境领域.....	154-162	19
“不文明”社会.....	163-168	20
五. 加强国际法律秩序.....	169-183	21
人权制度.....	171-175	21
国际法庭.....	176-179	21
国际刑事法院.....	180-183	22
六. 管理变革.....	184-226	23
建立一种传播文化.....	185-193	23
行政与管理.....	194-201	23
法律事务.....	202-211	24
项目事务.....	212-216	25
问责制度和监督.....	217-226	25
七. 结论.....	227-236	27

导言

1. 冷战结束迄今将近十年,但人们对新时代的轮廓仍然不甚了了。各个国家,无论大小,都在努力应付新的责任和新的限制。预想不到和令人惊讶的事情几乎变成司空见惯。多边组织可能必须扮演的新角色,更广泛地说,多边组织在国际社会中所占地位,目前并不明确,有时甚至令人担忧。的确,《宪章》所代表的“我联合国人民”正在寻求新的方法,以确定如何结成一个大家庭,虽然他们在习俗、信仰、力量、利益方面很不一样。
2. 在过去半个世纪中,尽管多边主义有非凡的成就,但太多的呼声仍为人所忽略,太多的痛苦持续存在,人类进展的太多其他机会已经错过,我们不能再满意目前的办事方法。这些尚未克服的挑战必须继续居于联合国工作日程的前列。将在2000年9月举行的千禧年大会提供一个独特的机会,使全世界的领导人的眼光超越他们眼前的日常问题,并考虑在新的世纪中他们设想得到、可以支持的是怎样一个联合国。
3. 为便利这方面的思考,我打算向千禧年大会提出一份报告,向会员国建议一套实际可行的目标和体制手段,以供联合国在未来岁月克服对人类团结的挑战。这份报告将参考预定从现在到那时候这段时间所要进行的联合国最近几次会议的审查工作。这份报告也将采纳我打算召开、而且由许多个别政府、民间社会行动者和其他团体自己举办的一系列全球性和区域性听证会和讨论会——实际上是全球镇民大会——所表示的各种意见和愿望。
4. 我在去年开始的体制改革的“静悄悄的革命”,目的是使冷战和南北对抗的后果造成在某些方面迟钝滞涩的一部组织机器恢复活力,使它更有能力应付新时代非常复杂、日益互相牵连、远比过去容易变动的局势。我可以带着几分喜悦说,联合国大家庭今天的行动比一年前目标更为一致、努力更为协调。秘书处内部以及秘书处与各个方案和基金的关系最能显示出这种新的协作精神。
5. 工作方案分为四个核心领域:和平与安全、发展合作、国际经济和社会事务、人道主义事务。第五个领域,即人权,被指定为贯穿各领域的问题。每一组领域现在都有一个执行委员会管理共同的、贯穿的、重叠的政策问题。
6. 为了统合各个执行委员会的工作并处理涉及整个联合国的事项,成立了一个内阁式的高级管理小组,其中包括联合国各个总部的领导人。这个小组每周与在日内瓦、维也纳、内罗毕和罗马等地参加电信会议的成员国商。现已成立一个战略规划股协助该小组在广泛、长期参考标准的范围内审议小组议程上的个别问题。会员国采纳了我关于设立常任副秘书长一职的建议;加拿大的路易斯·弗雷谢特在到任后短短几个月之内,彻底表明加强秘书处的领导和管理能力的关键重要性。
7. 我们精简了秘书处,将许多单位合并或裁撤,裁减了将近一千个员额,减至9 000名以下;并将预算减至低于上一个两年期的预算。我在今年较早时候召集的一个人力资源管理工作队刚刚向我提出报告;我将根据工作队的建议迅速采取果断行动。
8. 整个联合国系统包括布雷顿森林机构的内部有效工作关系已通过行政协调委员会加以扩大和深化。本报告中举出了几个具体的例子。
9. 在我的改革方案中,我还建议会员国调整或修改它们管辖范围内的许多体制办法。大会基本上决定推迟审议这些问题或在第五十三届会议继续审议。关于一切新任务均须订立明确时限的提议尚待批准,这个相当简单的程序将大大提高方案活动以及大会本身的监察作用的效率。关于采用根据效果编制预算的制度的提议也仍在审查之中。这个倡议极为重要,因为它比任何一个单独的措施更能加强联合国工作的责任制和效率。会员国也仍在研究提议的发展帐户的细节,利用这一工具,可以将提高行政效率后节省的经费投资于别开生面的发展项目。
10. 最后,作为我们努力振兴联合国的办法之一,我作出特别努力同国际企业界建立互利的对话。联合国系统所建立的软性基础设施——国际交易顺利进行所依赖的规范、标准和最佳惯例——都与企业界有利害关系。况且,企业界日益了解联合国在促进和平、人权和发展方面的工作有助于奠定企业界扩大本身机会所需的稳固基础。反过来说,我们联合国的人员了解企业界拥有刺激经济增长所需的资本、技术和专门知识,企业界愿意合作的态度能严重地影响我们其他各种各样目标的前途。因此,对话的前提是我深信扩大的市场与人类的安全可以而且应该相辅并进。

11. 除了与企业界接触,联合国同时也同非政府组织长期以来维持日益密切的工作关系。不论是在人权或环境方面,是在发展、人道主义援助或军备限制方面,非政府组织都是联合国在国家一级、有时候也在政策层次的不可或缺的伙伴。简言之,联合国正在见证一个全球民间社会的诞生,同时也是其中的参与者。

12. 我在1997年夏天向大会提出我的改革纲领后不久,时代华纳股份有限公司的联合董事长特德·特纳先生宣布特别赠款10亿美元支持联合国各项方案。在慈善事业的历史上从来没有过如此庞大的单独一笔赠款用于这一目的或任何其他目的。管理这笔赠款所需的体制安排已经就绪,第一批补助金已经拨出,总共大约2200万美元。第一轮补助金所资助的项目大多数是属于儿童保健、生育计划和生殖健康,以及环境和气候变化等领域。秘书处内已设立联合国国际伙伴基金,来管理补助金的指拨程序,并保证这个程序继续完全符合联合国工作的优先次序。

13. 这一史无前例的慷慨义举不仅提供新的额外资源,给联合国进行协助世界上最脆弱人民和保护地球脆弱生命维持系统的工作。这一义举也表现一种崭新的现象:一种刚出现的四海一家、全球责任的意识。

14. 过去一年谈判缔结禁止杀伤人员地雷公约和《国际刑事法院规约》,这是另一个反映全球局势逐渐改变

的征兆。各国政府主持这两项文书的实际谈判,许多志同道合的国家集团提供核心的支持,促成它们的通过。但是从这两项文书也看到全球人民力量的一种新的表现:个人和团体在人道主义和人权关怀的推动下,通过因特网团结起来,赢得世界舆论的支持。

15. 我们作为国际社会所面对的最艰巨挑战之一是更深刻地了解各种崭露头角的社会经济力量和各种全球化的形式,把它们加以塑造以配合我们的需要,并应付它们各种有害的后果。现在大家纷纷谈论这个地球村里的生活。如果这个村子要成为地球上全体人类真正理想的地方,则必须以共同的价值观和原则形成更广大的框架,作为它的基础和指导;它维持治安的功能和办理的其他公益必须加强,做到更可预测;实际上,道琼斯指数与人的发展指数之间必须筑起一道桥梁。

16. 世界上没有一个组织比联合国更适于对这些目标作出贡献,因为没有组织具备联合国的规模和合法性。但是,要向前推进,我们必须丢掉包袱,制定新的理想和实现这些理想的新方法。我们已朝向变革跨出开头的重要几步。但是,我们还要走一段很长的路,才能变成二十一世纪一个真正有效的组织。今后两年内,直至千禧年大会之前,我将就我们在这段路的最佳走法,征求各会员国、民间社会行动者及其他有关团体和个人的意见。

一. 实现和平与安全

17. 过去十二个月以来,世界得以幸免大规模区域冲突。但是,许多局部战争仍在继续,并且爆发了新的局部战争,包括十年来首次在厄立特里亚与埃塞俄比亚两个邻国间爆发了领土战争。虽然国际社会取得了一些重要成就,包括恢复了塞拉利昂民主选出的政府,但世界许多地区的和平仍岌岌可危。此外,好几个区域的和平进程,包括联合国长期投入大量资源的一些和平进程,出现了令人沮丧的崩溃趋势。

18. 特别令人不安的是:中东和平进程缺乏进展;阿富汗陷入动乱;(南斯拉夫联盟共和国)科索沃暴力升级;苏丹内战继续;刚果民主共和国和大湖地区其他国家动荡和暴力持续不断;安哥拉内战死灰复燃。6月26日,我的特别代表阿利翁·布隆丹·贝耶先生及其他七人在一次坠机事件中不幸遇难,使我们在安哥拉的努力受到重挫。印度与巴基斯坦在克什米尔及其他问题上的紧张局势升级,塞浦路斯和平进程陷入僵局,这些也令人极为关切。

19. 1997年年底缔结了《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渥太华公约》,这是一项前所未有的成就。到1998年7月31日为止,该公约已由128个国家签署,30个国家批准,预计明年初生效。但是,几个重要国家仍觉得无法签署,一些战争的参战人员继续使用这种野蛮武器。即便他们已停止使用这种武器,前些年埋下的数以百万计的地雷仍在原地。今后数十年,这些地雷将继续使无辜的男女老少丧生和伤残。

20. 同样,经过为惩罚和遏制战争罪行进行长期斗争的历史过程,未来的国际刑事法院规约于7月在罗马获得通过,但尚未得到普遍接受。即便是最乐观的估计,该法院也要到几年之后才能开始履行职责。同时,世界许多地区继续传来关于可憎的野蛮行径的报道,而且肇事者往往逍遥法外。

21. 人类也尚未摆脱核毁灭的威胁。实际上,我们正处于努力减少这种危险的紧要历史关头。过去多年的成就、《不扩散核武器条约》的无限期延长和《全面核禁试条约》的签署,都因印度和巴基斯坦这两个非签署国今年决定进行地下核试验而遭到质疑。这一事态加剧了两国间的紧张局势,并使世界清醒地意识到,不能将不扩散视为当然。

22. 化学武器和生物武器构成的威胁一样令人忧虑。在此,我高兴地报告,在过去一年中,更多的国家宣布放弃研制和使用化学武器,同时禁止生物武器公约因拟订核查议定书的努力而逐渐得到加强。但是,有的国家可能在秘密储存或研制这类武器,这一情况仍严重威胁世界和平。

23. 2月,伊拉克似乎决意拒绝履行解除武装义务,而一些会员国准备采取军事行动迫使其遵守义务,世界经历了一个高度紧张的时期。国际社会及时采取集体行动,战争才得以避免。

24. 我与塔里克·阿齐兹副总理于2月23日签署的《谅解备忘录》,有效显示出预防性外交的作用。《谅解备忘录》如能全面执行,本可以开创一个可贵的先例,如联合国创始者所预期,世界通过采取联合行动,的确可以预防冲突。遗憾的是,伊拉克局势看来仍远远未得到解决。

预防

25. 《联合国宪章》第一条要求采取有效集体办法,以防止且消除对于和平之威胁。因此,预防冲突应是联合国最坚定的一项承诺。但是,对预防性行动的重视仍然太少。大量资源反而耗费在努力“治愈”冲突上,而对于许多受害者来说,已为时过晚。

26. 要预防潜在的冲突升级成暴力,必须对可能演变成危机的局势作出预警,进行适当分析,制订协调一致的预防战略,并具备实施此项战略的政治意志和资源。

27. 在某些情况下,重视一国安全的外部威胁的传统,实际上妨碍了有效的预防。今天,我们认识到,对人类安全的许多其他威胁,如自然灾害、紧张的族裔关系和侵犯人权行为,也可能成为冲突的起因。此外,还必须注意到社会公正、物质福利与和平之间的密切关系,只有这样,才能尽早采取行动,防止局部冲突升级并波及国际领域。

28. 联合国在实地工作中,已开始采用一种新的综合安全概念。联合国为减少贫穷以及促进发展和民主化所作的努力——包括选举援助和公民教育——已逐渐变得更加全面,更加协调一致。所有这些努力,可以说是预防性缔造和平,因为其所处理的是许多冲突的根源。

29. 如果决定人类安全的因素包括实现人类福利和稳定所必需的经济、社会和人道主义条件,安全理事会的作用难道不也应当扩大吗?除非安理会以处理政治问

题的干劲和严肃态度去处理影响和平与安全的经济和社会问题,安理会真能希望使预防成为常规而不是例外吗?这种办法要求安全理事会、大会和经济及社会理事会之间,以及联合国所有机关与各会员国之间开展新型合作。

30. 《宪章》载有一项搁置未用的规定:经社理事会得向安全理事会供给情报,并因安全理事会之邀请,予以协助(第六十五条)。由于安全理事会正在越来越多地处理威胁全球安全的经济、社会和人道主义危机,不妨考虑使用这一机制。这样做可能有助于改善主要工作在于经济、社会和人道主义事务的联合国各机关间的沟通和协调。

外交

31. 外交的作用对联合国几乎所有活动都极为重要,以致于其具体贡献有时遭到忽视。成功的预防性外交尤其如此。一名电视制作人曾问一位前任副秘书长,在何处可以拍到预防冲突的镜头。这位副秘书长说:“你可以拍到的,很可能已不起作用!”的确,宣传的聚光灯往往在冲突激化时才打开,而这种聚光灯往往使妥协更为困难,因为领导人担心,公开作出的让步,会被反对者视为懦弱,被支持者视为背叛。但是,并非总是由人选择。我2月份的巴格达之行,无疑是预防性外交行动,但是,我不可能在无人知晓的情况下完成这一任务。

32. 在过去一年中,联合国在往往困难且有时危险条件下进行敏感的建立和平外交,而在预防冲突方面取得的成功往往未引起注意。我已从国际社会和联合国内任命知名而干练的外交官,在实际或有可能发生冲突时充当我的私人代表。他们的任务从收集情况到调解不等。

33. 虽然联合国各特派团取得了显著成就,但在有的冲突中,敌意非常强烈,猜忌非常普遍,再多的熟练外交也无法实现突破。过去一年,阿富汗的情况就是这样。尽管八个关心国家组成的小组在纽约开会,联合国阿富汗特派团作出最大努力,阿富汗交战各方继续选择军事手段,造成极大的人道主义代价。它们还拒绝参加任何有效对话。遗憾的是,它们得到了外部大国的帮助和鼓励。

34. 这一年中,联合国许多最为敏感和困难的外交行动都是在非洲的动乱地区进行的。5月,面对中部非洲大湖地区持续不断的暴力,我敦促布隆迪和卢旺达领导人

加倍努力,建立稳定的和平、民族团结和对人权的尊重。

35. 在刚果民主共和国,由于当局的持续不合作和骚扰,我被迫于今年初撤出联合国调查队。后来我呼吁该区域各国政府确认调查队的调查结果。这些结果除其他外,提出了一种可能性:所报告的某些侵犯人权行为可能已构成种族灭绝。我还提请注意,有必要提供大量国际援助,以帮助该区域实现稳定。

36. 在过去一整年期间,联合国一方面向布隆迪调解员姆瓦利姆·尼雷尔提供协助,另一方面在内罗毕设立了我的代表办事处,这个办事处将会提高联合国在整个次区域采取预防行动的能力。

37. 对争议不断的东帝汶问题,去年取得了实际进展。去年8月间,我在纽约召开了印度尼西亚和葡萄牙的外交部长会议,获致重要突破。自1975年以来,东帝汶与印度尼西亚之间的冲突第一次出现了协商解决的希望。

38. 本年初,在布干维尔设立了一个新的联合国政治事务处。这是联合国在南太平洋的第一个政治特派团。在中东、南亚、安哥拉、柬埔寨、塞浦路斯、索马里和西撒哈拉,过去一年也静悄悄地进行了和平的外交活动。

39. 在预防性外交中,最棘手的大概是设法在一国之内谋求敌对政治力量之间的和解了。这么做是希望避免或者解决冲突于未然,因为如果置之不顾,给予时间,它可能升级,从而直接威胁到国际和平与安全。这就是我于6月底访问尼日利亚的目的。7、8月间,一组知名人士应我的要求到阿尔及利亚进行收集资料的访问,也是这类的活动。在这两项活动上,得到所涉会员国政府的邀请是参与其中的必要先决条件。

40. 另一个具敏感性的任务是7、8月间应我之请前往阿尔及利亚收集资料的知名人士小组。这是在阿尔及利亚政府发出邀请后才成行的。

41. 由于冲突的原因通常属于区域性或地方性,我相信区域组织特别适合在早期预警和预防性外交方面发挥重要作用。因此本着《宪章》第八章的精神,在区域组织与联合国之间创造一种真正的伙伴关系,建立更合理的符合成本效益的分工。今年,我将在亚的斯亚贝巴的非统组织总部设立一个联合国联络办事处。我们也将继续巩固我们同欧洲安全与合作组织(欧安组织)之间的

联系。我于7月间邀请了各区域组织的负责人到纽约开会,讨论我们在改善防止冲突的合作方面能够采取的具体步骤。

42. 联合国同区域组织和次区域组织之间的合作也表明了缔造和平、发展与裁军之间的密切关系。联合国曾经为联合国关于中非安全问题常设咨询委员会的会员在该次区域从事的建立和平与安全的努力提供协助。联合国亚洲和太平洋和平与裁军区域中心曾经为建立区域信任和安全措施的会议提供宝贵的论坛。我希望最近有关加强设在洛美和利马的区域中心的决定将会导致在非洲和拉丁美洲出现类似的活动。

预防性部署

43. 维持和平可以成为防止冲突的有用手段。维持和平部队通常只能在冲突发生后或发生时才部署,并且通常需要按照停火协定的规定。它们的主要任务是防止暴力再次发生。按理,从这种作法到在显然有可能发生暴力的情况下部署部队,以防止暴力的发生,只不过是一小步。不幸的是,预防性的部署遭遇到许多政治上的障碍。只有可能实际发生暴力,加上其所有的悲惨后果,才能让冲突各方、可能提供部队的国家和安全理事会认识到部署维持和平部队的用处或必要性。

44. 不过,安理会于1992年末作出了一个史无前例的决定,在前南斯拉夫的马其顿共和国进驻了联合国保护部队,以作为预防措施。联合国预防部署部队仍然是纯粹预防性的联合国部队的唯一例子。这个试验应该算是成功的,因为尽管在它与其的邻国之间以及在国内的各族裔之间存在着相当强烈的紧张气氛,可是在前南斯拉夫的马其顿共和国迄今没有发生战争。虽然没有人能够保证这种比较有利的情况会继续下去,可是联预部队的存在无疑具有积极的作用,有助于缓减该国境内和整个区域的紧张气氛。今年在科索沃发生的危机突出了联预部队维持稳定的重大作用。有鉴于此,我很乐意报告,安理会于1998年7月21日根据我的建议决定,授权增加联预部队的兵力,并将目前的任务期限延长六个月,到1999年2月8日截止。

裁军

45. 在我对联合国的构想中,裁军处于和平与发展两个使命之间中间地位。我因此非常高兴大会支持我重新设立裁军事务部(裁军部)和由一名副秘书长领导的决定。大会还根据我的建议采取行动,对裁军审议委员会和第一委员会的工作进行审查,以便更新、重振和精简

它们的工作。一旦完成这项工作,就全面执行了本组织在裁军部门的改革建议。

46. 联合国在这个领域内的必要作用是制定规范与加强和巩固裁军的多边原则。但是,当我们审查一下过去一年间这些原则、规范和程序的情况,我们看到的是得失互见的情况。

47. 在削减核武器的威胁的努力中,我们正处于历史的关键时刻。核武器国家的数目的任何增加都将对和平与安全发生严重影响。因此,《全面禁止核试验条约》以及1995年《不扩散核武器条约》缔约国审查延期会议中商定的各项目标能够获得普遍接受是极端重要的。今年的积极发展包括:八国建立无核武器世界的联合宣言以及裁军谈判会议设立了两个特设委员会。一个委员会将负责进行谈判,旨在就保证不对无核武器国家使用或威胁使用核武器的国际安排达成协议;另一个委员会将负责就一项禁止生产用于核爆炸装置的裂变材料的条约进行谈判。

48. 新的不扩散条约审查进程现在已经建立,并且有两个核武器国家已经核准了《全面禁止核试验条约》。去年还为合并现有无核武器区作出了努力,特别是在非洲和东南亚地区,并且正在为中亚建立另一个无核区努力。

49. 但是,正在国际上期望对进一步减少核武器采取具体步骤的时候,印度和巴基斯坦两国的地下核试验是一个非常令人不安的发展。我曾经敦促它们不要进一步进行核试验、立刻加入核禁试条约、不要部署核武器、并冻结它们的武器发展方案和不要研制足以载运核武器的导弹。

50. 在争取可持续的和平与发展的努力中,特别是在国家结构脆弱的次区域,有必要采取步骤,限制小型武器在民间社会流通。据估计,被轻型武器杀死的人中有百分之九十是平民。更惊人的是,其中百分之八十是妇女和儿童。

51. 应付这个问题的一个办法就是设法在监测和管制非法武器转手和它们贩运其他违禁品的联系方面建立一个全球共识。在不久的将来就非法武器贩运的所有方面举行一次联合国会议将是朝这个方向前进的重要一步。1997年,《制止武器、弹药、爆炸物和其他有关物质的非法制造和贩运美洲公约》获得签署。在管制武器方面建立了一个基本机制。我也欢迎西非国家经

济委员会发起的倡议,准备实行暂时禁止进口、出口和制造小型武器。

52. 在追求裁军的目标时,减少武器供应是不够的;减少武器需求也是同等重要,甚至更重要。

53. 经修正的《某些常规武器公约》第二议定书——它部分禁用地雷——将于 1998 年 12 月生效,《渥太华公约》——它全面禁用地雷——预期于 1999 年初生效。十分重要的是,要确保加入这两项文书或其中一项文书的国家越多越好,并支持在裁军谈判会议上就禁止出口进行谈判。

54. 裁军事务部还在冲突后缔造和平方面发挥重大作用,特别是在收集、处置和销毁武器以及使前战斗人员重返民间社会方面。我们这一努力必须永远置于联合国为防止和解决冲突以及建立摒弃暴力的文化而开展的更为广泛的工作范围内。

55. 最后,作出更广泛的承诺,在军事事项上增加公开性和透明度,这将大有助于在减少军备的情况下建立信任和促成安全。这方面已经有两项文书:联合国常规武器登记册和关于军事开支标准化报告的制度。我期待各会员国加强和改进它们参加这两项文书的工作,我决心向它们提供我能提供的一切协助。

维持和平

56. 在过去一年中,我高兴地注意到,国际社会已经不再犹豫开始利用联合国的维持和平能力。安全理事会已经授权采取两个新的行动:联合国中非共和国特派团(中非特派团)和联合国塞拉利昂观察团(联塞观察团)。

57. 联合国的维持和平工作显然有某些绝无仅有的独特优势,其中包括它的任务具有普遍性以及它拥有丰富的经验。如果人们知道安全理事会在需要采取新的维持和平行动时会予以批准并会批准这类行动所需要的期限,这不仅会加强联合国防止冲突的努力,而且会有助于它范围更广的建立和平和冲突后缔造和平的工作。

58. 联合国首次采取维持和平行动已经有五十年,今天,大约有 14 500 名军事和警察人员部署在世界各地的联合国旗帜下。正继续调整维持和平工作以适应不断变化的需要。与各区域组织进行合作现已成为联合国维持和平工作的一项重要内容。虽然在采取联合行动前需要谨慎小心,判断形势,但这种合作可以把地方行动者

的动机和知识与联合国的合法性、专业知识和资源结合起来。

59. 在总部,维持和平行动部继续努力加强联合国的迅速反应能力。建立联合国待命安排制度的工作去年取得了一些进展。该制度包括 74 个会员国,它们在制度框架内承诺提供 100 000 名以上人员。非洲国家对这方面的进展兴趣大增,我尤其对此表示欢迎。维和部正继续同会员国合作,加强非洲的维持和平能力。

60. 在待命安排制度方面,我高兴地参加了 1997 年 9 月在哥本哈根举行的联合国待命部队高度戒备旅总部的成立仪式。我也要求为快速部署行动总部的必要员额提供经费,但我还没有收到这一经费。

61. 由于若干联合国主要行动逐渐结束,在实地的维持和平人员的总人数自 1990 年代初以来已经减少。但是,联合国维持和平行动的实际数目去年从 15 个增加到 17 个:六个在欧洲,四个在中东,四个在非洲,两个在亚洲,一个在美洲。在政治事务部主管下,联合国还在危地马拉派有一个人权和司法改革特派团。

制裁

62. 我在过去曾强调需要建立一个机制,使制裁成为一个不那么迟钝而更为有效的工具。因此,我欣见对政权而不是对人民施加压力并因此减少人道主义损害的“聪明制裁”的概念正日益得到会员国的支持。安理会最近对塞拉利昂军政府和安哥拉安盟采取的措施表明人们日益希望看到对比较有限的目标进行制裁。

63. 有关强制性措施的决议还应论及人道主义豁免问题和第三国问题。虽然安理会设立的制裁制度通常列入人道主义豁免,但一些人权条约监测机构强调指出,制裁制度应列有保护易受伤害群体人权的具体措施。经济、社会和文化权利委员会指出,在制订制裁制度时必须充分考虑到这些因素;在制裁实施期间必须始终进行有效监测;实施、维持或执行制裁的各方应采取措施,防止受制裁国家内的易受伤害群体过多地遭受痛苦。儿童权利委员会采取了相同的立场,指出制裁在某些情况下可阻碍《儿童权利公约》的实施。

64. 国际社会不应有任何幻想,人道主义方面的政策目标和人权方面的政策目标不可能轻而易举地同制裁制度的政策目标调和一致。制裁是一个强制执行的工具;同其他强制执行方法一样,它会造成伤害。怎样强调这

一点都不过分。在作出实行制裁的决定时和其后审评有关结果时均应铭记这一点。

冲突后缔造和平

65. 冲突后缔造和平涉及采取综合协调行动,以消除暴力行为的根源(不管这些根源是政治、法律、体制、军事、人道主义、人权、环境、经济社会、文化性质,还是人口性质),奠定永久和平的基础。冲突后缔造和平可视为一项防止冲突的长期战略。但是,由于冲突有不同的起因,因此联合国的行动必须针对具体的情况,以巩固和平进程并使其不可逆转。并没有什么冲突后缔造和平的标准模式。

66. 联合国最大或许最重要的缔造和平行动是在危地马拉,但联合国还参与其他国家的缔造和平活动,特别是在塞拉利昂和利比里亚。在塞拉利昂,联合国正对侵犯人权行为进行监测并协助政府开展解除军备和军队复员工作。在利比里亚,联合国已建立了它的第一个缔造和平支助办事处。

67. 为确保联合国系统及其合作伙伴有效地应付冲突后缔造和平工作的复杂挑战,我指定政治事务部为和平与安全执行委员会的召集人,担任在联合国负责这一重要活动的协调中心。我希望第一委员会不久将沿着这一方向合理安排其工作。

68. 在军事人员撤离后,民警行动增加。这是去年的一个重大发展。民警行动曾在波斯尼亚-黑塞哥维那、克罗地亚和海地进行,在其他冲突局势——如安哥拉局势——中也可能发挥很大的作用。这一情况表明,人们日益关注维持和平行动在帮助建立人权机构、执法机构和其他机构、从而巩固永久和平的基础方面可以发挥的作用。

69. 人们日益意识到,需要在外界为发生冲突国家提供的支助之间建立联系,不管这种支助是政治、人道主义、发展方面的,还是人权方面的。捐助国政府、东

道国政府和非政府组织必须共同参与,以满足这一需要。行政和协调委员会一直在通过制订新的战略框架想来拟订一个更为统一的缔造和平战略。该框架规定了原则、目标和必要的体制安排,以制订一个统一有效的综合政治战略和援助方案。它是各方根据共同原则和目标,在确定和分析重大问题和活动以及确定其轻重缓急时共同采用的工具。该框架列入了联合国在一个国家中开展的各种核心活动,包括政治活动、人权活动、人道主义活动和发展活动。

辅助战略

70. 虽然将行动划分为防止冲突行动、建立和平行动、维持和平行动和冲突后缔造和平行动仍然很有用,但人们现在普遍认识到大多数行动将数类行动混为一体。在有些行动中(例如格鲁吉亚和塞浦路斯),联合国既积极参加维持和平,也积极参与建立和平。在其他一些行动中(例如塞拉利昂和塔吉克斯坦),在维持和平过程中就开始缔造和平的规划工作。这些不同的组合都值得欢迎。这些行动表明人们了解到特定局势的复杂性以及有必要协调旨在加强安全的各类不同活动。

71. 就防止冲突而言,政治部在早期预警、预防性外交和维持和平方面发挥关键作用。维持和平和裁军都有助于防止冲突。从组织上来讲,维持和平行动部主要负责后勤和行动工作,而裁军事务部重点处理武器和军备限制涉及的外交、法律和技术问题。例如裁军事务部为有关限制和禁止地雷的国际谈判工作提供支助;维和部则在实际冲突地区采取行动清扫地雷。但这两个部都要在一个总的政治战略框架内开展工作。

72. 我们现在比以往任何时候都更清楚地认识到贫穷、治理不佳和人权受侵犯与暴力冲突有重大联系。为减轻对人类安全的威胁,我们不仅要比以往更多地注重其基本起因,而且要加强联合国各机构之间以及我们自己同会员国之间的合作。

二. 进行合作促进发展

73. 发展的挑战依然是当今世界的头等大事。在这个世界里,人类中有五分之一被迫仅仅靠一美元一天糊口,所有非洲人中有三分之一预期不会活过四十岁,发展中国家的妇女几近 40%是文盲,南亚儿童有一半以上在五岁仍然体重不足,而仅仅印度尼西亚就有大约 5 000 万人因亚洲目前的经济危机而可能被迫重新陷于贫穷。尽管过去五十年经历了历史上持续最久的经济扩张时期,这些严酷的现实依然存在。

74. 然而,对发展中国家提供的外援数额却在这十年内稳步下降,目前占工业化国家国内总产值的 0.22%,只占七个主要工业国家集团国内总产值的 0.19%,而七国集团包括了工业化国家中最富有的国家。此外,捐助国日益指定援助的用途,全无保证其优先选定的援助符合接受者的需要。外国直接投资无法弥补援助的减少;1997 年,整个撒南非洲仅获得 30 亿美元,南亚只有 40 亿美元。与此同时,许多发展中国家,其中包括一些最贫穷的国家,依然挣扎在沉重的外债负担之下。

75. 联合国提供的发展援助总额每年只有 55 亿美元。但是,尽管资源有限,联合国作为一个发展机构却具备独特的优点。它的任务全面,跨越经济、社会和政治领域,使它能拟订并执行跨部门的发展合作办法;将紧急援助与发展方面较长期的问题联系起来;确保为促成国内政治和解而开展的和平进程和努力能够从发展方面的进步得到支持,并继而推动这种进步。此外,联合国各种不同的体制角色使它能够照顾到发展合作所涉的各个方面,从规范到分析,从政策到业务活动。

76. 我在过去一年开始的改革方案是在这种体制能力的基础上制订的,这个方案已在发展领域取得切实的成果。经济和社会事务执行委员会于 1997 年初设立,以促进其成员实体在所有经济、社会和有关活动方面政策一致。委员会由经济和社会事务部主持,其成员包括相关的秘书处单位、各区域委员会、联合国大学和有关的联合国研究所。

77. 执行委员会已克服了一些跨越领域的挑战。例如,它草拟了一项关于利用发展帐户的提案,供各会员国审议。它已开展一个长期项目,以精简联合国和全世界各非联合国实体所制订和使用的发展指标,确保其意义和解释前后一致。委员会也委托对社会和经济部门的所有重点报告进行审查,并已着手同联合国发展集团进行关于在发展领域的规范活动和业务活动之间建立联系

的工作。目前也同联合国人权事务高级专员办事处和其他联合国实体合作,使发展权利的概念具有实质性内容。

78. 由开发计划署、儿童基金会、人口基金、粮食计划署和其他相关的业务实体组成的联合国发展集团(发展集团)协助就种种发展合作问题共同制订政策和作出决定。新的管理方法正促进协作和协调程序。

79. 在国家一级的最显著创新也许是制定了联合国发展援助框架。这种援助框架由联合国各国别小组在联合国驻地协调员的领导下、在各国政府密切协作下共同制订,它们提供一种新的战略办法,以执行在各次联合国全球会议商定的目标以及各国在发展方面的优先事项,使得能够以综合方式处理消灭贫穷工作的许多方面。一年前,发展集团开展了一个试办阶段,在 18 个国家测试这种援助框架进程;正在两个试办国家探索发展援助框架与世界银行国家援助战备之间的接口,以期加强这两个机构之间的战略伙伴关系。现正评价这些试办项目,从中汲取的教训将有利于开展今后的发展援助框架进程。

80. 发展集团已加强了由开发计划署供资和管理的驻地协调员制度。已建立新的选择程序,这些程序旨在增加从广大的联合国系统中任命的驻地协调员人数,以及担任此一职务的妇女人数。

81. 在国家一级指定设立联合国之家——将所有联合国方案、基金和新闻中心集中在共同的房舍内——将有助于增进联合国工作人员的群体精神和共同目的,同时又提高效率,而且在许多情况下,还会减少费用。1997 年,在黎巴嫩、莱索托、马来西亚和南非正式指定设立联合国之家。预期在不久的将来会再指定大约 30 座共同房舍为联合国之家。

82. 和平及安全执行委员会、经济和社会事务执行委员会与人道主义事务执行委员会之间目前已就可持续发展、冲突后缔造和平、紧急救济行动、人道主义援助与发展合作之间的联系以及增进人权等问题,进行更密切的合作。

83. 这些体制方面的新措施将更好地满足世界各国政府的需要,他们都指望联合国成为发展伙伴。

消灭贫穷

84. 联合国以其 1990 年代各次主要世界会议的成果为指导,特别是 1995 年社会发展问题世界首脑会议,它已

把消灭贫穷作为其活动的中心交叉目标。1998年5月,由所有联合国实体行政首长组成的行政协调委员会为全系统通过了一项消灭贫穷承诺声明。声明的主要宗旨是促使包括布雷顿森林机构在内的联合国系统各组成部分之间进行更好的协调和更密切的合作,并商定一项共同战略,涵盖反贫穷行动的所有关键方面。

85. 过去一年中,联合国协助了大约100个国家筹划、拟订和(或)执行国家反贫穷方案。审查现行战略的结果显示有些关键领域有待改进,例如如有必要扩大反贫穷的行动范围,使其超越传统的社会部门和从福利着眼的办法;处理诸如有机会获得生产性资产等重大问题;鼓励国家、民间社会和私营部门之间进行包容性更广泛的对话;以资源匮乏的社会和资产无几的住户为对象。

86. 开发计划署资源的很大一部分——大约占总额的26%——现已直接专用于减少贫穷。开发计划署的援助包括对调查贫穷分布情况提供支助、评估减少贫穷的国家能力、制订国家目标和指标、审查公共支出、审查政策以及行政结构和程序、调集资源等。

87. 联合国认为,如要消灭贫穷,就必须针对特定社会部门,根据这一信念,它已把执行所谓20/20倡议列为高度优先的工作。这项倡议由开发计划署、教科文组织、人口基金、儿童基金会和卫生组织于1994年共同开展。它提议各国政府和外部捐助者各从其预算中拨出20%用于基本的社会服务。儿童基金会和开发计划署正在提供更多的支助,以审查国家一级的社会部门支出。

88. 消灭贫穷的目标还要求扭转愈来愈多妇女陷于贫穷的趋势。因此,联合国妇女发展基金(妇发基金)已为旨在加强妇女的经济业绩的试办项目提供支助。目前也正在支持使妇女有更多机会获得信贷、训练和技术以促进其创收活动的努力。妇发基金发挥了先驱的倡导作用,确保微型信贷机构的政策和方案考虑到性别问题。儿童基金会的方案针对赋予妇女权力方面的挑战,所采取的办法是提高妇女组织和行业协会就经济问题进行谈判的能力,并向妇女提供基本经济知识材料。

89. 贫穷是饥饿的主因,但饥饿也造成两代之间的贫穷,而且使其世代相传。缓解贫穷是打破这种循环的第一步。1997年,粮食计划署将其用于发展的粮食援助的93%专门拨给低收入缺粮国家最贫穷的社区住户,其中有一半以上是在最不发达国家内分配。粮食计划署的

项目旨在使饥饿的贫民能达到糊口的水平,他们在此水平上可以自给自足,从而有效地参与主流发展方案。

90. 粮食计划署还在22个非洲国家、8个亚洲国家和2个拉丁美洲国家开展了“弱点评估调查”工作。这项工作查明贫穷和粮食无保障的地理分布情况,有助于确定其根本原因以及适当的方案措施。为确保贫民能持续地获得粮食,粮食计划署指定其发展资源的大约60%直接用于援助妇女,并促使妇女参与粮食分配的管理和决策。

91. 已采取重要步骤,将尊重人权和人的尊严列为反贫穷战略的核心内容,并确保最穷的人均能参与其社区的决策过程。人权委员会最近一届会议任命了一名独立专家,负责评价促进和保护人权与赤贫之间的关系。联合国人权事务高级专员办事处大力支持各项增进联合国系统内对发展、民主和人权之间固有联系的认识的任务。

社会发展

92. 在社会发展领域,现在正在进行许多规范性和政策性活动。已经开始为2000年审查会议进行筹备工作,以评价1995年世界首脑会议所达成的协定的执行情况。开发计划署已经将世界贫穷报告最后定稿,报告列述在执行首脑会议的目标上所取得的进展以及还存在的障碍。

93. 大会指定1999年为老年人年,本组织希望借此促使老年人参与社区活动。对年轻的一代,1998年8月,联合国与葡萄牙全国青年理事会合作,在葡萄牙布拉加举行世界青年论坛第三届会议,并由葡萄牙政府与联合国合作,在里斯本召开主管青年事务部长世界会议。联合国也努力促进残疾人参与社会活动。约70个国家现在已通过法律或设立方案来推进这个目标。

94. 健康与死亡率及其与发展的关系,是人口与发展委员会第三十一届会议的特别主题。委员会要求提供关于死亡率的更可靠和改良的数据,在国家与国际两级采取行动,以确定一些国家成年人死亡率上升的原因,以及加紧努力降低死亡率和增进健康。现在也正在为将于1999年6月30日至7月2日举行的关于国际人口与发展会议后续行动的大会特别会议进行筹备工作。

95. 妇女地位不平等及其人权遭受侵犯,依然是妨碍发展、民主与和平的重要因素。1999年6月大会将对内罗毕和北京妇女问题世界会议的执行进展情况进行高

级别审查,已经开始为此进行筹备工作。必须协同一致努力以达成到 2000 年普遍批准《消除对妇女一切形式歧视公约》的目标,并增强其执行机制。

96. 在业务方面,儿童基金会及其伙伴协助使全世界的注意力集中于影响儿童的各种问题:好几百万儿童患疟疾和营养不良;服兵役或从事危险或剥削性工作的儿童的悲惨境况;对女孩和年轻妇女歧视和施暴;每年几近 600 000 名青年少女和妇女由于怀孕和分娩而不必要地死亡。艾滋病/艾滋病使骇人数目的青年人死亡;青少年的许多需要没有得到满足;以及贫富悬殊的差距扩大。

97. 去年,儿童基金会加倍注意加强社区参与儿童与家庭的事务。这是使女孩入学和继续上学的人数增加的关键。儿童基金会的方案已经扩大,不仅包括婴儿和幼童,也包括少年和青年。

98. 当决策人员手中掌握了可靠的资料,就较可能为儿童和妇女采取支助性行动,也比较更有效能。因此,儿童基金会同若干其他联合国机构合作,已经制订了一项低成本、快速、可靠的住户调查法,即多指数类集调查,这是建立国家追踪儿童成长的能力的技术。迄今,已在 60 个国家进行这种调查。

99. 1997 年,人口基金将其几近 85% 的总资源集中用于基本社会服务,大部分着眼于人口中最贫穷和处境最不利的群体。主要活动包括性和生殖保健教育;改善青少年生殖保健作法并使其符合国家及分区域的具体情况;提供援助以减少产妇死亡率;向处于难民境况的人群提供紧急援助;向约 132 个国家的艾滋病/艾滋病预防活动提供支助。人口基金资金也支助人口与发展战略及宣传活动。已经制订了一套指标,来帮助衡量在基金核心方案领域的方案取得的进展、绩效及影响。这是衡量其活动效能极其重要的第一步。

100. 性别问题依然是人口基金支助的所有方案都关切的问题。两性平等也是联合国人类住区中心(生境)关切的问题,人类住区中心正在促进获得住房、土地和信贷的平等机会,以及获得参与人类住区管理决策过程的平等机会。通过教育和倡导,妇发基金帮助增强妇女在政府和非政府领域的领导技能,训练妇女组织监测和推动《消除对妇女一切形式歧视公约》的执行工作。

101. 在联合国秘书处内,本组织正积极响应其实现两性平等的职责。在提高妇女在专业职等的代表性方面已

经取得进展;在高级人员职等(D-2),妇女所占比率从 16% 增加至 22%。已经采行了一项更严格的制度,以确保高级管理人员要负责实现大会所责成的专业职类的性别分布为 50/50。

102. 联合国艾滋病病毒/艾滋病联合方案(艾滋病方案)通过基于技术完善和最新分析的倡导活动,谋求全世界对预防和治疗艾滋病病毒/艾滋病作出承诺和给予政治支持。今年 6 月,艾滋病方案在第 12 次世界艾滋病会议之前,发表了最新的《全球艾滋病病毒/艾滋病传染的报告》。艾滋病方案也支助在国家和社区两级获得和利用最好和最有效的医疗办法。这个方案在与其他机构联合规划和方案协调方面以及在与东道国及民间社会行动者结成伙伴关系方面,取得了长足进展。但是另一方面,世界上大部分地区艾滋病病毒感染继续爆炸性地增加,富国与穷国之间的预防差距日益扩大。结果,一些发展中国家的出生时预期寿命率下降至自工业化开始以来从未见过的水平,儿童存活率方面的进展正在消失之中。

103. 全世界感染艾滋病病毒/艾滋病的人整整有三分之二在撒哈拉以南非洲。除了每个人要付出悲惨的代价,对本来已经供不应求的保健和社会设施也造成极大负担。青年和最年富力强的的人受到不成比例的影响,增加了直接经济成本,也使社会能够使用的人才更为减少。

104. 1997 年,估计全世界约有 1 200 万人已经死于与艾滋病病毒有关的原因;3 000 万活着的人患了艾滋病病毒/艾滋病,580 万人新近受到感染——每天约有 16 000 个新受感染的病人。在许多工业国家,普遍的看法是“艾滋病危机”已经过去了,这一事实使得上述统计数据更令人感到震惊。过去两年来,发达国家广泛使用了组合抗后病毒剂,但由于其价格非常昂贵和难于使用,发展中国家和经济转型期国家患艾滋病病毒的大多数人依然无法获得这种药剂。

105. 泰国和乌干达的实例显示,强有力的预防方案可以使艾滋病病毒感染率大为下降。乌干达已把艾滋病病毒感染率减少了四分之一以上,泰国则减少了几近 15%——与工业国家比较一点也不逊色。归根结底,防止新的感染是避免艾滋病病毒的灾害性影响的最好方法,成败在于审慎混合使用各种经考验证明有效的预防方法。有些方法要付出极高的政治代价。但是要想使反贫穷取得的成果不致于被这一凶恶的病毒一笔勾销,就不得不采取这种方法。

可持续发展

106. 环境的保护和再生同发展和消灭贫穷这两方面相辅相成的关系至少从 1992 年联合国环境与发展会议通过《21 世纪议程》以来就一直强调。大会 1997 年 6 月专门评价自 1992 年以来所取得进展的特别会议又重新予以确认。行政协调委员会正在采取步骤使议定的政策措施成为联合国系统的活动,特别是国家一级。

107. 作为 1997 年京都会议(联合国气候变化框架公约缔约方会议第三届会议)的后续行动,开发计划署和全球环境基金支助大约 100 个发展中国家编制其国家情况报告。此一耗资 220 万美元的项目已获得 120 万美元捐助。项目的目标是鼓励制订有利的法律来应付这项重大的全球性挑战,同时通过南南联系来促进发展中国家之间的信息和知识交流。在开发计划署价值 3 000 万美元以上的气候变化授权活动项目组合中,这一倡议是最新的一项。开发计划署出版了一份关于能源与发展之间关系的报告,《里约会议之后的能源:展望和挑战》,这份报告分析了达成《21 世纪议程》各项目标所需的可持续能源战略。

108. 全世界的人口如今半数居住在城镇——估计到 2025 年有三分之二居于城市——地球的可持续发展比以往任何时候都依赖于我们对城市问题的了解以及拟订并采取有效办法加以应付的能力。1996 年联合国人类住区会议(生境二)通过的《生境议程》为这项工作提供了战略指导。议程中指出,要成功地应付全球环境挑战,必须有效地管理城市问题。

109. 可持续城市方案是人类住区中心和联合国环境规划署的一项联合工作,通过能力建设和建立网络来支助城市和国家两级的城市管理。这项方案正在 20 多个城市实施,编制了一系列的政策指导,用于许多国家。人类住区中心还担任城市环境论坛的秘书处,这是一个全球城市网络和致力于改善城市环境的国际方案。

促进投资与增长

110. 国际社会的一个主要挑战是协助最贫穷的发展中国家、特别是最不发达国家建设能力,使它们能够更有效、有利地纳入全球经济。为了推动这一过程,须减轻债务,增加援助,改善贸易机会,提供较为有利的贸易条件。

111. 非洲的发展仍然是最高优先事项。我在 4 月提交安全理事会一份重要报告,谈到在非洲促进持久和平与

可持续发展的各项挑战。我促请那些周期性发生冲突和欠缺发展的非洲国家领导人除其他措施外,采取健全的治国之道并进行经济改革来创造有利的投资环境。我促请国际社会把最贫穷国家所有余下的双边官方债款改为赠款,给予债务沉重的贫穷国家比较宽大的加入多边基金的条件。

112. 一些国家在世界经济中日益处于边缘地位,这是联合国十分关注的问题。这些国家通常表现出对商品的高度依赖。初级商品在世界贸易中的重要性减低预示了初级商品的价格相对于制成品而言还要继续长期性下跌。因此,这些国家如果不能使经济多样化,它们的相对处境很可能还要继续恶化。贸发会议对于商品多样化、风险管理和电子商业等问题的政策分析指出了一些新的方法,使发展中国家的中小型企业能够以各种不同形式参与国际市场。

113. 联合国妇女发展基金一直在促进妇女参与贸易和投资部门。今年在非洲、亚洲和拉丁美洲进行了关于贸易自由化对女工的影响问题的研究。此外,还支助那些生产经济作物的妇女组成合作社以便增加收入,提高她们在国际经济中讲价的地位。

支持健全的治国之道

114. 健全的治国之道或许是消灭贫穷和促进发展的一个最重要的因素。健全的治国之道指的是建立良好运作和负责任的政治、司法和行政机构,公民视之为合法的机构,通过这些机构参与影响到他们生活的决定,并由此得到权力。健全的治国之道还表示普遍尊重人权和法治。支持健全的治国之道已日益成为联合国发展方面工作的重要内容。

115. 开发计划署对健全治国之道的支助集中于加强议会、选举机构和司法制度。儿童基金会提供支助按照《儿童权利国际公约》对国家法律进行修订,培训议员和执法官员,并普遍地将儿童权利纳入国家的政治和法律体系。

116. 健全的治国之道是联合国药物管制和犯罪预防厅工作的一个组成部分。如果不加强国家的司法和执法系统,就不可能铲除世界上的毒品和毒枭。在外地一级,该厅协助减少对非法药物的需求及其生产,并向打击毒品贩运的执法机构提供技术援助。例如,该厅在巴巴多斯的布里奇顿召集了加勒比协调机制来探讨以何种方式加强加勒比的药物管制合作,包括海事合作、统一立法和制定防止洗钱的有效措施。

117. 支助健全的治国之道,特别是通过加强国家司法体系和政策框架,对于促进生殖健康和两性平等也是必要的。过去一年间,人口基金向各国政府提供援助,并主持讲习班和宣传工作来推动这些目标。

118. 粮食计划署对健全治国之道的贡献集中于社区一级的能力建设,其目的是使那些贫穷和受危机影响的家庭有更多取得粮食的机会。为达成这项目标,主要办法是宣传把获得粮食的权利应视为一项基本人权,达成这项目标与授予妇女权力密切相关。

119. 经济和社会事务部作为优先事项收集和散发有关治国之道和公共行政的基本数据,以便协助会员国制订政策和发展长期战略。该部还促进就公共部门改革的措施和政策方面的信息进行交流。

120. 可靠的选举是健全治国之道和民主化进程的核心

成份。过去一年间,联合国继续提供选举援助,并协助加强国家机构来改善对选举过程的管理。自 1997 年 8 月以来,联合国收到了下列国家提出的长期和短期选举援助要求:亚美尼亚、喀麦隆、中非共和国、萨尔瓦多、赤道几内亚、几内亚、圭亚那、洪都拉斯、莱索托、毛里求斯、尼加拉瓜、斯威士兰、前南斯拉夫的马其顿共和国和多哥。联合国还协调与支助对 1998 年 7 月 26 日在柬埔寨举行的国民大会选举的国际观察。

121. 实现我们的承诺加强经济及社会发展,特别是最贫穷国家的发展,这是一个日益具有挑战性的任务。我们要做的事不断增加,然而我们的资源日益减少。广大的联合国组织家庭内各不同分子之间的有效合作是我们决心追求的必要条件。要达成我们的目标还需要会员国的大力支持。

三. 履行人道主义的承诺

122. 过去一年,尽管在筹措经费方面有重大的困难,人道主义领域还是取得了具体的成果。联合国不仅继续在能力范围内尽量、尽快提供人道主义救济,还发挥主要的催化作用,寻找更精练的方法来处理复杂紧急情况中的平民的困境,并为此目的尽可能迅速地调动国际社会的资源。

123. 不幸的是,过去一年有更多的迹象表明,在若干国家,人道主义原则受人尊重的程度每况愈下。国际人道主义法规定,在贫困中的平民,尤其是儿童和妇女,有权得到人道主义援助。然而,人道主义组织却受阻不能接触到在贫困中的人民,蓄意攻击平民的事件继续发生。交战各方以恐怖手段吓得人民离开特定的地区。派系领导人所控制的新闻媒体煽动各个种族或宗教集团之间的仇恨和猜忌。对援助工作者施加的暴力与日俱增,认为他们对冲突的无辜受害者的帮助威胁到武装集团的政治目标。伤亡惨重:今年联合国文职人员殉职人数首次超过军事人员。我已要求编写一份报告,说明可采取哪些措施促进我们在实地工作的同事的安全,同时使他们仍能执行其关键任务。

124. 这一年来,威胁生命的生态灾害也引人注目。厄尔尼诺现象、印度尼西亚和巴西的森林火灾、苏丹的新旱灾、巴布亚新几内亚的海啸和其他灾害已经夺去千千万万人的生命。这些灾害提醒国际社会注意世界许多地区容易遭受自然灾害或人为环境灾害。这种祸害在人道主义方面造成的后果往往极为严重,各国政府无法单独应付。

125. 1998年7月,经济及社会理事会首次将在其常会中增添特别人道主义部分。在这一部分会议期间,经社理事会重申切须尊重国际人道主义的法律和原则,核可人道主义事务协调厅的工作,并制订今后各个优先领域的明确目标。

协调人道主义行动

126. 新的人道主义事务协调厅由主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员领导,集中精神于三项核心职能:政策的拟订和协调;人道主义宣传;人道主义行动的协调。行动方面的职能已从先前的人道主义事务部转移到联合国系统的其他部门。新成立的人道主义事务执行委员会以紧急救济协调员为主席,每月召集秘书处各有关部门(人道主义事务协调厅、政治事务部、维持

和平行动部和联合国难民事务高级专员办事处)同联合国各个人道主义机构的代表聚会,商讨联合国关心的人道主义政策问题。

127. 由各个关键的人道主义机构组成的机构间常设委员会已进一步加强其作为人道主义援助活动的首要协调机制的作用。该委员会已针对诸如人权与人道主义行动的联系、经济制裁在人道主义方面造成的后果等问题制订政策方针。它还发挥积极的作用协调联合国各机构和非政府组织对国内流离失所者的支助行动,包括设立全球数据库。

128. 政策的拟订是人道主义事务协调厅三个核心职能之一。人道主义行动在政治、社会经济和环境方面会产生重大的影响。该厅协助不断地努力确保对复杂的危机作出更连贯、统一的反应,例如在阿富汗采取“战略框架”的办法。该厅还根据《宪章》、人权和国际人道主义法,制订了明确的原则,以便适用于联合国在发生危机的国家进行的一切活动。

129. 人道主义援助方案与人权方案之间有很多合作的机会。例如,人道主义组织和人权组织所掌握的大量资料能帮助加强联合国的预警能力,从而确保更清楚地查明人道主义援助和其他援助的需要,以便人权方案对各国的事态发展作出更加迅速的反应。

130. 国际社会普遍希望消除经济制裁对目标国家的平民中的脆弱群体造成的伤害。机构间常设委员会在2月向安全理事会递送的一份说明表示关注制裁在人道主义方面对平民的不利后果,并敦促采取措施尽量减少这种后果。最近对塞拉利昂的禁运,尤其是各邻国对布隆迪实施的区域禁运,使食物和缓解这些制裁的人道主义后果所需其他物资的供应量减少。应安全理事会的要求,已在实地评价制裁在人道主义方面对塞拉利昂和苏丹的潜在和实际影响。人道主义事务协调厅委托编写的一份关于更人道、有效的制裁管理方法的研究报告建议采取具体步骤,处理制裁在人道主义方面的影响,并简化各种免受制裁的人道主义物资的批准程序。机构间特设委员会现已设立一个专家组,负责进一步拟订这种方法,并提高联合国接到通知立即进行影响评估的能力。

131. 人道主义事务协调厅继续加强和统一进行资料的收集、分析和传播工作。人道主义预警系统收集和分析各种来源的资料,以查明潜在的危机,并编写危机的简讯和报告。设在实地的统一区域信息网从地域角度向

国际人道主义机构中的各种人员提供资料和分析。救济网址(www.reliefweb.int)把得自 170 多个来源(包括联合国各机构、各国际组织、各国政府、非政府组织和其他公共来源)的人道主义资料加以精简和传播。到 1997 年底,共有 140 多个国家境内的用户每月平均从救济网址调出 20 万份文件。

132. 在改进联合国机构间联合呼吁程序方面虽有进展,截至 1998 年 7 月中旬所要筹资的总额 20.5 亿美元中,已经认捐、实收或从 1997 年转账的数额仅达 4.72 万美元。1997 年 9 月至 1998 年 8 月,人道主义事务协调厅为 10 个复杂的紧急情况(阿富汗、安哥拉、朝鲜民主主义人民共和国、前南斯拉夫、几内亚比绍、利比里亚、塞拉利昂、索马里、苏丹和塔吉克斯坦)发出了多项联合呼吁,并为包括布隆迪、刚果民主共和国、刚果共和国、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国在内的大湖区和中部非洲发出了一项呼吁。

133. 环境方面的紧急情况在次数上和规模上都增加得令人震惊。在东南亚,主要由印度尼西亚森林大火灾所产生的浓重烟雾严重地影响到六个国家。1998 年 3 月,巴西罗赖马州几千平方公里的森林也毁于火灾。这些火灾都是有人为了开辟土地而故意纵火,又因厄尔尼诺现象造成干旱状况而加剧火势的蔓延。

134. 在 1997 年 9 月至 1998 年 8 月,人道主义事务协调厅协调 54 起自然灾害和环境方面的紧急情况的救灾工作,提出了 151 份情况报告并发出 26 次寻求国际援助的呼吁。国际社会为此提供了价值 1.29 亿多美元包括现金、实物和劳务的捐助。共派出 10 个特派团到各灾区去协助评估需要并协调救济工作。

135. 在国际和国内必须作出新的安排,以确保下个世纪的减灾工作得到有效的、经常的协调支助。国际减少自然灾害十年秘书处,在人道主义事务协调厅主持下,已提出 1998-1999 年行动计划,以评价过去 10 年减灾政策方面的进展,确定二十一世纪的趋势,并制定今后国际合作防灾的方向。

提供人道主义服务

136. 儿童基金会历来致力于向冲突中的妇女和儿童提供保健、营养和教育服务。1998 年,加紧努力把人道主义原则应用于向所有贫苦儿童公正无私地提供援助,并保护他们的基本权利。儿童基金会与其伙伴机构合作,在很难获得人道主义援助的国家,包括阿富汗、刚果东

部、苏丹南部和塞拉利昂,实施这些原则。儿童基金会还与维持和平行动部合力,制订一揽子培训计划,内容涉及维持和平人员对一般平民社区的责任,特别是妇女和儿童的权利。

137. 世界粮食计划署的许多行动也属于人道主义援助的范畴。1997 年,该署的许多紧急工作都以冲突情况中的行动为重点,总共援助 1 910 万难民或返回者和国内流离失所者,其中大多数是妇女和儿童。粮食计划署对威胁生命的情况和重新安置的活动都提供粮食援助。1997 年还向遭受旱涝灾害的另外 1 000 万人提供粮食援助。朝鲜民主主义人民共和国在这一年接受粮食援助,其农业存在结构性问题,因旱涝灾害而更趋严重。

138. 1997 年在十几个国家组织了更具传统性质的救助自然灾害行动。前些年与非政府组织和各国政府做出的备灾安排在 1997 年应付异常频繁的自然灾害造成需求增加的情况时受到了考验。1997 年还进行了萨赫勒区域和南部非洲应急计划工作,准备应付厄尔尼诺可能造成的旱灾。

139. 这一年来令人严重关切的另一问题是粮食计划署工作人员的人身安全所面临的威胁,其中有许多人在受战争影响的环境中工作。1997 年,有 7 名工作人员殉职,1998 年又有 7 人死亡。

140. 开发计划署除主要的发展活动和资源外,还从事特别发展活动,旨在使人道主义援助与重新安置和复原工作挂钩。这些活动由开发计划署指定用于发展情况特殊的国家的 5%核心资源提供经费。自 1997 年 9 月以来,开发计划署还参与排雷行动改革和政策制订方面的机构间努力,并负责处理地雷和未爆弹药的社会经济后果。

141. 1997 年 10 月,我设立了伊拉克方案办公室,统筹办理秘书处与安全理事会第 986(1995)号决议所制订的“以石油换粮食”方案有关的一切活动。这是一项临时措施,向伊拉克人民提供人道主义必需品,直至伊拉克符合实施制裁的有关决议。安全理事会核准伊拉克出口石油,并用三分之二的收入购买人道主义用品。这项方案使伊拉克能够购买食物、医疗用品以及农业、供水和卫生、电力的必要投入,最近还包括石油工业的备件。1998 年 2 月,我建议大幅扩大该方案,安全理事会随后核准伊拉克将六个月内石油销售额增至 52.56 亿美元,以前三个时期每一时期的数额则为 20 亿美元。由于石油价格大幅下跌及出口能力有限,本期内销售额不可

能超过 30 亿美元。因此必须确保粮食、医药和石油生产所需备件等方面获得必要的资源。

援助难民

142. 据联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)估计,1997 年难民、流离失所者和其他受战争影响的人的总数大约减少了 300 000,到年底计达 2 230 万人。这一数字包括 1 200 万难民、950 000 名寻求庇护者、350 万名遣送回国、重新融入社会不久的难民,以及 590 万国内流离失所者和其他的人,大部分来自受战争影响的社区。1997 年,通过难民专员办事处方案遣返或自行遣返的难民共约 900 000 人。但难民往往回到冲突后脆弱或不稳定的局面或仍然陷于冲突之中的局面。在前南斯拉夫,难民专员办事处仍专注于该区域内约 180 万人继续流离失所的问题。科索沃境内发生冲突,克罗地亚多瑙河区域的局势持续紧张,因而有必要延长难民专员办事处在该区域的驻留期限,以便向逃离那些地区的人提供援助。

143. 在西部非洲,几内亚比绍和塞拉利昂的不安定局势造成难民涌向邻国;几内亚正在是非洲收容难民最多的国家之一。该区域正在进行冲突后缔造和平的活动,利比亚开始重新安置的进程;1997 年 7 月至 1998 年 7 月,难民专员办事处帮助约 53 000 难民返回该国。为努力

处理大湖区难民流动的原因及推动解决问题,难民专员办事处和非洲统一组织 5 月在坎帕拉召开一个会议,会议的重点是如何保护难民,同时考虑到某些会员国所关切的安全问题。会议还讨论了人道主义援助与长期重建和发展之间的复杂困难的关系。

144. 难民专员办事处在处理难民和回返者重新融入社会和重新安置方面的需要时面临艰巨的任务。但令人日益担心的是,该办事处的重要业务将因缺乏资金而不得不相应缩减,有时甚至停办。该处在安哥拉、卢旺达和利比里亚进行业务的情况尤其如此。

145. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处合并进行人道主义与发展两方面的工作,继续向在约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国及西岸和加沙地带的 350 万巴勒斯坦难民提供救济和社会服务。但自 1993 年以来预算长期不足,继而 1998 年 3.14 亿美元预算出现 6 200 万美元的赤字,该处的服务水平和标准继续下降。

146. 联合国及其各个救济机构主导国际人道主义工作,往往面临几乎无法克服的政治和实际困难以及资源的严重短缺问题。要减轻人为和自然灾害所造成的痛苦,关键在于使人道主义工作同目前在政治、经济和发展领域进行的工作挂钩。联合国各机构之间及其与联合国系统外的机构之间的有效协调是这种工作的核心要素。

四. 配合全球化

147. 按纯地理术语而言,全球化并不新鲜。世界性相互关联的人类活动已存在许多世纪。当代的全球化形式倒是新鲜。例如生产某一型号的汽车,或者全球性的金融证券交易,可以实际分散在许多国家进行。但是这些分散的活动却如同在一个地点进行,它们同时相互挂钩,并且遵循自身的整体规律——无论这种规律是由单独一个公司结构来决定,还是由电脑荧光屏和电话上发出的成千上万个别买单卖单来决定。另外,人口的变动,加上土地使用和能源消耗的模式,一直影响地方和分区域的生态系统。今天,这些和其他的人为因素;无论是造成臭氧层的耗损,全球升温,还是生物多样性的减少,都越来越影响到整个地球的生态。最后,技术进步和开放边界使企业公司得以跨国安排货物和服务的生产,但也使恐怖主义网络、犯罪集团、贩毒分子和洗钱者能够将其活动扩展到全球各地。

148. 全球化的这些新领域只能由联合国和其他国际机构以多边方式来处理。

经济领域

149. 联合国已同其他多边组织合作,寻求加强规范、法律、体制方面的框架,以便全球经济的运作更趋有效和公平。为了确保稳定和可预见性,并使世界各区域、尤其是最不发达国家都能蒙受全球经济扩展的惠益,绝对需要这些框架。今天国际经济政策纲领面临许多复杂的问题,这些问题,在 1940 年代后期制订战后经济秩序的管理规则时,是想象不到的。

150. 过去一年,亚洲金融危机加剧,现在影响到每一洲的国家。这场危机在东亚造成高昂并且可能是长期的社会代价,使人们对毫无节制的金融市场的运作感到严重关注。受危机打击最重的人是最脆弱的人;在消除该区域的贫困方面多年累积的各种成果的确有逆转的危险。

151. 早在 1993 年,《联合国世界经济概览》就对某些发展中国家接受大批不稳定资金一事表示忧虑。《1997 年贸易和发展报告》对东亚新出现的形势提出明确的警告。远在危机开始之前,亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)就委托进行多项国别研究,以查明强弱之点和改善金融部门管理所需的补救行动。在亚太经社会同亚洲开发银行、国际货币基金组织和世界银行合作组织的会议上,以及在经济及社会事务部同各区域

委员会合作组织的会议上,都曾经讨论这场危机的可能对策。

152. 1998 年 4 月 18 日,经济及社会理事会在一次高级别特别会议上讨论如何预防这种危机,或在预防战略失败时如何缩小这种危机的影响,以及如何更广泛地实现“国际经济安全”。会议上讨论的问题包括国际金融部门的全面健全状况和适存能力,借款者和贷款者之间的关系,如何实现消灭贫穷和促进发展等重要目标。这场辩论的积极气氛反映与会者希望逐渐采取比现有更为全面的步骤来避免危机,并希望加强联合国与布雷顿森林机构的合作。

153. 经济及社会理事会看得比当前危机更远,在 1998 年高级别部分会议上专门讨论在全球化背景下进入市场的机会,并辩论乌拉圭回合以来的形势发展如何影响到发展中国家和最不发达国家。经社理事会在破天荒第一份部长级公报中强调需要进一步努力通过世界贸易组织实现贸易自由化,同时需要向发展中国家提供更多的技术援助。1998 年 9 月,大会将第一次举行高级别对话,讨论全球化和相互依存关系对社会和经济的影响及其所涉的政策问题。

环境领域

154. 在制止和扭转人类活动对环境的潜在有害影响方面,国际合作可以发挥关键作用。可持续发展委员会和新近加强的联合国环境规划署在这项工作中处于中心地位。

155. 今年可持续发展委员会特别关注企业界在制订可持续发展战略方面的作用。可持续发展委员会首次在联合国政府间背景下举行政府、私营部门、工会和民间社会组织平等参加的政策对话。这导致各方同意进行一项审查工作,由多边利害攸关者审查旨在促进具有环境和社会责任心的商业惯例和投资的自愿行动。这种会议将成为该委员会各届会议的一个经常项目。

156. 1997 年 6 月,大会在里约会议五周年特别会议上审议了一项研究报告,该报告警告说,如果不采取预防措施,到 2025 年,世界人口的三分之二可能面临淡水短缺和水质问题;1998 年,一系列国际会议试图确定适当的对策。另一方面,该委员会的政府间森林问题论坛在 1997 年 9 月第一届会议通过了一项三年工作方案,包括考虑制订一项关于森林及其资源的可持续发展的具有约束力的文书。

157. 去年商订了《气候变化框架公约》的一项议定书。其中明确规定工业化国家在减少温室气体方面具有法律约束力的指标,这是处理全球化带来的重大环境问题的一个步骤。

158. 在制订两项新的国际法律文书方面联合国也取得重大进展,这两项文书的目的是保证安全管理越界运输的危险化学品。第一项文书涉及持久的有机污染物,这类污染物具有生物累积性,可能导致癌症、生殖系统的疾病、中枢和周围神经系统的损害和免疫系统的疾病,并影响婴儿和儿童的发育。环境规划署发起谈判,以制订一项具有法律约束力的国际文书,旨在减少 12 种此类污染物的排放所引起的危险。谈判委员会第一届会议于 1998 年 6 月 - 7 月间举行。

159. 第二项文书涉及危险化学品和杀虫剂的贸易。经过两年的谈判之后,1998 年 3 月完成了一项具有法律约束力的文书草案,规定在进行此类贸易时必须事先通知征求同意。这将使人们能够取得并传播关于此种可能有危险的贸易方式的资料,并促使出口国和进口国共同承担责任。1998 年 9 月将在荷兰鹿特丹举行一次外交会议通过该公约。

160. 世界气象组织和环境规划署同 200 多名科学家和一个国际审查人员小组合作,共同编写了一份关于臭氧消耗情况的最新科学评估报告。该评估报告指出,如果充分执行《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》,到下一世纪中叶,地球的保护性臭氧层可能完全恢复原状。评估报告还指出,对流层中各种消耗臭氧的化合物的总量在 1994 年达到巅峰,现在慢慢下降。这份评估报告同 1994 年提出的前一份调查报告一样,提供必要的科学共识,以指导国际合作逐步停用消耗臭氧层的物质。

161. 在生物多样性领域,关于生物技术安全问题的不限成员名额特设工作组在过去一年中举行了三届会议,继续为关于《生物多样性公约》的生物技术安全问题议定书的谈判奠定基础。全球环境基金已同意拨款资助将由环境规划署执行的一个重大试验项目,该项目将向发展中国家和转型期国家提供关于生物技术安全方面的援助。

162. 区域性多边组织在环境方面继续发挥重要的作用。例如,持久性有机污染物问题谈判委员会同意采用欧洲经济委员会(欧洲经委会)制订的各项议定书作为全世界行动的基础。同样,在欧洲经委会范围内刚刚通过一项国际协定,旨在制订机动车辆的全球技术标准,这项协定必能导致生产符合很高的安全和环境标准的车辆。

“不文明”社会

163. 电子通讯的全球化正在促成雏形的全球民间社会,这个社会最明显的代表是为数越来越多、关注环境、发展、人权与和平的非政府组织。但是,促使全球民间社会出现的各种力量也不幸地助长“不文明”分子的跨国活动。

164. 在许多国家,犯罪组织和贩毒集团都有跨国的联系,对政府和人民构成重大威胁。1998 年 6 月,大会举行一届特别会议审查全球毒品问题和相关的威胁。会议达成共识,认为最适当的政策是对毒品管制采取一种平衡的步骤,将减少需求和减少供应列为同等优先事项,并为种植产毒作物的农民提供改种其他作物的机会。

165. 特别会议的后续行动将延揽主要的国际金融机构参加,并使联合国药物管制规划署有能力协助各国更有效地打击犯罪组织并减少非法药物的供应。该署监测并分析不断变化的贩毒模式,同其他机构的执法专家联络并协助各国政府加强边界控制和毒品检测的能力。该署还制订了一个世界培训和技术援助方案,以提高对洗钱手段的认识,鼓励通过并执行有效的国家法律,提高警察、检察官、法官和金融管理人员的技巧及其应付迅速变化的金融犯罪方式的能力。

166. 该署还设有一个反洗钱国际数据库;一个世界反洗钱法规和程序简编,作为国际洗钱信息网的一部分;还有一个供各国际组织和其他有关方面交流信息的图书馆兼论坛。药物管制署还设立了一个全球信息系统,以便同参与打击国际犯罪的其他国际组织交流数据。例如,它的数据库已同刑警组织和世界海关组织联网。在区域一级,该署召集邻近国家的执法当局讨论区域特有的问题及其解决方法。在毒品生产国,该署同政府和农村社区合作,促使改种合法的其他作物,并促进可持续的农用工业部门。

167. 过去一年,大会采取重大行动打击恐怖主义的威胁。1997 年 12 月,大会通过了《制止恐怖主义爆炸事件国际公约》。第六委员会下一步将着手审议一项制止核武器恐怖主义行为公约。

168. 在这个日益相互关联的世界上,善和恶两种力量在行动上同样速度,也同样方便。全球化极有可能改善人民的生活,但同样也能扰乱——甚至破坏——人民的生活。不接受全球化无所不在、包罗万象的方式的人常常落伍。我们的任务是防止出现这种情况;确保全球化导致全体人民的进步、繁荣和安全。我希望联合国领导这项工作。

五. 加强国际法律秩序

169. 国际秩序应以法律规范和规则为基础,这个概念虽然薄弱而且残缺不全,但逐渐趋于普遍。贸易法和其他以法规为基础的框架日益增多,使全球市场得以扩展,多边条约涉及全球的共同问题,也涉及限制军备和裁军。联合国在界定和保护人权方面发挥独一无二的作用。的确,在 1998 年适逢《世界人权宣言》五十周年,我们比以往更体会到我们在这一领域的责任。

170. 因此,在 1998 年通过《国际刑事法院罗马规约》是适当的。罗马会议成功地建立了长期以来被人称为国际法律制度中所缺的环节:建立一个常设法院来审判整个国际社会最严重关切的罪行——灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪行和侵略罪行。

人权制度

171. 尽管重大的侵犯人权行为仍是值得关切的一个问题,认为侵犯少数人的权利就能促进多数人的利益这个观念则是一种幻想,幸而这种幻想在本世纪结束时远不如在以前各个时期那样普遍。如果个人权利得不到保护,整个社会都会受害,内战或经济、社会或文化方面的匮乏——甚至往往是所有这些因素的结合——却使个人自由大致上失去意义。

172. 基于这些理由,我再三强调不可将促进人权视为与联合国其他活动分开的一件事情。相反地,人权是贯穿所有其他活动,尤其是贯穿每一阶段的和平与安全工作(从预防冲突到冲突后缔造和平以及嗣后的活动)的一条共同线索。人权机构参与预警和预防活动,我们应付危机的行动也日益体现人权方面的考虑。我们打算向所有参与维持和平与人道主义行动的人员提供人道主义训练,并将人权领域各种相辅并进的行动置于更稳固的财政基础上。建立或重建国家保护人权的基础设施,对冲突后缔造和平的整个概念来说,极为重要。最后,即使一国已完成缔造和平的阶段,我们仍打算继续向人权机构提供支持。人们越来越普遍地了解人权同国际和平与安全之间的重要关联。大规模的侵犯人权行为不仅是内战和种族冲突的结果,也是引起这种冲突的一个重要原因。

173. 这一年来,联合国也开始采取以权利为基础的发展途径,目的在于协助国家和国际机构改变其发展理论的方向。联合国开发计划署已指定以“发展权利”作为一项基本目标,并指定以促进尊重人权作为发展援助的

要素。儿童基金会同样也以《儿童权利公约》作为其工作的指南。

174. 以权利为基础的发展途径不仅按照人的需要或发展方面的要求,并且按照社会维护个人不可剥夺权利的义务来看待各种情况。它授权人民要求把正义当作一种权利,而不是一种施舍,还给予各社区一个道德基础,在需要时据此要求国际援助。

175. 1998 年 6 月 26 日国际社会庆祝第一个联合国支持酷刑受害者国际日。联合国援助酷刑受害者自愿基金每年向愈来愈多协助酷刑受害者的组织提供人道主义援助。由于各国政府的捐款大为增加,该基金将在 1998—1999 年拨出 400 多万美元充作医疗、心理、社会、财政和法律等方面的援助,给予在全世界各地协助大约 60 000 名酷刑受害者的大约 100 个组织。为了推进这项重要工作,我呼吁尚未批准《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》的国家批准这项公约。

国际法庭

176. 这两个特设的国际法庭即海牙的前南斯拉夫问题国际刑事法庭和卢旺达问题国际法庭,已经证明国际司法机构能具有威力。

177. 这些审判程序的确具有极大的历史意义。卢旺达问题法庭是第一个特别审理灭绝种族罪的国际法庭。它对让-保罗·阿卡耶苏的审判和对已认罪的卢旺达前任总理让·坎班达的宣判,标志着有史以来第一次由任何国际法院对灭绝种族罪作出这种判决。如果没有这个法庭,如果这个法庭没有得到国际的合作,这两个人以及等候审判的其他人士——他们一律逃离卢旺达——几乎一定会逍遥法外。

178. 截至 1998 年 8 月,这两个法庭已经起诉将近 100 个人——前南斯拉夫问题国际法庭起诉 60 人,卢旺达问题国际法庭起诉 36 人。在前南斯拉夫方面,有 28 名被告在押,有五个案件正在进行审讯,有两名被告已经宣判。在卢旺达方面,有 31 名被告在押,包括多名被指控为卢旺达灭绝种族行动的头目,加上卢旺达前任总理、五名前任部长和其他高级军政人员。

179. 为了应付这两个法庭工作量大幅增加的情况,并为了防止审判进程的过分延误,这两个法庭的编制都已扩大,不久即选出新增法官。

国际刑事法院

180. 经过五十多年来希望与失望交相更替的局面,并经 159 个国家的代表进行五个星期的审议之后,联合国关于设立国际刑事法院的会议终于在 7 月 17 日通过了《罗马规约》,该规约的目的在结束全球性有罪免罚的风气——在这种风气之下,依法惩处杀害十万人的凶手比依法惩处杀害一人的凶手容易。有 200 多个非政府组织参与这个进程——民间社会参与这一立法会议的盛况空前。

181. 尽管许多人更希望赋予这个法院更广大的权力,但所取得的突破却不容小觑。《公约》中规定缔约国必须接受法院对灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪行和侵略罪行的管辖权。

182. 我们面前有机会为人权和法治迈进重大的一步。当前主要的挑战是鼓励各国批准和执行《规约》。这项《规约》将在 2000 年 12 月 31 日以前一直开放签字。我热切希望届时大多数会员国都已签署和批准《规约》,这样一来,法院便具有不容置疑的权威和尽可能广大的管辖权。

183. 联合国是由主权国家结合而成,但成立联合国来保护和促进的各种权利则是人民的权利。因此,全世界各地的人均有责任协助维护人权的理想。民间社会在设立国际刑事法院方面所发挥的作用是一个令人振奋的例子,说明人民在这些理想的驱使下所能取得的成果。人民的声音把我们引到罗马;人民的声音也将这个希望传给后代。

六. 管理变革

184. 联合国是一个庞大、混杂、极为繁复的组织。管理其许多活动和传播其信息是非常重要的工作。目前就是在这些领域开展许多极为困难的改革工作。如果我们要在新的千禧年完成我们的使命目标,就一定要成功。

建立一种传播文化

185. 对目前振兴联合国的工作来说,关键要素是将传播置于联合国战略管理工作的核心。要使人们明确了解这项振兴工作的目标,整个联合国就必须普遍采用一种传播文化。这一文化,在相应的机构安排的支助下,将使联合国能够以更一致、更有力的方式,向其全球听众传达信息。

186. 新闻部正在带头执行由我去年任命的一个高级别工作队提出的新传播战略。战略的重点是加强联合国、新闻界和民间社会广大阶层之间的联系。执行这一战略,将需要我们寻找新途径,来宣传联合国的历史并突出联合国的成就。为此,该部和秘书处许多单位正共同努力确定和开展新闻宣传运动,其重点在于联合国各种活动的新鲜资料。已在新闻部中设立了一个战略传播规划组,协助副秘书长制定目标和战略,并争取新闻界、非政府组织、学术机构、商界和青年的支持。

187. 因特网已经成为加强联合国在全世界建立合作伙伴关系的一个重要工具,这是因为凡是与新闻有关的活动都以速度最为重要,而且因为因特网使大量新用户可以得到资料。联合国的网址今后将备有更多的视听材料,包括定期更新的广播新闻;并将主持联合国专家的联机讨论会,推销联合国的出版物和材料。

188. 联合国网址(www.un.org)因其内容丰富和便于使用而获得多项特别奖,正在加以扩大,以包括所有六种正式语文。1997年,用户进入这一网址4 000多万次;1998年的次数将增加一倍多。为最近在罗马举行的联合国设立国际刑事法院问题会议而设的网址向新闻界和密切注视这一问题的其他人士提供了现场即刻的新闻和影视材料。在头两个星期中,人们进入该网址380 000多次。

189. 为了努力促使联合国各方面工作均采用先进的传播技术和电子出版技术,联合国各个新闻中心和新闻处与总部之间以及它们彼此之间现在都有电子联系,立即

廉价提供联合国的新闻、文件和参考资料。若干新闻中心已经设立自己的网址,供当地用户使用。另一方面,各新闻中心正与开发计划署的驻地办事处合并。

190. 新闻部的印刷品和视听产品,在内容、格式和时限方面逐渐调整,以适应新闻媒介传播者不断改变的需求。将广播和电视节目存入联合国网址,并迅速将联合国在世界各地的活动的数字图象和文字材料上网,对此也有帮助。我们正在研究可否建立一种国际广播服务,使整个联合国系统都可以用合乎成本效益的方法提供信息,特别是支助维持和平行动和人道主义紧急行动。

191. 尽管因特网提供了大量机会,但印刷品仍然是传播思想和见解的最有效途径。经常征求读者意见,借以审查和改进新闻部的出版物。革新办法包括编制《联合国概况》一个更便于读者使用的版本,并使《联合国纪事》除了刊载基本新闻以外,还变成一个发表意见和进行辩论的活跃论坛。《发展业务》与世界银行合作,发起了《发展业务网络版》。联合国出版物的销售量继续增加,是联合国的主要生利活动。

192. 与青年建立联系,对于经常保持联合国的适切性至为重要。新闻部尤其注重教育与青年问题,为教师和学生办理导游参观出版物和讲习班,加上联合国学生节和人权日青年方案等特别活动。网络空间校车是新闻部的联网教育项目,争取到60多个国家的数千名学生参加,是联合国网址上最受欢迎的网点。

193. 新闻部正与非政府组织密切合作,努力促使全球公众更大力支持联合国。该部还与研究和学术机构、私营部门、青年团体和全球传播界领导人扩大联系。1997年9月,新闻部/非政府组织年会庆祝联合国/非政府组织建立合作伙伴关系五十周年,吸引61个国家的1 800多名与会者来到联合国总部。1997年11月举行的第二个联合国世界电视论坛包括电视界一些知名人士,提供一个场所来进行具有成果的专业对话。

行政与管理

194. 管理事务部继续注重建立一个有使命感并注重成果的组织。这需要改进人力资源管理和联合国的方案。

195. 该部去年采取了各种各样的行动。方案管理人进行了管理审查,以期促进各项法定方案的执行,加强为会员国提供的服务,确定在预算拮据的情况下如何执行其方案。

196. 今后将更加注重联合国在成绩方面所要实现的目标,而不注重投入和手段措施。有了按效果编制预算的方法之后,预料方案规划、预算编制、监测和评价周期中的薄弱环节会得到加强。评价报告将讨论取得成果的程度,借以协助会员国确定各项方案和次级方案的适切和继续存在的价值。

197. 减少行政开支和重新调配资源,可以腾出财政资源用于发展帐户,为经济和社会领域的新活动提供经费。为此,联合国行政部门的官僚制度正在接受严厉审查,尤其注意精简简化程序;减少行政方面的冗员,把更多责任交给方案管理人;建立一个完全电子化的联合国;使秘书处的职能现代化;停办已经失去效用的活动。

198. 1998-1999 年方案预算中裁撤了将近 1 000 个员额。三个部合并成一个,同时恢复一个部,作为一个独立的单位。此外,我还设立了一个人力资源工作队,深入审查联合国在人力资源方面所面临的重大问题。工作队的各项建议将使联合国更有能力、更有效地评估人力资源的需求;大大加快征聘程序;采用更好的职业规划方法并制订工作人员经常培训方案,以确保工作人员的技能能够应付不断改变的需求。要建立一个注重成果、高效率的联合国,就需要增加人力资源方面的投资。目前正为秘书处各级工作人员提供有针对性的学习和发展方案。我们努力建立一种注重成果的工作文化,就不得不修改考绩制度并采取其他方面的措施。

199. 在纽约的每个常驻联合国代表团现在都通过因特网与联合国联系,因而可以进入联合国网址,获取光盘系统中的所有文件。联机现场会议补充视频会议的不足,从而减少旅行的需要,增加会议安排的灵活性。全篇文件的电子管理系统和其他软件有助于转变到一个没有纸张的办公室环境。今后将扩大这些步骤,迈向电子化的联合国。

200. 为了巩固并进一步推动管理改革,管理事务部将需处理一系列问题。最紧要的是需要确保全体工作人员全力支持并参加改革措施。在过渡时期内,该部的主要挑战是保证投入足够的时间和资源来维持工作人员的能力、产量和士气。因此必须确保工作人员有适当的发展机会和良好的工作条件。会员国继续支持我的管理措施,将大大有助于秘书处在这方面的努力,因为会员国如果支持在方案执行工作上的灵活性、管理方面的措施和相应的调整,就会加快实施管理方面的改革并加快执行法定的方案。

201. 联合国去年的财务情况和前景充其量是维持原状。同往年一样,1998 年的预测表明,联合国合计的现金储备将从 1997 年底的 6.69 亿美元进一步减少到 5.57 亿美元,经常预算部分将再次出现庞大赤字。虽然未缴付会费的数额相当稳定,缴付会费的情况进一步恶化,因为以前按时缴付会费的国家现在越来越推迟缴付。因此,可用的现金减少,债务超过现金结余。随着维持和平活动的减少,今后利用维持和平的现金来填补经常预算现金短缺的办法就越来越成问题。因此,联合国的现金状况恶劣,并且每况愈下。

法律事务

202. 法律事务厅继续向秘书长、秘书处和联合国其他主要机关及会员国提供统一的中央法律服务。对参与立法程序的若干机构、特别是以该厅为秘书处的两个委员会(国际法委员会和联合国国际贸易法委员会)提供法律研究服务。还为许多立法机构和会议的各次会议提供法律支助。

203. 法律事务厅参与起草若干立法文书,包括制订联合国军事人员交战规则指令及工作人员和联合国其他人员的行为守则。还就起草若干公约和国际文书,包括《渥太华禁止杀伤人员地雷公约》和《联合国气候变化框架公约京都议定书》提供了咨询意见。

204. 该厅还向各国在立法之后阶段提供咨询意见,协助它们执行《联合国海洋法公约》的规定并商订与该公约相符的其他国际法律文书。

205. 该厅协助编写和起草联合国与其他国际组织和机构间的国际协定——譬如与禁止化学武器组织的关系协定及与全面禁止核试验条约组织筹备委员会临时秘书处的合作协定草案。该厅还协助缔结联合国和各东道国之间的部队地位协定。

206. 法律事务厅的另一项重要活动是谈判与联合国有关而属于私法性质的合同、租约和其他法律事项。该厅在制订联合国采购程序的重大改革方面也发挥了重要作用,并且就维持和平行动所产生第三方索赔事项,拟定了有限责任制度。该厅代表联合国解决由联合国提出或者对联合国提出的索赔事项,尤其是维持和平行动所引起的商业索赔事项。

207. 法律事务厅在两个国际刑事法庭中代表联合国。有一次涉及联合国卢旺达援助团前任部队指挥官在卢

旺达问题国际法庭出庭。另一次涉及前南斯拉夫问题国际法庭审判过程中要求调阅联合国的文件。

208. 该厅向联合国各机关和机构提供咨询意见,协助它们发挥解决国际争端的作用。譬如向一个专家组提供了法律援助,因为我要求该专家组调查苏格兰的法律制度,以便订出办法解决洛克比惨案所引起而继续存在的问题。该厅还协助了国际海洋法法庭等非联合国机构。

209. 法律事务厅编写法律文书,以确保联合国在恰当的法律限度之内开展各项活动,譬如起草秘书长关于联合国部队在武装冲突情势中适用的国际人道主义法基本原则和规则的公报。

210. 该厅已开始执行其重新设计的宣传方案,以期促进人们对《联合国海洋法公约》的了解,从而确保贯彻有效地实施该公约。该厅的出版物方案也大有改进。几份定期出版物的编印工作拖延现象已经消除,新的出版物包括一本国际法委员会工作分析指南、一份国际法院判决书和咨询意见摘要及一份《联合国法律年鉴》所载法律意见详尽索引。国际法视听图书馆已经设立,供各国政府和教育机构借用资料。

211. 最近世界各国改革和订新商业法的活动大幅度增加,法律事务厅打算在未来一年借此机会帮助引导这种活动走向国际贸易法的配合、协调和统一。然而,与该厅直接有关的另一个挑战是如何修订程序和惯例,以便公平、有效地应付两个国际刑事法庭的工作量迅速增加预料所索取的文件和其他证据随之增加的情况。

项目事务

212. 联合国项目事务厅向联合国各组织和方案署资助的项目提供执行和管理服务。该厅设想作为一个完全自筹资金、按需求办事的机构,仿效企业公司的业务方式,但在作业上充分尊重《联合国宪章》所体现的价值观。该厅目前是联合国系统内担任外部承包工作的一个重要部门。要求该厅提供的服务不断增加。

213. 1997 年,项目事务厅在世界各地提供 4.63 亿美元的服务和物品,并经手发放国际农业发展基金(农发基金)给 63 个国家的 1.51 亿美元的贷款。该厅亲自执行或协助各国执行开发计划署在该厅的所有重点领域中办理的项目。订约承办的服务包括 19 个国家的施政和灭贫方案、环境方案、社会复兴和冲突后重建行动,这些国

家之中包括阿富汗、安哥拉、波斯尼亚-黑塞哥维那、柬埔寨、海地和索马里。

214. 项目事务厅与联合国国际药物管制规划署之间有长达 15 年的伙伴关系,在这种关系的范围内,该厅继续参与执行药物管制方案中很大一部分工作。该厅正在与联合国的其他机构建立新的伙伴关系例如政治事务部、人道主义事务协调厅、维持和平行动部、联合国人权事务高级专员办事处和联合国难民事务高级专员办事处。该厅代表政治事务部,依照《危地马拉和平协定》中的协议,在危地马拉各地设立了机动调查组和办事处,使查明真相委员会能够筹设一个关于侵犯人权事件的数据库。该厅的排雷行动股正在协助设计和管理排雷方案,主要是在克罗地亚和伊拉克境内实施。

215. 连续三年,项目事务厅都能依照自筹资金的原则顺利进行业务,靠执行费和监督费赚到足够的资金来支付一切行政费用,并将储备金维持在规定的数额。

216. 这一成绩是该厅自己努力实行改革的成果。该厅除了采用按资金效益订立合同的办法之外,还以权力下放的方式,努力降低成本,提高服务质量。该厅在吉隆坡、日内瓦和哥本哈根开设了办事处,并在内罗毕和圣萨尔瓦多设立了办事分处。1997 年在阿比让设立了一个新的办事处,起初专为农发基金在西部和中部非洲贷款供资或共同供资的项目提供服务。

问责制度和监督

217. 内部监督事务厅已成立四年,对我的改革方案有重大贡献。该厅的活动涵盖所有办事处从纽约和日内瓦到内罗毕和维也纳、各区域委员会,以及许多分别管理的基金和方案。

218. 在过去一年特别重视联合国如何监测其业务和改革行动的进步情况。内部监督事务厅除了承担各项维持和平行动的审查工作之外,还审查了联合国难民事务高级专员办事处总部及其在 14 个国家的外地活动的方案管理情况。清理和结束驻海地、利比里亚和前南斯拉夫的维持和平特派团时所得到的经验已经成为制度。难民专员办事处选择和监督执行伙伴的程序更为有效——这种伙伴是占难民专员办事处年度方案支出大约 40% 的各国政府和非政府组织。

219. 管理情况的审计工作已成为十分有效的监督机制。譬如,对人力资源管理厅人事征聘程序管理情况进行审计表明,这种程序既花钱又费时(征聘工作竟然平

均需要 460 天才能完成),但该行正在走向精简办事方法的途径。同样,对联合国总部警卫部门管理情况进行审计后发现,这项必要职务被置于很不优先的地位,人手和经费都不足。内部监督事务厅建议增拨资金加强联合国房地的实际安全,并采取一些其他安全措施。

220. 1997 年 11 月,内部监督事务厅发布了方案监测和评价的准则,其中规定各部厅应设立方案监测和评价的管理单位。目前陆续开办训练班和其他服务单位,以帮助执行这些准则;亚太经社会于 12 月举办了第一个训练班。

221. 对联合国国际药物管制规划署和预防犯罪和刑事司法司的深入评价已经结束。还着手审查三年前大会所通过关于维持和平行动开办阶段以及关于环境规划署的各项建议的执行情况。方案和协调委员会审查了这些报告以及一份关于加强联合国各部厅评价作用的报告,并赞同其中所有建议。还对预防犯罪和刑事司法司进行了方案管理评价,发现方案不如以前集中专注,优先事项也没有得到充分重视。该司立即接受了内部监督事务厅的调查结果和建议。

222. 该行还编写了我最近关于联合国 1996-1997 两年期方案执行情况的报告,其中反映方案预算所列产出的

执行程度。报告指出两年期内修订了哪些方案活动,开办了哪些新的活动,并特地说明未执行某些方案活动的原因。尽管财政拮据,导致高达 13% 的人员出缺率,但是,按产出而论,联合国的工作成绩单大致上是优异的:80% 的法定活动已经执行。

223. 内部监督事务厅对维持和平行动部按照该行于 1995 年 8 月提交大会的一份报告中所提建议,采取的行动进行了后续审查,发现外地行政和后勤司已采取适当的纠正行动解决该行提出的问题。

224. 该行为了努力加强问责制度,还发挥重要作用帮助依法惩办若干欺骗联合国的案件。有一个案件涉及一名高级工作人员和大约 60 万美元的一笔款项;其他案件则涉及外部承包商。

225. 在下一个年度,该行将继续支持我努力改革和调整纽约的秘书处以及世界各地的主要办事处和方案。重点是改组联合国内罗毕办事处,并改革人事的征聘和管理及共同事务的执行情况。同时将全面审查前南斯拉夫问题国际刑事法庭。

226. 简言之,联合国借以为其客户提供服务的重要体制结构已经发生重大的变化和革新。人事政策方面还必须着手进行必要的改革,但是,与几年前相比,联合国更能响应需要,更有效率,更负责任。

七. 结论

227. 联合国创立时的一项任务是防止国家之间的战祸。在我们即将进入新的世纪之际,国际社会大致上已实现这一目标。不过,国家之间的战争虽然已成为一种很少发生的畸变行为,人类安全所面对的威胁绝未消除。残暴的内战持续存在,恐怖主义攻击无辜的受害者,艾滋病蔓延,这一切每天都在证明跨越国界杀害人民的不仅是军队。在发展中世界的一些地区,贫穷似乎成了地方病。

228. 新近的经验表明,要寻求国际和平与安全,必须在两条战线上采取互相配合的行动:在安全的战线上,胜利就是免于恐惧,在经济和社会的战线上胜利就是免于匮乏。人类的安全与公平、可持续发展原来就象是一个铜板的两面。

229. 过去一年来,我们比以往更清楚地了解到,全球化的力量深深影响着追求这些目标的能力:这些力量一方面带来难得的机会,一方面也带来巨大的挑战。全球化造成了空前的繁荣。例如,面向市场的发展战略创造了所谓的亚洲经济奇迹,不到三十年就使数以亿计的人民摆脱贫困。那些同样的市场力量在去年大大超越了市场所需要的任何“纠正”。其结果有如醍醐灌顶--国内总产值的绝对下降,贫穷、饥饿、侵犯人权事件和社会剧烈骚动情况的增加。

230. 全球化十分重视善政,能有助于使压制人民的政权交出经济权力,同时开创社会空间容纳新兴的中产阶级和蓬勃发展的民间社会。在另一方面,全球化降低各国政府不受外力干涉采取政策手段的能力,从而可能限制各国政府援助国内外最贫困人民的能力。

231. 全球市场上交易的不仅是经济货物,还有“弊病”,例如:非法的军火交易,包括大规模毁灭性武器的部件;规避制裁的手段;正在迅速增加的贩卖人口以供色情剥削;许许多多环境方面的挑战。

232. 全球化不仅扩大经济和社会联系,从而促进团结;但它侵蚀现有的文化同一性,从而也可能加深歧异,造成分裂。

233. 全球化产生这些复杂而可能有爆炸性的后果,这是

不足为奇的事。市场纯粹是用来有效分配资源的手段。要尽量利用市场力量的良好效应,同时尽量减少这种力量的不良后果,则时时刻刻还需要辅以有效行使公共权力:建立市场所需的政治和法律框架,设置保障办法防止市场可能产生的有害影响。尽管市场已经变成全球性,政府却依然是地方性;在关键方面,两者之间的能力差距不断扩大。多边机构在弥补这一差距方面可以发挥关键作用。要使人人都蒙受全球化的惠益,只有象联合国这样的世界性组织具备规模和合法地位来制订必要原则、规范和规则。

234. 因此,未来的任务不是要设法扭转全球化的趋势;无论如何,那是徒劳无功的事情。这个任务是一面利用它的积极潜力,一面减少它的不良影响。加强多边机构能有助于达成这项任务。

235. 如果说全球化有弊有利,处于全球经济的边缘则问题更大。这一基本事实在任何地方都不如在非洲得到更彻底的证明。不当的政策、巧取豪夺的政治、自然灾害、暴力冲突和发达国家的漠然态度所形成的恶性循环使非洲广大地区与全球发展的主流隔绝。我在4月间给安全理事会的报告中谈到非洲冲突的根源以及如何实现非洲的和平与可持续发展,提出非洲和国际社会双方的行动方案。过去六个月,非洲局势,特别是中部非洲的局势显著恶化。已经有太多次起步错误,有太多廉明政治的保证一一被人破坏,有太多民主过渡的承诺都没有兑现。非洲的所有领导人必须履行他们的使命,并为人民服务;国际社会必须尽其责任,使非洲终于找到和平与繁荣。

236. 新的世纪的来临正在倒数计时,我们必须推动我去年提出的改革方案,会员国必须以更大的决心和活力,进行属于它们权限以内的改革。改革联合国的组织机制只不过是朝向改变联合国在新时代的作用跨出第一步。我希望千禧年大会把这一挑战作为它的议程。我们都需要一个生气勃勃而具有效率的联合国--为实现我们共同目标的这样一个不可或缺的工具,我们全体人类的这样一个独一无二的象征。