



第七十四届会议

议程项目 62

建设和平和保持和平

## 根据《联合国宪章》所载核心任务提交的全球和平与安全状况报告

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告根据大会第 [72/243](#) 号决议提交，大会在该决议中促请秘书长根据《联合国宪章》所载的核心任务，向大会第七十四届会议提交一份关于全球和平与安全状况的报告。

本报告强调了武装冲突和暴力不断演变的性质，审查了当今全球和平与安全的七大趋势。报告指出了取得进展的领域和仍然缺乏解决办法的领域，同时阐述了国际社会面临的机遇和持续挑战。因此，报告有助于在联合国成立七十五周年和纳尔逊·曼德拉和平十年期间进行反思。曼德拉先生是世界上最伟大的人道主义者之一，他相信未来更加美好并为之奋斗不息。因此，报告也是为了向他的精神和智慧致敬。事实上，正如曼德拉先生自己所言：“和平不仅仅是没有冲突；和平是创造一个人都能健康幸福生活的环境，无论他们的种族、肤色、信仰、宗教、性别、阶级、种姓或其他社会差异标志如何”。



## 一. 导言

1. 《联合国宪章》序言载道，“我联合国人民同兹决心，欲免后世再遭……之战祸，重申基本人权，人格尊严与价值，以及男女与大小各国平等权利之信念，创造适当环境，俾克维持正义，尊重由条约与国际法其他渊源而起之义务，久而弗懈，促成大自由中之社会进步及较善之民生”。《宪章》所载的这些愿望和原则，即不使用武力、和平解决争端、不干涉、合作、自决和会员国主权平等，构成了国际关系的基础。在本组织成立七十五周年之际，它们仍然像 1945 年一样重要和紧迫。

2. 在这中间的几十年里，出现了令人瞩目的发展。联合国创始者所关切的那种全球冲突的重演得以被阻止。通过了一些条约和公约来处理从战争法到政治、公民、文化、经济和社会权利以及裁军和环境保护等主题。联合国开展的建立和平和维持和平工作作为结束冲突和支持世界各国的和解做出了贡献。在一代人的时间里，10 亿人摆脱了贫困。大多数社会实现了和平安宁。

3. 然而，正如本报告所述，今天，全球和平与安全面临潜在威胁，而相互交织的挑战又加剧了这种威胁，危及未来数年的进展。世界正处于转型之中，我们见证了近年来最强烈的地缘战略紧张局势，助长了毁灭性和棘手的武装冲突，同时也见证了冲突环境之外持续存在的严重暴力。威胁人类生存的气候危机对和平与安全有着深远影响。出现了深层次的全球不信任，表现为对国际条约和规范的信心减弱，对政治机构的信任下降，而对被排斥在全球化利益之外的担忧加剧了这种不信任。对数字技术阴暗面的担忧不断升级，又使这种本已复杂的状况雪上加霜。人们担心数字技术会对工作、生计、隐私和安全产生负面影响，并有可能被用于传播仇恨言论，加剧两极分化。这些担心影响了数字技术的巨大进步潜力。<sup>1</sup>

4. 2020 年初，仅在 12 周之内，一种新型冠状病毒病(COVID-19)从最初显现演变为大流行，截至 3 月底，已影响到 199 个国家和地区。此病的传播速度之快、波及范围之广、病例数目之多以及所造成的社会经济混乱已经非常严重，在资源匮乏和卫生系统薄弱的国家，后果更加不堪设想。COVID-19 击中了社会核心，使世界经济陷入衰退，造成了巨大的社会经济影响、令人震惊的大规模失业和极度贫困。这场危机有可能逆转几十年来在消除贫困方面取得的进展，加剧国家内部和国家之间已经很严重的不平等。目前迫切需要全球团结一心寻找全球解决方案。在地缘政治层面，人们认为，这场危机呼唤展现领导力、团结、透明、信任与合作。

5. 维护当今世界和平与安全需要大会、安全理事会、经济及社会理事会和建设和平委员会根据《宪章》和相关决议规定的各自任务开展协调与协作，采取一致行动。安全理事会作为对维护国际和平与安全负有主要责任的机构，成功管理过许多冲突，今天，它的议程比历史上任何时候都更加广泛。安理会比过去更加持

<sup>1</sup> 联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯，“就秘书长 2020 年优先事项向大会作的讲话”，2020 年 1 月 22 日。

续不断地与区域组织接触，并且在联合国其他机构的支持下，继续发挥探讨国际行动的重要论坛的作用。然而，在安理会出现分歧并因此无法采取行动的情况下，国际合作促进集体安全的有效性受到质疑。各种冲突升级，导致平民伤亡和被迫流离失所，其严重程度令人痛心。

6. 《宪章》强调了和平与安全、发展、人权(包括性别平等)和国际合作之间的重要关系。2015年，会员国通过《2030年可持续发展议程》时重申了这些基本的相互联系，《议程》成为开展集体努力，在一个健康的地球上构建和平、繁荣和包容性社会的框架文件。《宪章》将预防置于联合国工作的核心。作为本组织改革议程的一部分，确立了一个综合统一的和平与安全支柱，并将其与发展和人权支柱更紧密地结合起来，这反映了一种认识，即只有采取整体办法应对当代和平与安全挑战，才能落实预防和保持和平议程，维护发展成果和促进所有人的人权，这是联合国的核心目标。这些努力的一个组成部分是确保妇女更大程度的参与联合国内部及其在全球各地的工作，并确保性别平等。

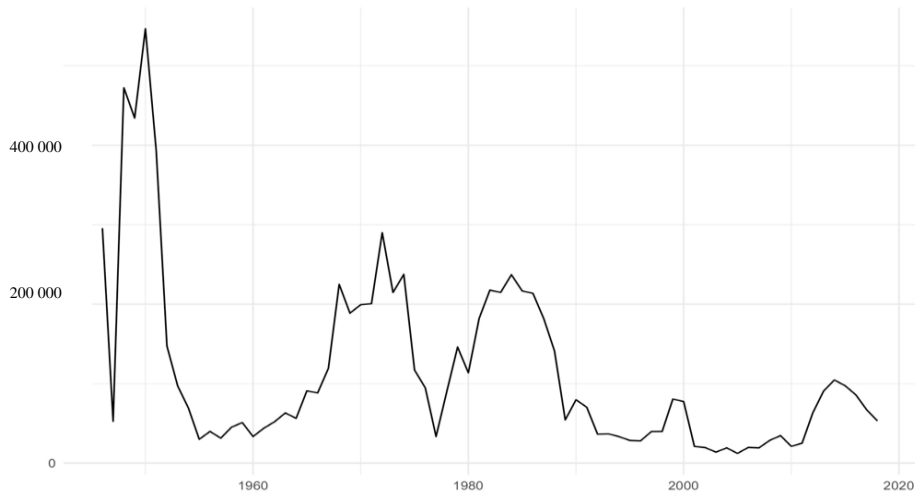
7. 为了评估全球和平与安全状况，本报告采用了一种广泛综合的方法。首先阐述了冲突和暴力不断演变的性质，之后介绍了以不同方式与当代和平与安全交互作用的七个相互关联的趋势——人口流动、经济关系和贸易、不平等、公民参与、数字技术、气候变化、裁军和武器管制。会员国必须集体参与，才能成功应对新的和正在出现的威胁(包括大流行病)，防止新的冲突和危机，保持和平。这种应对只能是集体行动，需要会员国以有效、灵活和创新的方式与多个利益攸关方合作。会员国面临的挑战更加复杂，相互关联更加紧密，因此，所采取的应对措施也必须紧密配合。

## 二. 不断演变的冲突和暴力

8. 武装冲突和暴力的范围和规模正在演变。虽然发生重大全球性冲突的威胁仍然真实存在，但联合国成立之时主要关切的国际战争在今天却很罕见；与此同时，国内武装冲突死灰复燃。<sup>2</sup> 在过去十年中，国内冲突导致的与冲突有关的死亡人数是冷战结束以来最高的。冲突的蔓延还扭转了1990年代初至2010年代初国内冲突数量下降的趋势(见图一)，这一下降部分是因为在安全理事会内部达成共识的基础上，为管理或解决冲突进行了协调一致的多边努力。

<sup>2</sup> 乌普萨拉大学，乌普萨拉冲突数据方案数据库，可查阅：[www.pcr.uu.se/research/ucdp](http://www.pcr.uu.se/research/ucdp)。

图一  
在国家间冲突和国内冲突中与冲突有关的死亡人数(1946-2018)



资料来源：奥斯陆和平研究所/乌普萨拉冲突数据方案数据库。

9. 冲突趋势有很大的地域差异。例如，过去四十年来，拉丁美洲和东亚的常规武装冲突显著减少，尽管最近影响到一些国家的紧张局势有所加剧。冷战结束时，西巴尔干和东欧部分地区爆发了武装冲突，但此后欧洲也出现了明显的向好趋势。非洲和中东的暴力冲突数量和激烈程度都有显著增加，尤其是在阿拉伯世界起义之后，但每个区域都有明显的例外。<sup>3</sup>

10. 当今国内冲突的性质非常复杂，往往涉及非国家武装团体的扩散、与犯罪团体(有时还包括极端主义利益团体)的联系、日益国际化以及与全球供应链的联系。这些因素导致冲突持续时间更长，更难解决，平民更易受到暴行罪(往往是大规模暴行)和其他严重侵犯人权行为的侵害。

11. 许多非国家武装团体卷入国内冲突，它们的指挥系统松散且不稳定。分散的团体形成不断变化的联盟，并与外部支持者保持联系，同时追求各种各样的意识形态、政治和经济议程，这些议程不一定能通过谈判加以调和。在许多冲突地区，武装团体装备精良，拥有军事级武器，这些武器是从看管不严的库存中获得，或是从非法市场或国家转移而得的。

12. 越来越多的国家正在军事参与国内冲突，不仅作为当地行为体的支持者或推动者，而且作为冲突的当事方进行参与。重要的是，当外部行为体参与国内冲突时，他们往往是为了支持相互竞争的内部势力；有时直接违反安全理事会的决定。在许多情况下，这种参与似乎旨在对抗其他外部行为体，而不是追求所谓的和平与稳定目标。

13. 国内冲突对平民的影响远远超出报道的战斗死亡人数。许多当代冲突是在城市中心发生的，对平民造成了毁灭性和有据可查的影响，包括大量生命损失和对

<sup>3</sup> 同上。

民用基础设施的大规模破坏。性暴力和性别暴力，特别是针对妇女的暴力，以及强行招募人员加入武装团体(包括招募儿童)，都是非常普遍的现象。国内冲突增加了整个人口中“超常死亡”的风险，对妇女和儿童的影响尤其严重。

14. 1945 年以来，联合国开发了一些预防、管理和解决冲突的做法和工具，从秘书长的审慎斡旋和预防外交，到更正式地建立联合国维持和平机制和理论，以及最近的建设和平。区域组织正在发挥越来越重要的作用。2000 年，一个显著成就是安全理事会通过了第 1325(2000)号决议，启动了一项雄心勃勃的妇女与和平与安全议程。随着安理会第 2250(2015)号决议的通过，青年与和平与安全成为本组织工作的另一个重要焦点。最近，安理会第 2475(2019)号决议首次确认了武装冲突对残疾人的过度影响，并强调了解决这一问题的关键行动。

15. 应对不断变化的全球和平与安全挑战，包括复杂多变的国内冲突(既有国家以下级别的冲突，也有跨国冲突)，<sup>4</sup> 需要不断审查和更新工具和方法。近年来，联合国开展了多项行动，包括大幅增加和平外交活动，并进一步加强了调解能力。2018 年发起了“以行动促维和”倡议，促请会员国再次集体参与联合国维持和平，并在裁军方面参与落实《保护我们的共同未来：裁军议程》。联合国反恐架构改革增强了反恐领域的一致性。倡导更好地执行安全理事会第 1325(2000)号决议不仅是消除性别不平等的一种手段，而且妇女领导人和决策者切实参与调解努力及和平进程也能促进更持久和可持续的和平。为应对 COVID-19 危机，秘书长于 2020 年 3 月 23 日发出呼吁，要求立即实现全面停火。他呼吁交战各方“平息枪炮声”，停止空袭，帮助建立救生援助走廊，打开外交之窗，并在世界某些地区敌对各方之间逐渐形成的联盟和对话的感召下，采取联合行动应对这场危机。随后，秘书长与特别代表和特使一道就此与各方进行了接触。一些冲突方已作出回应，发表了接受停火声明。

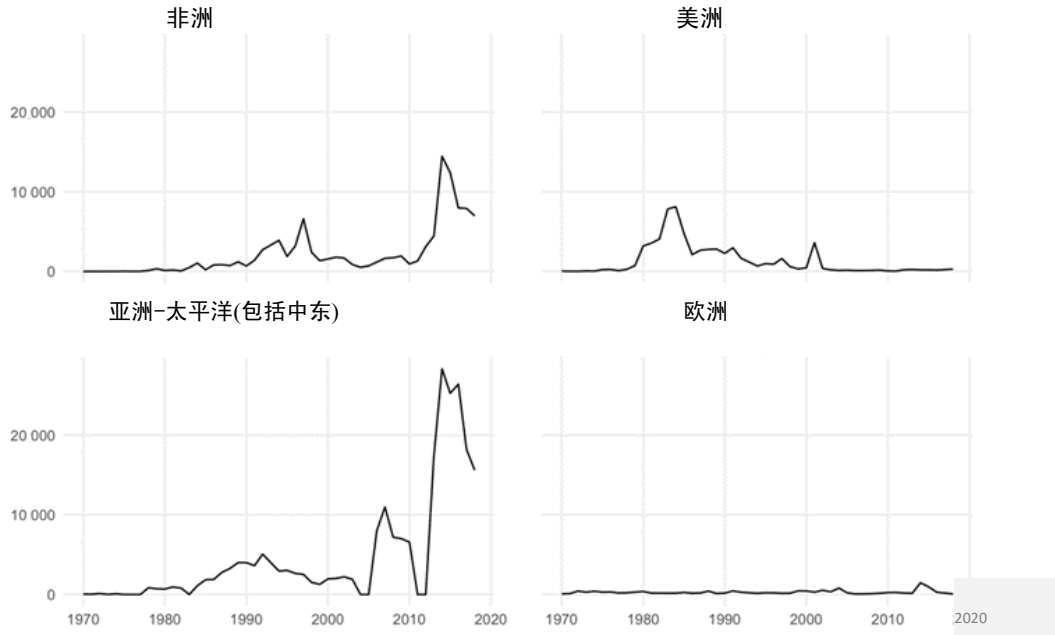
16. 除武装冲突外，其他形式的暴力也影响到许多国家。<sup>5</sup> 与极端主义和恐怖主义相关联的暴力活动程度有所增强，特别是自 2001 年以来，并已成为一种全球现象。因此，国家和国际行为体采取了大规模的军事和反恐行动。恐怖主义造成的伤亡主要集中在中东、南亚和东南亚以及北非和西非(见图二)。<sup>6</sup> 人们越来越担心右翼极端主义构成的威胁，包括白人至上主义、反穆斯林和反犹太人的暴力。

<sup>4</sup> 世界银行和联合国，《和平之路：预防暴力冲突的包容性办法》(华盛顿特区，世界银行，2018 年)。

<sup>5</sup> 联合国新闻处，维也纳，“毒品和犯罪问题办公室新研究表明，凶杀导致的死亡人数超过武装冲突致死人数”，2019 年 7 月 4 日。

<sup>6</sup> 乌普萨拉大学，乌普萨拉冲突数据方案数据库。

图二  
在恐怖主义袭击中死亡的人数(1970-2018)



资料来源：全球恐怖主义数据库。

17. 犯罪暴力对年轻成年男子和男孩的影响尤其严重。2017年，即有全面和标准化数据可查的最近一年，凶杀受害者人数(464 000人)<sup>7</sup>远远超过了据报在武装冲突(89 000人)和与恐怖主义有关的暴力(26 000人)中死亡的人数。<sup>8</sup>尽管在全球范围内凶杀暴力案件数目巨大，但其发生率在各区域之间和区域内有很大差异。2017年，约37%的报告凶杀发生在美洲，35%发生在非洲，23%发生在亚洲。<sup>9</sup>除了南美洲和加勒比以及中部和南部非洲以外，世界大部分地区的凶杀案总体水平正在下降。在一些国家，虽然总体凶杀率有所下降，但杀害女性的现象却在增加，这意味着被亲密伴侣杀害或因身为女性而被杀害的妇女人数在上升。

18. 跨国有组织犯罪从全球贸易、航空旅行、航运和集装箱化的增长以及通信技术成本的降低中获益匪浅，尽管这方面的记录并不完善。非法贸易和跨国有组织犯罪造成了数万亿美元的收入和生产损失，并产生了数千亿美元的利润。<sup>10</sup>跨国有组织犯罪危及国际和平与安全，阻碍在实现可持续发展目标方面取得进展。在国内战争中，犯罪网络的存在及其与各冲突方的联系影响到冲突的政治经济，

<sup>7</sup> 在这一数字中，大约81%(377 000人)为男子和男孩。

<sup>8</sup> 联合国新闻处，维也纳，“凶杀导致的死亡人数超过武装冲突致死人数”。

<sup>9</sup> 同上。2017年美洲凶杀率(每10万人中有17.2人被杀)是自1990年开始有可靠记录以来的最高数字。同年，非洲的凶杀率(每10万人中有13人被杀)几乎是全球平均水平的两倍，而亚洲、欧洲和大洋洲的比率则低得多，分别为平均2.3、3和2.8。

<sup>10</sup> 打击非法贸易跨国联盟，《非法贸易对可持续发展目标的影响调查》(2019年)。

从而影响到其更广泛的动态，因为能从非法渠道获得收入会使寻求和平解决冲突的动力减弱。

### 三. 与全球和平与安全有关的主要趋势

19. 预防和解决冲突和暴力既是一个巨大挑战，也是一个紧迫的优先事项。然而，促进和平与安全的努力与其他因素相互关联，并因这些因素而复杂化。有些因素导致冲突和有组织暴力，有些因素至少部分是冲突和有组织暴力的后果，另一些因素则破坏防止、管理或解决冲突和有组织暴力的集体努力。大会和安全理事会在不同场合确认了和平与安全与人员流动(大会第 70/1 号决议)、<sup>11</sup> 经济关系和贸易(第 70/262 号决议和安理会第 2282(2016)号决议)、不平等(第 70/1 号决议)、公民参与(第 70/168 号决议)、数字技术(第 74/29 号决议)、气候变化(第 63/281 号决议)和武器扩散之间的联系。反过来，为了落实《2030 年可持续发展议程》，有必要全面解决冲突的这些和其他驱动因素以及冲突的促成因素(见 A/73/890-S/2019/448)。

#### A. 人口流动，包括难民潮、被迫流离失所和移徙

20. 纵观历史，流动性一直是人类经验不可或缺的一部分。今天，人口流动是由许多相互关联的因素驱动的，最主要的是武装冲突和暴力，还有气候变化和环境退化的影响、经济压力以及治理缺失或薄弱。武装冲突、族裔暴力、与恐怖主义有关的活动和有组织犯罪导致整个社群被迫在国内和跨国界流离失所，并严重破坏了传统的人口流动模式，包括季节性游牧。

21. 2019 年，全球流动人口(包括被迫流离失所者)估计达到 2.72 亿，自 2010 年以来增加了 5 100 万(即 23%)。<sup>12</sup> 这一数字包括全球近 2 950 万难民和寻求庇护者，这是第二次世界大战结束以来的最高记录。<sup>13</sup> 难民和移民混合流动的增加主要发生在 2012 年至 2015 年期间，是由中东和非洲部分地区的冲突造成的，尽管也有大量难民在其他地区流离失所，包括拉丁美洲和东南亚。此外，2018 年底有 4 130 万名与冲突有关的境内流离失所者，这是有记录以来的最高数字。在任何难民、境内流离失所者或无国籍人口中，妇女和女孩约占 50%，她们经常遭受性暴力和基于性别的歧视。年龄、残疾、族裔和性取向等交叉因素进一步加剧了这种风险。<sup>14</sup>

22. 对难民和移民混合流动的反应继续引起争议。反移民言论利用东道国一些人口群体的焦虑和不公正感，挑起对难民、移民和与移民相关的少数群体的恐惧，

<sup>11</sup> 另见《难民问题全球契约》和《安全、有序和正常移民全球契约》。

<sup>12</sup> 联合国，经济和社会事务部，人口司，“2019 年国际移民人口：十条关键信息”，2019 年 9 月。

<sup>13</sup> 联合国难民事务高级专员公署，“来自委内瑞拉的难民和移民人数高达 400 万：难民署和国际移民组织”，新闻稿，2019 年 6 月 7 日；见 [www.unhcr.org/en-us/figures-at-a-glance.html](http://www.unhcr.org/en-us/figures-at-a-glance.html)。

<sup>14</sup> 新南威尔士大学，“世界上最大的少数群体？《难民问题全球契约》中的难民妇女和女孩”，2017 年 10 月。

这往往导致他们进一步被排斥或遭受暴力袭击。各国政府为减少混合流动而采取的许多措施，如抵制或威慑政策，侵蚀了人权和难民保护，却没有首先解决迫使人们迁移的驱动因素。

23. 人口流动是一个全球现象，其范围、复杂性和影响都在增加。作为底线，流动人口的人权必须得到尊重，他们的人道待遇必须得到保证，无论其移民身份、宗教、国籍或族裔如何。这包括消除妇女和女孩在大规模流动中可能遇到的与性别有关的特殊障碍。大量证据表明，如果有适当的政策支持，难民流动和移徙可以促进原籍国和目的地的经济生产力和可持续发展，同时也会使难民和移民家庭受益。2018年通过的《难民问题全球契约》和《安全、有序和正常移民全球契约》旨在建立合作和负担分担框架，以应对两个不同但相关的现象，消除保护难民和移民权利方面的差距，同时重申各国根据国际法决定其国家移民政策的主权利。在 COVID-19 大流行期间，难民和移民的特别脆弱性也有所加剧，需要更深入地考虑和规划特别措施，以确保在全球卫生紧急情况下继续为他们提供保护。

## B. 经济关系和贸易

24. 经济关系和贸易对和平与安全有重要影响。经济和贸易争端可能导致国家内部和国家之间发生冲突。另一方面，管理良好的互利贸易和共享式的经济发展——建立在公平、互惠和不歧视原则的基础上——帮助许多国家和社会克服了延续几代人的武装冲突，建立起了和平与合作关系。

25. 人们越来越认识到，贸易利得在国家之间和国家内部的分配不均。这在世界各地激起了不满情绪。各国越来越多地诉诸单边主义战略来解决贸易争端，这削弱了世界贸易组织及其多边贸易体系。与此同时，区域一体化倡议取得了进展，包括亚太区域全面经济伙伴关系和《建立非洲大陆自由贸易区协定》。后者将创造全球规模最大(就参与国数量而言)的自由贸易区。迄今共有 54 个非洲国家签署了该协定，它覆盖 13 亿人口和估计约 2.5 万亿美元的总收入。

26. 贸易紧张关系造成了不确定性，使国际供应链受到严重干扰，并拖累全球增长。2019 年，全球贸易增长率仅为 0.3%，全球经济增长率为 2.3%，两者均为过去 10 年来的最低水平。近期全球增长前景依然疲弱，<sup>15</sup> 这对到 2030 年实现可持续发展目标构成了相当大的威胁。此外，由于 COVID-19 大流行的影响，经济预计将严重下行。

27. 尽管贸易紧张局势在某些方面有所缓解，但复发的可能性仍然很高，因为贸易紧张关系背后的重要问题尚未得到深入解决。这种两极化的环境可能最终导致形成独立、不相容和相互竞争的金融、贸易和技术体系。这将威胁国际合作，并阻碍外国直接投资流动、技术转让和生产发展。

28. 随着全球经济平衡从北美、西欧和其他发达地区向快速增长的东亚和南亚经济体转移，经济决策权也正在发生转移。全球合作机制需要认识到这种平衡转移，

<sup>15</sup> 《2020 年世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号：E.20.II.C.1)。



同时确保听取代表性不足的国家、如最不发达国家的声音。这将对建立和维护采取集体行动所需的信任和尊重起到关键作用。

### C. 不平等

29. 不平等与各种形式的有组织暴力之间的联系已经得到充分证实。国家之间的高度不平等可能会减少合作和信任，在极端情况下会导致暴力对抗。在国家内部，严重的不平等和排斥，尤其是基于群体的不平等和排斥，会助长不满情绪，而不满情绪的发泄又可能引起抗议，或导致不稳定和暴力。<sup>16</sup> 高度不平等如果与经济无保障并存，会在多个层面上破坏信任。通常情况下，认为自身经济处境无保障的家庭对治理机构的信任度明显较低。缺乏信任反过来会破坏政治体系的稳定。<sup>17</sup>

30. 虽然在减少极端贫困方面取得了重大进展，但世界各地仍然普遍存在不平等现象——不仅在收入和财富方面，还包括健康、教育和性别方面。尽管有几个快速增长的新兴经济体取得了成就，但发达国家与发展中国家之间的人均收入差距仍然较大。

31. 根据基尼系数等一些指标，许多国家的收入不平等有所加剧，这影响到超过三分之二的世界人口。其他衡量不平等的指标，如收入最高的 10% 人群的收入占比，显示出一些国家虽然基尼系数下降，但收入分配仍越来越多地向高收入人群集中。<sup>18</sup> 因担心排斥和不公正而发起的动员可产生最严重的暴力风险，其根源是基于族裔、区域或宗教身份的国内各群体之间的不平等。腐败无论是作为治理缺陷的原因还是后果，都可能导致暴力和冲突。来自透明国际的证据表明，清廉指数得分最低的国家往往是那些正在经历冲突或战争的国家。在许多国家，年轻人认为腐败是推动暴力极端主义的因素之一。跨国研究还表明，在一个社会中，存在严重的性别不平等和性别暴力与易陷入国内暴力冲突存在联系，也与冲突中使用更严重的暴力形式有关。<sup>19</sup>

32. 过去三十年来推行的一些旨在促进自由化、私有化和权力下放的政策回避了收入分配问题，导致了财富集中化以及社会保障和服务减少，并加剧了数百万人的经济不确定感和无保障感——他们在同一时期并没有从社会的经济和政治一体化中受益。2008 年的国际金融危机进一步加剧了收入和财富不平等，在国家内部和国家之间滋生了对经济增长的社会和环境质量的不满。旨在增加收入和减少赤字的持续紧缩措施已成为世界各地民众抗议浪潮的主要触发因素。在获得二十

<sup>16</sup> 世界银行和联合国，《和平之路》。

<sup>17</sup> 《2020 年世界社会报告：剧变世界中的不平等》(联合国出版物，出售品编号：E.20.IV.1)。

<sup>18</sup> 同上；联合国，经济和社会事务部，“2019 年可持续发展展望：风云笼罩和一线希望”，2019 年 10 月。

<sup>19</sup> 世界银行和联合国，《和平之路》。

一世纪赋权机会(如高等教育和技术)方面的不平等加剧,以及缺乏社会流动性,使日益增长的不满情绪更加严重。<sup>20</sup>

33. 大会在通过《2030年议程》时决心不让任何一个人掉队,承认国家内部和国家之间不平等的不利影响,并旨在通过合作行动减少不平等。对于所有国家来说,解决不平等并使机构更具包容性,对于防止社会结构的磨损升级为危机至关重要。

#### D. 公民参与

34. 过去一年里,世界许多地区的人们走上街头,妇女和青年在要求变革的呼声发挥了突出作用。引起民众抗议的因素包括与不平等有关的不满情绪;公共自由和公民空间受到限制;腐败或对腐败的观感;对公共和社会服务的不满;以及对气候变化影响的担忧。民众常常提出的要求包括呼吁增加决策的透明度和包容性。

35. 为应对民众抗议,一些国家的政府通过法律、政策和其他可能违反国际人权规范的措施,限制线上和线下的参与。这些措施包括违反国际标准而诉诸武力、限制或禁止集会、在线监控以及关闭或部分关闭互联网。

36. 多年来,联合国人权机制、民间社会组织和其他组织观察并记录了国家和非国家行为体企图缩小公民空间的措施。这些措施包括不适当的限制性法律(例如将支持某些团体定为犯罪),对社团和媒体的注册和融资施加限制,以及对民间社会组织征收不相称的税收,通常借口是维护安全和打击恐怖主义。这些措施还采取人身攻击的形式。<sup>21</sup> 特别值得注意的是,针对妇女(包括政界妇女)和人权维护者的威胁和暴力行为有所增加。在某些情况下,人权维护者被描述为发展和安全的潜在破坏者,这类言论使得维持公众对民间社会的支持变得更加困难。正如秘书长在人权行动呼吁中指出的,保护公民空间至关重要。

37. 选举仍然是公民参与本国政治进程和表达意见的令人信服和有效的方式。执政党和反对党的政治领导人对公平和透明的选举负有压倒一切的责任。这一责任不仅适用于选举前的时期,包括参与文明、和平的竞选,尊重程序的完整性和所有人的权利并呼吁支持者也这样做,而且也适用于选举后的几天和几个星期,这时选举结果揭晓,紧张局势可能加剧,是对真正领导力的考验。胜出者和落选者都面临一个选择,是加强公众对本国民主制度的信任,还是削弱他们对该制度合法性的信念。

38. 在世界各地,数字工具越来越多地被用于获取信息、参与辩论和说服他人。它们创造了过去难以想象的途径,让更多的人——特别是年轻人——参与政策制定并就执行工作提供反馈。然而,同样的工具也被用来限制公民空间,例如切断公民的自我组织渠道,或对抗议者进行跟踪。

---

<sup>20</sup> 《2019年人类发展报告:超越收入、超越平均、超越当下——21世纪人类发展历程中的不平等》(联合国出版物,出售品编号:E.20.III.B.1)。

<sup>21</sup> 例如,2018年1月1日至10月31日,联合国记录并核对了41个国家发生的397起杀害人权维护者、记者和工会成员的事件。见<https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-16>。

39. 长期限制批评空间可能会加剧紧张关系，并加深社会和政治分歧。通过确保基础广泛的参与并使妇女充分、切实地融入社会各阶层，社区将变得更加安全、更有韧性，决策的可持续性、有效性和合法性也将得到改善。还需要采取特别措施，让年轻人以及其他传统上被排斥的群体——如残疾人——参与进来。

40. 此外，真正有效的参与需要做到公开、透明，并具备一个有利环境，以保证参与者的安全，并在参与权受到侵犯时提供补救措施。保护公民空间的另一项措施是与不同的社会团体、民间社会和社区建立有意义的伙伴关系，深化他们作为利益攸关方的作用，以创造共同未来，建设一个人人共享的更加和平和繁荣的社会。

## E. 数字技术

41. 在计算能力、传输速度和存储容量增长的推动下，数字技术的迅猛发展正在改变人类生活的方方面面。数字技术由人工智能领域的进步提供支持，正在催化健康、劳动和经济领域的各项突破。数字技术伴随着自动化、机器人、纳米技术和生物技术的发展，正在以前所未有的方式重塑人类的互动方式。全球互联网普及率已从 2005 年的 16.8% 上升到 2019 年的 53.6%，但各国之间和国家内部仍然存在很大的不平等。<sup>22</sup>

42. 在调解以及建立和平和建设和平领域，数字技术有潜力以多种方式推动相关工作。数字技术可发挥的最重要影响是它可以包容更广泛的观点，包括妇女以及传统上被排除在和平进程以外的其他群体的观点，如年轻人、少数群体、土著社区和残疾人。通过更多地使用数据和统计建模工具，可改进传统的分析方法，有可能减少偏见，同时有助于预警和发现潜在危机。然而，机器学习模型和数据中存在的性别偏见也有可能强化定型观念，使偏见长期固化。通过促进信息和思想的交流，互联网尤其是社交媒体为增加参与和连接世界各地的人们带来了巨大希望。

43. 尽管如此，社交媒体也加快了有害内容的传播，包括错误信息、仇恨言论和暴力煽动，这些内容往往特别针对妇女，而根据点击率确定优先级的算法和商业模式则为这种传播提供了便利。在选举背景下，如果存在信息被操纵的怀疑，那么信任就可能遭到侵蚀。

44. 互联网为恐怖分子和暴力极端主义团体提供了煽动暴力、支持招募、策划袭击和筹资的工具。在全球一级，互联网的各个方面都在扩展，包括黑网，但意识形态和政治分歧正在使它日益分裂。

45. 网络犯罪给刑事司法机构带来了独特挑战，特别是考虑到远程行动的可能性和电子证据的不稳定性。面对迅猛的技术进步，现有的监管框架、社会规范和道德标准可能对一些部门来说存在缺位，或者在另一些部门中被证明越来越不足。

46. 2018 年成立的数字合作高级别小组召集了一批来自不同学科和政府、私营部门、学术机构和其他实体专家，以推动对话、协调与合作，防止进一步的政治分裂，确保互联网始终是一股向善的力量。该小组在 2019 年的报告中得出结论

<sup>22</sup> 国际电信联盟，《衡量数字化发展：2019 年事实与数字》，(日内瓦，2019 年)。

认为，有必要把重点放在能够起到以下作用的政策和投资上，即帮助人们利用技术建设更美好的生活和一个更和平、更加充满信任的世界。为执行该小组建议而拟订的路线图将在经改进的全球数字合作架构中纳入人权方面的价值观和考虑因素。

47. 可以利用数字技术的进步来最大限度地扩大和平惠益，实现《宪章》、《世界人权宣言》和《2030年议程》的目标，同时减少意外后果和恶意使用。需要就使用数字技术制定新的法律和道德标准，以促进信任、和平与稳定。这些标准必须基于为保护和尊重人权、和平与安全提供框架的国际商定文书。

## F. 气候变化及和平与安全

48. 今天，和平面临着一个新的威胁，即气候紧急情况，它是一个正在不断加剧的问题。<sup>23</sup> 世界气象组织在《2019年全球气候状况声明》中强调，过去五年是有记录以来最热的五年；海平面正处于人类历史上的最高水平；生物多样性正在萎缩；干旱的发生率正以惊人的速度上升；与气候有关的灾害正变得更加频繁和剧烈。气候变化的规模意味着它的影响远远超出自然环境，并越来越影响到人类系统。虽然气候变化和环境退化很少直接引发冲突，但它们与其他因素的相互作用可使已知的不安全风险加倍。

49. 这并不是发生在某个遥远未来的情形。对于世界各地的数百万人来说，这是他们日常生活的一部分。在萨赫勒和非洲之角的部分地区，气候变化使水资源储量枯竭，生产用地减少，对土地和资源的竞争正在严重考验现有的和平解决争端机制。在乍得湖流域和中美洲一些地区，谋生机会的每况愈下，使有组织犯罪集团或(就乍得湖而言)极端主义团体招募成员变得更加容易。在非洲、中东和南亚，缺水加剧了社区间和国家间现有的紧张关系。

50. 在机构和社区无法应对气候压力或吸收冲击的情况下，气候变化对和平与安全产生不利影响的风险最大。在冲突和不安全局势中，深层脆弱性突出，适应能力弱，人们将更强烈地感受到气候变化的影响。冲突可有效加速气候变化和环境退化，这是因为促进包容和公平的气候适应或保护和管理自然资源所必需的结构、系统和机构能力会在冲突中遭到破坏。例如，在世界各地的冲突中，交战各方通过非法采伐为他们的武装斗争供资，但砍伐树木又会严重削弱碳储存能力，使人们失去抵御洪水和山体滑坡的天然屏障。

51. 发展中国家，特别是小岛屿发展中国家，不成比例地面临气候风险。加勒比地区过去每100年发生一次的极端天气现象，现在每十年就发生多次。<sup>24</sup> 预计到2100年，全球平均海平面最多将上升110厘米，因此太平洋岛屿论坛已宣布气候变化是对该区域人民安全、生计和福祉的首要威胁。<sup>25</sup> 在非洲，2018年

<sup>23</sup> 安东尼奥·古特雷斯，联合国秘书长，“2019年秘书长致辞”，2019年9月21日。

<sup>24</sup> Hans-Otto Pörtner 等编，《气候变化中的海洋和冰冻圈：政府间气候变化专门委员会特别报告》（政府间气候变化专门委员会，2019年）。

<sup>25</sup> 同上。

期间有 2 900 万人因天气冲击和极端气候而陷入严重的粮食不安全状况。<sup>26</sup> 到 2050 年，不断恶化的气候变化影响可能迫使南亚、拉丁美洲和非洲各国的 1.4 亿多人流离失所。<sup>27</sup>

52. 不同的社会和经济群体所受到的影响不均。贫困人口和其他弱势群体——包括土著人民和小田主——更易受到气候变化的影响，他们的应对能力也更弱。对农业、渔业和其他生态系统相关服务的依赖增加了生计风险，而贫困使得因气候变化而加重的疾病和健康问题变得更加棘手。妇女面临更多风险，这主要是因为性别不平等影响了她们适应气候变化挑战的能力。残疾人的处境也很脆弱，他们通常是社会中最贫穷的成员，无法获得适应气候变化影响所需的资源和知识。

53. 展望未来，气候变化也可能成为一个导致不稳定的地缘政治因素。融化的冰盖正在开辟新的航线和获取自然资源的途径，在海洋问题上本来就存在分歧的各国之间的紧张关系可能会随之加剧。如果管理不当，全球能源向气候友好型经济的转型可能会扰乱就业、食品价格和能源市场，从而可能破坏整个地区的稳定。

54. 近年来，安全理事会多次承认气候变化与安全之间的联系，包括在西非和萨赫勒、中非和非洲之角局势的背景下作出这一承认。2009 年，大会在第 63/281 号决议中要求编写一份关于气候变化及其可能对安全产生的影响的综合报告。同样，经济及社会理事会和建设和平委员会已将气候安全挑战列入联席会议议程。

55. 应对像气候变化这样复杂而严峻的和平威胁，没有模板解决方案。最可行的长期选择是从全面执行 2015 年在《联合国气候变化框架公约》下通过的《巴黎协定》着手，落实雄心勃勃的气候行动。但与此同时，随着气候变化的发展，它的影响将继续扩大。对冲冲突敏感的适应和复原力建设是有效预防和维持和平的重要基石。必须采取短期与长期行动相结合的、不让任何一个人掉队的真正统筹办法，以指导应对气候变化及其他潜在不稳定因素的集体努力，并促进协调一致的风险预防、预警和转型适应。

## G. 裁军和军备管制

### 常规武器和减轻武装冲突的人道主义影响

56. 在世界许多地方，军事化程度越来越高，显而易见。自冷战结束以来，经通货膨胀调整后的美元全球军事开支增加了一倍多。2018 年估计为 1.822 万亿美元，比 1998 年冷战后的低点高出 76%。自 2000 年代初以来，主要武器的国际转让稳步上升，包括在受冲突影响的地区。

57. 今天，全世界流通的小武器超过 10 亿件，其中四分之三在平民手中，绝大多数没有许可证。对小武器及其弹药监管不足会造成不安全、伤害平民、助长侵犯人权行为、阻碍人道主义行动并助长性别暴力。涉及小武器的武装暴力使社区分裂，破坏发展，包括获得基本社会服务，并损害经济增长和投资。

<sup>26</sup> 粮食安全信息网，《2019 年全球粮食危机报告：联合分析，完善决策》(2019 年)。

<sup>27</sup> Kumari Rigaud 等人，《风潮：为国内气候移民活动做准备》(华盛顿特区，世界银行，2018 年)。

58. 在这方面，令人鼓舞的是，人道主义裁军领域继续取得重要进展。几类最令人震惊的常规武器具有固有的不相称的影响，或造成不可接受的伤害，已经受到管制、限制或彻底禁止。其中包括燃烧武器-杀伤人员地雷和集束弹药。根据《武器贸易条约》规定，在批准武器出口之前进行强有力的风险评估，有很大的潜力来遏制武器流向有可能被用于违反国际人道主义法、国际人权法或严重性别暴力行为的地方。如果武器和弹药(包括其零部件)有被用于实施或助长违反国际人道主义法、国际人权法、严重性别暴力行为或暴力侵害儿童行为的极大风险，则授权出口这些武器和弹药尤其成问题。

59. 需要做更多工作，充分发挥全球透明度和建立信任机制的潜力，以期促进就常规武器管制和在全球一级削减军事开支达成协议。管制常规武器及其弹药不仅仅是解决库存问题。从制造到边境控制，从预防犯罪到减少社区暴力，所有层面都需要以包容、综合和参与的方式加以解决，包括在国家和次区域层面。

#### 核武器及其他大规模毁灭性武器

60. 核武器仍然是现存最具破坏性的武器，对地球构成生存威胁。进一步使用这种武器的人道主义和环境后果将是灾难性的。在整个冷战期间，制定了多边、诸边和双边文书框架，<sup>28</sup> 以降低核战争风险，并为实现无核武器世界采取渐进和不可逆转的步骤。核武器的总数大幅度减少——从 1986 年高达大约 7 万枚，减少到今天的大约 1.4 万枚。<sup>29</sup>

61. 然而，近年来，进展已经停止。在某些情况下，情况正好相反。无论是有意、无意还是误判，使用核武器的前景都高于冷战结束以来的水平。《美利坚合众国和苏维埃社会主义共和国联盟限制反弹道导弹系统条约》和《美利坚合众国和苏维埃社会主义共和国联盟关于消除两国中程和中短程导弹条约》的终止，<sup>30</sup> 除掉了制约核战争的重要因素。倘若所谓《美利坚合众国和俄罗斯联邦关于进一步削减和限制进攻性战略武器措施条约》(《新裁武条约》)<sup>31</sup> 不延长，它将在 2021 年到期，核武库就没有了任何限制。

62. 现在，拥有核武器的国家之间又出现了新的竞争。与冷战时期的数量军备竞赛不同，可以说存在着质量军备竞赛，因为核武库正在以创造新能力和军事任务的方式进行现代化。这其中包括研制或部署新的和潜在的破坏稳定的核武器和远程运载系统，包括为战场使用或躲避防御系统而设计的系统。

63. 许多区域争端涉及核层面，包括拥有核武器的国家支持对立方的冲突。区域扩散挑战依然存在，特别是在朝鲜半岛。弹道导弹越来越多地扩散到容易发生危

<sup>28</sup> 见 [www.armscontrol.org/treaties](http://www.armscontrol.org/treaties)。

<sup>29</sup> Hans M. Kristensen 和 Matt Korda, “Status of world nuclear forces”, Federation of American Scientists, 2019 年 5 月。

<sup>30</sup> 见 <https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/101888.htm>，以及美利坚合众国国务卿 Michael Pompeo, “U.S. withdrawal from the INF Treaty on August 2, 2019”，2019 年 8 月 2 日新闻稿。

<sup>31</sup> 2010 年 4 月 8 日条约在布拉格签署；批准后，2011 年 2 月 5 日生效。

机的地区，进一步加剧了对和平与安全的威胁。伊朗伊斯兰共和国核计划联合全面行动计划是对不扩散和地区安全的重要贡献。中东国家在联合国内就核武器和其他大规模毁灭性武器开始对话，有可能促进持久和平、军备控制、建立信任和政治和解。必须重新承诺实现彻底消除核武器的共同愿景，加快履行过去的承诺。

64. 生命科学的进步促使人们越来越关注生物武器的潜在用途。在缺乏基于条约的全球核查机制的情况下，尽管资源有限，但联合国秘书处对指称的使用进行调查的现有授权(大会第 42/37 C 号决议)仍然是一条中心防线。最近违反禁止使用化学武器的规定，对平民以及区域安全和全球裁军和不扩散制度构成严重威胁。

#### 新武器技术的发展

65. 人工智能的发展是军事上对致命自主武器兴趣与日俱增的驱动力之一。<sup>32</sup> 虽然技术进步可能能够提高某些武器的准确性并减少附带伤害，但机器无法可靠地做出符合区分、相称和预防等法律原则的决定。<sup>33</sup> 任何武器系统都不能按照人道主义原则发挥这一作用，因为国际人道主义法的适用取决于人的判断和问责。许多技术进步，特别是那些导致武器系统更大自主性和远程操作的技术进步，也可能造成无伤亡战争的印象，降低使用武力的门槛。

66. 常规武装弹道导弹在许多国家和一些非国家行为者的武库中普遍存在，作为区域轰炸武器，通常针对城市。超声速滑翔飞行器是一种先进的远程可操纵打击武器，其发展很有可能引发新的军备竞赛，损害国家间的战略关系。这种武器会削减高压情况下的决策窗口，导致误判或错误。因这种系统是否携带常规或核有效载荷模糊性不清，而加剧这一问题。

67. 空间技术的进步正在促进人类生活的各个领域。然而，民用和军用对外层空间的依赖日益增加，这给武装部队抵御相关风险和脆弱性带来了压力。虽然我们尚未目睹外层空间的直接军备竞赛，但各种类型的破坏性和破坏能力正在几个国家得到发展。越来越多的国家进行了反卫星导弹试验，就证明了这一点。在缺乏国际规范的情况下，近期部署具有潜在双重用途的能力，如会合和近距离作战以及主动清除碎片，会加剧不信任，并可能成为武器化的进一步驱动力。

68. 导弹技术发展给危机管理、保护平民和实现更广泛的裁军目标带来了新的挑战，特别是考虑到缺乏具有普遍法律约束力的使用安排。特别是在核裁军进程的背景下，有必要重新参与并高度重视解决与导弹有关的问题。此外，所有国家紧

<sup>32</sup> 联合国立场。见联合国日内瓦办事处主任 Michael Møller “秘书长给致命性自主武器系统领域的新技术问题政府专家组会议的致辞”，2019 年 3 月 25 日；更有力的措辞，联合国秘书长称，致命自主武器“政治上不可接受和道义上令人厌恶”呼吁根据国际法给予禁止(见 Nina Werkhäuser, “UN impasse could mean killer robots escape regulation”, Deutsche Welle, 2019 年 8 月 20 日)。

<sup>33</sup> 瑞士, “Practice relating to rule 1 on the principle of distinction between civilians and combatants”, 红十字国际委员会, 国际人道主义法, 第二卷(实践数据库, 见 <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home>。

急努力维护外层空间作为一个和平领域，没有武器化和敌对行为，仍然符合人类的共同利益。

69. 至关重要的是，就应适用于武器自主的高定限制达成共识，并更广泛地考虑将自主和人工智能引入其他军事系统的影响，以及如何实现有效治理和减少风险。近期内，在大会主持下制定的建议，旨在建立国际信任和在使用网络空间方面承担更大责任，为会员国提供了重要指导。

#### 四. 意见：集体行动的当务之急

70. 本报告中确定的挑战是重大的，包括(a) 气候变化——这是前所未有的，需要立即采取行动；(b) 核竞争，这一问题正在重新出现，使达成新武器技术治理框架的可能性进一步复杂化；(c) 各国内部日益加剧的不平等渗透到生活的各个方面，扼杀机会，有可能加剧性别和财富差距，阻碍可持续发展目标的实施，并影响对包括联合国在内的机构的信任。

71. 这三个挑战与武装冲突和暴力以及本报告审查的其他趋势之间的相互作用，造成了复杂危险的组合，甚至在全球流行病增加之前，例如 2019 冠状病毒病。应对措施将需要所有国家和社会之间新形式的合作，其根本是相互尊重，共同将人民福祉和安全置于协调努力的中心，以及具有紧迫感。应对或扭转当今最大全球挑战的时间是有限的。

72. 75 年前，在一个远不如今天全球化和相互关联的世界，《联合国宪章》的起草者没有机会询问是否需要一个多边体系。他们明白，集体决策和持续对话对于避免另一场全球战争至关重要。考虑到新的全球和平与安全框架，他们敢于设想一个合作更有利于建设和平社会、促进人权和实现人人享有可持续发展的体系。

73. 然而，在许多情况下，多边行动没有达到预期。《联合国宪章》序言和第一章就多边体系的目标达成了广泛一致，但却没有就实现这些目标的方法达成共识。各国对《联合国宪章》秉持的原则有不同解释。加剧这种长期分歧的，是新的地缘政治紧张局势，这加深了各国之间和安全理事会内部的分歧。这些分歧阻碍了合作，侵蚀了既定条约，促使一些国家规避规范。

74. 和 1945 年一样，我们这一代人不能质疑多边体系的必要性。唯一的选择是，是否有共同决心，共同努力改进现有制度；还是把这项工作留给下一代，让他们承担后果。

75. 过去的 75 年令人鼓舞。非殖民化开始了纠正历史不公正的进程，释放了巨大的人类潜力。人权框架方面的进展，包括妇女、儿童、难民、土著社区和残疾人的权利，在覆盖范围和对人类生活的影响方面是无与伦比的。联合国的参与——包括在大会和安全理事会授权的情况下——帮助许多国家解决了冲突，从冲突中恢复，应对了暴力极端主义的威胁，建设了更加和平的社会。虽然暴力仍然是许多地区的现实，但国际社会在预防武装冲突和在冲突出现时作



出反应、在实地提供紧急人道主义援助，以及解决难民和其他被迫流离失所者的困境方面已经变得更好了。

76. 随着《可持续发展目标行动十年》的启动，联合国重申将兑现承诺，支持实施《2030 年可持续发展议程》。鉴于预防冲突、危机和人类苦难是联合国工作的核心，和平外交的激增仍然是实现变革性可持续发展目标的一个重要因素。

77. 联合国与区域和次区域组织的伙伴关系在规模和实质上都有所扩大，并取得了显著进展，特别是在预防、管理和解决非洲冲突方面。

78. 《巴黎协定》是一项重要外交成就。它的实施将需要高度的信任和决心。第 26 届联合国气候变化框架公约缔约方会议需要展示前所未有的雄心。

79. 2020 年不扩散核武器条约缔约国审议大会是缔约国确保条约能够实现其根本目标——防止核战争和促进消除核武器——的一个机会。在取得成就的基础上，同时不忽视会员国面临的最大威胁，需要就实现《联合国宪章》所载目标的最佳方法紧急达成新的共识。当今最紧迫的问题是不尊重边界，四分五裂。这需要联合应对。

80. 全球社会从未像现在这样复杂和相互依赖。政府间框架的两侧是区域和次区域对应机构。城市正在成为声音响亮的地方行为者，渴望跨境合作，应对共同挑战。青年和妇女一直站在呼吁改变治理、优先事项和伙伴关系的全球呼声的前列。他们要求让他们一起参与建设未来，而非为他们创造未来。事实证明，他们是预防冲突和危机、建设和平和维持和平、促进人权和可持续发展，以及促使人们关注气候紧急情况的重要行为者。私营部门的规模和影响力也在扩大，成为全球事务中的一个重要因素。

81. 在这样的背景下，国际合作必须超越国家，跨越国界、部门和世代。如要成功，就要努力包括民间行为者、民间社会和私营部门，立足于妇女、青年和残疾人等各阶层的充分和有意义的参与。用适合 21 世纪的解决方案应对当今前所未有的挑战，需要扩展想象力和创新的范围。正如纳尔逊·曼德拉和平峰会通过的《政治宣言》所呼吁的那样，在决定青年未来的问题上，倾听青年的要求(大会第 73/1 号决议)，是当务之急。

82. 信任是集体行动的先决条件。然而，每当共同规范被打破，承诺仍未兑现，信任就会被侵蚀。在这一紧张局势加剧、出现新的威胁和焦虑的时刻，别无选择，只能回到全球集体安全体系的基础上，维护《联合国宪章》的宗旨、原则和中心任务，特别是因为它们关系到预防这一首要目标。遵守《联合国宪章》仍然是集体应对当前全球挑战、实现《可持续发展目标行动十年》的目标，以及在联合国开始其未来几十年在共同未来方面取得进展的最有效方式。