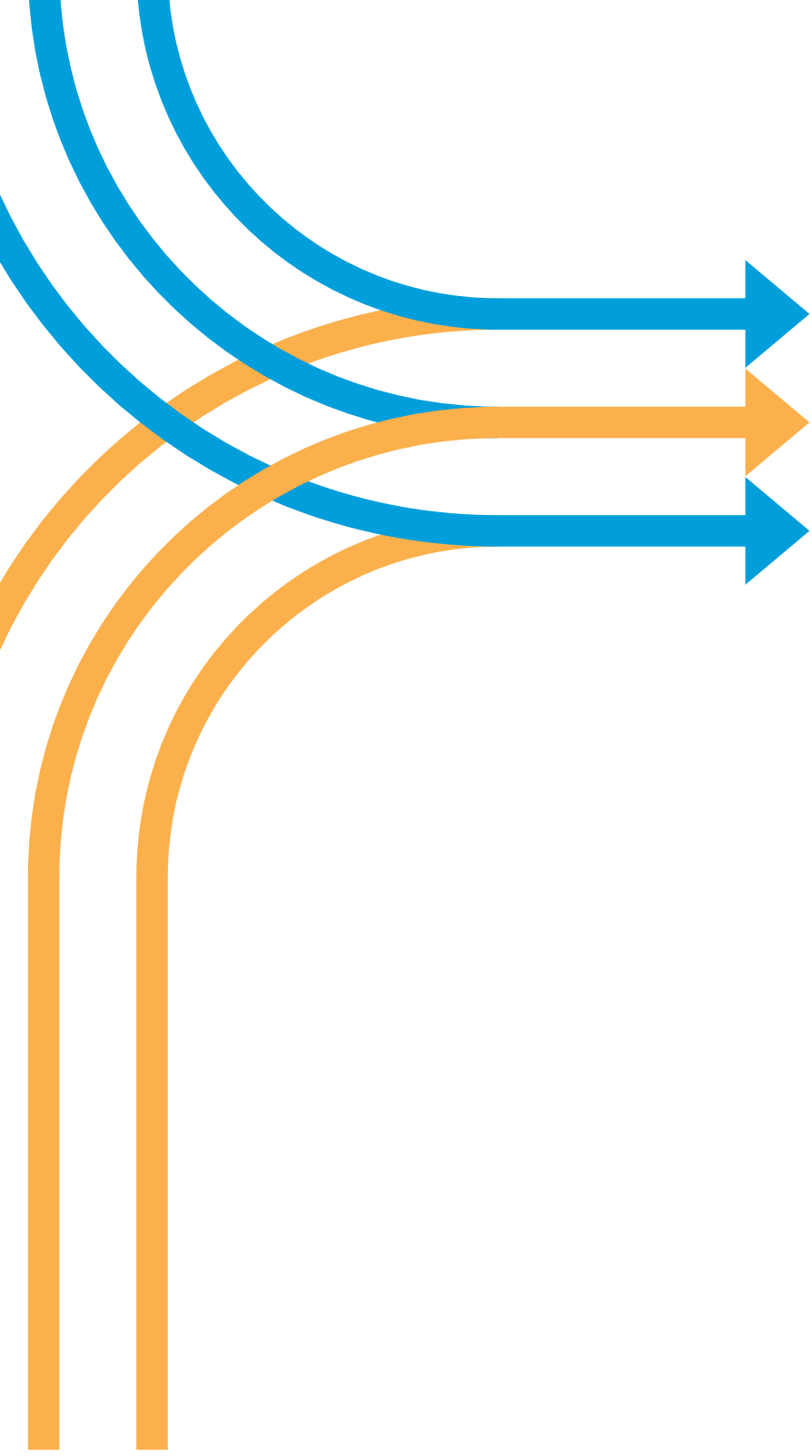
我们的共同议程

秘书长的报告

联合国



我们的共同议程

秘书长的报告

联合国

版权：

我们的共同议程
联合国出版
New York, NY 10017, United States of America

版权©2021联合国
保留所有权利

未经出版方书面许可，不得以任何电子或机械形式或方式，包括影印、录制或任何已知或待发明的信息存储和检索系统，复制或传播本出版物全文。

如欲了解包括附属权在内的权利和许可信息，请联系：
United Nations Publications
405 East 42nd Street, S-09FW001
New York, NY 10017
United States of America

电子邮件： permissions@un.org；**网站：** http://shop.un.org

如欲转载节选内容或影印本出版物，请联系：
版权结算中心 www.copyright.com

eISBN: 978-92-1001017-7

设计和制作：
联合国日内瓦办事处会议管理司
联合国纽约总部全球传播部
联合国纽约总部大会和会议管理部

资料来源：
本出版物中使用的所有照片均来自联合国秘书处和其他联合国实体。
除非另有说明，本出版物中使用的所有数据均来自联合国。

封面： 妇女署/Paola Garcia

摘要

我们正处于历史转折的紧要关头。

在我们自第二次世界大战以来遭遇的最大共同考验中，全人类面临一个严峻而紧迫的抉择：是走向崩溃，还是取得突破。

2019冠状病毒病(COVID-19)正在颠覆我们的世界，威胁我们的健康，摧毁经济和民生，加剧贫困和不平等。

冲突继续肆虐并恶化。

气候变化带来的灾难后果——饥荒、洪水、火灾和酷热——威胁我们自身的生存。

对世界各地的数百万人来说，贫困、歧视、暴力和排斥正在剥夺他们获得基本生活必需品的权利：健康、安全、抗病疫苗、清洁饮水、盘中餐食或上学机会。

人们正在日益背弃相互信任和团结互助的价值观，而这些价值观正是我们重建世界、为民众和地球确保一个更美好、更可持续的未来所需要的。

人类福祉——乃至人类自身的未来——有赖于团结一致，作为一个全球大家庭共同努力，实现共同目标。

为人民，为地球，为繁荣，为和平。

去年，在联合国成立七十五周年之际，会员国一致认为，我们的挑战是相互关联的，跨越国界和所有其他界线。唯有通过重振多边主义并以联合国为中心开展我们的各项工作，采取同样相互关联的对策，方能应对这些挑战。

会员国请我报告推进我们的共同议程的建议。本报告就是根据这一要求提出的。

在编写报告过程中，我们广泛听取了各利益攸关方，包括会员国、思想领袖、青年、民间社会和联合国系统及其许多合作伙伴的意见。

一个讯息振聋发聩：我们今天是作出选择，还是不作出选择，结果可能截然不同：进一步走向崩溃，或者取得突破，走向更绿色、更美好、更安全的未来。

是否作出选择，取决于我们自己；但机不可失，时不再来。

这就是为什么我们的**共同议程**首先是一项行动议程，旨在加快执行包括可持续发展目标在内的现有协议。

第一，**现在是时候重新拥抱全世界大团结**，找到为共同利益共同努力的新途径。这必须包括一项全球疫苗接种计划，让仍然得不到COVID-19疫苗这一基本救命措施帮助的数百万人接种疫苗。此外，还必须包括紧急、果敢步骤，应对正在毁掉地球的气候失调、生物多样性丧失和污染这三重危机。

第二，**现在是时候重续政府与民众之间和社会内部的社会契约**，以重建信任，拥抱全面的人权愿景。民众需要在日常生活中看到成果。这必须包括妇女和女童的积极平等参与，没有她们，就不可能建立有意义的社会契约。还应包括得到更新的治理安排，以提供更好的公益物，开启新时代，提供全民社会保障、健康覆盖、教育、技能、体面工作和住房，到2030年作为一项基本人权普及互联网。我邀请所有国家开展包容各方、切实有效的全国协商，倾听民声，让所有公民都能为构想国家未来发声建言。

第三，**现在是时候**捍卫围绕事实、科学和知识达成有实证依据的共识，**消除困扰我们这个世界的“信息疫情”**。“对科学的讨伐”必须终止。所有政策和预算决策都应依据科学和专业知识，我呼吁制定一项促进公共信息诚实度的全球行为守则。

第四，**现在是时候纠正在经济繁荣和进步的计量办法中存在的一个显眼盲点**。当以牺牲人类和地球家园为代价换取利润时，我们看到的就不是经济增长的全部真实成本。按照目前的计量方法，国内生产总值未能反映出一些商业活动对人类和环境造成的破坏。我呼吁采取新的计量方法来补充国内生产总值，让人们能够充分了解商业活动的影响，明白我们如何能够而且必须更好地维护我们的人民和地球家园。

第五，**现在是时候谋划长远之计，为青年和子孙后代交付更多成果，为未来挑战作出更好准备**。我们的共同议程所提建议包括在联合国内外与青年进行有意义、多样化、有成效的接触，包括为此提高政治代表性，改革教育、技能培训和终身学习。我还提出一些建议，如重新确立托管理事会的使命、设立未来实验室、发表子孙后代问题宣言、任命联合国特使，以图确保政策和预算决策考虑到对子孙后代的影响。我们还需要进一步做好防范和应对重大全球性风险的准备。联合国需定期发布战略远见和全球风险报告，我还提议设立一个应急平台，以应对复杂的全球危机。

第六，**现在是时候以联合国为基石，建立更强大、更为网络化、更具包容性的多边体系**。有效的多边主义有赖于一个有效的联合国，一个能够在践行其宪章宗旨和原则的同时适应全球挑战的联合国。例如，我提议制定新的和平纲领，就外层空间开展多利益攸关方对话，商定全球数字契约，每两年召开一次二十国集团成员和经济及社会理事会成员、秘书长和国际金融机构负责人峰会。自始至终，我们都需要所有相关利益攸关方更强有力地参与，我们还将争取设立地方和地区政府问题咨询小组。

七十五年来，联合国把全世界召集到一起，应对全球性挑战：从冲突和饥饿，到消灭疾病，到外层空间和数字世界，再到人权和裁军。在这个充满分歧、分裂和不信任的时代，如果我们要为所有人确保一个更美好、更绿色、更和平的未来，我们比以往任何时候都更需要这个平台。根据本报告，我将请一个由前国家元首和政府首脑领导的**高级别咨询委员**会确定最需要改善治理的全球公益物和其他有共同利益的领域，并就如何实现这一目标提出备选方案。

本着这一精神，我提议召开一次**未来峰会**，就我们的未来蓝图和我们今天可为实现蓝图采取的行动，铸就新的全球共识。

人类已经一次又一次地显示，只要我们共同努力，就有能力取得辉煌成就。本共同议程是我们的路线图，指引我们重拾这一积极精神，着手重建我们的世界，修复彼此间的信任，我们在当下的历史时刻尤其迫切需要这种信任。

现在是我们团结所有人，共同踏上下一步征程，为所有人造福的时候了。

© 联合国照片/Eskinder Debebe

12项承诺下的关键提议

摘自《纪念联合国成立七十五周年宣言》

所有拟议行动都与可持续发展目标对接，并旨在加快实现这些目标。

1. 不让任何一个人掉队

- 重续以人权为基础的社会契约
- 新时代的全民社会保障，包括卫生保健和基本收入保障——帮助40亿未受到保护的人
- 促进**适当住房、教育和终身学习以及体面工作**
- **数字包容**
- **2025年社会问题世界峰会**
- 确定对国内生产总值的补充计量方法

2. 保护我们的地球

- 在2023年全球盘点前召开领导人会议
- 承诺实现1.5摄氏度目标和到2050年或更早实现净零排放
- **气候紧急情况**宣言，以及享有健康环境的权利宣言
- **向发展中国家提供一揽子支持**
- 适应变化和提高韧性的措施
- 2021年后不再产煤，逐步取消化石燃料补贴
- 在**搭建经济模型时考量环境因素**、完善碳定价机制、促进金融行为体作出可靠承诺
- **2020年后的生物多样性框架**
- **变革粮食体系，**加强可持续性、改善营养、促进公平
- 大会采取行动，应对**气候变化对领土造成的威胁**，防止因环境原因导致的流离失所，并为此种情况提供保护和解决方案

3. 促进和平、防止冲突

- 制定新的和平纲领，实现下列目标：
  - 降低战略风险（核武器、网络战、自主武器）
  - 增强国际前瞻力
  - 调整针对各种暴力形式的应对措施
  - 投资于预防工作和建设和平，包括建设和平基金和建设和平委员会
  - 支持区域预防工作
  - 将妇女和女童置于安全政策的中心位置
- **和平、安全、可持续地利用外层空间，**包括为此举行关于外层空间的多利益攸关方对话

4. 遵守国际法、确保维护正义

- 将人权当作**解决问题**的措施，包括为此制定全面的反歧视法并促进各方参与
- 将**人权**适用于网络空间、前沿问题和新技术
- 将互联网作为一项人权加以普及
- 为人权机制提供更加可持续的财政根基
- **人人拥有法律身份**、消除无国籍状态、保护境内流离失所者、难民和移民
- 新的**法治**愿景
- 发展和有效实施国际法的**全球路线图**

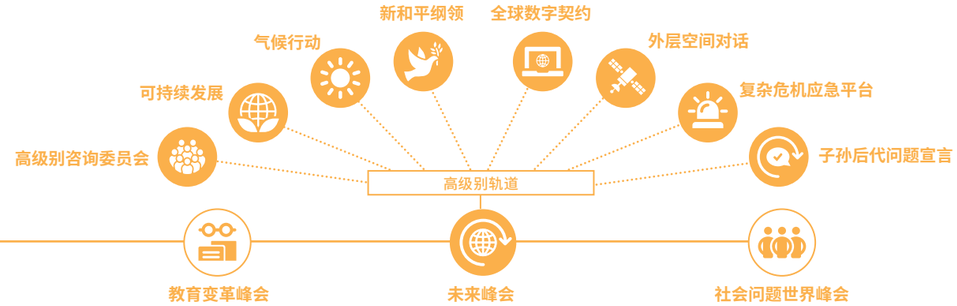
5. 将妇女和女童放在中心位置

- 废除包含性别歧视内容的法律
- 促进性别均等，包括为此设置配额和采取**特别措施**
- 促进妇女融入经济生活，包括投资于照护经济和支持女企业家
- 倾听**年轻妇女**的意见
- 根除对妇女和女童的暴力行为，包括为此实施应急计划

6. 建立信任

- **制定全球行为守则，促进公共信息诚实度**
- 改善人们与**公共机构接触和获取基本服务**的体验
- 开展包容各方的**全国倾听和“畅想未来”活动**
- 根据《联合国反腐败公约》，采取行动打击**腐败**行为
- 改革**国际税收制度**
- **建立旨在促进金融廉洁和应对非法资金流动的联合机制**

拟议的关键时刻



7. 加强数字合作

- 制定一项全球数字契约，实现下列目标：
  - 让**所有人**、包括让所有学校**接入互联网**
  - 避免互联网碎片化
  - 保护数据
  - 将人权适用于网络空间
  - 实行针对歧视和误导性内容的问责标准
  - 加强对人工智能的监管
  - 将数字公域作为全球公益物

8. 对联合国进行升级改造

- 成立由前国家元首和政府首脑领导的改善全球公益物治理高级别咨询委员会
- 实施**以人为本**的全系统政策，并考虑到年龄、性别和多样性
- 在《七十五周年宣言》和我们的共同议程基础上，开展更多倾听、参与和协商活动（包括以数字方式）
- 到2028年在联合国系统内实现**性别均等**
- 重启秘书长的**科学咨询委员会**
- 弹好联合国2.0“**变革五重奏**”，包括创新、数据、战略前瞻力、成果导向和行为科学

9. 确保可持续融资

- 二十国集团、经济及社会理事会、秘书长和国际金融机构负责人每两年召开一次峰会，力求加强全球经济的可持续性、包容性和韧性，实现下列目标：
  - 支持**加大对可持续发展目标的投资**，包括建立**最后一英里联盟**，帮助落在最后面的人
  - 提供更灵活的研发激励措施
  - 解决**债务架构的缺陷**
- 使多边**贸易体系**更加公平且更具韧性，包括振兴世贸组织
- 制定新的商业模式
- 改进**联合国预算流程**

10. 促进伙伴关系

- 联合国与所有**区域组织**负责人召开年度会议
- 联合国系统、国际金融机构与区域开发银行之间**加强**互动协作
- 与**议会、国家以下各级当局、私营部门**开展更系统的互动协作
- 联合国所有实体分别指定**民间社会协调人**
- 联合国伙伴关系办公室**促进提供信息和加强包容性**，包括确保在线参与

11. 听取青年的意见并与青年合作

青年

- **消除参政障碍**，利用**“青年参政”指数**评估进展
- 设立联合国青年问题办公室
- 在2022年召开教育变革峰会
- 采用**复苏晴雨表**，跟踪青年的职业发展路径和劳动力市场结果
- 建立目标高远的联盟，推动绿色经济和数字经济创造就业

子孙后代

- 在2023年召开未来峰会
- **确保树立长远思维**，包括建立联合国未来实验室
- **代表子孙后代的利益**，为此重新确立托管理事会的使命、发表子孙后代问题宣言以及任命联合国子孙后代问题特使

12. 做好准备

- 建立应急平台，应对复杂的全球性危机
- 联合国每五年发布**战略前瞻力和全球风险报告**
- **开展全球公共卫生工作：**
  - 启动全球疫苗接种计划
  - 增强世卫组织的权能
  - 加强全球卫生安全和防范
  - 使低、中收入国家更快地开发产品及获取卫生技术
  - 实现全民健康覆盖，处理健康的决定因素

目录

一. 敲响警钟 12
A. 摆在我们面前的抉择 14
B. 再续团结情 14
C. 我们的共同议程 18
二. 我联合国人民：重续以人权为基础的新社会契约 22
A. 重续社会契约的基础 22
B. 信任 24
C. 包容、保护和参与 27
D. 对人类和地球至关重要方面的计量和估值 33
三. 子孙后代：塑造未来 38
A. 与当代青年和衷共济 39
B. 与后世后代团结一心 43
四. 大小各国：提供全球公益物和应对重大风险的全球新政 48
A. 保护全球公域和提供全球公益物 48
B. 应对重大风险 64
C. 今后步骤 65
V. 宗旨和原则：使联合国与时俱进 72
A. 对秘书处和联合国系统 72
B. 供会员国审议 77
六. 砥砺前行 82
附件：关于我们的共同议程的协商进程 84

敲响警钟

© 联合国照片/Fahad Kaizer

一. 敲响警钟

1. 七十五年前，世界从一系列灾难性事件中浴火重生：连续两次世界大战、灭绝种族、毁灭性流感大暴发和世界性经济萧条。联合国的创立者们聚首旧金山，承诺使后世免遭战祸；重申对基本人权、人的尊严和价值、男女间及大小国家间平等权利的信念；建立能够维持正义和尊重国际法的条件；促进社会进步和改善生活水平，增进自由。他们相信为建立更美好的世界作出集体努力的重要价值所在，并为此目的创建了联合国。

2. 《联合国宪章》是一项非凡的成就。自1945年以来，国际准则和机构为数十亿人民带来了独立、和平、繁荣、正义、人权、希望和支持。但对其他许多人来说，这些愿望从未完全实现，而且正在日渐衰减。还有太多人被排除在外，无从获得技术和经济转型带来的机会和好处，如果我们不迅速采取行动，这些人将面临黯淡的未来。

3. 2019冠状病毒病(COVID-19)疫情是二战以来前所未遇的挑战，揭示出我们共同的脆弱性和相互关联性。疫情暴露出人权问题并加剧了各国社会中深藏的脆弱性和不平等，加深了人们对机构和政治领导层的失望情绪，因为病毒一直难以根除。我们还目睹了许多疫苗民族主义的实例。此外，离实现期限还剩不到十年时间，可持续发展目标被进一步抛离轨道。

COVID-19的代价

- 2020年全球国内生产总值**估计减少3.5%**。
- 因疫情而**陷入极端贫困的人数达1.24亿**。疫情导致贫困人口激增，还将拉大贫困的性别差距，这意味着陷入极端贫困的女性将多于男性。
- 2020年，世界上近**三分之一**的人(23.7亿)**无法获得足够的食物**——仅一年就增加近3.2亿人。
- 初步估计，由于保健服务短缺和获得食物的机会减少，**儿童死亡率可能增加高达45%**。
- **2020年总工时减少8.8%**，相当于2.55亿个全职工作岗位。
- 行动受限、社会隔离和丧失经济保障等情况，使世界各地**妇女**更易**遭受家庭暴力**。

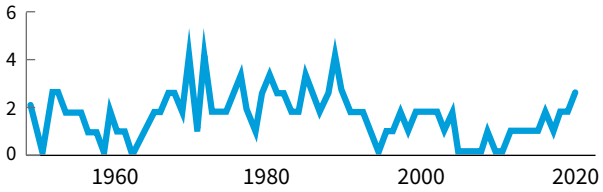
4. 与此同时，这场疫情导致集体行动大幅增加，人们齐心协力应对真正的全球威胁。全世界需要团结起来，生产和分配人人都够用的疫苗。我们认识到国家在解决问题方面发挥重要作用，但也需要行为体网络，其范围远远超出国家，包括城市、公司、科学家、卫生专业人员、研究人员、民间社会、媒体、信仰团体和个人。当我们所有人都面临同一个威胁时，在社会内部和国家之间开展合作、同舟共济是唯一的解决办法。

多边体系取得的成就一瞥

和平

尽管国际紧张局势、冲突和暴力不断，但在以联合国为核心的多边体系帮助下，**避免了第三次世界大战或核浩劫的发生**。

国家间冲突，1946 – 2020年



来源：奥斯陆国际和平研究所，2020年

人权

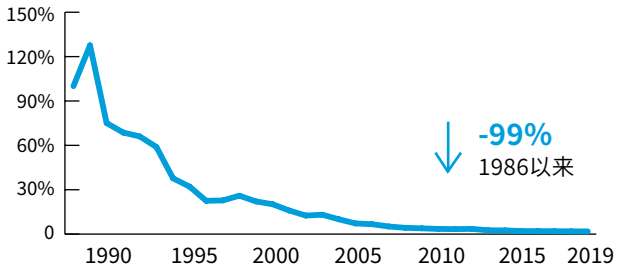
《世界人权宣言》（1948年）帮助确保**数十亿人过上更安全、更长久、更有尊严的生活**。

80%的会员国批准了至少四项核心国际人权条约，所有会员国都批准了其中至少一项条约。

来源：人权高专办，2021年

环境

自《蒙特利尔议定书》通过以来消耗臭氧层的排放，1986年指数=100%



来源：环境署，2021年

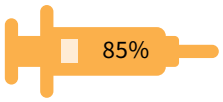
人道主义行动

2020年，联合国与伙伴组织向**25个国家的9 800多万人**提供了人道主义援助。

来源：人道主义事务协调厅，2021年

健康

全球在世卫组织的领导下开展了为期10年的努力，共计接种**5亿多剂疫苗**，最终于1980年正式消灭天花。

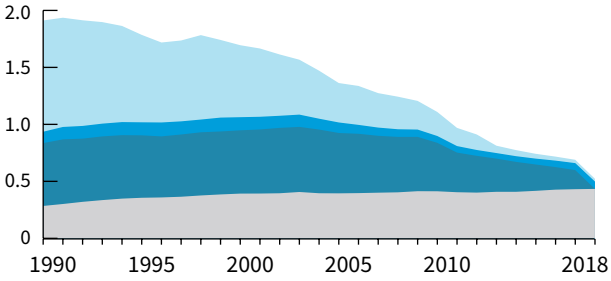


目前，已为全球85%的儿童接种疫苗，预防其患上令人衰弱的疾病。

来源：世卫组织，2020年

消除贫困

极端贫困人口总数（单位：10亿）

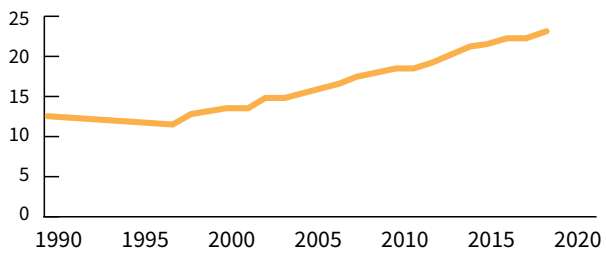


来源：世界银行，2018年

性别平等

90%的联合国会员国批准或加入了《消除对妇女一切形式歧视公约》。

妇女在国家议会席位中的占比（百分比）



来源：统计司，2021年

A. 摆在我们面前的抉择

5. 不要心存任何幻想。如果我们不从涂炭生灵并摧毁民生的失败中汲取教训，COVID-19在未来的挑战面前可能会相形见绌。我们的最佳预测显示，我们面临着一个严峻的抉择：是继续一切照旧，甘冒遭遇严重崩溃和长期危机的风险；还是齐心协力取得突破，建立一个造福人类和地球的国际体系。绝不能无视这些征兆，也绝不能坐失这些良机。

B. 再续团结情

6. 在2020年联合国成立七十五周年之际，世界各国人民表达了对国际合作的信念，同时也对联合国的承诺与其日常生活的现实相脱节表达了关切。会员国在《纪念联合国成立七十五周年宣言》(见大会第75/1号决议)中对此作出呼应，决心信守自己已经作出的承诺，并要求提出建议，以推进我们的共同议程，应对当前和未来的挑战。

7. 本报告力图回应这些呼吁，评估了面对的挑战，并建议采取行动，在已见成效的做法基础上再接再厉，同时改善未见成效之处。自联合国成立以来，多边主义有了长足的发展，而且我们已显示，我们能够携起手来，共同制定集体解决方案。但这种行动还不够频繁，不够有效，方式也不够包容。

8. 本报告的所有提议都取决于**深化团结襄助**。在一个彼此关联的世界上，团结襄助不是施舍慈善，而是常识。这是一项合作原则，因为我们彼此息息相关，任何社区或国家都不能仅凭一己之力应对挑战。它关乎我们对彼此和为彼此承担的共同责任，因为我们有着共同的人性，人人具有尊严，彼此千差万别，能力和需要也各不相同。COVID-19和与变种病毒的赛跑突显了团结襄助的重要性——即便在疫苗接种活动取得很大进展的国家，也是如此。在每个人都安全之前，没有人是安全的。我们的生物多样性也是如此，没有生物多样性我们都无法生存，应对气候危机的行动亦然。在缺乏团结襄助的局面下，我们遇到了一个关键的悖论：国际合作比以往任何时候都需要，但也比以往任何时候都难以实现。

何谓**团结**

团结是一项基本价值观念，“根据这一观念，在应付全球挑战时必须遵循公平和社会公正的基本原则，公平分担费用和负担，确保受到损害或得益最少的人得到得益最多的人的协助”(大会第57/213号决议)。

9. 通过更坚定地致力于团结襄助——在国家一级、代际之间和多边体系中——我们可以避免崩溃的局面，进而取得突破，走向更美好的未来。本报告提出了一条**前进道路**，它以**重续我们的社会契约**为中心，适应本世纪的挑战，考虑到青年和子孙后代，并辅之以一项**全球新政**。

10. 在国家一级确立基于人权的牢固的**社会契约**是我们共同努力的必要基础。社会契约可能未写入任何一份文件，但对人们有着深远的影响，是他们的权利和义务所依赖的基础，影响他们在生活中的机会。它对国际合作也至关重要，因为当国家内部的纽带破裂时，国家之间的纽带就起不了作用。我们在许多国家和区域目睹不平等、不信任和不容忍现象，而这种现象又因COVID-19疫情的毁灭性影响而恶化。由此可见，是时候重续新时代社会契约了。在这个新时代，个人、国家和其他行为体作为伙伴共同努力，建立信任，提高参与度和包容度，并重新定义人类进步。

摆在我们面前的抉择：
遭遇崩溃和长期危机的情景

大流行病置人于死地

- **COVID-19呈地区性流行，并持续变异**
- 较富裕国家**囤积疫苗**，没有公平分配的计划
- **卫生系统**不堪重负
- 对未来的大流行病**毫无防范**
- 多个国家在2030年时比暴发大流行病之前更加贫困

地球不宜居

- 由于人类活动的排放水平维持不变，**全球气温升幅**将在二十一世纪**突破2°C**
- **热浪、洪水、干旱、热带气旋**和其他极端事件在规模、频率和时间上都史无前例，并在以前从未受到影响的地区发生
- **北极**夏季**无冰**；大部分**永冻土消失**，每年都会出现**极端海平面**情况
- 100万个物种**濒临灭绝，生物多样性的丧失不可逆转**
- 超过**10亿人面临危及生命的极端高温**

不平等现象破坏稳定

- **人权**继续**遭到侵蚀**
- **贫困加剧，**大量劳动者失业并失去收入
- 为教育和社会保障制度等公益物提供的资金不足
- **多国暴发抗议，**却常受到暴力镇压
- 技术为分裂推波助澜
- 建立和平办法出新赶不上**新型战争**花样迭出

警示信号

如果发展中国家无法公平地获得COVID-19疫苗，**估计**仅在2021年全球经济就将付出高达**9.2万亿美元**的代价

来源：国际商会，2021年

自1750年左右以来温室气体浓度的增加无疑是由人类活动引起的，并导致了1850年至1900年间约1.1°C的升温。

来源：政府间气候变化专门委员会，2021年

36个低收入国家陷入主权债务困境或面临陷入债务困境的高风险（2021年2月）

来源：经济和社会事务部，2020年

哺乳动物和鸟类中存在多达**827 000种可感染人类的病毒**

来源：国际可持续发展研究所，2021年

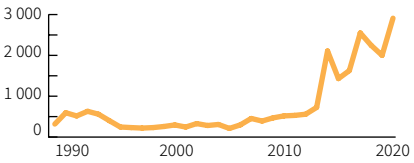
当前的**灭绝率是过去1 000万年中任何其他时刻的10至100倍**

来源：联合国，2019年

到**2050年，**海洋中的**塑料可能比鱼还多**

来源：环境署，2020年

自2010年以来，非国家冲突激增



来源：奥斯陆国际和平研究所，2020年

对多边主义的影响

社会契约瓦解，
地缘政治紧张局势升级

国际机构陷入
资金不足和业绩不佳的循环

青睐**单边主义，**
不愿同舟共济

对于事实、科学或知识无法达成共识

摆在我们面前的抉择：
实现突破的情景，展望更加绿色、安全、美好的未来

可持续恢复

- **广泛、公平地分享疫苗**
- 未来暴发大流行病时，能够在100天内生产出疫苗，并在1年内分配至全球各地
- 处于危机和冲突环境中的民众**有机会获得更好的生活**
- 修订全球债务架构
- 重塑商业激励机制，支持全球公益物
- **推动**解决非法资金流动和避税问题，促进气候融资
- 金融和经济体系**支持更可持续、更具韧性和更加包容的增长模式**

健康人类和健康地球

- 将全球气温升幅限制在1.5°C
- 所有国家和部门到**2050年实现脱碳**
- 为深受气候紧急情况影响的国家提供支持
- 确保向新型劳工生态系统的公正过渡
- 为子孙后代**保留**运作良好的**生态系统**
- 社区具备适应和抗御气候变化影响的能力

信任和社会保障

- **对人权普世性和不可分割性**的有力承诺
- **全民社会保障最低标准，包括全民健康覆盖**
- **全民数字连通**
- **优质教育、技能提升**和终身学习
- 逐步缩小性别、种族、经济和其他方面的不平等
- **在机构及其服务的民众之间**、在社区之间和社区内部**建立平等伙伴关系**，以加强社会凝聚力

希望迹象

通过投资于治理、社会保障、绿色经济和数字化，到2030年使**1.46亿人摆脱极端贫困**（包括7 400万妇女和女童）

来源：开发署，2020年

利用现有技术可减排75%的**甲烷**，并能以零净成本减排多达40%的甲烷

来源：环境署，2021年

相比一切照旧的办法，通过向**低碳、可持续增长**办法转型，到2030年可创造26万亿美元的直接经济收益

来源：联合国，2021年

对多边主义的影响

各国及其他行为体合作解决至关重要的问题，携手开创**多边主义新时代**

国际体系**为所有处于紧急情况的人更快采取行动**

所有行为体对履行承诺**负责**

联合国成为数量更多且日益多样化的行为体开展合作的**可信平台**

11. 在国家一级加强团结的同时，必须对**青年和子孙后代**作出新的承诺——《联合国宪章》开宗明义对他们作出了庄严保证。早就应该与当今青年一代加强团结，他们感到我们的政治、社会和经济制度忽视了他们的现在，牺牲了他们的未来。我们必须采取措施，为他们提供更好的教育和就业机会，在规划设计他们自己的未来方面让他们拥有更大发言权。我们还必须找到途径，有系统地考虑到本世纪预计将出生的109亿人(主要是在非洲和亚洲)的利益：只有我们为他们的长远利益共同思考和行动，我们才能取得突破。

12. 为了支持社会内部和代际团结，我们还需要一项**全球新政**。二十一世纪国际合作的目的是实现一系列重要的共同目标，能否实现这些目标，决定我们人类的福祉乃至生存。特别是，我们需要更好地保护**全球公域**并提供更广泛的**全球公益物**——这些事项造福全人类，不能由任何一个国家或行为体单独处理。其中许多目标(“是什么”的问题)已列入《2030年可持续发展议程》和《纪念联合国成立七十五周年宣言》。我认为，现在是会员国与其他相关利益攸关方一道，通过加强对全球公域和全球公益物的多边治理，为实现这些目标(“如

© 联合国照片/Manuel Elias

何”的问题)制定战略的时候了。此外，我们必须从COVID-19的应对工作中吸取教训，更加有力地应对**重大风险**。

13. 最后，联合国可为各国所用，因为这个组织的目标恰恰是通过合作解决国际问题。**联合国**在全球各地派驻人员机构，其成员具有普遍性，其活动涵盖了各种人类需求。它的基本价值观不是任何区域的专属。事实上，这些价值观见之于世界各地的每一种文化和宗教：和平、正义、人的尊严、公平、容忍，当然还有团结。然而，尽管联合国的基本宗旨和原则历久弥新，但本组织必须随着世界的变化而变化，成为一个更加网络化、更具包容性、更为有效的组织。

C. 我们的共同议程

14. 我们已经绘就了建设更美好世界的蓝图，包括《联合国宪章》、《世界人权宣言》等国际人权文书、《2030年议程》和可持续发展目标、关于气候变化的《巴黎协定》及其他重要文书。这些只是75年来通过艰苦努力制定的许多决议和国际文书中的一部分，是一项重要遗产。我们能够而且必须加以发展，并加倍努力予以执行。

我们的共同议程与**可持续发展目标**之间的关系

《2030年可持续发展议程》和可持续发展目标是我们的共同议程的核心所在。《2030年议程》是为人类、地球、繁荣与和平制订的行动计划，力求使所有人享有人权并实现性别平等。可持续发展目标是整体的，不可分割的，并兼顾了可持续发展的三个方面：经济、社会和环境。因此，本报告中提出的多项行动都旨在加快实现可持续发展目标，特别是考虑到COVID-19大流行在这方面造成的差距和拖延。而为实现可持续发展目标业已开展的行动，反过来也将对执行我们的共同议程起到关键作用。

15. 但是，世界也发生了变化，产生了新需求，需要新的认识和安排来满足这些需求。如果我们要加强团结，为人类和地球实现突破，我们就必须把我们过去取得的最佳成就与最有创造性的未来展望结合起来。本报告建议采取的行动具有紧迫性、变革性，能弥补重大差距。当初，联合国的创立者们走到一起，下定决心使子孙后代免遭战祸，现在，我们同样必须齐心协力，使子孙后代免受战争、气候变化、大流行病、饥饿、贫困、不公正以及我们可能尚未完全预见的一系列风险的影响。这就是我们的共同议程。

二

我联合国人民：重续以人权为基础的新社会契约

© 联合国照片

二. 我联合国人民：重续以人权为基础的新社会契约

16. COVID-19给摆在我们面前的抉择带来了新的紧迫性。甚至在疫情之前，许多社会中的团结精神就已经减弱。在不公平感加剧、民粹主义抬头、兜售简单化解决方案、伪解决方案和阴谋论的内向型民族主义议程兴起的大环境下，治理变得更加困难。民众和为其服务的机构之间日益脱节，许多人感觉被抛在了后面，不再相信这个体系在为他们发挥作用，社会运动和抗议活动增加，由于没有公认的事实和共同的理解而酿成越来越深的信任危机。人们质疑我们共享我们的社会和这个脆弱星球的方式，质疑连接我们的根本纽带，质疑我们与那些持有异见、感到待遇不公或被排除在外的人的接触之道。

17. 这一问题的核心是支离破碎的社会契约：社会内部对人们如何解决共同问题、管控风险、集中资源提供公益物，以及对他们的集体机构和规范如何运作的共识。这些对等规范的确切性质各不相同，但它们是普遍存在的。

何谓**社会契约**

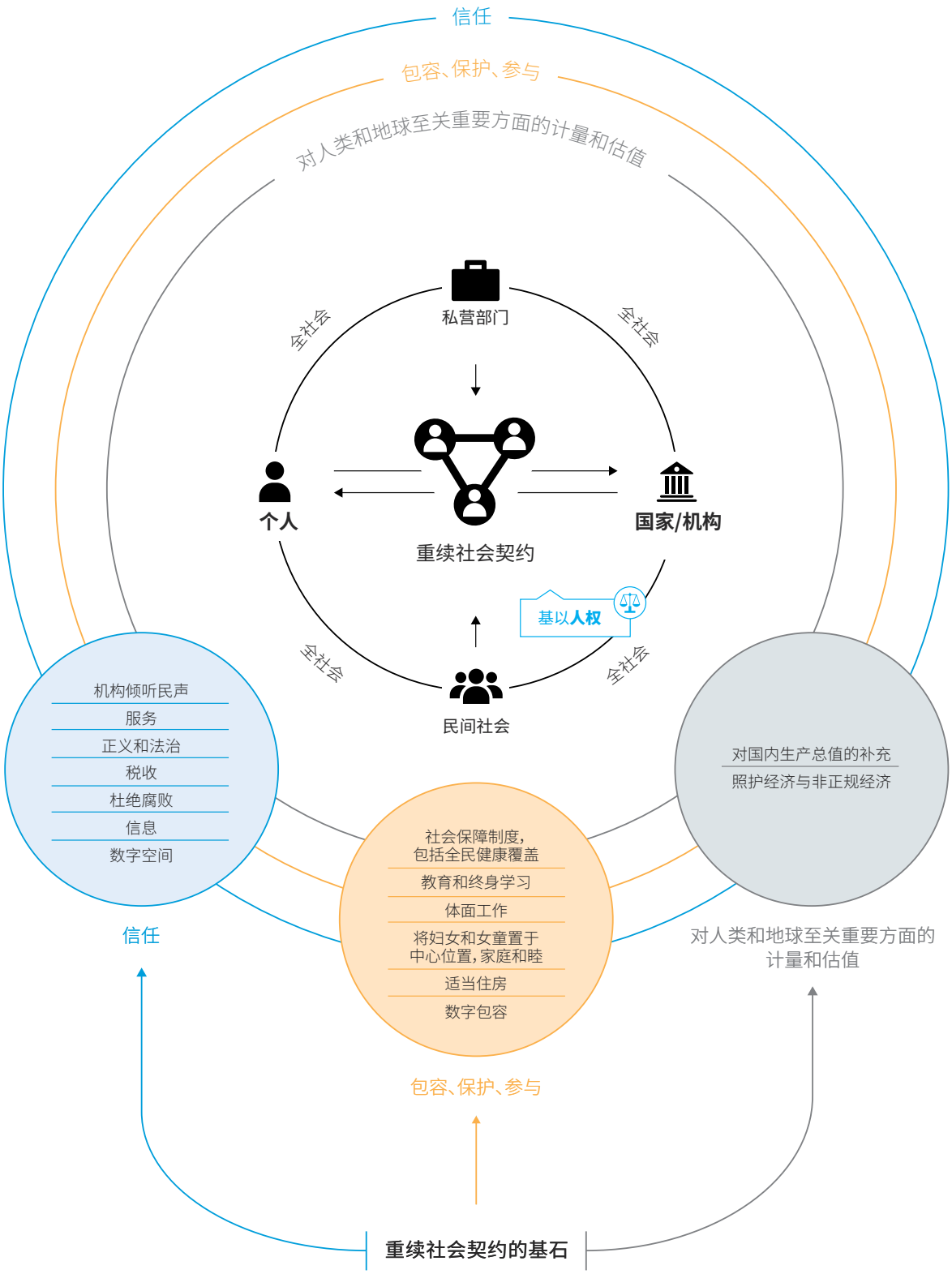
通常认为“社会契约”一词源于西方或欧洲哲学。不过，在非洲、美洲、亚洲和中东等各个地区和各个宗教传统中，都存在着反映民众、家庭、社区和其领袖之间对等义务的相关概念。

18. 社会契约需要不断发展，以适应不断变化的环境。革命、战争、经济崩溃或其他灾难立刻给社会契约带来压力。如果一个社会不能足够迅速地适应，就很容易受到干扰破坏。由于COVID-19，所有国家都经历了环境的剧烈变化。几十年来这是第一次。这一冲击发生时，我们已经在许多方面未能履行对彼此和我们共有的地球的关爱义务。鉴于这次疫情及疫后的情况，我们迫切需要以全面处理人权问题的办法为基础，重续一个新的社会契约，使更多的行为体能够解决日益复杂和相互关联的问题。

A. 重续社会契约的基础

19. 社会契约源于国家以下和国家两级，其确切架构无疑由每个社会决定。然而，任何社会契约也都具有全球层面。所有社会都面临全球压力并受其影响，而各国内部的团结为我们的国际合作提供了基础。因此，我将调动全联合国系统之力，协助各国重续基于人权的社会契约。从我们为共同议程开展的协商情况看，我认为根据二十一世纪的情况重续社会契约有三大基础：**(a) 信任；(b) 包容、保护和参与；(c) 对人类和地球至关重要方面的计量和估值。**这些理念在不同社会、区域和文化中以不同的方式得到阐明，但国际社会通过联合国就这些理念形成了共识，将团结、尊重人权、问责和平等各原则奉为核心原则。《2030年议程》通过承诺不让任何人掉队，切实体现了这些原则。

重续社会契约


信任
包容、保护、参与
对人类和地球至关重要方面的计量和估值
私营部门
全社会
全社会
个人
国家/机构
重续社会契约
基以人权
全社会
全社会
民间社会
机构倾听民声
服务
正义和法治
税收
杜绝腐败
信息
数字空间
信任
社会保障制度，包括全民健康覆盖
教育和终身学习
体面工作
将妇女和女童置于中心位置，家庭和睦
适当住房
数字包容
包容、保护、参与
对国内生产总值的补充
照护经济与非正规经济
对人类和地球至关重要方面的计量和估值
重续社会契约的基石

B. 信任

20. 建立信任和消除不信任——在民众与机构之间，以及社会内部不同的人和群体之间——是我们的决定性挑战。**人际信任和机构信任**都很重要，而且相辅相成，但下述建议主要侧重于后者。在全球各地，对主要机构的信任度已经全面坍塌，原因是这些机构不仅实际上而且在民众看来未能提供服务，未能做到公平、透明和包容，未能提供可靠的信息，未能改变人们的生活。例如，由于公众对政府的不信任和政府对公众的不信任，维持关于COVID-19公共卫生限制措施的共识变得更加困难。相反，对公共机构信任度较高(连同人际信任度较高)的国家在管控疫情方面做得就比较好。我们未来将面临的各种挑战将需要对彼此和我们的机构有类似的信任度，甚至是更高的信任度。

21. 民众希望其意见得到倾听，并参与影响他们的决定。机构可以建立更好的方式来倾听其本应服务的民众，并考虑他们的意见，特别是经常被忽视的群体，如妇女、青年、少数群体或残疾人的意见。作为第一步，我邀请各国政府开展**全国倾听和“畅想未来”活动**。这些活动可以采取数字方式，以确保广度和包容性，但同时采取相应措施，以听到仍处于离线状态的38亿人的声音。我还承诺确保联合国拓展最近在倾听世界各地民众声音、征求民众意见和与民众互动接触方面的创新做法。

22. 不**提供民众最需要的服务**，包括基本服务，会导致不信任，无论机构对公众参与有多开放。在卫生、教育、互联网、安全和儿童保育等**公益物**中，哪些是以公共方式提供，哪些是以私营方式提供，每个社会不尽相同。不过，确保有效性和问责制的监管框架可由国家搭建并不断更新。此外，COVID-19的一个关键教训是，国家作为可靠信息、商品和服务的提供者非常重要，特别是在危机时期。机构可以分析并减少妨碍民众获得服务的行政负担。如果为目前无法接入数字世界的社区提供接入，政府服务的数字化可以提高透明度和可及性。在快速变化的时代，我鼓励在全社会讨论哪些是最必需、最有价值的公益物，什么是确保交付这些公益物的最佳手段，同时铭记公共和私营部门的作用，并立足于可持续发展目标。我还敦促**对公共系统进行投资，确保有高素质的公务员**，公务员是国家和民众发生联系的主要渠道。国际体系需要更好地支持那些缺乏能力和资金进行此类投资的国家。

23. **正义是社会契约的一个基本维度**。在世界各地，由于人们遭遇不平等和腐败现象，并且认为国家及其机构未给予他们公平待遇，不信任现象愈演愈烈。《2030年议程》承诺促进法治和为所有人提供诉诸司法的机会(可持续发展目标的具体目标16.3)，但许多司法系统只服务于少数人。据估计，有15亿人的刑事、民事或行政司法需求未得到满足。他们无法利用法律保护自己免受暴力和犯罪的侵害，保护自己的权利或和平解决纠纷。在一些国家，法律仍然大肆歧视妇女，她们实际上只享有男子四分之三的合法权利。当安全和司法行为体滥用职权并逍遥法外时，不满情绪就会加剧，社会契约就会削弱。民众遭逢的**腐败**行为也加剧了不信任，腐败对女性产生的影响尤其大，加剧了不平等，每年给世界造成数万亿美元的损失。在我们的协商期间，我听到会员国谈到以加强社会凝聚纽带的方式改造司法系统的潜力。为支持将民众置于司法系统中心的努力，我将在可持续发展目标16和2012年《国内和国际的法治问题大会高级别会议宣言》(见第67/1号决议)的基础上，推动**新的法治愿景**。我们将审查我们的法治援助如何能够支持国家、社区和民众重建其社会契约，以此作为保持和平的基础。在这方面，根据《联合国反腐败公约》加快**惩治腐败**的行动也十分重要。

© 开发署

24. **税收**是政府最强大的工具之一，对投资于公益物和激励可持续做法至关重要。各国政府应该考虑利用税收来减少财富的极端不平等。这将是疫情之后一个重要的信号。在这场疫情中，数百万人失去了工作，世界各国政府面临财政空间的萎缩，而亿万富翁的财富却大幅跳涨。随着各国政府将补贴从破坏环境的活动转移到维持和改善环境的活动；对碳排放和其他污染活动征税，而不是对人或所得收入征税；在采掘活动中引入公平的特许权使用费制度；将资源引导到可持续投资领域，税收还可以推动可持续和公正转型。不过，这些改革可能会对不同国家、部门和民众产生不同影响，尤其重要的是确保改革不会造成新的不平等，并补偿和援助任何被认为蒙受损失的人。不同收入类别的国家在国内资源调动方面也面临挑战。解决这一问题是发展筹资的一个组成部分，对支持实现可持续

发展目标的努力至关重要。任何新的征税办法都需要嵌入可持续性原则，同时也要考虑发展中国家的观点和能力。

25. 更广泛地说，需要改革**国际税收制度**，以应对日益增长的跨境贸易和投资以及日益数字化的经济带来的现实，同时解决目前在公平有效地对企业征税和减少有害税收竞争方面存在的缺陷。二十国集团已就新的国际税收架构达成一致，以应对全球化和数字化给税收带来的挑战，并实行全球最低公司税，同时制定了在经济合作与发展组织(经合组织)主持下更广泛实施的蓝图。随着讨论的继续，必须关注所有国家的观点，包括对处于不同发展阶段的国家可能产生的不对称影响。还可以考虑采取措施对数字经济的价值征税，对包括加密货币在内的金融技术创新征税，以及征收数字发展税，让几十年来受益于自由开放互联网的公司作出贡献，帮助仍然无法上网的38亿人实现连通性和建立一个更安全的数字世界。我还提议加强国际合作，以打击逃税和激进避税、洗钱和非法资金流动，包括为此建立一个**新的旨在促进金融廉洁和应对非法资金流动的联合机制**，成员组成以联合国、国际金融机构、经合组织、主要金融中心和专业民间社会组织为中心。机制的作用可以包括通过提供数据和其他信息来促进透明度和问责制，以及促成解决非法资金流动问题的协议。

© 联合国照片/Evan Schneider

26. **互联网**已经像印刷品一样深刻地改变了我们的社会，需要对我们对待知识、传播和社会融合的伦理和思维方式进行深度重塑。数字时代，尤其是社交媒体，在能够提供更易获取的信息以及便利快速传播和查询的同时，也加剧了碎片化和“回音室”效应。客观性，甚至是人们可以渴望查明可获得的最佳事实真相的想法，已经越来越受到质疑。以在相互对立的观点之间左右平衡为目标，可能会以牺牲公正性和证据为代价，从而扭曲公众辩论。制造大规模虚假信息和破坏科学事实的能力，是对人类生存的威胁。在大力捍卫世界各地表达自由权利的同时，我们必须同样鼓励社会**就作为公益物的事实、科学和知识达成**以实证为依据的**共识**。我们必须再度确立撒谎是错误行为的观念。机构可以成为社会的“事实查验者”，遏制虚假信息，打击仇恨言论和网上骚扰，包括对妇女和女童的骚扰。我敦促加快努力，制作和传播可靠和经过核实的信息。联合国在这方面发挥关键作用，并可以在政府间气候变化专门委员会、世界气象组织科学咨询组或联合国COVID-19认证信息举措等模式的基础上继续加强这一作用。其他步骤包括支持公益和独立媒体、监管社交媒体、加强信息自由或信息权法律，以及确保科学和专业声音占据主流地位，例如可以让科学委员会参与决策。可在联合国协助下，与各国、媒体和监管机构一起探讨**促进公共信息诚实度的全球行为守则**。随着近来人们对与技术和数字空间相关的信任和不信任问题出现担忧，现在也是将我们的**数字公域作为一种全球公益物**加以理解、更好规范和管理的时候了(第四章)。

C. 包容、保护和参与

27. 充满活力的社会契约保证人们过上体面生活的条件，不让任何人掉队，使所有人都能像《2030年议程》中承诺的那样参与社会。这意味着采取措施解决歧视问题，确保人权受到保护，民众能够满足基本需要。食物、医疗保健、水和卫生设施、教育和体面工作是基本人权。在我们努力建设一个更绿色、更可持续的未来时，我们必须确保全社会广泛享有机会和人的安全。当有人掉队时，这可能成为社区、民族和宗教内部和之间出现分裂的深层驱动因素，也可能成为国内和国际秩序不稳定的深层驱动因素。

28. 在COVID-19疫情期间，**社会保障体系**已经证明了它们的价值，拯救了生命，支持了整个经济。如果国家提供的社会保障没有激增，经济损失可能会严重得多。之前发生危机时的情况也是如此。我们绝不能失去这种势头。社会保障制度的新时代将为和平社会和其他措施奠定基础，不让任何人掉队，消除极端贫困。我敦促各国按照可持续发展目标的具体目标1.3，加快实现**全民社会保障覆盖**的步骤，包括覆盖目前未受保护的剩余40亿人口。虽然覆盖的类型和方式可能有所不同，但这至少意味着所有人都能获得医疗保健，儿童、无法工作的人和老年人都能获得基本收入保障。如果我们要实现全民覆盖，非正规部门逐步纳入社会保障框架也是至关重要的。为支持这一社会保障新时代，我将请联合国系统与会员国合作，确定在需要时投资于其制度的

资源，包括**备留专项资金和设定**占国内生产总值百分比的**支出目标**、重新分配公共支出、使用行之有效的技术打击腐败和非法资金流动、实施累进制财政政策以及提高预算透明度、参与度和问责制。国际劳工组织(劳工组织)正在探索建立一个全球社会保障基金，可以支持各国随着时间的推移增加用于社会保障的资金水平。国际金融机构和各国努力实现更公平、更可持续的全球经济，并向债台高筑的脆弱国家提供流动性，这也将增加财政空间，确保资金可用于重要的社会方案(第四章)。同样，如果所有捐助者都达到占国民总收入0.7%的官方发展援助目标，许多国家为人的发展包括社会保障提供资金的能力将发生根本性转变。

29. 我鼓励各国就直接呼应社会契约的其他措施达成疫后共识。**教育**(第三章)和技能发展必须更好地支持人们在一生中度过技术、人口、气候和其他转型过程的能力。我敦促正式承认**终身学习**和掌握新技能**的普遍权利**，并通过立法、政策和有效的终身学习制度将其转化为实践。要实现共同繁荣，还需要为所有人提供**体面工作**的机会。随着工作性质和类型的迅速变化，这便需要按照《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》的规定，为所有劳动者提供最低限度的权利和保护，无论他们的就业安排如何。在涉及劳动者的收入、他们的工时以及他们如何应对生病或失业的情况时，劳动者不应承担所有的风险。对绿色、照护和数字经济等最有潜力创造更多、更好就业机会的部门进行投资是关键，可以通过重大公共投资以及与人类发展和福祉相一致的长期商业投资的激励结构来实现。特别是，我们需要制定路线图，使非正规劳动者融入正规经济，并从妇女充分参与劳动力大军中获得益处。按照可持续发展目标的具体目标11.1推进**适当住房**之人权的工作，证明了其在应对这一疫情时采取的公共卫生措施中的价值。为给人们提供栖身之所而采取的出色行动表明，只要有足够的政治意愿，很多事情都能办成。

社会保障投资

- 2020年3月至12月，**亿万富翁的财富增加了超过3.9万亿美元**，而40亿人仍得不到任何形式的基本社会保障。
- **92%的非洲妇女从事非正规经济**。这使得她们被排除在社会保障体系之外。
- **低收入国家将总共需要780亿美元**来建立社会保障最低标准，包括医疗保健，以覆盖其7.11亿总人口。

30. 为了评估在世界努力走出COVID-19实现恢复的过程中作出的这些承诺和取得的这些进展，应考虑在**2025年**举办**社会问题世界峰会**。这将提供一个机会，举行一次不同形式的全球审议，并践行信任和倾听等作为社会契约基础的价值观。峰会成果可能是对1995年《社会发展问题哥本哈根宣言》的更新，涵盖全民社会保障最低标准等问题，包括全民健康覆盖、适当住房、全民教育和体面工作，并为实现可持续发展目标提供动力。

社会保障制度

社会保障制度对于实现可持续发展目标至关重要

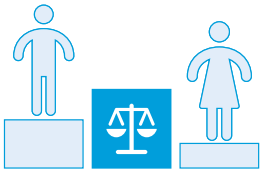
31. 也许人类最大的资源是我们自己的集体能力，其中一半的能力在历史上由于性别歧视而受到抑制。没有**妇女和女童**的积极平等参与，有意义的社会契约是不可能的。妇女的平等领导地位、经济包容和性别平衡决策显然有益于每个人，无论男女。《北京宣言》和《行动纲要》以及《全球性别平等加速计划》为我们指明了方向。我敦促会员国和其他利益攸关方考虑五项相关的变革性措施：(a) 充分实现平等权利，包括废除所有性别歧视性法律(可持续发展目标的具体目标5.1)；(b) 采取措施，在所有领域和各级决策中促进性别均等，包括实行配额和特别措施；(c) 促进妇女融入经济，包括在照护经济和同工同酬方面进行大规模投资，并更多地支持女企业家；(d) 更多地纳入青年妇女的声音；(e) 根据可持

© 妇女署/Johis Alarcón

续发展目标的具体目标5.2，作为优先事项，制定加快消除暴力侵害妇女和女童行为的**应急计划**，联合国将支持该计划，并配合开展全球运动，消除任何容忍、开脱或忽视暴力侵害妇女和女童行为的社会规范。这也将是多利益攸关方努力在世界范围内大幅减少一切形式暴力的核心(第四章)。

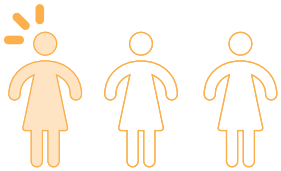
32. 我鼓励会员国在联合国所有政府间进程中加强实现性别平等的努力。2021年对**妇女地位委员会**工作方法的审查可包括重新评估委员会在其他政府间任务方面的作用，并审议如何利用平等一代论坛的多利益攸关方势头。到2028年，联合国本身将确保本组织内所有级别的性别均等。我们还将审查联合国系统的能力——人员配置、资源和架构——以实现性别平等，将其作为所有实体的核心优先事项。

性别平等



平均而言，女性享有的权利仅为男性的75%。

来源：世界银行，2021年

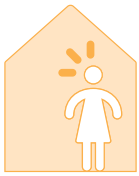


三分之一的妇女在一生中会遭受来自**亲密伴侣的性暴力或身体暴力、或来自非伴侣的性暴力。**

来源：世卫组织，2021年

88个国家的**法律对妇女可从事的工作种类和工作时间作出限制，**影响16亿妇女的就业。

来源：世界银行，2021年

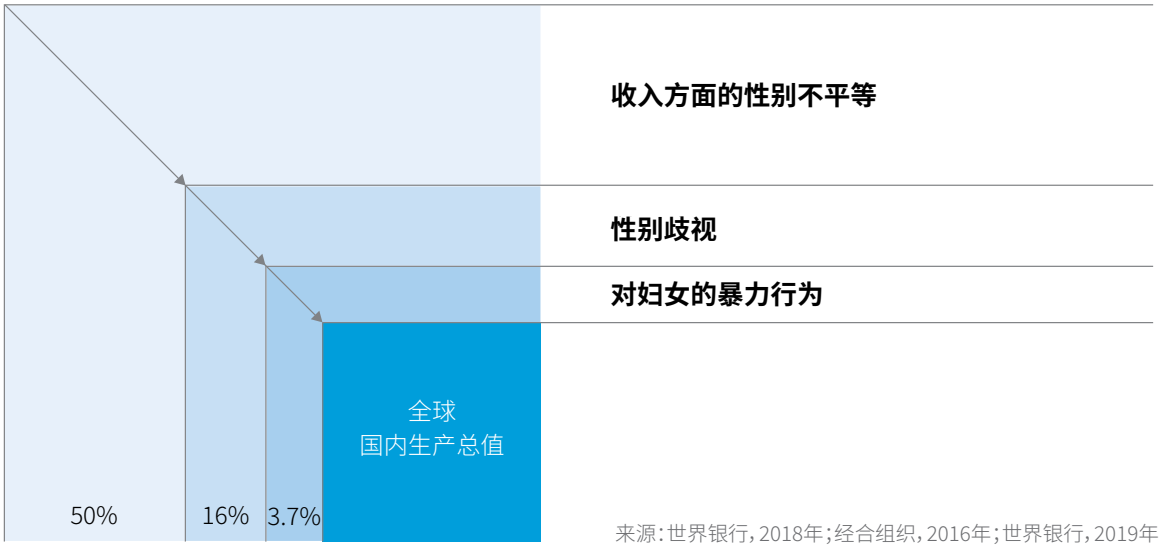


超过14亿妇女在**家庭性暴力或经济暴力方面得不到法律保护。**

来源：世界银行，2018年

经济损失

性别不平等导致**全球的国内生产总值大幅缩水。**



来源：世界银行，2018年；经合组织，2016年；世界银行，2019年

33. 社会契约的基础是对人权的明确承诺。在我的人权行动呼吁中，我列出了需要特别关注的七个领域，这些领域反映在我们的共同议程中。**全面**落实**所有人权**是我们从疫情中恢复、重续社会契约并开展其他工作的能力的核心所在。公民、政治、经济、社会和文化权利是相辅相成、不可分割和普遍的，不是市场定价的普通服务，而是建设更具包容性的社会的基本要素。在参与权和表达、结社和集会自由权的基础上，促进和保护公民空间使社会变得更强大、更有韧性。虽然维护人权是所有国家的义务，但除此之外，现在也应该将权利视为**解决问题的措施和消除不满的途径**，不仅对个人，而且对整个社区都是如此。我们有越来越多的证据说明，可如何设计机构来防止侵犯人权。我们还知道，尊重权利的机构强化了社会契约，保护社会和个人。

34. 正如在疫情期间看到的，**种族主义、不容忍和歧视**继续存在于所有社会中，一些群体被当作病毒的替罪羊。首先，早就应该通过全面法律禁止歧视，包括基于种族或族裔、年龄、性别、宗教、残疾以及性取向或性别认同的歧视。还需要采取新的办法，积极支持传统上被边缘化的人，包括少数群体和土著群体，参与公共事务。在这方面，可以更充分利用人权机制，包括普遍定期审议，我支持人权理事会更新普遍定期审议的方式，作为新准则的一部分。

以人权为本

“**人权**具有普世性，且不可分割。我们眼中的人权愿景必须**惠及每一个人**并囊括经济、社会、文化、公民和政治权利等所有权利。”

——秘书长的人权行动呼吁

人权是解决问题的重要工具，能够**护佑生命和保障民生**，避免产生不满情绪。

92% 的**可持续发展目标**与人权和劳工标准**相关联**。

人权不仅有利于个人，还能造福**全社会**，是**社会契约**的核心。

35. 2023年，我们将纪念《世界人权宣言》发表七十五周年和关于人权的《维也纳宣言和行动纲领》通过三十周年。随着这一里程碑的临近，是时候进行总结、重振我们共同的价值观并更新我们的人权思维了。例如，应考虑更新或澄清我们对人权框架和标准的应用，以处理**前沿问题**并防止数字或技术空间内的损害，包括与言论自由、仇恨言论和骚扰、隐私、“被遗忘权”和神经技术有关的问题。健康环境权也值得深入讨论。现在可能是时候加强将互联网作为一项人权加以普及，为此加快步伐，到2030年将剩余的38亿离线人口连接到互联网，特别是那些最经常掉队的人，包括妇女以及土著人民和老年人。联合国随时准备与各国政府、企业和民间社会合作，根据国际人权法，寻找破坏性全面关闭互联网和一般性屏蔽和过滤服务的替代办法，以解决虚假信息和危及生命的有害内容的传播问题。

36. 最后，为了确保每个人都被看到和被承认，敦促采取措施证明法律身份(可持续发展目标的具体目标16.9)和消除**无国籍现象**，包括堵住法律漏洞，并按年龄、性别和多样性分列数据。移民需要特别的关注、支持和保护。COVID-19疫情限制措施对人员流动造成了严重后果，并导致许多难民和移民滞留，同时流离失所现象仍在继续增加。境内流离失所问题高级别小组推动的保护、援助**境内流离失所者**并为其寻找解决办法的措施，对于不让任何人掉队而言至关重要。我敦促各国政府和其他利益攸关方在落实《难民问题全球契约》和《安全、有序和正常移民全球契约》方面取得进展，包括尊重不推回的根本原则和采取为难民提供庇护渠道的措施，保护和维护所有移民的权利，不论其身份如何，支持东道国，并将**难民和移民**纳入基本公共服务。

D. 对人类和地球至关重要方面的计量和估值

37. 即便我们的地球正在经历快速而危险的变化，经济模型仍然假定无休止的扩张和增长，而忽视了维持生命和福祉的更广泛系统。我们需要一条保护人类和地球的路径，使发展具有可持续性。这意味着在繁荣和进展的涵义、其激励和计量方法以及评价政策的方式上实现广泛转变。

38. 我们必须紧急找到与**国内生产总值**相辅相成的进展计量方法，可持续发展目标的具体目标17.19责成我们到2030年做到这一点。我们知道，国内生产总值未能计入人类福祉、地球可持续性以及非市场服务和照护，也未能考虑到经济活动的分配层面。荒谬的是，在过度捕捞、砍伐森林或燃烧化石燃料时，国内生产总值就上升。我们是在破坏大自然，但我们却将此计作财富的增加。这样的讨论已经持续了几十年之久。现在是集体承诺采取补充计量方法的时候了。如果不作出这一根本转变，我们在生物多样性、污染和气候变化方面确定的目标将无法实现。我将与大会主席和经济及社会理事会主席协商，以确定如何推进这一议题。任何进程都需要将会员国、国际金融机构以及统计、科学和政策专家聚集在一起，在统计委员会工作的基础上，确定对国内生产总值的一种补充或多种补充方法，以计量包容和可持续的增长和繁荣。除了确定补充计量方法外，这一进程还需要就国家和全球核算体系纳入额外计量方法的路径达成一致，并建立作为官方统计数据的一部分进行定期报告的制度。在此之前，我敦促会员国和其他方面开始实施最近的环境经济核算体系(环经核算体系)生态系统核算以及人口和社会状况体系，并考虑国内生产总值的现有补充或替代方法，如人类发展指数、包容性财富指数、真实进步指标、多维贫困指数和不平等调整后人类发展指数。

39. 在重新思考国内生产总值时，我们还必须找到确认照护和非正规经济的价值的方法。具体而言，世界各地的大部分照护工作都是无偿的，由妇女和女童完成，使性别间经济不平等现象长期存在。COVID-19还对经济和就业产生了极度性别化的影响，突显并加剧了每年数十亿小时无偿照护工作造成的数万亿美元损失。重新思考照护经济意味着在经济模型中评估无偿照护工作的价值，但也要投资于高质量的有偿照护，将其作为基本公共服务和社会保障安排的一部分，包括为此改善工资和工作条件(可持续发展目标的具体目标5.4)。更广泛而言，我们还需要找到新方法来计量庞大的非正规经济和评估其价值。

三

子孙后代：塑造未来

© 联合国照片/Cia Pak

三. 子孙后代：塑造未来

40. 1945年时，作出了欲免“后世”再遭战祸的承诺。今天若作出类似承诺，必然将是针对更为广泛的威胁，甚至包括人类在地球上能否继续生存的问题。然而，这一承诺还远未实现。在当代青年看来，他们在这个世界上的未来面临多重损害。我们已经感受到气候变化、生物多样性丧失和污染造成的影响，地球遭遇的这三重危机未来只会更具破坏性，甚至达到不可逆转的地步。许多青年对现有机构和领导人是否有能力解决他们的关切缺乏信心。COVID-19则使这些问题进一步凸显。任何重续的社会契约都必须包含大力加强代际团结的内容。需要让青年相信，他们与社会休戚相关，有可行的未来。还需要让青年看到，社会对他们充满信心，并对他们进行投资。

41. 在重铸代际团结的这项努力中，不仅应考虑当代人的利益，还应顾及子孙后代。人类面临一系列长期挑战：全球变暖和环境退化、对人工智能和基因编辑等新技术的管理、人口日趋老龄化、城市化以及社会福利供给的演变，这些挑战将跨越几代人的时间不断嬗变。随着第四次工业革命的到来，我们正处于近代历史上最关键的变革时刻之一。人们未来的生活、工作、饮食和互动方式可能与现在迥然不同。然而，占主导的政治和经济诱因仍极度趋向急功近利和维持现状，只重眼前利益，不惜牺牲人类和地球的长远福祉。今日作出的决策将影响未来几个世纪地球上的发展轨迹。我们需要扩充对《联合国宪章》中“我联合国人民”的理解，不仅要保护二十一世纪所有民众的利益，还要为子孙后代留下一个宜居的世界。

代际团结

今日作出的决策将决定当代青年和后世后代的未来。

与当代青年和衷共济

- 发声和参与
- 优质教育
- 可持续就业

与后世后代团结一心

- 长远思维
- 代表子孙后代

保障未来

- 健康地球
- 强大机构
- 健康、社会保障
- 教育、工作
- 充分准备

42. 无论我们起而行动，还是无所作为，当代青年及后世后代必将承受由此带来的后果。当代青年有别于后世后代。不过，现在亟需设法更加重视他们的集体利益，并使我们的制度发挥作用，保障他们的未来。本报告中提出的其他行动都包含一项关键要素——重铸代际团结，若做不到这一点，那么尽管社会契约旨在塑造未来，可是设计者将都是在有生之年看不到实现之日的人。

A. 与当代青年和衷共济

43. 当今世界的青年人口为历史之最，共计18亿，其中近90%生活在发展中国家。青年的受教育程度和互联网使用率均处于历来最高水平，但是他们仍然面临重大障碍，难以充分发挥自身潜能。约2.67亿青年(15至24岁)既未读书，也未工作或参加培训，其中三分之二为女性，造成这一比例失衡的原因是，对承担无酬家务工作及从事非正规就业存在性别化预期。这场疫情更使情况雪上加霜。疫情还暴露了发达国家与最不发达国家在青年网民人数方面的悬殊差异，而能否使用互联网尤其影响到青年在学校关闭期间继续接受远程教育的能力。青年向我们指出，我们的系统不但没有切实倾听他们的心声，而且目光短浅，对于他们的关切漠然置之。

44. 落实青年提出的优先事项并让青年切实参与决策进程属于投资，不仅会获得立竿见影的回报，而且能积累人力资本、构筑社会凝聚力，有长远之效。在就我们的共同议程和联合国七十五周年华诞举行的协商期间，青年提出了一系列优先事项，下列行动将对其予以回应。

拥有发言权

45. 一些国家通过青年理事会、议会和部委等渠道创造机会，让当代青年在对其产生影响的决策中获得发言权。但是，这些解决方案有时流于形式，往往处在核心政治进程的边缘。对当今政治阶层的极度不信任，以及对适当参与决策的渴望，往往是青年人领导的抗议运动的驱动因素。然而，一些政府当局却镇压和平抗议，认为青年毫无经验而置之不理，将青年当作蒙其恩惠者，甚至当作威胁者，而非平等的伙伴。在全球层面，青年已被正式认可为和平与安全、可持续发展、气候变化、人权和人道主义行动等政府间框架内的关键行为体。但即使在这一领域，青年有时仍然无法切实参与，地域、性别、收入和其他形式的多样性也难以得到保障。

46. 会员国在《纪念联合国成立七十五周年宣言》中承诺，将听取青年的意见并与青年合作。在此敦促各国政府按照这一承诺，提高**青年**、包括女青年和女童**的政治代表性**。为此，可能需要降低投票年龄，放宽民选职位参选人的年龄要求，并加强青年参与型机构。支持各类青年参与政治可能意味着挑战社会规范和成见，特别是与性别和其他边缘化形式有关的规范和成见。在此也敦促青年把握面前的机遇，包括行使投票权。我将与一流研究人员和学术机构携手努力，探索采用**“青年参政”指数**，用于跟踪世界各国开放政治空间(当代青年对此提出了明确要求)的进展，以及青年对这些进程的参与情况。

47. 在联合国系统内，可通过定期联络等方式进一步加强与青年的密切关系，承认青年的多样性，同时帮助被边缘化的青年。还将加紧努力，通过帮助地方青年网络和青年领导的组织提高能力等途径，让青年进一步参与我们对选举进程的支持工作和建设和平努力。在历任青年问题特使的努力下，青年问题已在本组织内倍受关注，但联合国若要履行承诺，就必须为这项工作奠定更加可持续的基础。我提议在秘书处设立**专门的联合国青年问题办公室**，办公室将整合青年问题特使办公室开展的活动，继续领导高级别宣传工作，同时作为联合国系统的中枢，在我们的和平、可持续发展、人道主义问题和人权工作中协调青年事务，并对此进行问责。同时，我的青年问题特使将就推动**青年更切实、多样化、有效地参与联合国的审议和决策进程**提出建议，供大会、安全理事会、经济及社会理事会及其各自附属机构审议。将与全世界的青年开展协商，并与联合国系统各机构和其他利益攸关方进行协调，共同开展这项工作。

学习

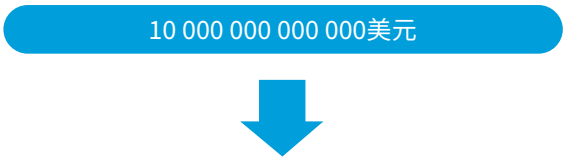
48. 优质教育(包括幼儿教育)作为一项基本人权、促进社会平等的一个重要工具，不仅是让青年有能力行使发言权并为社会契约作出贡献的先决条件，而且是容忍、和平、人权和可持续性的基石。然而，教育工作目前陷于混乱。COVID-19对教育系统造成了史无前例的破坏，全世界90%以上的儿童被迫中断教育。对许多学生、尤其是女童和女青年而言，这一中断可能变成长期的，并有可能对其权利、平等以及后代的发展带来不利影响。即使在COVID-19暴发以前，传统的教育系统依然无法覆盖全世界约2.58亿儿童和青年，甚至无法为许多学生提供阅读和数学等基本的基础技能。发展中国家和发达国家的学生都表示，他们在离开教育系统时，仍未掌握适应瞬息万变的世界并大有作为所需的工具，包括数字素养、全球公民意识和可持续发展能力。在大多数国家，对于个人和全社会都至关重要的幼儿教育和终身学习仍然只是奢望，这更使情况雪上加霜。

49. 我们应优先帮助儿童和青年补上疫情期间耽误的学习，同时变革教育系统，使学生充分开发潜能。我将倡导全民终身学习，并在**2022年**召开**教育变革峰会**，力求加快实现可持续发展目标4的进展。峰会将在“教育的未来”国际委员会即将开展的工作以及其他近期进展(包括向全球教育伙伴关系基金注资和建立全球教育合作机制)的基础上，勾勒共同的教育愿景。我们需要制定一份路线图，旨在帮助所有儿童学会读写，并掌握基础数学和其他核心技能。需要使教育系统现代化并接入互联网，使学习过程更加以学生为本，并且更具活力、包容性与协作性。为成功实现上述目标，我们必须重视全世界的教师，与他们携手努力，共同变革学校、学院和大学。峰会将努力解决一系列关键问题，包括促进公平、消除女童和女青年在教育方面遇到的障碍、从校园向就业市场过渡，以及推动终身学习和掌握新技能。峰会还将设法解决国家教育变革工作面临的资金不足问题，包括落实国际教育融资机制，并动员其他国内和国际资源。峰会的一项重要内容是数字包容，为此将立足于这方面的现有努力，例如旨在确保所有学校到2030年接入互联网的千兆倡议。峰会还可以探讨对教育部门进行更广泛的投资，包括投资于下一代教师和开源数字教育工具。在峰会筹备工作中，将与各国政府、学生、教师和联合国的牵头实体，包括联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国儿童基金会(儿基会)和国际电信联盟(国际电联)开展协作。还将借助私营部门

学习危机

COVID-19

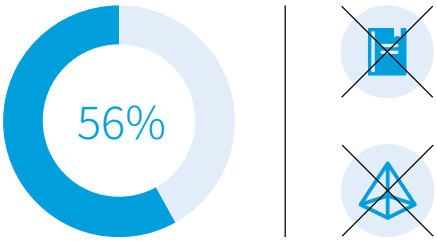
COVID-19导致学校关闭，超过10亿名学生失学，他们可能因此在整个职业生涯期间**损失10万亿美元收入**。



来源：世界银行，2020年

基础技能

超过半数（56%）的儿童在完成小学教育时**仍然不具阅读能力或熟练掌握数学**。

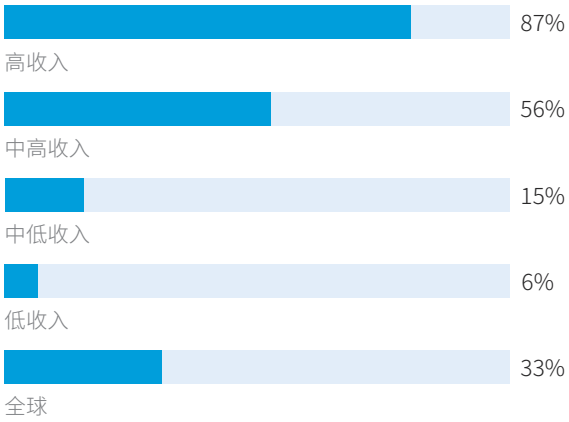


来源：教科文组织，2017年

数字包容

重新构想教育意味着投资于提升数字素养和发展数字基础设施，以期**消除数字鸿沟**。

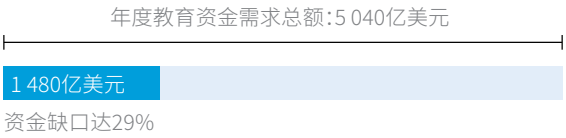
使用互联网的儿童和青年比例，2020年



来源：国际电联，2020年

资金缺口

与实现可持续发展目标4(优质教育)所需的资金额相比，低、中收入国家的**年度教育资金缺口高达1 480亿美元**。



来源：教科文组织，2020年

和大型技术公司的力量，以期共同推动教育系统实现数字化转型。

繁荣发展

50. 青年提出的另一个优先事项是获得可持续的体面**工作和经济机会**。COVID-19大流行对青年劳动者和准备踏入就业市场的人、特别是女青年产生了严重影响。太多人无奈之下进入非正规部门工作，或从事岗位要求低于本人能力且报酬过低的工作，由此一来，他们既不能实现抱负，也无法充分施展潜能，低收入和中低收入国家则因此长期陷于不发达状况且缺乏税收收入。需要重点协助青年学习(新)技能及提升现有技能，同时牵线搭桥，帮助走出校园的青年顺利获得就业和创业机会。青年能否获得体面工作还紧密系于他们未来的可持续性，包括向低排放和气候适应型劳动力市场转型的努力。

COVID-19对教育的影响

- 在COVID-19大流行暴发一年后，全世界仍有一半学生受到学校关闭的影响，这在一定程度上导致童婚和童工现象增加。

© 联合国照片/Rick Bajornas

COVID-19对青年就业的影响

- **2020年，全球青年就业率下滑8.7%**，相比之下，年长成人的就业率下滑3.7%。

51. 敦促会员国在摆脱疫情的过程中，参照“不读书不工作不受培训的人员”（“三无”人员）指标，考虑**为青年提供劳动保障**，并实施宏观经济和产业政策以提升劳动力需求。可采取的其他措施包括：使社会保障制度覆盖青年劳动者；减少跻身高等教育和劳动力市场的障碍，包括因性别歧视或其他形式歧视造成的障碍；扩大学徒方案以及技术和职业培训；以及在社会对话和决策过程中听取青年的意见。青年尤其要求促进创业，包括提供启动资金以及商业、数字及核心的创业软技能方面的培训。为支持各国开展努力，并推进正在实施的为青年创造体面工作机会全球倡议，联合国将与国际金融机构携手推出**复苏晴雨表**，用于跟踪从现在起到2025年乃至以后的青年职业发展路径和劳动力市场结果，作为采取行动实现可持续发展目标十年工作的一部分。此外，若齐心协力采用新技术，并投资于绿色经济，到2030年就可新增2 400万个“未来的工作岗位”。推进这项工作的一个可能办法是建立一个**目标高远的联盟**，力求推动绿色经济和数字经济部门创造就业，应让未来十年中劳动力市场和劳动力人口增长最快的20国相关部长（财政、规划、劳工和教育部长）、青年和其他主要利益攸关方参加这一联盟，并强调使妇女和女童平等获得这些就业机会，同时促进从非正规向正规部门过渡。

B. 与后世后代团结一心

52. 投资于青年将为当代人带来重要回报，但是我们面临的复杂问题将在数代人的时间里逐渐发展。当下针对气候、技术和发展等问题作出的决策将深刻改变预计在本世纪末前出生的109亿人的生计，这些人口将主要分布在非洲和亚洲。

53. **代际公平**原则确认了对后代承担的责任，这一原则深深植根于各种文化和宗教传统中，并载入《联合国宪章》。世界环境与发展委员会于1987年指出，当代人的“挥霍无度”正在“迅速剥夺后代的选择权”，并呼吁采取坚决行动保护后代。此后，关于可持续发展和环境的各份国际文件以及教

© 联合国照片/Mark Garten

科文组织《当代人对后代人的责任宣言》均对后代的福祉予以承认。尽管这点得到确认，但国家或多边体系却未必采取切实措施顾及后代利益。短期考量继续主导着决策。

54. 本报告提出的各项建议将推动建立造福后代、利在长远的做法。此外，我邀请各国和其他利益攸关方**考虑采取具体措施**，在国家和全球决策中**顾及后代利益**。国家一级采用何种方式由各国自行决定，不过下文为此提出了一些方案。为了顾及后代利益，需要作出两项调整：一是加强我们理解和评估未来的能力，在重要政策和决策中树立长期思维；二是构建特定论坛，并订立专门文书，力求在各级治理工作中保护后代利益。

树立长期代际思维

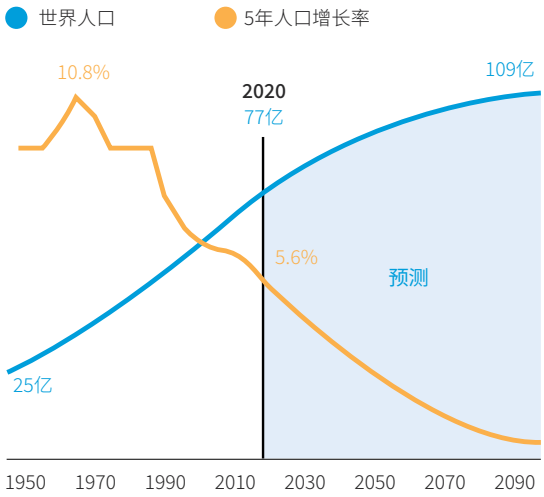
55. 短期思维的诱惑力如地心引力般强大而且日益增强。我们身处一个不断加速、瞬息万变的时代，市场形势大起大落、政治格局风云变幻、技术发展驱动创新，为此需要快速反应并迅速见效。与此同时，我们进行长期思维的能力空前强大。技术、气候和人口模型为我们提供了基于实证研究的情景，可预测直至21世纪末乃至更久以后的情况。例如我们已经知道，若按照当前的碳排放速度，所导致的全球温度变化将以不可逆转之势影响到地球上的每一个人。需要用这种知识来催化行动。现在是将长期分析、规划和思维方式置于国家治理和多边体系的中心位置之时了。必须让我们的思维和机构具有长期观。

56. 联合国将审查本组织的工作，力求加强这种能力。为此，将评估重大政策和方案对未来的影响，召集整个联合国系统及其多边伙伴的预见和规划专家开会商议，定期报告重大趋势和灾难性风险(

人口增长

人口增长在20世纪60年代末达到峰值

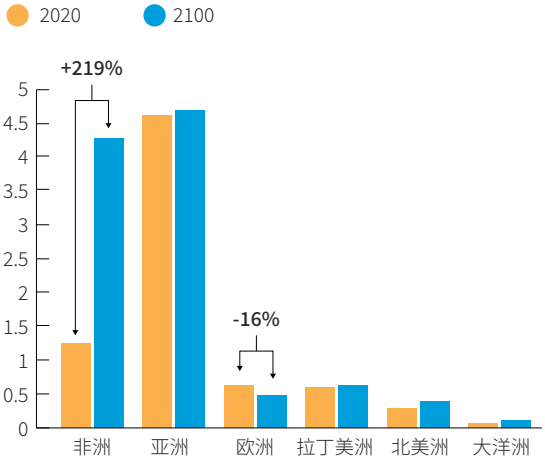
世界人口增长，1950-2100年



来源：经济和社会事务部，2019年

到2100年的人口增长预测：
非洲增幅最大；欧洲人口减少

2020和2100年的世界人口（单位：10亿）



来源：经济和社会事务部，2019年

第四章)，同时与政府、学术界、民间社会、私营部门、慈善机构和其他行为体等各方各界开展合作，携手增强战略预见性、进一步防范灾难性风险，并推动制定重视而非漠视未来的前瞻性决策。上述工作成果将汇集于一个“**未来实验室**”，用于支持各国、国家以下各级当局和其他合作伙伴增强能力及交流良好做法，从而加强长期思维、促进前瞻行动并提高适应能力。

代表后代利益

57. 顾名思义，后世后代无法在当前决策进程中得到代表，也不能表明自己的需要。为将代际公平原则付诸实践，不妨考虑设立代表子孙后代的论坛作为其受托人，并制订文书进一步保护后世后代的利益。

58. 在国家一级，一些国家已经设立**未来问题委员会**或任命**后代问题专员**，他们负责就当前决定对未来民众的影响向政府和公共机构提供咨询建议。其他国家不妨借鉴这些良好做法，建立类似的机制。在多边层面，越来越多的会员国和倡导者提出了各种方案，以使子孙后代在联合国系统内得到代表，包括任命后代问题专员或监察员、设立全球未来守护者委员会、或重新确立托管理事会的使命。我建议在我的前任2013年提议的基础上，任命一名**子孙后代问题特使**，负责协助探讨上述方案及其他方案的可行性。特使可负责代表将在今后一百年出生的人的利益。特使还可以支持多边体系在加强长期思维和预见能力方面的工作，包括通过上文提到的未来实验室开展这项努力。作为一项首要任务，特使可与会员国共同探讨如何利用托管理事会赋予子孙后代发言权(第五章)。

59. 会员国还不妨考虑在其宪法和国家立法框架中体现对后代承担的义务，已有多个国家采取这项措施。各国法院正在越来越多地考虑当代青年和后世后代的利益，特别是在气候变化和环境案件中。在国际层面，不妨通过一份**子孙后代问题宣言**来加强上述努力。这份宣言可以基于上文提到的教科文组织宣言，明确规定对子孙后代承担的义务，同时建立机制分享良好做法，并监测治理系统如何应对长期挑战。

四

大小各国：提供全球公益物和应对重大风险的全球新政

联合国照片/Violaine Martin

四. 大小各国: 提供全球公益物和应对重大风险的全球新政

60. 国家一级的重续社会契约和更强的代际团结必须体现在一项全球新政中。COVID-19疫情提醒我们，在人类历史上，我们从未如此紧密关联，相互依存。国际合作缓解了COVID-19疫情造成的一些危害，但应对疫情工作也暴露了一个事实: 在最需要多边行动的时候，多边行动的有效性却存在严重差距。接下来会摆在我们面前的是可能更为极端甚至是生死攸关的威胁，若要为此作好准备，对这些差距就绝不可视而不见。为了让取得突破的情景成为现实，需要在行之有效的做法和已经取得的成果基础上，严肃认真地重新制定全球一级集体行动的原则和做法。

A. 保护全球公域和提供全球公益物

61. 全球公域和全球公益物这一对概念用于各种不同的背景和领域，包括法律和经济学。虽然这两个概念没有商定的定义，但就我们的目的而言，它们是认真审查我们的现状的一个有用起点。**全球公域**通常指我们所有人共享并从中受益的自然或文化资源。其中包括传统上认为的四个在国家管辖范围以外的公域，即公海、大气层、南极洲和外层空间，所有这些公域现在都面临危机。公益物被理解为那些提供给并造福于全社会的产品和服务，在国家一级可能包括道路照明、消防部门、交通管制或清洁水。有些**公益物长期以来一直被认为具有全球性质**，因为它们不能由任何一个国家独自充分提供，并且关系到全人类的福祉。传统上，这些公益物从全球的和平夙愿，到诸如国际民用航空管制等实际做法，不一而足。归根结底，这些珍贵领域的独特之处在于，保护它们是一项我们只能共同承担的日益紧迫的任务。尽管如此，多边体系却尚未就所需的战略、投资或团结合作作好准备，致使我们所有人都容易受到危机的影响，比如在全球公共卫生方面，如COVID-19所示; 在全球经济和金融体系方面，如2008年金融危机和当前COVID-19带来的冲击; 在地球健康方面，导致我们现在面临气候变化、生物多样性丧失和污染这三重地球危机。

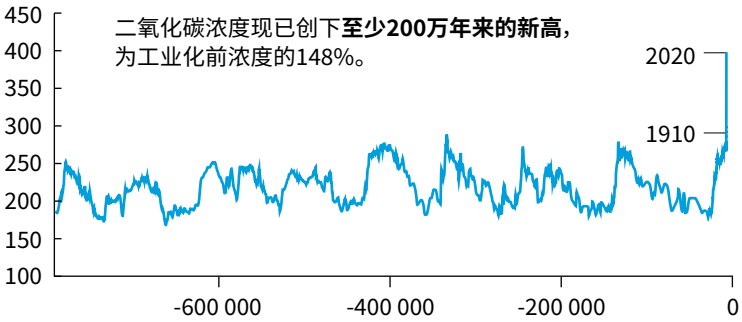
62. 在关于七十五周年和我们的共同议程的协商中，最强烈的呼吁之一是加强对我们的全球公域和全球公益物的治理。这不需要新的机构，而是需要新的决心和合作方式，以适应我们面临的挑战，适应有能力为解决方案作出贡献的各种行为体(公共、民间和私人)并存的情况。是在全球范围取得突破，还是出现崩溃的情景，取决于我们现在作出的选择。这些选择最终掌握在会员国的手中，其他相关利益攸关方也可助一臂之力。

预计全球公域恶化情况

大气

800 000年来大气二氧化碳浓度的变化趋势

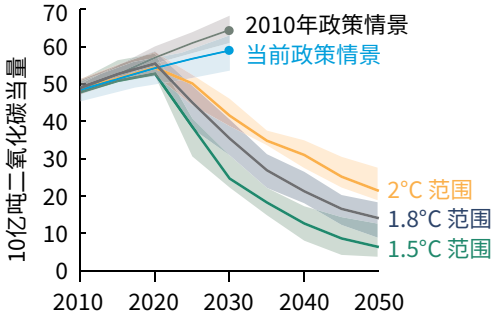
全球二氧化碳浓度平均值
百万分率



来源：美国环境保护局，2020年

各种情景下的全球温室气体排放量预测值

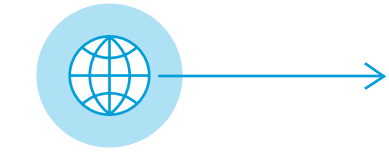
注：预测没有考虑2021年初宣布的承诺。



来源：环境署，2020年

外层空间

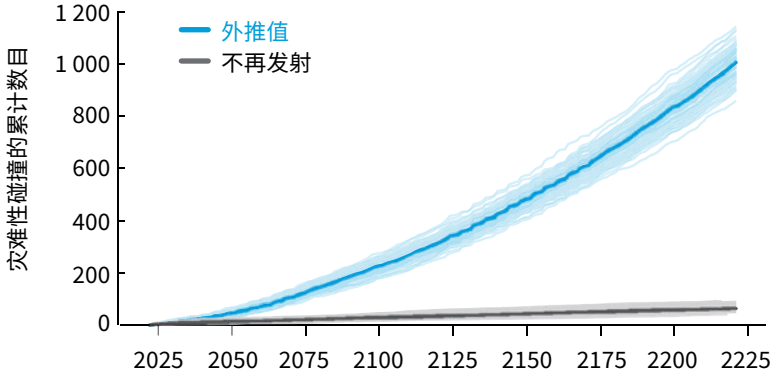
随着轨道中物体的密度增加，发生碰撞的可能性也随之增加，每次碰撞都将产生更多碎片，引发连锁反应，**可能使后人无法使用外层空间**。



近地轨道（2 000公里）

外层空间碎片

来源：欧洲航天局，2021年

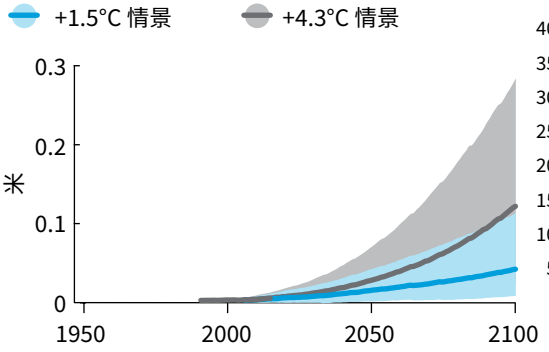


南极

南极冰盖质量损失

来源：政府间气候变化专门委员会，2019年

以海平面当量表示，相对于1986–2005年的变化

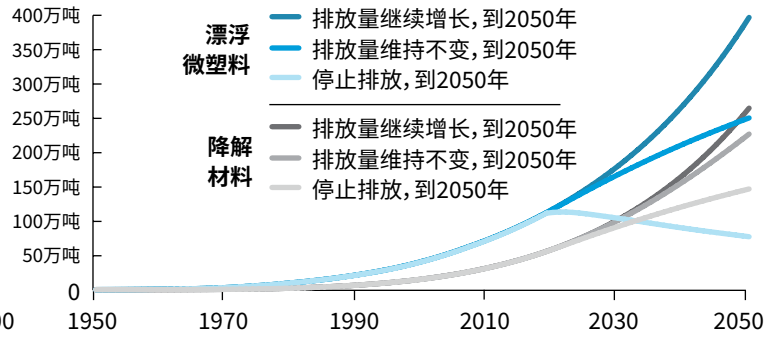


公海

预计海洋污染

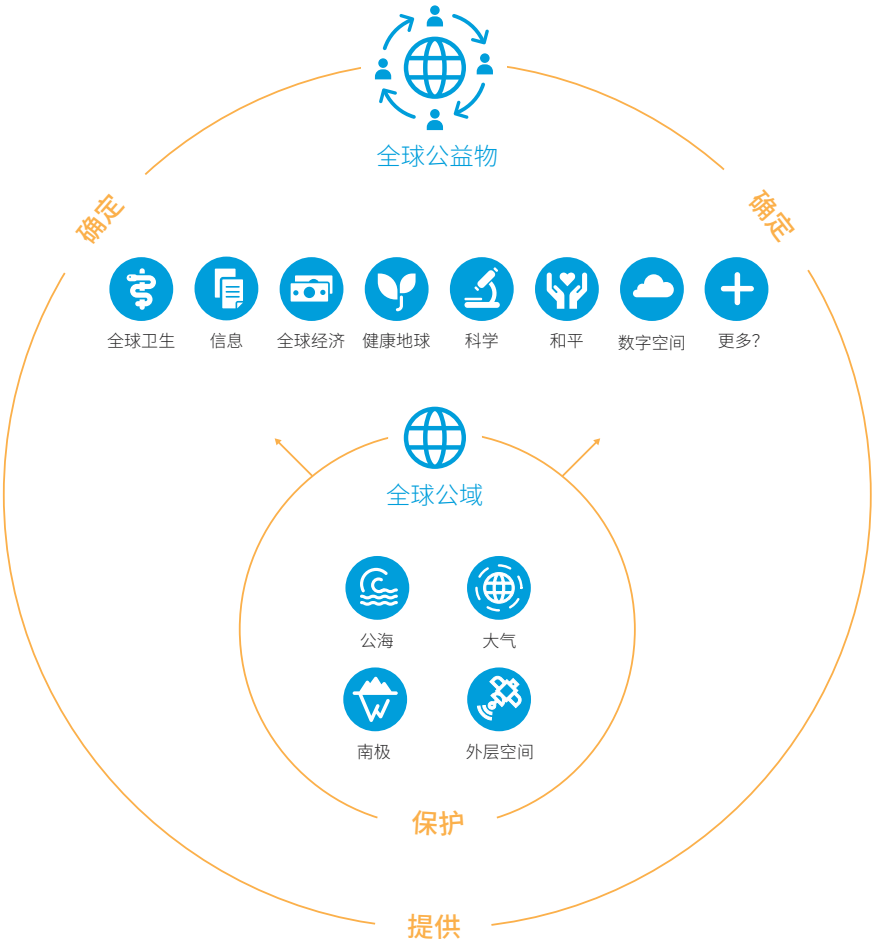
来源：Lebreton等，2019年

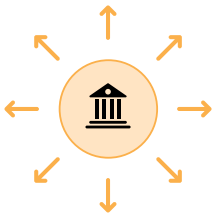
随着累积的塑料废物缓慢降解为更小的碎片，即使在最大力度的情景下(到2020年不再向海洋排放)，**海洋微塑料含量到本世纪中叶仍有可能翻倍**。



全球公益物和全球公域

提供和保护





治理安排

- **保护**全球公域
- **确定**并**提供**全球公益物

63. 根据我们的广泛协商和《七十五周年宣言》给予的指导，我在下文列述一些国际关切的领域。据认为，这些领域是需要采取行动的全球公益物。我还考量如何才能更好地服务于或保护这些全球关切领域。在一些领域存在强有力的协议和势头，但这些协议和势头要么与挑战的严重性不相称，要么缺乏落实，而在另一些领域，协议或路线图要么陈旧过时、不成体系，要么刚刚起步。

全球公共卫生

64. 我们不理会可能发生大流行病的警告，也未能在病毒开始肆虐后更有效地合作，由此造成的代价将影响未来几代人。我们必须确保永不重蹈覆辙。建立机制，将卫生作为一种全球公益物，以防患于未然的方式进行有效管理，这对人类自身生命的可持续性和安全至关重要。为了落实本报告中提出的许多提议，我们必须首先努力结束疫情并实现疫后恢复。我们还必须解决原本就导致我们如此易受病毒侵害的差距和不平等问题，在已经奏效的做法之上再接再厉，从没有奏效的做法中吸取教训。

65. 全球公共卫生治理工作资金不足、各自为政，并且由于缺乏促进公平的激励因素而扭曲。近几十年来，为应对具体危机作出了一些改进，但并非总是持之以恒地实行或加以充分落实。全球领导力受到阻碍，原因是世界卫生组织(世卫组织)授权有限，资金也长期不足，该组织20亿美元年度预算的80%依赖专用捐助，这有损该组织的独立性和履行任务的能力。然而，即便面前是这些必须处理的棘手问题，也切不可忘掉已经取得的成绩。这些成绩要部分归功于强健的伙伴关系生态系统，还有最近采取的加强世卫组织、《国际卫生条例(2005)》和非洲疾病预防控制中心等区域能力的措施。如果病毒在十年前或更早时候暴发，后果将更加可怕。COVID-19有效快速检测、治疗和疫苗的研发工作前所未有，经过改进的卫生监测、科学进展和公私伙伴关系在其中起到了至关重要的作用。

66. 大流行防范和应对独立小组的建议提供了一个重要起点。我支持该小组的许多结论，并提出以下补充建议。

67. 多边主义近期面临的最大考验是结束COVID-19疫情的工作，特别是为此赢得疫苗与病毒变种的赛跑。截至2021年7月中旬，全球已接种了超过34亿剂疫苗，但接种方式有失均衡，使我们所有人都易受病毒侵害。我们需要超过110亿剂疫苗才能使全球人口跨越70%的疫苗接种率门槛，这一接种率可能会终止疫情的急性阶段。为此需要作出有史以来规模最大的公共卫生努力。简言之，世界需要确立一个**全球疫苗接种计划**，做到：(a) 以COVID-19疫苗全球获取(COVAX)机制为平台，至少将疫苗产量提高一倍，确保公平分配；(b) 在实施和资金筹措上进行协调；(c) 支持各国为推出免疫接种计划作好准备、建设能力，同时解决“疫苗犹豫”这一严重问题。为实现此计划，我已呼吁成立一个紧急工作队，将具有疫苗产能的各国、世卫组织、全球疫苗免疫联盟、能与相关制药公司及生产商开展业务的国际金融机构及其他关键利益攸关方召集在一起。为支持这方面的努力，需要更多地分享技术和专门知识，包括加强和建设世界各地的当地生产能力。重要的是持之以恒地作出努力，这样我们才能更好地为应对下一次突发卫生事件作好准备。

© 世界银行/Vincent Tremeau

68. 全球卫生的长期治理工作必须更加注重预防、防范和公平问题。有几个领域迫切需要采取集体行动。首先，必须加强**世卫组织的独立性、权威性和资金供应**。这包括以完全不指定用途的资源、增加供资以及为预算其余部分有序充资的程序为基础，提高财务稳定性和自主权。按照独立小组的建议，还需要增强世卫组织在规范、政策和技术指导与评价以及充分获取信息和分享信息方面的能力。世卫组织需要在紧急应对大流行病方面发挥领导和协调作用，世卫组织各国家办事处必须具备资源和条件，以回应各国政府提出的技术请求，支持大流行病防范和应对工作。

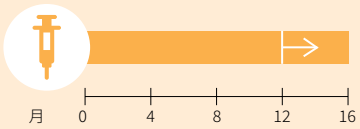
开展合作的理由：可能的COVID-19替代轨迹

COVID-19发生在2000年

情景：合作更少

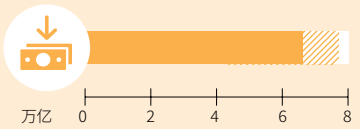
- **突发卫生事件未被列入政治议程**
- 《国际卫生条例》只涵盖霍乱、鼠疫和黄热病
- **疫情检测**和报告**系统薄弱**
- **加强非药物干预措施可能需要更长时间，**导致疾病传播形势更为严峻
- 传播疫苗生产所需的参考数据可能需要更长时间

假设最初**没有疫苗可用**的时间长达
12个月

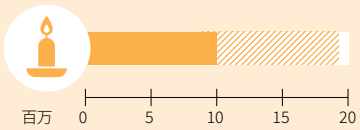


对第一年情况的预测：

全球的国内生产总值可能**缩水**
6.6–7.9万亿美元



累计死亡病例可能达到
1 000-1 900万

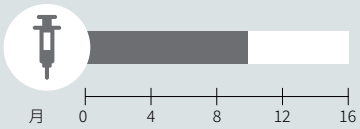


COVID-19发生在2020年

现实

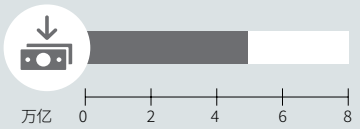
- 从严重急性呼吸综合征冠状病毒1、中东呼吸综合征冠状病毒和埃博拉病毒疫情中**吸取了经验教训**
- 《国际卫生条例》得到进一步完善
- **建立了新的平台与伙伴关系**（世卫组织突发卫生事件规划、全球疫苗免疫联盟、流行病防范创新联盟等）
- 以**全新模式**设计、测试和生产**多种疫苗**

疫苗研发和批准耗时大约
10个月

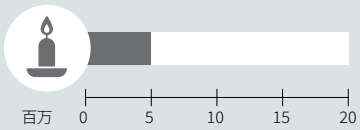


暴发大流行病的第一年：

全球的国内生产总值缩水大约
5万亿美元



累计死亡病例估计约为
500万[a]

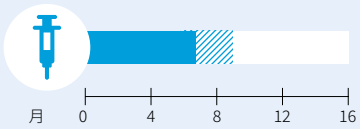


COVID-19发生在未来

情景：我们可以做得更好

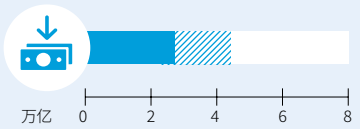
- **更快地检测及报告**新型病原体
- **更快地加强非药物干预措施，**减缓或控制疾病传播
- **更快地研发疫苗，**提高生产能力
- **更公平地分配疫苗**

假设**疫苗研发和批准**需要
7-9个月

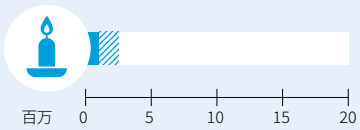


对第一年情况的预测：

全球的国内生产总值可能**缩水**
2.7–4.2万亿美元



累计死亡病例可能达到
100-260万



来源：联合国基金会和Metabiota公司，2021年。

注：这些估计基于对不同程度多边合作下COVID-19大流行的可能轨迹和影响所作模拟。这些模拟使用当前的人口统计和人口流动数据，涵盖从疫情伊始至2021年2月28日期间，大约相当于危机第一年。

[a] 这是对累计死亡病例的估计数；由于存在漏报情况，同期报告的COVID-19病例和死亡病例低于估计数。

69. 其次，需要通过最高层持续不懈的政治承诺和领导，加强**全球卫生安全和防范**(特别是对大流行病防范的投资，但也是针对一系列更广泛的潜在卫生挑战)。我鼓励各国考虑独立小组提出的建议，包括为应对未来卫生危机更新国家防范计划和建立普遍定期同行审议程序，以促进国家间相互问责和相互学习。防范和应对大流行病的国际体系，包括确保早期发现、世卫组织独立核查能力和遏制新出现病原体的各种制度，必须得到充足和可预测的资金，可为此建立一个以现有全球卫生筹资机制为基础的机制，以减少碎片化问题。我鼓励各国按照二十国集团大流行防范和应对全球公域经费筹措高级别独立小组的建议，共同承诺增加大流行防范和应对方面的国际筹资。我们还需要一套更强大的工具来确保《国际卫生条例(2005)》得到遵守。在这方面，世卫组织成员国为达成一份防范和应对大流行病文书所作的努力值得欢迎。下文建议的应对复杂紧急情况平台也将在未来发生大流行病时有用武之地，以补充世卫组织为加强其全球监测系统和宣布国际关切的突发公共卫生事件而采取的措施。

70. 第三，应在ACT加速计划模式的基础上，加快低收入和中等收入国家的**产品开发和卫生技术获取**，特别是针对被忽视或新出现的传染病，以及更广泛的健康威胁，如抗微生物药物耐药性。这将需要更具韧性的制造业和供应链，包括在区域一级，还需要将研发投资与卫生成果而非利润挂钩的激励措施，如奖励制度或卫生影响基金，以促进未来创新。在公共资金已注入研发的协议中，可以进一步考虑技术转让和自愿许可承诺。

71.最后，COVID-19显示了全球卫生危机的深刻社会影响。一些国家政府已采取措施落实全民健康覆盖，包括心理健康覆盖。我敦促所有国家毫不拖延地这样做。旨在处理卫生问题社会决定因素的措施也至关重要。这意味着通过“一体化卫生”、减少污染、消除粮食体系风险、减少贫困和性别不平等以及促进全球生物安全等概念，确认人、动物和植物及其共享环境之间的相互关联。

惠及所有人的全球经济

72. 我们易受经济冲击的影响，COVID-19疫情不过是对这种脆弱性的最近一次提醒。为应对2008年危机，避免世界性衰退，对全球体系迅速作出了改进，但各国经济政策中的盲点继续折射到全球层面，包括往往以利润和增长这些狭隘的短期衡量标准来评判成功与否，商业做法激励机制步入歧途，将股东利益置于所有其他利益攸关方利益之上。这场疫情还暴露出其他问题，尤其是国内生产总值作为确定国际支持的门槛存在局限性，未能顾及其他风险和脆弱性，国际贸易和供应链缺乏韧性，整个系统没有长远观，不能商定对全球疫苗运动进行足够投资，而这一运动可在2021年拯救50万人的生命，到2025年为全球经济增加9万亿美元，这一回报远远超过了500亿美元的预计费用。

73. 可持续和公平的全球经济具有全球公益物的特征，需要强有力的国际合作，同时需要重新思考经济、人类和地球之间的相互依存关系。经济治理在太大程度上由少数国家和金融行为体驱动，与其他国际议程制定和决策领域相隔离，尽管国际货币基金组织(基金组织)和世界银行等正在作出值得欢迎

的努力，以便更好地顾及可持续发展、人权以及防范和复原力。本着以往关于成立经济安全理事会的建议的精神，基于在疫情期间所见的合作，我提议**二十国集团成员与经济及社会理事会成员、秘书长和国际金融机构负责人每两年举行一次国家元首和政府首脑级别峰会**，致力于建设更可持续、更具包容性和更具韧性的全球经济。这将使我们能够更有系统地结合有关机构各自的优势，更充分地利用可持续发展筹资问题政府间进程的后续行动。该两年度会议可推动的紧迫事项包括：可持续发展的超长期创新筹资、促进所有有需要的国家实现绿色和公正转型的可持续发展目标“投资推动”、旨在促进创新的更灵活的研发激励措施以及解决国际债务架构长期缺陷的进程。还可以努力就“最后一英里联盟”达成协议，目的是作为实现可持续发展目标的一部分努力，促进和提升政策行动，帮助那些落在最后面的人。

74. 一个更公平、更具韧性的多边**贸易体系**将是开放、基于规则、透明和非歧视性的体系。世界贸易组织(世贸组织)正在重振活力、与时俱进，以考虑到21世纪的现实，比如为中小微型企业和妇女参与国际贸易提供机会的电子商务和数字经济。不过，还需要努力使国际贸易与绿色和循环经济接轨，包括为此扩大关于环境商品和服务的谈判。我们必须摆脱为求贸易最大化而不惜一切代价、造成巨大外溢效应的保护主义做法，转向一种激励采取改善福利的做法和通过有效多边贸易协定的体系。这也意味着促进和重视发展中国家的技术能力、创新和韧性，包括为此在知识产权、技术转让、贸易便利支持和约束使用贸易限制措施方面提高灵活性，特别是在全球疫情的情况下。恢复有效的争端解决机制以便解决贸易紧张状况是关键。

75. 此外，在一个富有韧性的全球经济中，更多国家会有能力通过与可持续发展目标相联系的可持续发展融资来支持本国居民。这进而需要有资源充足的公共部门和私营行为体，而且这些行为体明白自己既为提供全球公益物作出贡献，也从中受益。早就应该加强全球合作，通过解决猖獗的**逃税和激进避税**以及非法资金流动来促进金融廉洁(见上文第二章的讨论)。采取旨在提高公平程度的措施，如征收最低全球公司税和团结税，会发出明确信号，即从当前经济模式中受益最大的私营企业和极为富有的人必须为国家和全球公益物作出贡献。若在国际金融机构和联合国引领下全球转变做法，不再依凭国内生产总值来确定是否获得优惠融资和支持，会有助于努力就国内生产总值的补充计量方法达成共识。或可给予易受外部冲击指数和系统性风险标准更大权重。多边开发银行还可以修订其业务和资产管理规则，以提高它们支持对发展中国家投资的能力。

© 联合国照片/Manuel Elias

76. 实现全球经济的这一新动态意味着改变商业模式，更好地将企业、市场和社会联系起来。强大的、可持续的企业应立足于全球价值观，包括人权和劳工权利、环境可持续性和反腐败，所有这些都体现于《联合国全球契约》。企业界要采取协调一致的行动，使其商业做法与包括可持续发展目标在内的全球目标保持一致，这一点至关重要。

77. 最后，我们仍然缺乏在发生全球经济危机时召集相关行为体的预先议定模式。与未来发生大流行病的情况一样，拟议的紧急危机应对平台(见下文第四章B节)可在未来遭遇经济危机及规模和程度足够大的冲击时发挥作用。除了为危机做好准备外，我们还应该尽我们所能投资于提高复原力和防范能力；因此，本报告通篇建议的确保可持续性、福祉和未来的经济模式和政策是最重要的步骤。

人类的健康地球

78. 我们正在对大自然发动一场自杀式战争。我们有可能跨越不可逆转的门槛，加速可能需要几个世纪甚至几千年才能扭转的危机。我们的气候、我们的环境和我们的地球是至关重要的全球公域，现在和将来都必须为所有人保护这些公域。现在的气温已经比工业化前的水平高出1.2摄氏度，而且还在迅速上升。政府间气候变化专门委员会在2021年8月警告我们，我们面临一个燃眉之急，在短期内气温上升就会达到1.5摄氏度这一危险门槛值。每一个分度都代表着生命、生计、资产、物种和生态系统的丧失。正如委员会明确指出，现在我们每年都应大幅减少排放，争取到2030年减少45%，**到2050年**实现**净零排放**，然而气温仍在继续上升。现在我们应该加强我们的居民、基础设施、经济和社会应对气候变化的能力，然而适应力和抗御力建设仍然严重资金不足。

向绿色经济转型

- **燃烧化石燃料、化学品和其他污染物造成的空气污染每年导致700万人死亡**，每年造成约5万亿美元的代价。
- 与一切照旧的情况相比，向绿色经济转型到**2030年可产生26万亿美元**直接经济收益，并创造超过6 500万个新的低碳就业机会。

79. 我们对于需要做的工作大体上已有共识。《巴黎协定》是一项非凡的成就，让所有国家加入了共同应对气候变化并适应其影响的共同事业。为了满足科学的要求和实现《巴黎协定》的目标，我们需要各缔约方和所有利益攸关方提出力度更大的2030年国家气候计划，并为实现一个净零排放的未来落实具体政策和行动，包括2021年后不再产煤，将化石燃料补贴转向可再生能源，并确定碳价格。我们需要**向发展中国家提供可信的一揽子团结援助**，包括达到每年提供1 000亿美元的目标，将气候融资的50%分配给适应和抗御力建设，并提供技术支持和能力建设，所有这些都将随着需求的增加而水涨船高。多边开发银行和其他金融机构需要根据《巴黎协定》调整投资组合。将于2021年开始的2025年后气候融资新目标谈判进程，也必须依据和回应发展中国家的需求。

80. 同样重要的是快速启动全球努力，筹划公正转型，以创造体面工作和优质就业机会，以此作为气候行动和雄心的关键推动手段。劳工组织和许多其他研究估计，到2030年，从灰色经济向绿色经

气候崩溃还是实现突破

	到2100年**+4.4°C** ***崩溃***	到2100年**+2.7°C** ***当前轨迹***	到2100年**+1.5°C** ***实现突破***
	本情景假设**不采取气候行动、也不通过有效的多边主义**应对气候变化	在**最新**减排**承诺**下的轨迹	本情景假设**全世界立即行动，**在2010至2030年期间减排45%
	海平面比1995–2014年期间上升多达 **1.01米**	**海平面**比1995–2014年期间上升多达 **0.76米**	**海平面**比1995–2014年期间上升多达 **0.55米**
	全球人均**国内生产总值**减少 **30%**以上	**全球**人均**国内生产总值**减少 **15%–25%**	**全球**人均**国内生产总值**减少 **8%**
	全球**损失49%-89%的永冻土** 出现极端海平面事件的风险大大增加，例如，**纽约市**（美利坚合众国）海平面比正常值高出约2.75米的情况预计将变成十年一遇，而在升温1.5°C的情景下则是百年一遇。塔希提岛等**太平洋岛屿**将在一年中多次遭遇海平面比正常值高出1米的极端事件，而在升温1.5°C的情景下则是每50至100年才会出现一次。	孟加拉国、印度和巴基斯坦每年**致命极端**高温多达**12.6亿**人日 **北极**“很有可能”夏季**无冰** “很有可能”**丧失大多数珊瑚礁** **全球和非洲的玉米作物**很可能“**急剧减少**”，并可能达到导致一些地区作物系统崩溃的临界点	如升温1.5°C，**北极夏天“可能”仍有海冰** **损失17%-44%的永冻土，**在升温4.3°C的情景下则将损失49%-89% 将升温幅度控制在1.5°C而非2°C以内，**可使面临气候风险和容易陷入贫困的人口减少6 200万至4.57亿**

来源：联合国基金会、气候分析组织和E3G，2021年

© 联合国照片/Igor Rugwiza

济的转型将净创造数百万个就业机会。我呼吁所有国家接受劳工组织《关于向人人享有环境上可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》，并将其作为最低标准，以确保在人人享有体面工作方面取得进展。联合国将竭尽全力，支持这一公正转型，并支持做出努力，确保向净零未来的转型让社区实现繁荣富裕。

81. 一些迹象表明，对于我们面临的危险，全世界正在觉醒。包括七国集团所有国家在内的各会员国、城市和企业组成的一个日益壮大的全球联盟已承诺**到2050年实现净零排放**，并正在为此设定严格、可信的中期目标。由青年领导的遏制气候变化、加快国际合作的社会运动已经蔓延到每个大洲、每个国家。可再生能源的价格正在迅速下降，煤炭终结在望，各种技术正在大规模投入使用，以期在本十年期实现快速减排。我们仍然可以将升温限制在高于工业化前水平1.5摄氏度之内，增加旨在提高影响抗御能力的投资，遏制生态系统和生物多样性丧失。然而，要做到这一点，我们需要更雷厉风行、灵活敏捷、切实有效的气候和环境治理，以实现确保社会公正的转型。

82. 在2021年举行的联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十六届会议上，**所有国家都应承诺实现将升温限制在1.5摄氏度的目标**，以之作为减排雄心的全球基准。根据我对所有国家发出的宣布**气候紧急状态**的呼吁，我还敦促缔约方会议紧急加快行动，包括迅速解决新问题，并以科学为依据与时俱进。会员国在《巴黎协定》中承诺定期提出更新的、更有力度的国家自主贡献目标。会员国还同意每五年对《巴黎协定》进行全球盘点，评估在实现《协定》长期目标方面取得的集体进展。**我打算在2023年首次全球盘点之前召集各国领导人**，以达成一项政治谅解：必须采取紧急步骤，将全球升温控制在1.5摄氏度以内，保护民众和社区免受气候影响，并使公共和私人资金与《巴黎协定》的目标对接。

83. 缔约方会议有可能成为一个平台，反映世界各地人民对采取气候行动的日益坚决的要求，让受影响最严重并将对我们所有人问责的人发出更大声音。实现《巴黎协定》的目标是所有利益攸关方的责任。一些公司的排放量超过一些国家的全国排放量，城市的排放量占全球排放量的70%以上。我敦促各国政府在会上正式承认为履行各国承诺作出重大贡献的**所有利益攸关方**的参与和贡献。我还打算邀请民间社会、私营部门和青年群体领袖人物参加2023年第一次全球盘点之前的领导人会议，并确保他们能够切实有效地参与这一进程。

84. **应对地球面临的风险需要成为每项决定、每项政策、每项投资和每项预算的一部分**。2015年至2019年，二十国集团成员国为煤炭、石油、天然气和化石燃料电力提供了超过3.3万亿美元的直接补贴。尽管各国政府作出了气候承诺，但2019年仍有60%的化石燃料补贴流向了生产商和公用事业。化石燃料补贴扭曲价格，并有可能导致对排放密集型资产的投资增加，使《巴黎协定》的目标遥不可及。鉴于国际金融架构中的太多机构仍在一味刺激经济增长，很少或根本不考虑可持续性和气候影响，我敦促各国、国际金融机构以及多边和国家开发银行与我们合作，找到考虑到环境的国内生产总值补充计量方法，并利用这一新的计量方法从根本上改变其任务和投资。

85. 更广泛而言，所有**资金流动**都必须符合温室气体低排放和气候适应型发展的路径。公共融资至关重要，对于不产生经济回报的投资，比如一些适应行动而言尤其如此。我们还需要**大规模的私人融资**，以支持各国从依赖化石燃料的经济转型为低排放的气候适应型经济。我敦促所有国家实施**碳定价机制**，并最终设定碳价格，我还鼓励二十国集团各国考虑基金组织提出的设立国际碳价格下限的建议。二十国集团内的金融行为体正在采取决定性步骤，作出了净零排放承诺，但现在面临可信度考验：所有金融行为体必须设定涵盖其整个投资组合的可核实目标，将投资组合从高排放行业转到气候适应型净零排放经济，并设定兑现承诺的时间表。联合国召集的净零碳足迹资产所有者联盟提供了一个具有透明、可问责目标的重要模式。随着与碳市场有关的举措大量增加，必须将抵消办法作为迫不得已的最后手段。我敦促所有私营部门优先重视在其整个价值链上减少绝对排放和对生物多样性产生的负面影响，并秉持环境完整性的最高标准。

86. 即便我们不懈努力防止气候变化，我们仍需为未来将面临截然不同的气候和环境做好准备。**大多数国家需要调整**其经济、基础设施和服务，以便适应气候变化的影响，并且如上所述，发展中国家的适应工作需要获得更多支持。全球只有三分之一的人口在预警系统覆盖范围之内，必须充分利用世界气象组织系统性观测融资机制，以确保每个人都在系统的保护之下。随着气候变化影响恶化和流离失所现象增加，大会不妨审议应采取何种措施处理气候变化对领土，特别是小岛屿发展中国家和其他面临严重风险的国家领土构成的威胁。在灾害所致流离失所问题平台以及《难民问题全球契约》、《安全、有序和正常移民全球契约》和气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制流离失所问题工作组的工作基础上，可以进一步考虑寻找**预防、保护和解决环境流离失所情况**的方法。

87. 气候行动是从根本上重设人与自然关系方面的一项核心行动。更广泛而言，需要一个**强大的2020年后全球生物多样性框架**，以提供充足资金，扭转地球上正在发生的灾难性生物多样性丧失。还必须变革**粮食体系**，使其与健康、气候、公平和可持续发展目标相协调。2021年9月将在纽约举行粮食体系峰会。在峰会成果的基础上，我们必须预见和应对因环境变化而造成的大规模粮食不安全和饥荒风险。重新审视我们不可持续的消费和生产模式，应可促进更有效率、更公平地利用资源，减少粮食损失和浪费，对化学品和废物实行健全管理，以最大限度减少其对人类健康和环境的不利影响。粮食体系需要确保所有人都能获得有助于恢复自然、应对气候变化并适应当地情况的健康饮食。这种转变有助于实现所有可持续发展目标，各利益攸关方特别是生产者、妇女、土著人民和青年的包容式参与，是支持这种转变的最好办法。“斯德哥尔摩+50：

变革粮食体系

- 可持续的粮食体系和强有力的森林保护每年可**产生超过2万亿美元的经济效益**，创造数百万个就业机会，改善粮食安全，同时促进应对气候变化的解决方案。

健康的地球有利于共同繁荣——我们的责任和机遇”国际会议为重新定义人类与自然的关系、维护有利于共同繁荣的健康地球提供了机会。我敦促承认**健康环境权**。

新和平纲领

88. 和平是《联合国宪章》的核心承诺，也是当初成立联合国所要提供的主要全球公益物之一。我们的多边架构在关键方面功不可没：过去75年来没有发生世界大战，也没有在战争中使用核武器，一些最重大的局势升级的风险得以防止。然而，我们的集体和平与安全受到越来越大的威胁，原因是传统的预防、管控和解决方式不适合新出现的风险和危险趋势。其中包括往往与恐怖主义有关联的跨国网络和新行为体卷入旷日持久的冲突，武器技术迅速演变，区域行为体越来越愿意直接参与战争。气候变化正在加剧不稳定，并影响生计、资源的获取和人口流动趋势。面对大量民众流离失所，武装冲突以外的暴力行为总体数目达到新高，很难说我们在兑现《宪章》的承诺。和平与安全面临的风险正在增加：新技术正在让太多行为体掌握破坏全球稳定的能力；随着大国的互信继续受到侵蚀，有关核武器和其他大规模毁灭性武器的长期协议变得越来越脆弱；新出现的潜在冲突领域或缺乏法治的领域，如网络空间，突显了我们治理架构中的漏洞。世界正在一步步滑向不稳定的边缘，我们面临的风险再也无法通过现有的系统得到有效管控。

89. 为了保护和管理全球和平公益物，我们需要一个和平连续体，其基础是更好地了解持续冲突的根本驱动因素和影响系统，重新努力商定更有效的集体安全对策，采取一整套切实有效的步骤来管控新出现的风险。为实现这一目标，我们需要新的和平纲领，可将重点放在六个核心领域：

a) **降低战略风险**。我已经提议与会员国合作，更新我们的裁军愿景，以保障人类、国家和集体安全，包括为此更广泛地支持不扩散、建立一个无核武器和其他大规模毁灭性武器的世界、有效控制常规武器和监管新技术武器。新和平纲领可能是推动这一进程的机会，特别是通过设定更强力的不使用核武器承诺和消除核武器时限，确保继续合作预防和打击恐怖主义，联合国和平与安全实体加强数字转型和促进创新，禁止对民用基础设施的网络攻击，采取措施缓解与网络有关的风险和紧张局势，以及设定国际商定的致命自主武器系统限制。《禁止核武器条约》于2021年1月生效是一项非凡的成就，是朝着最终消除核武器迈出的一步；

b) **加强国际前瞻力以及识别和适应新的和平与安全风险的能力。**上文第三章提出旨在确保后世未来的建议，下文第四章B节提出关于应对重大风险的建议，这些建议可让我们能够识别和适应和平与安全面临的新风险；

c) **重新打造我们对一切形式暴力行为的对策。**大规模冲突造成的死亡人数不及其他形式的暴力，包括犯罪团伙实施的暴力和家庭成员间的暴力。与此同时，某些形式的暴力行为、特别是针对妇女的暴力行为增加，往往是法律和秩序被削弱及不安全局势加剧的预警信号，这些情况可能会酿成更广泛的冲突。新和平纲领可以考虑如何更有效地全方位解决暴力问题。例如，可以通过多利益攸关方的努力，按照可持续发展目标的具体目标16.1，以到2030年将全球暴力减半运动为基础，在全球范围内大幅减少一切形式的暴力，包括针对妇女和女童的暴力；

d) **投资于预防和建设和平。**用在预防和防范方面的投资可避免数倍于这些投资本身的生命和经济代价，但我们的这种说理解释依然徒劳无功。新和平纲领可包含一系列承诺，为预防工作提供必要的资源，包括在国家一级；减少过高的军事预算，确保充足的社会支出；提供有针对性的发展援助，以解决冲突根源和维护人权；将裁军与发展机会联系起来。在为建设和平提供充足、可预测和持续的资金方面也进展甚微，对建设和平基金支助的需求远远超过现有资源。新和平纲领可再次呼吁会员国紧急考虑从分摊会费中划拨一笔专款给建设和平基金，最初通过维持和平预算划拨，然后通过经常预算划拨，作为补充投资，提高维持和平成果的可持续性，支持发展议程。与此相关的是，建设和平委员会采取包容各方的方式，重新制定了联合国针对发展、和平与安全面临的多层面威胁的对策。促请会员国向建设和平委员会和建设和平基金提供更多资源，联合国系统同时提供相应支持，使这些重要工具能够满足日益增长的需求。还可以考虑将委员会的作用扩大到更多的地域和实务环境，并从预防的角度处理安全、气候变化、卫生、性别平等、发展和人权等交叉问题；

e) **支持区域预防。**区域行为体对于保持和平以及预防和应对不安全局势至关重要，但这些关键的前线应对行动需要进一步巩固。亟需确保提供可预测的资金，用于根据《宪章》第八章开展的涉及区域安排的和平支助行动：这些行动填补了我们全球和平与安全架构中的重大空白，不应依赖临时安排。更广泛而言，新和平纲领可考虑如何深化联合国对区域能力的支持，包括在安全安排、军事合作和联合建设和平工作、合作应对复杂的跨国和平与安全挑战等方面，并扩展到气候变化对安全的影响等新领域。我之前关于区域协调平台的提议可以提供一个有用的框架基础；

f) **把妇女和女童放在安全政策的中心位置。**在现有妇女与和平与安全议程及其预防、非军事化和平等原则的基础上，新和平纲领将把妇女和性别平等放在和平与安全的中心位置。相当重要的是，人际暴力与不安全局势之间的关联，以及妇女平等参与建立和平工作与建立和平工作的成效之间的关联，都要求妇女平等参与所有和平与安全决策，并重新评估核心假设，包括如何界定、谈判和保持和平与安全。

© 联合国照片

和平、安全和可持续利用外层空间

90. 外层空间历来公认是一个全球公域，不属于任何一个国家的管辖范围。外层空间若得到和平、安全、可持续利用，将造福全人类，惠及今世后代。外层空间的治理安排，包括和平利用外层空间委员会，是在完全由各国各自开展活动的年代建立的，仅就管理外层空间交通、永久定居天体和资源管理责任提供一般指导。我们正处于一个重新探索和利用外层空间的时代，现在有重新把人送上月球和更远地方的计划，并计划发射如同组成巨型星座的数千颗新卫星。空间资产已经改变了我们的生活方式，外层空间系统对于理解和解决全球问题，如执行可持续发展目标和气候行动至关重要。这些发展中很多都是由私营部门行为体推动的。它们也对安保、安全和可持续性构成新的风险。外层空间不断加剧的拥挤状况和竞争可能危及子孙后代进入和利用外层空间。我们的治理和监管制度需要与时俱进，以保护外层空间这一全球公域。

91. 最近商定的《外层空间活动长期可持续性准则》表明，在治理方面取得进展是可能的，但仍存在许多差距。需要以现有框架为基础，在目前参与空间探索和利用的各种行为体参与下，综合制定约束性和非约束性规范。可立即采取的行动包括发展协调空间交通的全球制度和制定防止外层空间武器化的新文书。为此，可以考虑作为未来峰会(见下文103段)的一部分，就**外层空间问题举行多利益攸关方对话**，让各国政府和其他主要空间行为体共同参与。对话可以寻求就和平、安全、可持续利用外层空间达成高级别政治协议，推进制定协调空间交通的全球制度，并商定未来外层空间活动的治理原则。

开拓数字公域

92. 第四次工业革命改天换地。互联网为数十亿人提供了获取信息的途径，从而促进了协作、联系和可持续发展。它是一项全球公益物，应让世界各地所有人都从中受益。但目前，数字领域的潜在危害有可能盖过其益处。国家和全球两级的治理工作未能与互联网固有的非正式和分散性质保持同步，互联网由商业利益主宰。我们面临严重而紧迫的伦理、社会和监管问题，包括网络空间缺乏问责的问题；大型科技公司逐渐成为地缘政治行为体和棘手社会问题的仲裁者，却没有承担与其超高利润相称的责任；性别偏见和以男性为默认性别的思维加剧，妇女在设计数字技术方面不能平等发挥作用，还存在尤其针对妇女和女童的数字骚扰，使许多妇女不能参与公共谈话；使用数字监视和操纵手段影响行为和控制民众。

© 妇女署/Ryan Brown

93. 现在是**保护网络空间并加强网络空间治理**的时候了。我敦促互联网治理论坛调整、创新和改革，以便支持数字公域的有效治理，并跟上现实世界的快速发展。此外，在数字合作路线图(见A/74/821)建议的基础上，联合国、各国政府、私营部门和民间社会可以聚在一起，形成一个**多利益攸关方数字技术部分**，筹备未来峰会，以期商定**全球数字契约**。这项契约将勾勒出为所有人建立一个开放、自由、安全的数字未来的共同原则。可涉及的复杂数字问题可包括：重申让未连通的人实现连通这一基本承诺；避免互联网碎片化；为人们提供关于其个人数据使用方式的选择；将人权适用到互联网；促进建立值得信赖的互联网，引入关于歧视和误导性内容的问责标准。更广泛而言，这项契约还可以促进对人工智能的监管，以确保其符合全球共同的价值观。

COVID-19对互联网的影响

- COVID-19疫情封锁期间，**全球互联网总使用量增长了40%**。

遵循国际法，开展国际合作

94. 正如《七十五周年宣言》所强调，《联合国宪章》的宗旨和原则及国际法仍然历久弥新、普遍适用，是构建一个更加和平、繁荣、公正的世界不可或缺的基础。国际法律制度对于保护全球公域和提供上述许多全球公益物而言，堪称基石，起到至关重要的作用，更广泛而言，对建立以尊重人权和法治为基础的国际秩序也至关重要。国际法，特别是国际人权法，是大约90%的可持续发展目标的基石，这就是一个强有力的例子。

95. 国家在国际法的发展中发挥主要作用，无论是在联合国等国际组织的框架之内还是之外。联合国也在习惯国际法的识别和发展方面已发挥并继续发挥独特的作用。联合国内部目前正在讨论就一些全球关切事项制定规范和标准，如信息和通信技术(见A/75/816)，以及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，这些讨论突显出联合国作为国际法发展关键论坛的重要性。对于现已制定的许多文书，我敦促各国履行其义务，并随时准备通过联合国各种能力建设和技术援助活动为其提供支持。

96. 在《七十五周年宣言》中，各国同意恪守其订立的国际协议和作出的承诺，促进尊重民主和人权，并通过加强透明、负责任的治理以及独立的司法机构来加强民主治理和法治。在这些承诺的基础上，可以考虑**旨在发展和有效执行国际法的全球路线图**。这可以鼓励更多国家批准或加入具有普遍意义的条约，例如关于裁军、人权、环境和刑事事项的条约，包括由我保存的条约(600多份)。路线图还可以敦促各国接受国际法院的强制管辖权，并撤回对有关法院行使管辖权的条约条款的保留。协助各国查明和处理紧迫的规范空白问题可作为另一个组成部分，还可以利用我在遵约机制方面的作用，了解不遵约的原因。作为这一路线图的另一个组成部分，各国可以考虑就全球关切的法律问题定期在大会举行包容性对话。我继续欢迎国际法委员会发挥作用，根据其章程第1条第1款，委员会负责提出建议，以促进国际法的逐渐发展和编纂。

© 联合国系统职员学院

B. 应对重大风险

97. 一个核心问题依然是如何从各方面做好预防工作。我们能否为解决所面临的各种相互关联的问题找到办法，取决于我们是否有能力预见、预防即将出现的重大风险，并做好应对准备。这就要求我们把重振活力、综合全面的预防活动放在一切工作的首位。我们需要大力创新，增强包容性，提高前瞻力，向维系全人类的全球公益物投资。在没有提供全球公益物的情况下，我们就遭遇截然相反的结果：对人类福祉构成严重风险和威胁的全球“公害物”。这些风险现在越来越具有全球性，并具有更大的潜在影响。有些甚至生死攸关：随着核时代的到来，人类掌握了导致自身灭绝的力量。技术不断进步、气候变化加速以及人畜共患病增多，这意味着，有可能在相互关联的多重方面出现极端的全球灾难性风险，甚至生死攸关的风险。做好预防和应对这些风险的准备，是与更好地管理全球公域和全球公益物相对应的重要举措。

98. 有必要做出努力，更好地界定和查明我们面临的极端、灾难性和生死攸关的风险。然而，我们不能坐等就定义达成一致后再采取行动。的确，以符合人类生命尊严的方式行事是一项道德要务，我们的全球治理体系必须遵循，以应和国际环境法和其他领域的预防原则。为严重风险做好准备的花费与我们未能做好准备所造成的生命和经济代价相比微不足道。

99. 从COVID-19大流行中吸取教训，我们可以抓住这个机会，更好地预见和准备应对大规模的全球危机。这需要更强有力的法律框架，更好的风险管理工具，更好的数据，对未来风险的识别和预见，以及适当的预防和防范资金。这些要素中有许多在本报告其他部分已经列出。不过，重要的是，任何新的防范和应对措施都不应预判可能需要这些措施的危机类型。我们不知道接下来会发生哪种极端风险事件；可能是另一场疫情，一场新战争，一场后果严重的生物攻击，一场对关键基础设施的网络攻击，一次核事件，一场快速发展的环境灾难，或者一些截然不同的事件，比如技术或科学发展背离正道，不受有效的伦理和监管框架约束。

100. 首先，为了使我们能够更好地预见和应对这些风险，联合国亟需利用联合国系统内外最优秀的智囊和数据网络，每五年向会员国提交一份**战略前瞻力和全球风险报告**。这将得到规划中的未来实验室以及联合国系统内外现有机制的支持，例如基金组织年度预警工作的支持，以收集和分析数据，了解短中长期风险。还将酌情把这项工作与针对此类风险的相应治理安排以及应对这些风险所需的行动挂钩。

© 联合国照片

101. 第二，我提议与会员国合作建立一个**应对复杂全球危机的应急平台**。该平台不会是一个新的长期或常设机关或机构。在发生规模和程度足够大的危机时，该平台将自动启动，无论所涉危机的类型或性质如何。一旦启动，该平台将召集会员国、联合国系统、主要国家集团、国际金融机构、区域机构、民间社会、私营部门、特定行业或专题研究机构领导人以及其他专家。职权范围将规定启动该平台的模式和标准，包括危机的规模和范围；供资和筹资；组成平台的相关行为体的确定；预期平台提供的支持；停止运作的标准。其他关键组成部分可包括建立快速应对能力机制；指定协调人，制订规程，以增进与现有各种具体危机应对安排的协同操作能力；为测试效果、查明并填补差距进行定期演习；确定一套使国际体系作好危机准备的工具。该平台将使秘书长在面对具有全球影响的危机时能够发挥最大的召集作用。

C. 今后步骤

102. 最终要由会员国与其他相关利益攸关方密切协商，查明和商定可能需要重新作出承诺或改进治理的全球公域或公益物。为了协助审议，我将请一个由前国家元首和(或)政府首脑领导的**高级别咨询委员会**负责推进我在本报告中分享的构想。我尤其要请咨询委员会确定最需要改善治理的全球公益物和其他可能有共同利益的领域，并就如何实现这一目标提出备选方案。这将需要考虑到现有体制和法律安排、差距和新出现的优先事项或紧急程度，以及全球决策做到公平公正的必要性。咨询委员会还可以考虑到本报告通篇提出的各项提议，包括重新确定托管理事会的使命和设立一个应急平台。

103. 咨询委员会报告其工作成果后，应当举行一次多利益攸关方参与的高级别**“未来峰会”**，以便在本报告提到的治理安排刚刚起步或需要更新的国际关切领域以及其他可能的领域推进治理安排构想。在此之前将举行筹备活动和协商。峰会最宜与大会第七十八届会议高级别周同时举行，并可包括关于以下方面的高级别部分：

a) 根据咨询委员会的工作成果，酌情推进全球公益物和其他领域的治理；

b) 预计2030年以后的可持续发展和气候行动；

c) 和平与安全，以制定新和平纲领；

d) 数字技术，以制定全球数字契约；

e) 外层空间，寻求就可持续和和平利用外层空间达成协议，着手建立协调空间交通的全球制度，并商定未来外层空间活动的治理原则；

f) 重大风险和关于应急平台的协议;

g) 子孙后代，以视可能商定子孙后代问题宣言。

104. 在我们努力着眼未来更新我们的治理体系时，我提出以下总体**意见和参考点**。集体行动的背景在过去75年中不断演变。在制定《联合国宪章》时，多边主义意味着少数国家之间的合作。今天，更广泛的国家和非国家行为体正在参与全球事务，这些行为体是由同行驱动的开放、透明的参与型体系的一部分，这些体系凭借所有相关行为体的力量并听取他们的意见来解决问题，而不是仅仅靠法定任务或机构驱动。**这种形式的多边主义更加网络化，更具包容性，能够更有成效**地应对21世纪的挑战。任何改善全球公域和公益物治理以及管控风险的努力，都必须驾驭这种复杂性，并明确寻求将这些新办法纳入它们可能带来更好成果的领域。

105. 更加**网络化**的多边主义将现有的机构能力聚合在一起，克服各自为政的问题，确保所有各方都朝一个共同目标一起努力。它超越了和平与安全、发展、人权和人道主义行动等传统上各行其是的领域，加强了区域和全球行为体及行动之间的协调。这些网络可具有灵活性，允许各种行为体不同程度的参与，并有可能形成开放的联盟或者“小边”甚至“微边”群组，随时间推移不断扩大，纳入更多行为体。为了让多种多样的行为体步调一致，最为成功的网络需要有明确的目标，例如将升温控制在1.5摄氏度以内的气候目标。像政府间气候变化专门委员会这样的专家机构可以确保网络以实证为导向。不过，网络并不取代我们的核心国际机构，这些机构的独特作用在于激励多种不同的行为体，为边缘化声音开辟空间。有明确的目标和具体目标，有国际组织提供合法性，我们就可以更好地利用各种网络力量提供全球公益物。就我而言，我将努力加强与区域组织、发展行为体、国际金融机构和其他相关多边机构的合作(见第五章)。

106. 更具**包容性的多边主义**的特点是，各区域国家，无论大小，都真正有可能参与集体行动，特别是让发展中国家在全球决策中拥有更大的话语权。这也意味着纳入国家以外的各种声音。其中除政府间组织外，可包括议会、国家以下各级当局(城市、地方和区域政府)、民间社会、信仰组织、大学、研究人员和专家、工会、私营部门和行业以及地方和基层运动，包括妇女和青年领导的运动。这一愿景承认，各国仍然是我们应对全球挑战的集体能力的核心，在多边体系中负有独特的责任，同时也确认，解决方案越来越依赖于私营部门和非国家行为体，因此私营部门和非国家行为体应参与审议并对其承诺负责。**议会、城市和国家以下其他各级当局**的作用在包容式做法中尤其得到承认，例如，对可持续发展目标执行情况的自愿地方评估提供了一种可供借鉴的模式。民间社会需要继续成为我们跨部门和在多边论坛内开展的工作不可或缺的一分子。鉴于私营部门在我们面临的许多最关键挑战上具有显著改变局面的力量，**私营部门**参与和承担责任至关重要。由私营部门对负责任创新和公平利用技术做出承诺的安排，以及支持包容、人权和可持续发展的商业模式，如考虑到环境、社会和治理因素的投资基金，都提供了进一步发展的良好基础。

网络化，具包容性和有效的多边主义的参考点

107. 归根结底，重要的是结果。我们需要多边主义更**有效**地兑现承诺，从而更受信任。这意味着多边体系在面临当前风险和新风险时，准备好随时行动或作出调整；优先处理重要任务并为此配置资源；交付成果；能够就所有国家和非国家行为体所作承诺对其问责。任何关于改善全球公域和全球公益物治理的对话，都应该评估现行安排在多大程度上符合这些标准。如果不符合标准，就需要考虑备选方案，以便在准备、确定轻重缓急、决策安排、资源配置、问责和合规等方面做得更好。特别是需要根据我们所面临的挑战，在自愿行动和具有约束力的行动之间取得相应的平衡。国际法对于提供全球公益物至关重要，我已呼吁再次承诺发展国际法，同时我们还有办法通过其他框架鼓励相互问责，包括同行审议模式(如普遍定期审议)以及分享良好做法和透明数据收集的机制。最后，确保取得成效的关键是利用供资和筹资支持我们的集体承诺。旨在审查可持续发展目标执行手段的经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛提供了一个颇有前景的实例。

五

宗旨和原则：使联合国与时俱进

© 联合国照片/Juan Araujo Pinto

V. 宗旨和原则：使联合国与时俱进

108. 在本报告中，我勾勒出我们的共同议程的愿景。为支持这一愿景，联合国也需要因时而变。时光荏苒，本组织因应不断变化的需要而发展变化，于2017年启动了提高成效的宏大改革议程，这一最新举措已初见成果。COVID-19疫情是对这些改革措施的初期考验，联合国系统因这些改革而有能力满足民众和会员国的需求。在走出疫情之际，世界要做出重要选择，以推动实现突破，避免崩溃的情景出现。此时此刻，联合国必须积极提供平台，以通过各种努力塑造一个值得拥有和祈望的未来。

109. 一些会员国提出，联合国本身即是一个全球公域；或至少可以说联合国在支持提供诸多全球公益物方面至关重要，是集体行动、规范制定与国际合作的场所。虽然仅靠联合国不能解决我们面临的众多挑战，特别是在复杂和网络化的世界中，但联合国是可用来解决最重要问题的关键机构之一。联合国拥有普遍的召集力，赋予所有193个会员国平等发言权，且有越来越多的私营部门、民间社会和学术界代表加入，此外，联合国在维护全球价值观、道德标准和规范方面发挥独特作用，联合国机构遍布全球并拥有全球性技术专门知识。一些决策空间的排他性越来越强，有必要捍卫让所有人发声的空间。因此，必须把联合国的升级改造纳入我们的共同议程，使联合国能够支持全球讨论、谈判、进展、解决方案和行动，以努力实现我们最紧迫的集体目标。

110. 本报告前几章说明联合国计划与会员国和其他方合作采取一系列行动，以支持重续社会契约、增强代际团结和提供全球公益物。在总结这些行动的同时，我在下文提出更多思考、承诺和建议，说明联合国可如何继续自我应变调整，并给民众生活带来改变。这表明《宪章》虽基于历久不变的价值观和原则，但也是灵活动态的，可以进行调整以应对新挑战。

A. 对秘书处和联合国系统

支持重续社会契约

111. 联合国大部分业务和国别工作着眼于在国家需要并提出要求情况下，在国家层面支持社会契约。在一些情况下，是联合国自己在确保提供至关重要的公益物，如人道主义行动、保健、教育、电力和住房，以及安全和警察支助。因此，我在第二章中关于**机构更好倾听民意、参与式办法和删繁就简**的提议同样适用于联合国相关情况。联合国秘书处将借鉴系统其他机构的良好模式，制定政策，将人置于所有行动的中心，并考虑到年龄、性别、多样性等相互交织的个人特征的影响。

112. 联合国发展系统改革使本组织能够向各国政府提供更紧密一致的支持。在此基础上，会员国可考虑采取措施，使各发展机构的治理机关和供资更趋一致，以最大限度地发挥影响力，同时让每个机构保持自己的品牌和业务。我还要鼓励联合国国家工作队积极支持各国重续社会契约，特别关注信任、消除歧视和排斥以及对重要方面加以计量。我们将力求使每一处联合国存在成为因地制宜预防办法的专门知识中心，包括为此更好地将和平与安全、人权、气候和发展工作联系起来，重点关注可能引发或加剧不满的因素。为纪念联合国成立七十五周年进行的协商(参与者达150万)和为我们的共同议程进行的协商(大约500份意见书)开启了倾听民众声音、征求民众意见和与民众互动的新时代，此外，我们还在我的人权行动呼吁下就公民空间提出指导。我将鼓励联合国系统所有部门从今以后定期、系统地与包括妇女和青年在内的民众进行此类协商。

113. 为了支持重续社会契约并进行反思，联合国系统自身将推进的其他内容包括：审查我们的法治援助；通过联合国全系统保护议程等举措，落实我的人权行动呼吁；将人权承诺作为设计和交付联合国方案、发展援助和危机预防举措的参照点。我再次承诺确保到2028年在联合国系统内各级实现性别均等。我还将支持审查联合国系统实现性别平等的能力——人员配置、资源和架构。实现性别平等是所有实体的一个核心优先事项。

支持代际团结

114. 在第三章中，我提议在联合国进行一些机构调整，以加强我们与当代青年和子孙后代的团结。特别是，我提议为确保将青年的声音更系统地纳入整个联合国系统，与会员国探讨将目前的秘书长青年问题特使职位升级为秘书处的一个办公室。我还将继续听取联合国年轻工作人员的意见并为年轻工作人员网络提供支持，包括需要改进我们征聘和留用来自多元背景年轻人的工作，以及建立更现代、更灵活的环境，支持包括青年女性在内的初级工作人员实现职业生涯发展。

115. 另外，我提议任命一位子孙后代问题特使，该特使将首次在整个联合国系统内并对会员国代表子孙后代的利益。特使还将指导联合国采取初步措施，加强我们对长远未来的理解、规划和行动能力，拟议的未来实验室就是例证。我希望，这将使联合国能够成为我们的未来的可靠守护者，如《宪章》所愿，代表今世后代行事。未来实验室还将极大地增强联合国在分析和预见未来方面的能力。

支持通过更加网络化、更具包容性和更加有效的多边主义提供全球公益物

116. 在第四章中，我概述了完善多边治理的愿景，重点是保护我们的全球公域、提供至关重要的全球公益物并为应对重大风险做好准备。为此，联合国系统必须进行调整，以便在更加网络化、更具包容

© 联合国照片/Manuel Elias

性的世界中发挥主导作用，改进我们与全球和区域两级其他行为体和论坛的协作与战略接触，同时最大限度地发挥我们的比较优势，为最需要我们帮助的人服务。

117. 联合国在**网络化世界**中的附加价值包括若干可以加强的元素。首先，联合国的首要作用之一是充当**可靠数据和证据的来源**，提供经核实的公开信息，帮助世界了解风险和机遇。为加强这一作用，我将争取重设秘书长科学咨询委员会，探索如何更好地将整个联合国系统的知识中心、包括联合国专门机构的知识中心联系起来，以加强影响力。我还将鼓励联合国在生成知识方面变得更具战略性，减少每年提交报告的数量，但使报告更具连贯性并更加注重行动。这将在一定程度上通过联合国数字转型战略实现，该战略的目标正是在全系统有效地生成和传播知识。

118. 联合国在网络化世界中的另一个重要作用是**充当召集者**：作为围绕优先事项和战略建立共识的场所，四面八方的行为体都可在此做出承诺和接受问责，并且充当集体行动和交付成果的平台。我们具有普遍性，这意味着，在某些情况下我们不算最灵活敏捷，而且礼仪和礼宾程序必须得到遵守。然而，我们也为决策者提供了汇聚一堂的空间，政府间进程还有利于问责，并具有权威性，这些均有助于网络化办法。这项工作我们必须做得更好、更勤。联合国将改进不同层面(国家、区域和全球)和不同专题支柱(包括和平与安全、发展、气候、人权和人道主义应对行动)的工作。我们还将加强联合国系统内部以及联合国系统与区域组织、国际金融机构和其他方面的合作。我将与所有区域组织负责人举行年度会议，以加强联合国与区域机构的合作。我还将推动联合国系统、国际金融机构和区域开发银行之间的持续积极对话，作为对第四章提议的双年度峰会的补充。

119. 包括秘书处在内的联合国系统还将采取进一步措施，以加强**包容性**。议员、私营部门、城市和国家以下各级当局等群体，是当今全球性变化至关重要的创新动力。对于这些群体，已要求我们考虑在尊重会员国主权和《宪章》关于联合国会员国资格的规定的情况下建立常设接触和协商机制。在秘书处内，我将通过设立**地方和区域政府问题咨询小组**，加强我们与国家以下各级当局的协作。我还将与我们现有的伙伴合作，探讨议会在联合国有更多机会发表意见的各种方案。

120. 在联合国系统内，还将考虑到**私营部门**日益增长的作用和影响力及其对实现本报告概述的多项行动的核心作用。在这方面，工商企业与人权议程具有重要意义。我还呼吁更广泛的企业，从跨国公司到中小企业，参与可持续发展目标和气候行动，包括采用与重新思考进步和繁荣计量方法的努力相符的商业模式。全球契约办公室发布的新战略倡导《全球契约》10项原则以及扩大其网络和私营部门投资，是提升行动力度和加强私营部门参与、问责和伙伴关系的独特工具。

121. 民间社会组织在联合国成立时就参加了旧金山会议，从最开始就是联合国生态系统的组成部分。在我们的协商中，民间社会呼吁增强与联合国系统的互动协作。我认为，联合国必须倾听民间社会的声音、与民间社会协调并与民间社会互动协作。我已听到为民间社会设立单一的高级别切入点的呼吁，将进一步探讨这方面的各种方案。不过，我也认为，目前最需要的是超越协商和倡导角色，让联合国系统所有部门直接将民间社会纳入其各活动支柱的工作。这涉及心态和做法的转变。因此，将请尚未**指定专门的民间社会问题协调人**的所有联合国实体指定专门协调人。协调人要积极创造必要的空间，让民间社会行为体在国家和全球层面以及在联合国会议、网络、进程和安排内建言献策。我们将在全系统定期对我们与民间社会的关系进行摸底和监测，确保实现并保持我们都希冀的更良好互动协作。

122. 在秘书处内，**联合国伙伴关系办公室**将为这些伙伴关系提供支持，确保我们有必要的行政、法律和数字工具，使我们的伙伴能够获取信息并参与联合国的工作。特别是，我们将进一步利用在COVID-19期间看到的增强包容性的可能手段，借助数字解决方案和混合会议，让更多不同行为体能够参与，不受签证、资金和旅行等原因的限制。确保举行包容各方的虚拟会议意味着要考虑并积极设法解决互联网接入、语言障碍、时差和安全等问题。

123. 为了**提高**联合国的**成效**，我们将发展新能力，促进全系统敏捷性、一体化和聚合力。这将是实现**联合国“2.0”**的更广泛转型的一部分，联合国“2.0”是一个能够为应对21世纪挑战提供相关的、全系统解决方案的新型联合国。我将通过**“变革五重奏”**加速这一转型，“变革五重奏”是一套支撑在本报告中提出的许多举措的跨领域议程。这五项能力包括数据、分析和传播，创新与数字化转型，战略前瞻力，行为科学以及业绩和成果导向。在秘书长《数据战略》推动下，更好的**数据、分析和传播**能力将使我们能够更容易地将信息转化为洞察力，转变我们的决策过程，优化我们的服务，使本组织成为更好的传播者。对**创新与数字化转型**的进一步投资将重塑我们的工作方式，帮助我们接触到更多有需要的人、更好地为他们服务。通过未来实验室这样的举措加强**战略前瞻力**，将有助于采取预见性行动、拟订更具前瞻性的政策与方案。系统地应用行为科学将提高我们在政策、方案和任务交付方面的实效，还将使我们能够简化官僚程序。**业绩和成果导向**将确保本组织专注于影响力、学习和持续改进。

124. 最后，为使本组织做到切实有效，会员国足额按时履行**财政义务**至关重要。造成联合国近期财政危机的根本原因并未完全解决。我已就此向会员国提出数项提案，既包括增加我们现有的流动性储备，也包括为维持和平行动设立新的准备金，以及解决预算管理中的结构性障碍。作为近期改革的一项内容，联合国还在提高财务报告和预算编制透明度方面进行了大量投资。然而，由于现金流入不可预测且时间过晚，更多地专注于成果和改进任务交付的努力受到了影响。会员国在《七十五周年宣言》中阐明了愿景，就此我又在这份关于我们的共同议程的报告中进行了阐述。如果要把这一愿景变为现实，我们必须解决财政危机，确保本组织获得更可持续的供资。通过**改变现有资金的用途**、采用更为灵活的预算程序等办法，联合国系统可更好地利用现有资源。联合国系统还将探索如何更好地协调预算编制与供资请求，确保各机构、基金和方案的不同执行局相互合作并进行沟通。我们将着力改进预算编制和执行方式，以使本组织保持敏捷性和活力、能够应对动荡局势和新的紧急情况。在预算流程中为会员国确保透明度的持续努力，决不能以牺牲联合国高效切实使用资源的能力为代价；注意力应放在方案交付和成果上，而不是放在筹资上。我们必须让管理者能够管理，并对他们进行成果问责。除这些措施外，我邀请会员国考虑对预算审查机制进行审查，必要时秘书处将提供支助。我们可以一起找到改进预算流程的方法，**特别是在如何拟订预期成果和通报实际成果方面**，我们要全面考虑哪些做法是合理的，哪些行之有效，哪些需要改进。

B. 供会员国审议

125. 有关联合国主要政府间机关和其他机构的任何决定都由会员国做出。不过，本报告通篇确定了各种需求，特别是在子孙后代的利益以及通过网络化、包容各方和有效的多边主义进行全球公域治理和提供全球公益物方面确定的需求。**托管理事会**自1994年以来已中止活动。以往的委员会和历任秘书长以及一些会员国曾提议重新确定该理事会的使命，以加强全球公域的治理。在这些想法的基础上，作为我们的共同议程后续行动的一部分，我邀请各国考虑利用该理事会作为多利益攸关方机构来应对新兴挑战，特别是成为代表子孙后代行事的审议论坛。除其他任务外，该理事会可就全球公域长期治理、全球公益物提供和全球公共风险管控提供建议和指导。

126. 除托管理事会外，我注意到**会员国在《七十五周年宣言》中呼吁改革联合国三大主要机关**，特别是，会员国承诺为安全理事会改革问题的讨论注入新的活力，并继续努力振兴大会和加强经济及社会理事会。如会员国决定为适应当今需要和现实情况而调整政府间机关，我随时准备提供必要支持。下文是关于七十五周年和我们的共同议程的协商中提出的一些想法，集中在此，供会员国审议。

127. 经过数十年辩论，大多数会员国现在承认，通过扩大**安全理事会**(包括改善非洲的代表性)、为在会上听到更多声音做出更系统性安排等方式，可使安理会更好地反映21世纪的情况。除了以新的紧迫感继续进行政府间谈判之外，还有一些建议是通过以下措施加强安理会的包容性与合法性：有系统地与包括区域组织在内的更广泛行为体进行协商；考虑公开承诺在使用否决权方面力行克制；更多地使用阿里亚模式会议等非正式机制，以推进解决敏感问题。如果加强预防行动，确保我们今天面临的威胁不会加剧和恶化，负责管控和解决对国际和平与安全的潜在和实际威胁的安理会就可避免其议程急剧膨胀。联合国系统需要能够从预防角度更有成效、更负责任地处理安全、气候变化、卫生、发展、性别平等和人权等贯穿各领域的问题，例如可为此让**建设和平委员会**在更多情形中发挥作用。提议建立的召集主要行为体应对复杂全球危机的应急平台可能是其中的另一个要素。

128. 会员国振兴**大会**工作并精简大会决议、报告要求和委员会的努力受到欢迎。提出的另一个建议是各国可加强大会高级别周，以此为契机在国家元首和政府首脑一级做出决定和承诺。同样，《宪章》设立了**经济及社会理事会**，作为协调本组织经济社会工作的主要联合国机关。现在我们身处一个不同的时代，为了加强经社理事会的作用和影响，已提出了各种提议，包括使二十国集团及其进程与经社理事会建立更密切的关系。在我看来，在第四章提出的双年度峰会将是朝着更好地协调全球经济治理迈出的重要一步。此外，**高级别政治论坛**已成为促进可持续发展的主要全球会议。论坛搭建了一个包容各方的平台，用以监测《2030年议程》执行情况，同时促进同行学习并不断扩大可持续发展目标全球运动。我邀请所有政府、部门、合作伙伴和联盟每年参与高级别政治论坛活动，在对有效的多边主义至关重要的问题上加大力度、加快执行工作并建立联系。

© 联合国照片

129. 作为我们的共同议程一部分进行的协商呼吁更充分地利用**人权条约监测系统**，包括利用普遍定期审议、条约机构和特别程序，以解决紧迫的社会、经济和政治难题。正如我在人权行动呼吁中所述，我愿与各国合作，设法使人权机制有更可持续的财政基础，包括为此增强联合国在分配资金方面的灵活性，并将人权机制与其他进程更好地联系起来，以最大限度地发挥它们的影响力，协助缔约国遵守条约。另一项呼吁是，按照会员国在创设人权理事会的大会第60/251号决议中确定的标准，提高**人权理事会**成员准候选国所作人权承诺的透明度。

130. 最后，呼应向联合国系统发出的呼吁，我们收到了关于如何在所有政府间机关扩大**民间社会和其他利益攸关方**参与机会的提议。这些提议包括结合大会高级别周举行年度民间社会讨论会，呼吁通过一项更新的决议，界定经济及社会理事会、大会和安全理事会等机关与民间社会、地方和区域政府以及商业行为体的关系，并呼吁在经济及社会理事会主席召集下全面审查观察员地位安排或就此进行协商。我鼓励会员国按照我们追求实现更加网络化、更具包容性和更有效的多边主义的目标，认真考虑这些想法。

六

砥砺前行

© 联合国照片/Eskinder Debebe

六. 砥砺前行

131. 我们的共同议程旨在继续履行《联合国宪章》的承诺。本报告提出了团结与国际合作的愿景，使我们迈上为实现更绿色、更安全、更美好的未来取得突破的道路，让我们从崩溃的边缘悬崖勒马。本愿景发展了《纪念联合国成立七十五周年宣言》，也是对该宣言的回应。在该宣言中，会员国作出了12项至关重要的承诺：不让任何一个人掉队；保护我们的地球；促进和平，防止冲突；遵守国际法，确保维护正义；把妇女和女童放在中心位置；建立信任；加强数字合作；对联合国进行升级改造；确保可持续融资；促进伙伴关系；听取青年的意见并与青年合作；为应对今后的危机(包括但不限于公共卫生危机)作好准备。会员国还强调，联合国应在履行这些承诺的工作中起核心作用，指出没有任何其他组织拥有联合国的合法性、召集力和制定规范的影响力。我们的共同议程旨在通过紧迫、变革性和填补严重缺口的行动，推进《宣言》的12个主题。报告强调需要采取强有力行动，执行《2030年议程》和可持续发展目标，履行对气候和人权的其他重要承诺。我期待与会员国和其他利益攸关方共同努力，就本报告中反映的构想采取行动。

附件：关于我们的共同议程的协商进程

1. 在《纪念联合国成立七十五周年宣言》(大会第75/1号决议)中，会员国要求我在大会第七十五届会议结束前提交报告，就如何推进我们的共同议程以及应对当前和未来的挑战提出建议。针对这一要求，除了让整个联合国系统参与进来外，我启动了反思进程，在四个轨道上与包括会员国、知名思想领袖、青年和民间社会在内的广泛利益攸关方接触互动。这一进程在为期一年的七十五周年全球倾听活动的基础上进行，在该活动期间，所有193个会员国有150多万人参加了在线调查。民调公司也在70个国家开展了调查。这些协商活动显示，公众高度支持国际合作，期望未来多边主义更加网络化、更具包容性、更有效。

2. 2020年10月8日，我向所有常驻代表和观察员发出信函，阐述了这一进程，邀请他们分享观点，由此开始了与会员国的互动。2020年12月15日，大会主席召集了一次非正式会议，我在会上分享了一些初步想法并听取了与会者的意见。2021年，联合国基金会作为这项活动的一个主要伙伴，围绕《七十五周年宣言》的12个主题，组织了一系列与会员国的早餐对话。2021年7月8日，我再次参加了与大会的非正式对话，分享并听取更多想法。

3. 为了丰富反思进程，我邀请不同地域、男女各占半数的思想领袖就《宣言》12个主题中的一个或多个主题提出他们的想法。我向数个高级别专家、从业者和前领导人小组发出了类似邀请。由此，我们收到了许多富有洞察力的论文、视频和陈述，并在早餐对话和其他场合直接听取了一些思想领袖的意见。

4. 我坚信青年应成为自己未来的设计者，因此，我为青年思想领袖和领导者专门提供了献计献策的机会。一群联合国基金会下一代研究员在我的青年问题特使指导下，在七十五周年期间与青年进行的协商基础上再接再厉，通过“头脑大风暴”召集了一系列关于专题优先事项的行动小组，并与以前未曾参与联合国活动的青年举行了国别对话。这些研究员与世界各地青年领导的网络和组织密切合作，并与决策者进行了代际对话。他们的工作为我关于青年和子孙后代的建议提供了依据。他们还在题为“我们的未来议程”的报告中阐述了自己的愿景、想法和建议。

5. 根据更加网络化和更具包容性的多边主义愿景，并依照《联合国宪章》，我还与“我联合国人民”进行了广泛协商，包括与民间社会、议员、智库、私营部门、国家以下各级领导人和城市网络、代表性不足的群体以及其他非政府伙伴进行协商。联合国基金会和伊加拉佩研究所以及包括非洲建设性解决争端中心(南非)、南方之声(由非洲、亚洲和拉丁美洲50个智库组成的网络)和新加坡国立大学李光耀公共政策学院在内的各区域全球伙伴网络为此提供了支持。尽一切努力确保反思进程纳入来自所有区域的各种声音，包括为此在伊加拉佩研究所指导下开展了一次实验性数字协商活动，从中收集到来自147个国家的1 750多个参与者(包括有数百万成员的组织)以6种语文提出的520多份提案。

6. 收到的一系列丰富的观点和意见极大地提升了我们的共同议程报告中的想法，我非常感谢所有贡献者。

21-10865