

《我们的共同议程》  
政策简报 2

**加强对复杂  
全球冲击的  
国际应对——  
应急平台**

2023年3月



**联合国**



# 导言

---

## 引文

只有通过更强有力的国际合作,才能应对我们所面临的挑战。2024年的未来峰会是一次机会,可借以商定多边解决办法,创造更美好的明天,为后世后代加强全球治理(大会第76/307号决议)。作为秘书长,我应邀为峰会的筹备工作提供投入,以我题为《我们的共同议程》的报告(A/75/982)中所载建议为基础,提出着眼于行动的建议。《我们的共同议程》报告应纪念联合国成立七十五周年宣言(大会第75/1号决议)而编写。本政策简报就是这样一项投入。本简报详细说明了《我们的共同议程》中首次提出的理念,同时考虑到联合国会员国随后提供的指导以及一年多来的政府间和多方利益攸关方协商,并植根于《联合国宪章》、《世界人权宣言》和其他国际文书的宗旨和原则。

## 本政策简报的目的

本政策简报旨在阐述关于应急平台的提案,以应对复杂的全球冲击,同时考虑到会员国和其他相关伙伴的反馈意见。**应急平台不是一个常设机构或实体,而是一套可在需要时启动的协议。**简报概述了二十一世纪全球冲击的一些特点以及我们今后可能面临的一些风险。简报强调了此类冲击如何有可能破坏实现可持续发展目标和《2030年议程》以及人权和性别平等的进展。简报回顾了应对最近发生的复杂全球冲击的经验教训,并提出了通过召集紧急平台加强对复杂全球冲击的国际应对的建议。最后,简报就如何在《未来公约》中推进这些提议提出了建议。

2020年9月,在冠状病毒病(COVID-19)大流行最严重的时候,大会通过了第75/1号决议,其中载有纪念联合国成立七十五周年宣言。国家元首和政府首脑在该宣言中指出:“没有任何其他全球性组织拥有联合国的合法性、号召力和制定规范的影响力”,并承诺做好准备,强调“不仅要更好地防范与医疗卫生有关的危机,还要更好地防范其他挑战和危机”。

在《我们的共同议程》中,我向会员国提议,我们应共同努力作出安排,以便在发生复杂全球危机时召集和运行一个应急平台。我指出:“该平台不会是一个新的长期或常设机

关或机构。在发生规模足够大、足够严重的危机时,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。”这一提议将使联合国在面临全球危机时发挥最大的召集作用,而且“危机的类型是不可知的”,因为我们不知道今后可能面临何种类型的全球冲击,尽管发生冲击的可能性在增加。

在大会非正式协商期间,会员国对应急平台的提案持积极态度,认识到这一平台的价值,以加强国际社会对复杂全球危机局势的应对。他们要求更加清晰地阐明这一平台,包括其启动标准、供资、成员、职权范围和工作范围。各代表团还强调需要与现有机制保持一致,并需要避免联合国进程中的重复。作为拟召开的未来峰会的部分筹备工作,我应邀进一步拟订这一提案,以供会员国审议。<sup>1</sup>

# 什么是复杂的全球冲击？

---

二十一世纪的全球冲击呈现出令人担忧的新特点。这些冲击变得更加复杂，影响也更加全球化，因此，需要更加紧迫地开展国际合作，以应对这些冲击。当今，我们面临的潜在全球冲击的复杂性和尖锐性超出了多边体系充分管理这些风险的现有能力。

复杂的全球冲击可以广义地理解为对全球相当大一部分人口造成严重破坏性后果的事件，并导致对多个部门的次级影响。在二十一世纪，世界已经经历了至少两次复杂的全球冲击，即冠状病毒病大流行（2020年）和全球生活成本危机（2022年）。

过去三十年来，全球化和我们更加紧密的相互联系带来了诸多裨益，但也成为脆弱性的潜在来源。一个国家或部门的冲击可能很快在全世界产生连锁反应，而且往往是以不可预见的方式。在最近的危机中，我们看到

一个部门的连锁反应如何影响到其他部门，往往对国际和平与安全、全球经济稳定和地球的可持续性产生不利影响。不同的全球冲击可能同时发生，并以可预见和不可预见的方式相互作用。这些相互作用会导致单个冲击的规模和严重程度被放大。

气候变化和生物多样性迅速丧失、地缘政治竞争加剧以及社会经济不平等等当前全球动态都可能相互作用，加剧未来全球冲击的影响。这种冲击对地球上最脆弱和最边缘化的人打击最大，使他们长期易受未来冲击的影响。

并非每一场危机或冲击都应被归类为复杂或全球性质。有些紧急情况只需要针对具体部门做出反应。同样，不具有全球后果的地方、国家或区域冲击也不一定被归类为全球冲击。

# 我们必须做好准备, 应对未来 一系列不同的全球冲击

---

世界未来可能经历的全球冲击的类型并不确定。我们面临一系列不同的风险, 可能导致复杂的全球冲击。气候变化、全球互联和快速技术进步等若干因素意味着复杂的全球冲击在未来可能变得更加频繁, 而多边体系的应对手段却跟不上我们所面临的风险。我们未来可能遇到的一些全球冲击包括:

- a) 造成重大社会经济混乱和 (或) 环境退化的大规模气候或环境事件;
- b) 今后发生的具有连锁次级影响的大流行病;
- c) 涉及生物剂的高影响事件 (蓄意或意外);

- d) 导致全球货物、人员或资金流动中断的事件;
- e) 网络空间的大规模破坏性和 (或) 扰乱性活动或全球数字连通性中断;
- f) 对地球上一个或若干关键系统造成严重干扰的外层空间重大事件;
- g) 不可预见的风险 (“黑天鹅” 事件<sup>2</sup>)。

可能导致未来复杂全球冲击的风险范围广泛而多样, 对于未来的若干潜在冲击, 多边应对架构发展不足或根本不存在。

图一

未来可能出现的复杂全球冲击



# 复杂的全球冲击可能严重破坏实现可持续发展目标的进展

复杂的全球冲击对最贫穷和最脆弱的人打击最大,因为他们缺乏应对能力和资源。此类事件将使几乎所有可持续发展目标的进展偏离轨道,妇女和女童受到的影响尤其严重。最近发生的危机突出表明,冲击会加剧妇女和女童面临的风险,包括性别暴力。例如,在冠状病毒病大流行期间,失业的女性多于男性。此外,全世界接种疫苗的妇女和女童少于男子和男童,尽管大多数保健工作者是妇女,因此接触病毒的几率更高。复杂的全球冲击以及应对这些冲击的措施还可能对人权的各个方面产生负面影响,并加剧现有的侵权行为,包括结构性歧视和不平等。<sup>3</sup> 复杂的全球冲击以及应对这些冲击的措施还可能对人权的各个方面产生负面影响,并加剧现有的侵权行为,包括结构性歧视和不平等。

一旦发生复杂的全球冲击,更及时、更可预测和更有效的国际反应可能会减轻对可持续发展目标的一些影响,并让复苏进程更快启动。提议商定启动应急平台的协议就是为了实现这一目标。

在加强国际应对措施的同时,减少复杂全球冲击对弱势群体影响的最有效途径是加快行动,执行减少风险和建设复原力的国际协定。《2030年议程》、《仙台减少灾害风险框架》和巴黎气候协定的进展至关重要。

我们还需要更好地预测冲击。在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十七届会议上,我呼吁进行投资,以确保到2027年地球上的每个人都能得到预警系统的支持。<sup>4</sup> 此外,在《我们的共同议程》中,我承诺通过加强我们的战略远见、采取前瞻性行动、建立“未来实验室”和发布《全球风险报告》,加强联合国更好地预测风险的能力。加强我们对冲击的反应和加强人们的意识、防范和韧性是相辅相成的目标。

## 图二

### 全球冲击对可持续发展目标的影响：说明性统计示例<sup>5</sup>



由于冠状病毒病 (COVID-19) 大流行和乌克兰战争，2022 年生活在极端贫困中的人数比预期多出 9 500 万。仅冠状病毒病就抹杀了四年多的减贫进展。



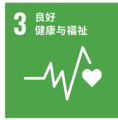
冠状病毒病大流行导致国家间收入不平等在一代人的时间里首次加剧，世界上最富有的 10% 的人口拥有 76% 的国际财富。



冲突、冠状病毒病、气候变化和日益加剧的不平等正在共同破坏全球粮食安全，截至 2021 年，近三分之一的人无法正常获得充足的食物。与 2019 年相比，2021 年面临饥饿的人数增加了约 1.5 亿。



在疫情期间，许多城市面临紧张的卫生和交通系统、供水和卫生服务不足、无家可归者增加和其他挑战。与此同时，据估计，2021 年地方政府的收入将减少 15-25%。



2020 年有 2 270 万儿童错过了基本疫苗接种，比 2019 年增加了 370 万。截至 2022 年年中，已有 5 亿人感染了冠状病毒病，导致 2020 年和 2021 年有 1 500 万人死亡。



尽管受到全球冲击，全球消费率继续攀升，估计在 2021 年为 69.47 万亿美元，高于 2020 年的 62.2 万亿美元。不可持续的生产和消费模式是气候变化、污染和生物多样性丧失的根本原因。



在冠状病毒病大流行之后，2 400 万学生 (从学前教育到大学水平) 可能永远无法重返学校。2020 年和 2021 年，有 1.47 亿儿童错过了一半以上的面对面教学。



2021 年与能源相关的二氧化碳排放量增加了 6%，抵消了与疫情相关的下降。冠状病毒病影响了对可再生能源的投资，到 2021 年 10 月，清洁能源仅占疫后恢复支出的 3%。



在全球范围内，四分之一有工作的女性在农业、林业和渔业部门工作，这些部门特别容易受到气候变化的影响。与冠状病毒病相关的破坏显著扩大了粮食安全方面的性别差距，从 2019 年的 6% 扩大到 2020 年的 10%。



尽管采取了封锁措施，但 2021 年仍有超过 1 700 万吨塑料进入海洋，造成了进一步的污染。冠状病毒病危机带来的经济压力使占世界渔民 90% 的小型渔业陷入困境。



自然灾害对获得清洁饮水和卫生设施有直接影响，而且影响越来越大，气候变化导致干旱和洪水更加频繁。20 亿人没有安全管理的饮用水服务。



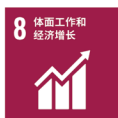
森林在降低与自然灾害相关的全球冲击风险方面发挥着重要作用。然而，每年有 1 000 万公顷的森林被毁，森林砍伐正在增加，以弥补疫情和通货膨胀造成的经济损失。



据世界银行称，疫情减缓了普及清洁能源的进程。在全球范围内，仍有 7.33 亿人无法得到供电，缺乏清洁能源烹饪设施的人数在疫情期间有所上升。



截至 2022 年 5 月，有创纪录的 1 亿人被迫流离失所。2021 年据估计被迫流离失所的人中共有 41% 是儿童，他们受到全球冲击的影响尤为严重。



2020 年，世界产出缩水 4.3%，是 2009 年全球金融危机期间的三倍多。全球经济复苏因新一轮冠状病毒病疫情、乌克兰危机、通胀上升、供应链中断和其他冲击而受挫。



不断上升的主权债务负担威胁着发展中国家的疫后复苏和社会经济增长。2011 年至 2020 年间，低收入国家的平均债务与出口比率从 3.1% 上升至 8.8%。



三分之一的制造业岗位受到冠状病毒病大流行的负面影响。全球制造业已从疫情中恢复，但最不发达国家却落在了后面。



# 从最近的复杂全球冲击中吸取教训

过去二十年来，在发生大规模全球危机之后，世界各国走到一起，吸取经验教训，并采取具体步骤，加强多边体系的相关部分，在必要时填补缺口。2005年印度洋海啸后和2010年海地地震后，对全球人道主义系统进行了重大改革，以改善对重大危机的协调和应对。<sup>6</sup> 2008年，在全球金融危机最严重的时候，二十国集团被提升到国家元首和政府首脑级别，以更好地协调国际社会对危机的经济应对行动。2014年在西非暴发的埃博拉疫情促进达成了协议，在2016年设立世界卫生组织突发卫生事件规划。<sup>7</sup>

最近两次复杂的全球冲击，即冠状病毒病大流行和2022年全球生活成本危机为我们如何加强国际社会对此类冲击的应对提供了一些有益的经验教训。冠状病毒病大流行波及全球各地，影响到人类福祉的方方面面。尽管多边系统做出了最大努力，但疫情表明，各国政府和全球多边系统能力不足，无法有效应对这一紧急情况的规模和复杂性。<sup>8</sup> 结果是冠状病毒病的全球应对缺乏充分协调，并非由国际团结精神驱动。<sup>9</sup>

疫苗分配方面的严重不平等突显了我们在危机中分享拯救生命产品方面的严重缺陷。尽管迅速启动了获取COVID-19工具加速计

划、COVID-19疫苗全球获取(COVAX)机制和非洲疫苗采购信托基金等创新性全球机制，<sup>10</sup> 以确保所有国家都能获得疫苗和其他关键工具，但疫苗和其他关键资源的全球分配变得高度政治化和不均衡。同样，对疫情社会经济影响的全球应对也不公平，因为许多发展中国家无法获得足够的资金来减轻对人民生计的影响。面对这些挑战，多边体系无法在最高一级进行成功倡导，以实现疫苗公平，或为最脆弱国家确保更有力的财政支持。

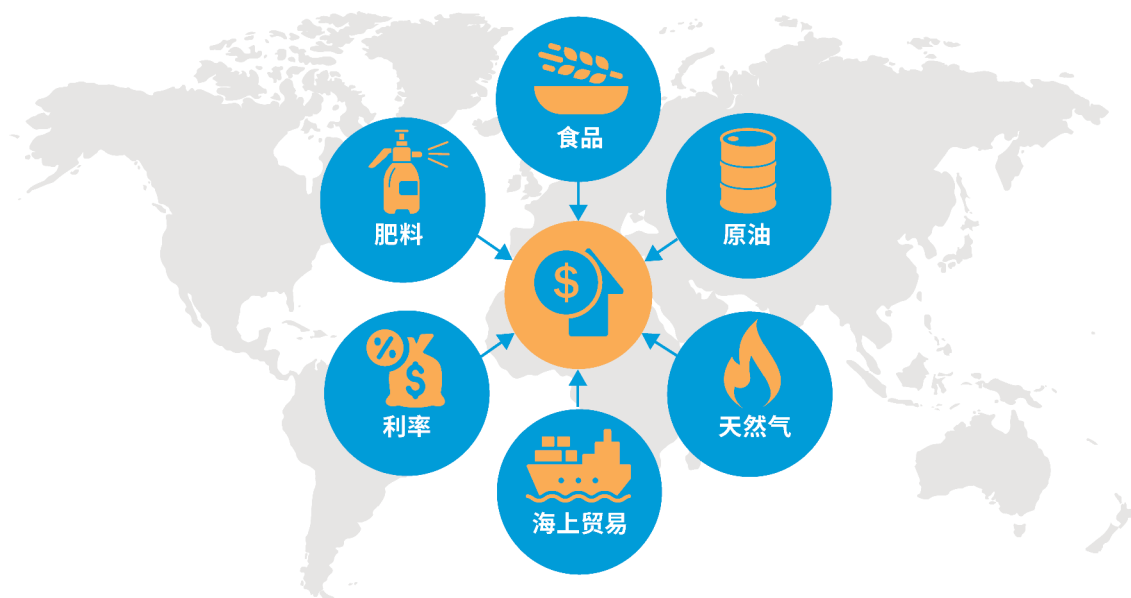
我欢迎通过政府间机构正在作出的努力，加强全世界对未来大流行病的防范和应对，包括通过世界卫生大会设立的政府间谈判机构商定一项“大流行病协议”的倡议。冠状病毒病的经验还表明，需要建立机制，通过加强对未来大流行病次级影响的全球应对措施来补充这些努力。

另一个复杂全球冲击的例子是2022年的全球生活成本危机，其影响至今仍然存在。这

场危机的特点是对粮食、能源和金融产生影响的恶性循环，影响到世界上10亿多人。

图三

生活成本危机：恶性循环，2022年



来源：全球危机应对小组，第2号简报，2022年6月<sup>11</sup>

2022年4月,我召集了一个全球粮食、能源和金融危机应对小组,以寻求对这些相互关联的危机做出有效的全球应对,并代表最弱势群体谋求利益。我邀请了六位国家元首和政府首脑担任全球危机应对小组的倡导者,设立了一个指导小组,以确保整个联合国系统的战略协调,并让包括私营部门、民间社会和学术界在内的更广泛的伙伴参与进来。<sup>12</sup> 2022年5月,大会在第76/264号决议中欢迎“秘书长倡议设立全球粮食、能源和金融危机应对小组,由常务副秘书长担任其指导委员会主席”,并表示赞赏地注意到“该小组关于这场三维度危机的第一次报告所载分析和建议”。

冠状病毒病大流行和2022年生活成本危机为多边体系如何更有效地应对未来复杂的全球冲击提供了经验教训。这包括以下方面的重要性:

- 迅速、可预测和有组织的国际反应;
- 最大限度地发挥联合国独特的召集作用;
- 通过有意愿的会员国网络促进政治领导;
- 在整个多边体系内进行多部门、跨学科协调;
- 多方利益攸关方参与和全球应对中的问责;
- 加强履行承诺方面的问责,并使国际办法协调一致。

# 如何加强国际社会对复杂全球冲击的应对

---

最近复杂的全球冲击表明，在全球一级，我们现有的常规危机应对机制无法完成任务，协调一致地有效应对同时影响多个部门的全球冲击。我们在全球一级缺乏必要的平台，无法以多面对策应对多层面威胁。我们现有的应对架构虽然适合具体事件，但过于分散和部门化，无法有效应对复杂的全球危机。由于缺乏激励多边实体为集体成果作出贡献的措施以及不鼓励协作和联合努力的问责机制和任务授权，我们的全球对策往往受到阻碍。我们往往行动太慢，无法召集适当级别的适当行为体，而且缺乏跨部门协作和协调以及就需要做的工作进行明确沟通的手段。就某些具体类型的冲击而言，我们的全球反应机制薄弱或发展不足。

我们必须填补这些缺口，从最近的冲击中吸取教训，并采取不同的办法——即多学科、多利益攸关方的办法，使我们能够更好地应对未来的复杂全球冲击。我们需要更正式、更可预测、更有条理的办法。当世界面临复杂

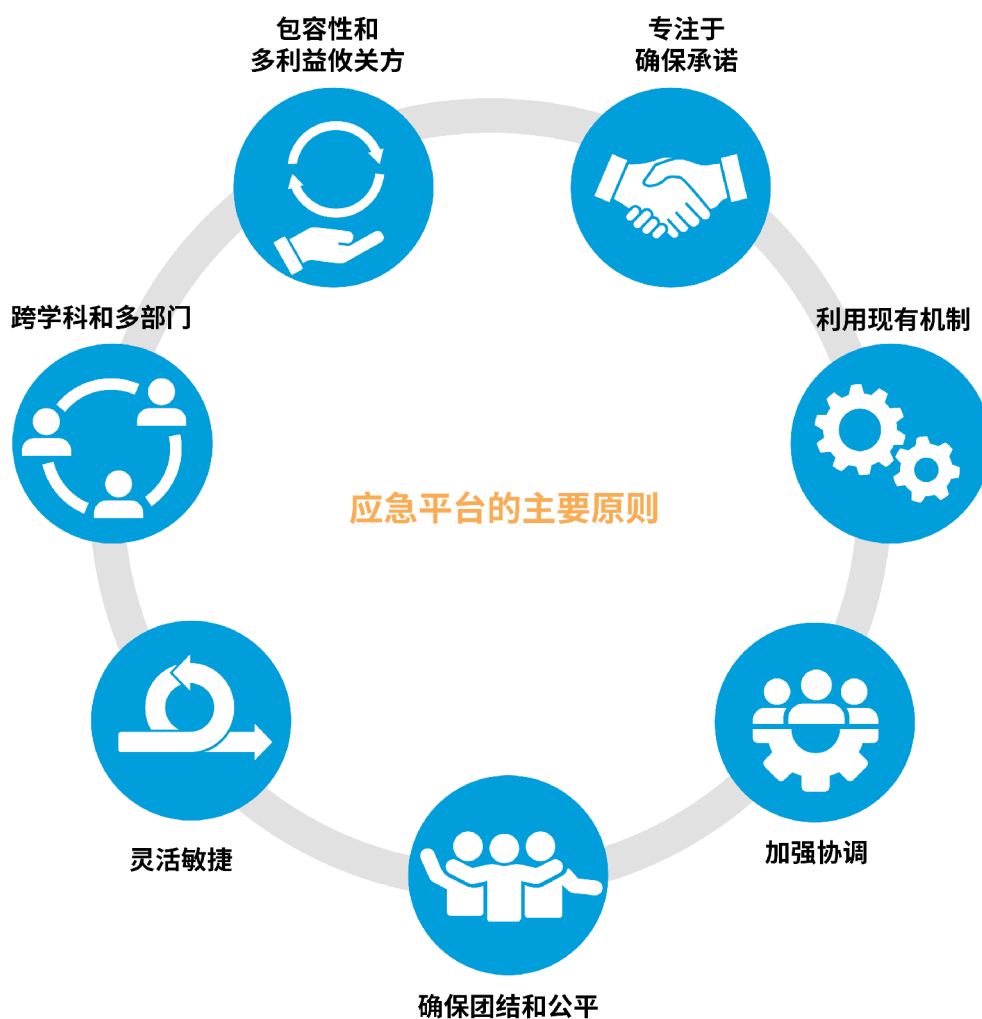
的全球冲击时，我们必须确保多边体系的所有部分都有责任为集体对策作出贡献。在复杂的全球冲击事件中，没有一个单一的机构能够召集各利益攸关方。联合国是能够发挥这一作用的唯一组织。我们必须作出决定，使联合国能够这样做。

根据《我们的共同议程》中的构想，并从最近这些危机中吸取经验教训，**我提议大会授予秘书长和联合国系统一项常设权力，在今后发生规模、严重性和影响范围都达到足够程度的复杂全球冲击时，自动召集和运作一个应急平台。**

# 应急平台将如何运作

图四

应急平台的关键原则



---

## 关键原则

---

为应对未来潜在全球冲击的广度，应急平台需要坚持以下原则：

- > **灵活性和敏捷性。**我们需要灵活的反应机制，不受我们可能面临的风险类型的影响，并能够适应所发生冲击的具体情况。因此，应急平台不是一个常设机构或实体，而是一套可在需要时启动的协议。
- > **团结和公平。**根据从过去复杂全球冲击中吸取的经验教训，应急平台必须积极促进和推动国际应对，将公平和团结原则<sup>13</sup>置于其工作的核心。根据《2030年议程》不让任何人掉队的承诺，应急平台必须确保最容易受到复杂全球冲击影响的人、应对冲击能力最弱的人能够从有能力者那里获得必要的支持。此外，应急平台必须努力确保受危机影响的人在应对行动中有发言权，确保社会中最弱势和边缘化的人得到他们需要的保护。
- > **加强协调。**在《联合国宪章》第九章的基础上，应急平台的所有多边参与者，包括国际金融机构、联合国专门机构以及联合国各机构、基金和方案，在开展促进全系统应对复杂全球冲击的活动时，应与秘书长合作并向秘书长报告，目的是加强多边协调，同时认识到参与应急平台的多边实体在履行其具体任务方面仍然对各自的理事机构充分负责。
- > **跨学科和多部门。**对复杂的全球冲击作出的任何反应都必须能够综合所有相关的专门知识，并汇集不同的部门办法和战略。
- > **包容性和多利益攸关方。**应急平台应具有包容性，允许有能力为全球应对行动做出有意义贡献的所有相关行为体参与。这应包括来自世界各地的相关行为体，包括私营部门、民间社会、专题专家、学术界和其他方面。秘书长将负责确定这些相关行为体，并监督其对应对工作的贡献。

> **有能力确保做出承诺、使行为体负责。**

任何应对机制都必须确保参与的行为体作出明确承诺,直接和立即支持全球应对复杂冲击。例如,这可能包括承诺提供财政或技术资源、承诺向关键行为体进行宣传和(或)承诺作出重大政策转变,从而对应对工作产生切实影响。参与者需要接受履行这些承诺的责任。

> **利用现有的业务和协调反应机制。**应急平台

将寻求利用现有的部门应急机制来取得集体成果,而不会以任何形式取代这些机制。应急平台的活动将侧重于高级别召集和宣传,避免与会员国授权在具体领域进行领导和协调、具有相关技术专长的机构的业务和技术应对措施重叠。

---

## 召集应急平台的决定

---

秘书长将决定何时召集应急平台,以应对复杂的全球冲击。在作出决定之前,秘书长将与下列各方协商:

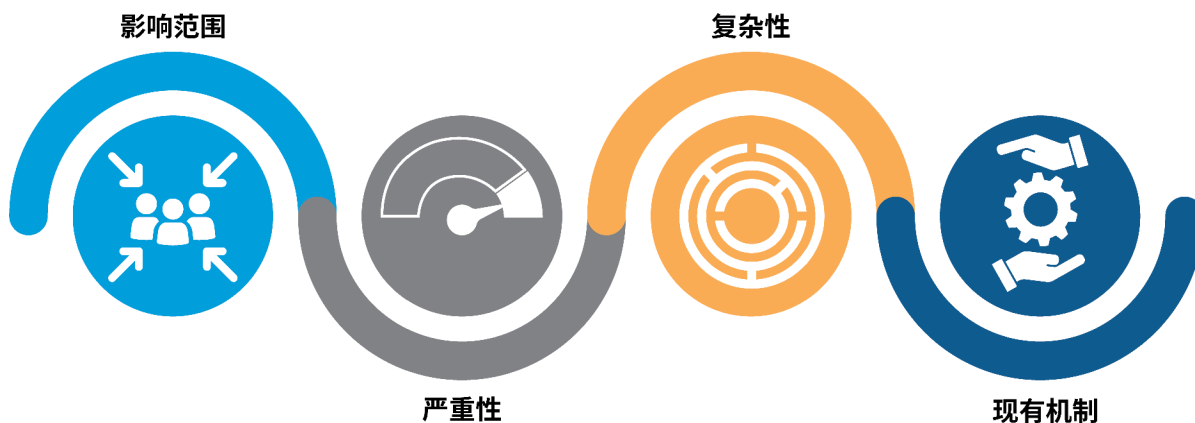
- > 大会主席;
- > 安全理事会主席(酌情);
- > 有关国家当局和(或)区域组织;
- > 联合国有关实体、专门机构、国际金融机构和会员国授权应对具体部门危机的其他多边机构。

决定召集应急平台的部分考虑因素可包括：

- a) **危机的严重程度。**这包括审议危机主要和次要影响的严重程度, 包括受到不利影响的人数、对全球经济指标的影响和(或)环境损害的规模等指标;
- b) **危机的影响范围。**这包括受危机主要和(或)次要影响的人数、国家或区域数目;
- c) **危机的复杂性。**这包括审议危机是否是多层面、多部门和相互关联的危机, 要求各国政府、联合国系统和(或)多边系统其他部分的各支柱和部门之间开展合作, 并需要特定组织或国家集团、地方政府、国际金融机构、私营部门和(或)民间社会的参与;
- d) **现有的协调和业务反应机制。**这包括审议是否可以通过现有的具体部门机制对冲击作出适当反应, 以及召集应急平台是否可以为现有的协调和业务反应机制提供额外的政治和宣传支持。

图五

促成决定召集应急平台的因素





---

## 应急平台的总体目标

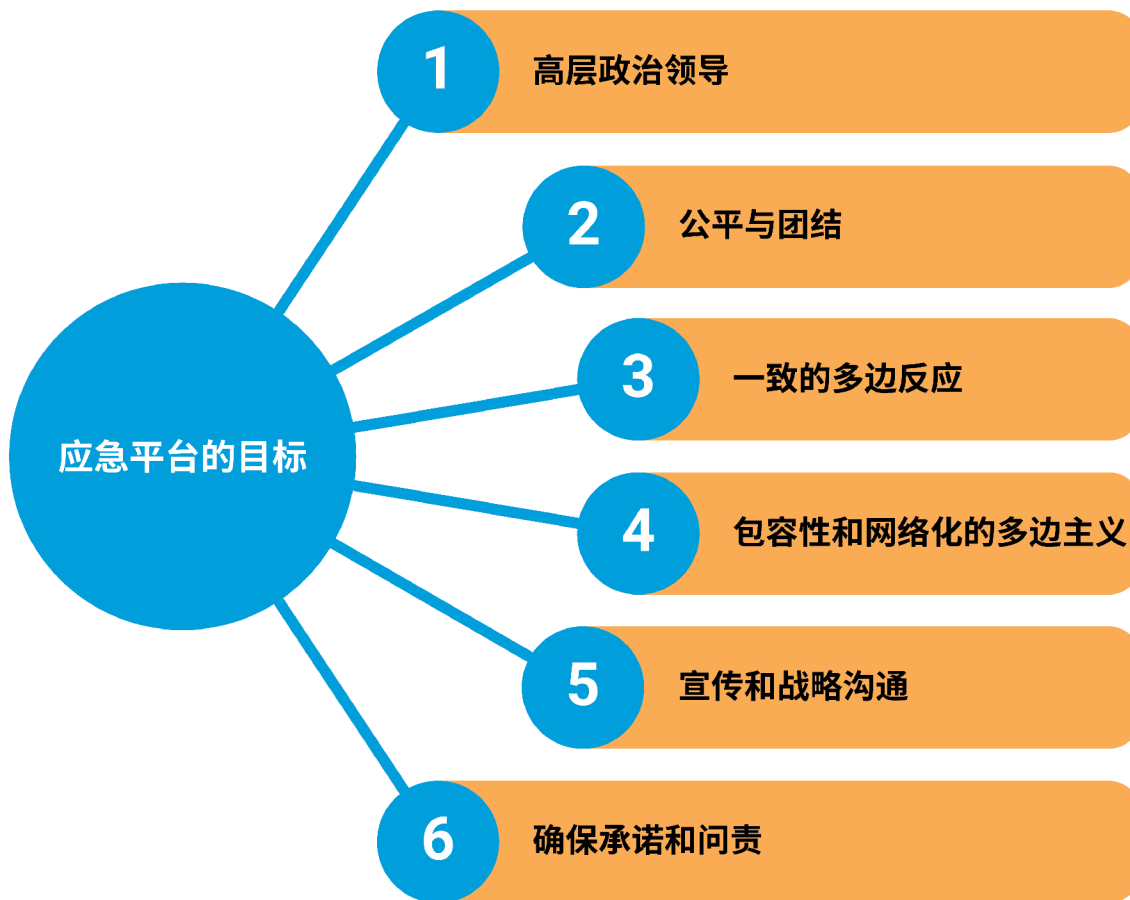
---

应急平台的总体目标如下：

- a) **高级别政治领导。**以及时和可预测的方式利用联合国独特的合法性和召集力；迅速确定适当级别的行为体并将其聚集在一起，以应对要求多部门、多利益攸关方行动的复杂全球冲击，利用秘书长的斡旋作用，促进关键行为体之间的对话，并(或)克服做出有效应对面临的任何障碍或瓶颈；
- b) **确保国际对策的公平和团结。**根据《2030年议程》不让任何人掉队的承诺，在国际应对努力中重点确保最脆弱、应对复杂全球冲击能力最弱者获得所需的支持和援助；
- c) **协调一致的多边反应。**确保多边系统能够商定、倡导和执行协调一致的联合对策，以应对复杂的全球冲击，并利用整个多边系统的专门知识、资源和能力，同时采用上述的加强协调原则；
- d) **包容性和网络化的多边主义。**提供一个多方利益攸关方平台，使所有能够为应对工作作出贡献的相关行为体聚集一堂，包括但不限于有意愿的会员国的网络、联合国系统、国际金融机构、区域机构和相关私营部门、民间社会、学术界和非政府行为体，同时确认政府间机构在决策中的主要作用；
- e) **宣传和战略沟通。**分享及时、准确的数据、分析和政策建议，以支持全球宣传，并就前进道路达成国际政治共识；
- f) **确保作出承诺，并使关键行为体为支持全球应对措施负责。**确保所有参与者作出能够为应对工作作出切实贡献的承诺，并确保他们为履行这些承诺负责。

图六

应急平台的目标



---

## 应急平台的时限

---

应急平台最初应持续一段有限的时间,以应对具体的冲击。在这段时间结束后,秘书长可根据需要延长应急平台的工作,但该平台不会成为常设机构或实体。

---

## 与各国政府、联合国机构和现有协调机构的关系

---

根据《联合国宪章》,为应对危机而召集应急平台的决定将充分尊重各国的主权、领土完整和政治独立。应急平台的工作将基于这样一项原则,即每个国家对满足其境内受危机影响者的需求负有首要责任。

应急平台不会重复联合国主要机关和附属机关,包括大会和安全理事会经授权发挥的作用。应急平台作为一种机制,将为支持各主要机关而召集,确保所有主要机关都能获得相关数据和分析。应急平台一旦召集,将成为联合国系统执行相关机构所作决定的途径。

同样,在召集应急平台后,不会重复联合国各实体和机构已获授权的协调或领导作用。应急平台应为授权实体开展的日常业务和协调活动提供高级别政治支持和倡导。

---

## 秘书处对应急平台的支持

---

一旦决定召集应急平台并使其投入运作,将要求拥有与复杂全球冲击性质相关的技术专长的多边实体借调工作人员,以支持应急平台的工作。将事先编制一份具有应对不同类型冲击的相关技术专长的工作人员名册,并商定相应的谅解备忘录,以确保能够立即自动提供工作人员资源。借调人员将组成一个工作组,负责应急平台的运作,并在应急平台运作期间提供一切必要形式的支持。这将包括制定明确和透明的应对战略,并确保应急平台能够获得数据、分析和政策建议,以支持宣传工作。

---

## 为应急平台提供资源

---

应急平台启动后,初期运作费用将由现有资源支付。此后,将请联合国各实体和其他相关行为体为应急平台的日常运作提供支持,包括借调技术专家。此外,还可能为具体的应对活动调动财政资源,但须视冲击类型、针对具体部门的现有融资工具是否适当以及危机规模等相关因素而定。

---

## 应急平台协议

---

如果大会授权秘书长和联合国系统召集和运作一个应急平台,联合国系统将需要制定详细的内部协议,商定涵盖一系列情景的具体步骤。

---

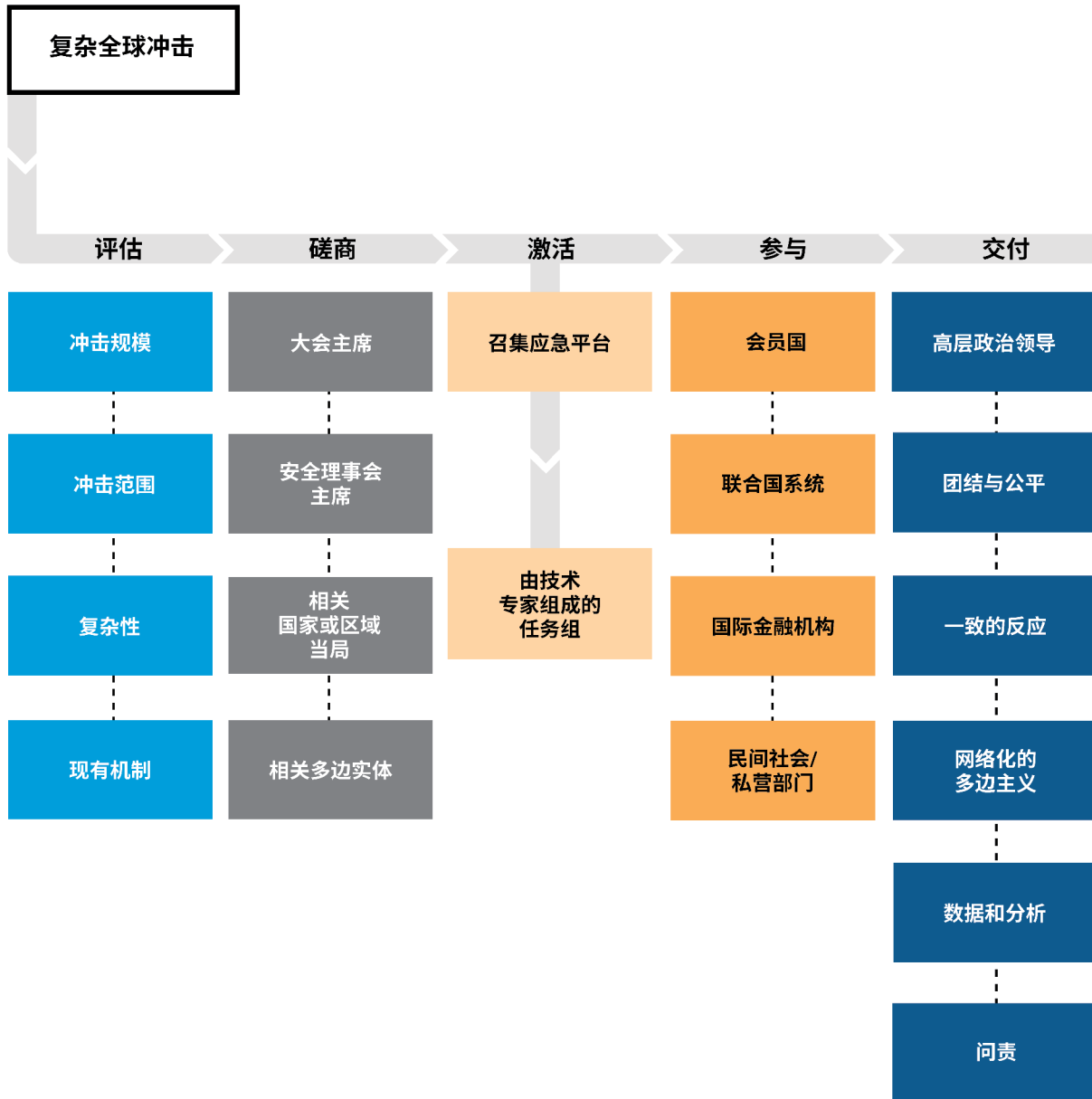
## 向大会报告

---

在召集和运作应急平台后,秘书长将定期向大会报告应急平台的活动。

图七

应急平台流程和反应



# 给会员国的建议

我请会员国考虑我关于建立应急平台的提议,以帮助加强国际社会对复杂全球冲击的应对。就此,会员国不妨在筹备过程中借鉴下列要素,将其纳入《未来公约》:

- a) 回顾纪念联合国成立七十五周年宣言(大会第75/1号决议)中所作的承诺,即不仅要加强对与卫生有关的危机的防范,还要加强对其他挑战和危机的防范;
- b) 注意到世界正面临日益复杂、多层面的全球冲击,这些冲击同时对多个部门和国家产生影响,还注意到,由于全球相互关联性增强、技术进步和气候变化等若干因素,未来的全球冲击可能会变得更加频繁、复杂,并产生更广泛和更具破坏性的影响;
- c) 认识到加强对复杂全球冲击的国际应对将有助于实现可持续发展目标以及人权义务和性别平等目标;
- d) 注意到从最近的复杂全球冲击国际应对中吸取经验教训的重要性;
- e) 回顾大会第76/264号决议,其中大会欢迎秘书长关于召集全球粮食、能源和金融危机应对小组的倡议;
- f) 认识到有多种风险可能导致未来复杂的全球冲击,要求加强国际应对,并努力减少风险和防止冲击;
- g) 认识到加强对复杂全球冲击的国际应对必须保持灵活,以应对不同类型的全球冲击,促进公平和团结,确保多边体系的一致性,确保多部门 and 跨学科参与,允许相关的多方利益攸关方参与,而且必须与现有的协调和应对机制保持一致;
- h) 决定秘书长拥有在发生大规模、十分严重和影响重大的复杂全球冲击时自动召集和运作应急平台的常设权力;
- i) 决定应急平台不是一个常设机构,而是一套在发生复杂全球危机时可以启动的协议;
- j) 决定秘书长将与大会主席、酌情与安全理事会主席、相关国家当局和区域组织以及相关联合国实体、专门机构、国际金融机构和有责任应对特定部门危机的其他多边机构协商,召集应急平台以应对复杂的全球冲击;
- k) 决定在发生复杂的全球冲击时,请秘书长召集一个应急平台,其目标是:
  - i) 通过召集相关行为体应对复杂的全球冲击,提供高级别政治领导;
  - ii) 确保在团结和公平的基础上作出国际反应;
  - iii) 领导多边体系应对复杂的全球冲击,以确保采取协调一致的应对措施;
  - iv) 领导多方利益攸关方论坛,使所有能够为应对工作作出贡献的相关行为体聚集一堂;

- v) 领导应对复杂全球冲击的高级别宣传和战略沟通,包括确保及时、准确的数据、分析和政策建议;
  - vi) 确保关键行为体作出明确承诺,直接和立即支持对复杂冲击的全球应对;
  - vii) 确保所有参与行为体对履行承诺和保证负责。
- l) 回顾《联合国宪章》第九章,请应急平台的所有多边参与者,包括国际金融机构、联合国专门机构以及联合国各机构、基金和方案,在开展促进全系统应对复杂全球冲击的活动时,应与秘书长合作并向秘书长报告,目的是加强多边协调,同时认识到参与应急平台的多边实体在履行各自任务方面仍然对各自的理事机构充分负责;
- m) 商定应急平台一旦启动,应在根据冲击类型确定的有限期间内召集,在该期间结束时,秘书长可视需要延长应急平台的期限;
  - n) 请秘书长在召集应急平台后,向大会定期报告其活动;
  - o) 强调为应对复杂全球冲击而召集应急平台的决定以及应急平台的工作必须充分尊重各国的主权、领土完整和政治独立;
  - p) 进一步强调,召集应急平台的决定将支持和补充负责应对危机的联合国其他主要机关的应对措施,召集应急平台不会影响任何政府间机构的法定作用;
  - q) 强调召集应急平台的决定将提供高级别政治领导和宣传,以应对复杂的全球冲击,支持负责协调应对具体部门危机的联合国其他实体。

# 结论

---

我们生活在充满巨大不确定性的时期,但我们知道,我们面临的风险正在增加,并变得更加复杂。加强国际合作是我们充分应对这些冲击的唯一途径,而联合国是唯一具有召集最高级别会议、激发全球行动的影响力和合法性的组织。

我们必须不断加强多边体系,使其能够应对未来的挑战。我提议商定召集和运作应急平台的协议,是实现这一目标的具体步骤。我敦促会员国抓住未来峰会的机会,团结起来,商定加强我们对复杂全球冲击的应对的办法。



# 附件

---

---

## 与会员国和其他相关利益攸关方的协商

---

本政策简报中的构想借鉴了题为“我们的共同议程”的报告(A/75/982)中概述的应急平台提案,该报告得益于与会员国、联合国系统、思想领袖、青年和世界各地民间社会行为体的广泛协商。政策简报特别考虑了会

员国和其他利益攸关方在大会25次讨论过程中就《我们的共同议程》提出的丰富而详细的意见。这一点在大会主席组织的2022年2月和3月专题协商中得到了特别体现,其中特别要求提供有关提案的更详细信息。此外,在本政策简报发表之前,通过与区域集团举行会议和与民间社会伙伴单独协商,与会员国讨论了这些建议。

# 尾注

---

- 1 大会主席,“《我们的共同议程》:专题协商摘要”(2022年5月),可查阅 [www.un.org/pga/76/wp-content/uploads/sites/101/2022/05/Final-OCA-summary-.pdf](http://www.un.org/pga/76/wp-content/uploads/sites/101/2022/05/Final-OCA-summary-.pdf)。
- 2 见 Nassim Nicholas Taleb, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable* (New York, Random House, 2007)。
- 3 人道主义事务协调厅,《2023年全球人道主义状况概览》(日内瓦,2022年),第17和39页。
- 4 见 <https://news.un.org/en/story/2022/11/1130277>。
- 5 来源包括:联合国,《2022年可持续发展目标报告》(纽约,2022年);经济和社会事务部,“确保可持续发展目标在反复发生的危机中取得进展”,政策简报137(2022);世界银行,“最终消费支出(现价美元)”,可查阅 <https://data.worldbank.org/indicator/NE.CON.TOTL.CD>; J. Rentschler, M. Salhab 和 B. Arga Jafino,“洪水风险已经影响到18.1亿人。气候变化和计划外的城市化可能会加剧风险”,世界银行博客,2022年6月28日;经济和社会事务部,“森林是绿色疫后复苏的核心”,政策简报80(2020年);世界银行,“冠状病毒病减缓了普遍能源获取的进展”(华盛顿特区,2022年);联合国“城市世界中的冠状病毒病”(政策简报,2020年);国际能源署,“尽管清洁能源投资有所增加,但世界处于‘不平衡且不可持续的经济复苏’之中——排放量将出现历史第二大反弹”,2021年10月28日。
- 6 机构间常设委员会,《机构间常设委员会转型议程》,可查阅 <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>。
- 7 泛美卫生组织,《世界卫生大会批准新的突发卫生事件规划》,2016年5月25日,可查阅 [www3.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12098](http://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=12098)。
- 8 世界卫生组织执行委员会,《加强世卫组织对突发卫生事件的准备和应对:加强突发卫生事件防范、应对和抵御全球架构》,2023年1月5日。
- 9 《联合国全面应对冠状病毒病的举措》(2021年更新版),可查阅 <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/12/un-comprehensive-response-covid-19-2021.pdf>。
- 10 见世界卫生组织,《获取COVID-19工具加速计划》,可查阅 [www.who.int/initiatives/act-accelerator](http://www.who.int/initiatives/act-accelerator); Gavi,《COVAX机制》,可查阅 [www.gavi.org/covax-facility](http://www.gavi.org/covax-facility); 非洲联盟,《非洲疫苗采购信托基金宣布10.8万剂疫苗运抵毛里求斯,是强生疫苗第一批月度发货的一部分》,2021年8月7日,可查阅 <https://africacdc.org/news-item/african-vaccine-acquisition-trust-avat-announces-108000-doses-of-vaccines-arriving-in-mauritius-as-part-of-the-first-monthly-shipment-of-johnson-johnson-vaccines/>。
- 11 联合国全球粮食、能源和金融危机应对小组,《乌克兰战争的全球影响:数十亿人面临着自一代人以来最严重的生活成本危机》,政策简报2(2022年),第8页。
- 12 例如,粮食工作流与各种网络进行接触,包括商品贸易商、国际粮食理事会、跨国企业、国际商会、生产者组织、加工者组织和工会团体接触。
- 13 如大会第57/213号决议所界定,该决议指出:“以团结为基本价值观念,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”。



