



第七十八届会议

议程项目 13、117 和 122

联合国经济、社会及有关领域主要大型会议和
首脑会议成果的统筹协调执行及后续行动

千年首脑会议成果的后续行动

加强联合国系统

人的安全

秘书长的报告

摘要

本报告介绍了自 10 年前关于人的安全问题的上一次报告(A/68/685)印发以来在促进人的安全方面的最新事态发展。它为如何最好地应对当今复杂的危机，包括共同努力加快落实《2030 年可持续发展议程》和实现可持续发展目标提供了新的见解。

各种原因造成的挑战严重危及我们的生存、生计和尊严。尽管我们不时面临差别和分歧，但整个历史表明，我们决心团结一致，力争建设一个人人享有和平、繁荣和尊严的世界。我们希望，在注重人的安全的同时，我们能够显示出必要的团结，将我们的努力重新集中于“我联合国人民”。

本报告以各国政府和国际社会的具体实例和经验教训为基础，介绍了经证明能够减少风险、加强信任并在可能时减轻和预防当前和新出现挑战的规模和范围的工具、战略和伙伴关系。本报告根据大会第 66/290 号决议概述的对人的安全的共同理解进行前瞻性分析，审议了今后在适应气候变化、治理数字经济、限制大流行病、减少贫困和饥饿、缩小不平等以及预防冲突、暴力和强迫流离失所方面的行动。



一. 引言

1. 本报告是根据秘书长关于印发第四次人的安全报告并提交大会第七十八届会议的决定编写的。鉴于自 2013 年秘书长就此问题向大会提交上一份报告 (A/68/685) 以来的重大事态发展, 并根据大会第 66/290 号决议, 本报告展示了各国政府、区域政府间组织和联合国系统采用人的安全办法的显著实例。它说明了“人的安全”如何成为一个切实可行的框架, 被不同行为体广泛用以应对复杂的挑战, 利用和扩大联合国的重要作用, 并加强各国政府之间的团结以及人与地球之间的和谐。

2. 世界现状和我们的多边体系迫切需要采取促进围绕共同挑战开展合作的办法。虽然有些挑战与上一份关于人的安全的报告中所述挑战相同, 但当今世界与 10 年前相比已明显不同。多层次的危机, 无论是大流行病、灾害还是冲突, 都不再是局限于某些国家或区域的孤立事件。发生在大洋彼岸的悲剧正在以新的方式相互影响, 达到前所未有的规模, 在各个方面考验着人们。实现可持续发展目标的进展缓慢反映了地缘政治紧张、不平等加剧、气候危机恶化和数字化转型差距所带来的挑战。虽然这些问题可能看起来互不相干, 但采用人的安全办法可提供机会, 用以找到共同点, 解决当前和新出现挑战的根本驱动因素。

3. 在此背景下, 联合国开发计划署(开发署)2022 年发布了题为“人类世对人类安全的新威胁: 要求加强团结”的特别报告。该报告得到了秘书长的赞同, 它揭示了一个矛盾现象: 人们平均活得更长久、更健康、更富有, 但同时也感到越来越不安全。该报告的作者主张, 面对新一代相互关联的威胁, 应扩大采用“人的安全”概念的范围。他们着重指出了信任程度下降与不安全感增加之间的密切联系, 并强调需要超越零敲碎打的做法, 考虑人与人之间以及人与地球之间的相互依存关系。该报告概述了如何通过促进人的安全加强公平和重建信任。它的发布促成在同年设立人的安全问题机构间工作组。工作组的主要目标是审议人的安全办法如何能够在评估当前和新出现的挑战时突出盲点, 这些挑战相互关联, 需要采取综合对策, 以实现联合国的战略优先事项, 包括加快实现可持续发展目标。

4. 本报告借鉴了开发署的特别报告和工作组的建议、2021 年开展的人的安全问题全球调查所产生的信息, 加之会员国、议员、联合国系统、学术界和民间社会组织提供的投入; 2023 年对会员国、驻地协调员和联合国国家工作队进行的第二次定向调查; 2023 年 6 月秘书长人的安全问题特别顾问与会员国进行的磋商; 以及对通过联合国人的安全信托基金拟订人的安全方案所吸取经验教训的深入分析。

二. 评估会员国、区域政府间组织和联合国系统在人的安全方面的进展情况

5. 在过去 10 年中，包括会员国、区域组织、联合国系统实体、民间社会、学术界和私营部门在内的各种利益攸关方在全球、区域、国家和地方各级开展的与人的安全有关的活动激增。

对人的安全的共同理解

6. 第 66/290 号决议的通过是促进人的安全方面的一个重要里程碑。在该决议中，大会同意关注人的安全是一种应对方法，能协助会员国确定和处理本国人民生存、生计和尊严所面临的广泛的跨领域挑战。大会还商定，对人的安全的共同理解包括以下原则：

(a) 人民在自由尊严中生活、免受贫困和绝望之苦的权利。每一个人，尤其是弱势的人，都应有权免于恐惧，免于匮乏，获得平等机会享受一切权利并充分发挥其自身潜力；

(b) 要维护人的安全，就需要采取以人为本、全面、针对具体情况、注重预防的对策，加强对所有人及所有社区的保护和赋权措施；

(c) 要维护人的安全，就应确认和平、发展与人权之间的相互关联，同等看待公民、政治、经济、社会和文化权利；

(d) 人的安全的概念不同于保护责任和履行保护责任；

(e) 维护人的安全不必涉及进行武力威胁或使用武力或采取胁迫措施。人的安全不代替国家安全；

(f) 人的安全以国家掌管权为基础。由于在各国之间和各国内部以及在不同时间，人的安全的政治、经济、社会和文化条件迥异，维护人的安全，能帮助各国以符合当地实际情况的方式解决问题；

(g) 各国政府在保障本国公民生存、生计和尊严方面继续发挥首要作用并承担首要责任。国际社会的作用是应各国政府请求，予以配合，提供必要的支持，以加强它们应对各种现有威胁和新出现的威胁的能力。要维护人的安全，需要各国政府、国际和区域组织及民间社会加强协作和伙伴关系；

(h) 要落实人的安全，必须充分尊重《联合国宪章》所载宗旨和原则，包括充分尊重各国主权和领土完整，不干涉基本属于各国内政的事务。维护人的安全不要求各国承担额外的法律义务。

7. 以协商一致方式商定的这一共同理解指导了整个联合国系统对人的安全办法的采用，并确保其落实植根于《联合国宪章》。

国家采用人的安全的情况

8. 人的安全加强了植根于当地现实的解决办法。它以国家自主权为基础，是各国政府打破体制孤岛、促进综合应对相互关联挑战的工具。注重人的安全把人的生存、生计和尊严放在中心位置，使政府能够解决复杂的挑战。
9. 根据全球调查和会员国提供的信息，本报告列举的例子显示了人的安全办法如何在国家框架和政策以及与可持续发展有关的举措和规划进程中发挥作用。许多国家报告说，已将人的安全纳入其宪法、国家安全战略、国内政策框架和官方发展援助。
10. 例如，尼日利亚的国家安全战略反映了向强调人的安全的全面战略的转变，蒙古的国家安全框架确认必须采取全面的办法，保证保护人民并增强人民的权能。同样，瓦努阿图的 2019 年国家安全战略将抵御灾害和气候变化的能力、司法和人权以及人类安全作为优先事项，以推进基于该国所面临最紧迫、最普遍威胁的综合做法。
11. 发展合作和外交政策框架也反映了各种以国家优先事项为指导采用人的安全的情况。瑞典国际开发合作署将人的安全纳入建设和平范畴，并将其纳入与贫困有关的四个层面之一。在日本，人的安全是国家安全战略的核心原则，是加强国际合作以解决全球问题的普遍价值观，也是该国发展合作的指导原则。智利则在处理跨国有组织犯罪、毒品和人口贩运、反腐败和反恐问题时采用人的安全办法。
12. 此外，调查和与会员国的协商证实，许多国家确认人的安全对于支持以人为本的全面国家规划进程、实现可持续发展目标的价值。在佛得角，人的安全办法被纳入城市发展计划，确保建立强有力的治理框架，将提供公共服务与社区参与、减少灾害风险和未来十年的可持续发展联系起来。
13. Haya Karima 倡议突出表明埃及政府致力于从人的尊严角度解决多维贫困问题。它提供了一个框架，据以整合国家机构、私营部门、民间社会和发展伙伴的努力，为地方社区，特别是最落后的社区提供全面服务。由联合国埃及国家工作队支持的 Haya Karima 倡议制定工作纳入了联合国人的安全信托基金供资的埃及 HAYAT 项目产生的经验教训。
14. 最后，一些会员国还特别指出，人的安全强调预防和解决不安全的根源问题，是对加强稳定和保障发展的重要贡献。例如，在哥伦比亚，人的安全是该国《宪法》和国家发展计划的核心，为促进人民有意义地参与有关发展和安全的讨论提供了切实可行的框架，以期加强社会凝聚力，使政策更好地适应当地需求，并减少不平等现象。¹ 在墨西哥，与技术和创新、移民、难民和庇护以及公共安全有

¹ 哥伦比亚常驻联合国代表团在 2023 年 6 月 20 日关于人的安全的非正式磋商后提交的书面意见。

关的各种国家政策都强调人的安全。人的安全也被认为是处理小武器和非法武器威胁的重要框架。²

区域组织

15. 在过去 10 年中，区域和次区域组织在人道主义应急、可持续发展、人权及和平与安全等相关事项上采用了人的安全办法，因为这些组织在应对跨境挑战、利用各种网络和资产促进团结和协作行动方面发挥着关键作用。在这方面，人的安全办法帮助界定了应对共同挑战的区域办法，具体做法是制定多层面战略，改善政策一致性，并开发各种工具，以评估各国在可持续发展及和平与安全方面的风险，并监测进展情况。

16. 近 20 年来，非洲的区域和次区域组织一直将人的安全纳入和平与发展框架。因此，人的安全在《2063 年议程：我们希望的非洲》占据重要位置，重点是建立转型框架，以确保个人、家庭和社区获得支持和机会，建设一个繁荣与和平的非洲大陆。《2063 年议程》的旗舰倡议之一，即“平息非洲枪炮声”，致力于使和平成为所有非洲人民的现实，并建立非洲人的安全指数，以监测实现这一目标的进展情况。在次区域一级，西非国家经济共同体最近将人的安全办法纳入了与减少灾害风险、性别平等以及增强儿童权能和提高儿童地位有关的战略。

17. 人的安全也一直是太平洋地区区域框架的核心，这始于太平洋岛国论坛 2007 年通过的《太平洋加强区域合作和一体化计划》。随后，论坛制定了人的安全框架，为更好地在区内和平、安全与发展举措中采用人的安全提供共同基础和战略指导。2018 年，论坛通过了《区域安全波伊宣言》，确认必须采用广泛的安全概念，优先考虑人的安全、环境安全和区域合作，以建立抵御灾害和气候变化及其对生活和社会各个方面的多层面影响的能力。

18. 在过去 10 年中，整个阿拉伯区域的复杂危机增多，破坏了该区域的可持续发展机会，使得区域实体推动对和平与发展采取全面办法。例如，阿拉伯国家联盟经济和社会理事会核可了一份区域报告，³ 该报告呼吁建立一个以人的安全为基础的综合框架，在面临多方面和经常性危机的国家推进可持续发展目标。2018 年，人的安全被纳入第四届阿拉伯减少灾害风险问题会议通过的《减少灾害风险突尼斯宣言》。2022 年，阿拉伯国家联盟发起了一项关于人的安全可持续解决方案的倡议，作为可持续发展努力，包括落实人道主义-发展-和平联系的框架。

19. 拉丁美洲和加勒比区域长期以来一直采用人的安全办法来加强与公民安全、移民和保健有关的战略。例如，2021 年 9 月萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯及墨西哥南部和东南部综合发展计划，是联合国发展系统应四国总统的要求，在拉丁美洲和加勒比经济委员会的协调下制定的，目的是通过人的安全框架扩大移民叙事。该计划通过提升移民和难民的尊严和权利，突出显示了流离失所、长期贫困、

² 正如墨西哥政府在答复人的安全股进行的调查、关于人的安全的非正式辩论和人的安全之友小组会议时所报告的。

³ 西亚经济社会委员会，《阿拉伯区域受影响国家实现可持续发展目标》(联合国出版物，2021 年)。

犯罪和暴力持续不断以及气候变化之间的相互作用。同样，泛美卫生组织指导委员会利用人的安全框架推动对公共卫生采取综合办法，拉丁美洲预防犯罪常设委员会则将人的安全纳入其预防犯罪和减少暴力框架。

20. 人的安全也反映在欧洲联盟推动的各项战略中。2003年《欧洲安全战略》概述了欧洲联盟通过减少贫困和不平等、促进善治和人权、协助发展以及消除冲突和不安全根源来建立人的安全的办法。此后，欧洲联盟在其《安全与防务战略指南》中重申致力于促进人的安全。

联合国系统的采用情况

21. 鉴于各种挑战的日益相互关联性、多方利益攸关方伙伴关系的重要性和根据国家优先事项促进以人为本的全面预防性对策的必要性，联合国人的安全信托基金自1999年以来一直与各国政府和联合国系统各组织合作，支持可持续发展、气候行动并保持和平。从这些举措中吸取的丰富经验教训表明，人的安全作为应对人的生存、生计和尊严所受威胁的行动框架具有价值。

22. 确保联合国系统在当今和未来都胜任使命一直是秘书长的优先事项。为此，已进行了根本改革，包括重振驻地协调员系统，以使本组织更加灵活、一体化和有预见性。人的安全补充了这一努力，为审查跨越支柱、机构和任务的更综合解决办法，以应对相互关联的复杂挑战提供了框架。联合国人的安全信托基金在危地马拉、印度尼西亚、牙买加、肯尼亚、利比里亚和塔吉克斯坦等许多国家开展的各种方案表明，这一办法能够扩大各国政府、联合国和其他利益攸关方的应对选择。

23. 这一观点的转变也有助于通过建立机构间和部委间协调机制等方式促进一体化的系统性变革。这使各国政府和联合国系统能够更有效地在各种问题的交叉点上开展工作，发现差距并确定协同增效作用，进而产生更大的影响和成本效益。例如，泛美卫生组织通过采用人的安全办法，建立了卫生部评估气候变化、移民、粮食安全和贫困在公共卫生规划方面相互作用所造成影响的能力。通过部际合作平台，这一办法帮助推动保健系统更能顺应保健的社会决定因素以及土著人民、妇女和青年等可能处于弱势的群体的需求。

24. 要在排斥、流离失所者社会经济融合和冲突后和解等根深蒂固或复杂的问题上取得有意义的进展，就必须建立基于参与和对话、能够随着时间的推移改变各种关系和社会动能的包容性治理框架。人的安全倡议通过将增强人民权能、提高地方行为体参与集体进程的能力和建立包容性多方利益攸关方参与平台的战略放在首位，加强了各种纽带，并重建了稳定和凝聚力的社区网络，从而推动就敏感问题采取行动。

25. 这其中的一个例子是在黎巴嫩靠近阿拉伯叙利亚共和国边界、收容了大量来自该区域各地难民的沿海城市的黎波里采取的一项举措。由于族群间关系紧张，加之难民和收容社区的发展都严重不足，从人的安全角度进行的全面、参与性邻里评估和住户调查帮助的黎波里界定了每个群体的共同挑战、需求和脆弱性的共识。地方当局、联合国系统、私营部门和民间社会行为体参与的社区对话帮助

确定了一项合作计划，以解决评估中发现的不足，加强各群体之间的信任，改善族群间关系，并增加在高度动态和复杂环境下的谋生机会。

26. 驻地协调员和联合国国家工作队对调查的答复突出表明，在仍然鼓励短期干预的筹资和业务环境下确保长期成果面临挑战。在这一背景下，人的安全战略产生了加强各社区与政府之间信任与合作的结果，途径是结合基于社区的举措努力创造充分融合地方想法、愿望和关切的政策环境。推广和扩大这些举措是人的安全的一项重要贡献，可确保持续切实改善人民生活。

三. 人的安全作为加速实现可持续发展目标的工具

27. 在 2023 年可持续发展目标峰会上，会员国重申致力于竭尽全力到 2030 年实现各项目标。它们强调需要相互信任和全球团结，以支持今世后代的共同未来。与此同时，今天有 11 亿多人处于严重的多维贫困中，⁴ 而往往是复杂、相互关联的多重连锁危机又加剧了这种贫困。在这种环境下，孤立行动是无效的，且有缺陷并代价昂贵。正如联合国系统通过联合国人的安全信托基金采用人的安全办法以及与联合国国家工作队进行的调查所证明的，人的安全补充了现有的工具和战略，加强了分析框架，并促进了地方行动，以扩大社区加快实现各项目标的努力；处理各项目标之间的相互联系，促进政策一致性，以释放协同增效作用；履行不让任何人掉队、促进性别平等和推动年轻人参与的承诺。

加强分析框架和支持地方治理，以应对可持续发展目标的相互关联性

28. 《2030 年议程》和可持续发展目标被视为一套不可分割的综合目标。当今相互关联的挑战规模大、复杂程度高，突出表明需要以综合方式进行分析、规划、建立伙伴关系和为解决方案筹资。基于收集和分析本地化分类数据、认识到各国政府和人民面临多重挑战的人的安全方案通过查明特定地区风险、需求和脆弱性之间有意义的相互联系，平均以综合方式处理 6 至 7 项目标。这种从基层往上的办法利用当地专门知识和资产，促进国家和地方当局之间的重要联系，以实现整个政府部门一体联动，进而能够催生跨部门积极成果，并使上游成功举措纳入国家进程和筹资安排。

29. 例如，2019 年，来自科特迪瓦、冈比亚、几内亚、加纳、利比里亚、塞内加尔和塞拉利昂的国家和地方政府代表、驻地协调员和地方倡导者聚集一堂，共同确定了一个模式，通过人的安全办法在地方一级加速实现各项可持续发展目标。该模式的基础是加强全面和分类数据收集，包括在社区内开展定性工作，以消除差距，深入了解相互关联的挑战以及社区内的能力和资源。初步的经验教训突出表明，必须进行针对具体情况的分析，以发现可采取行动的协同增效作用，消除在实地实现目标方面取得进展的最重要障碍，并强调与受影响社区协调采取多层次办法的价值。

⁴ 2023 年全球多维贫困指数，《消除全球贫困：高影响力行动数据》(开发署和牛津大学贫困与人类发展研究中心，2023 年)。

通过基于风险的分析和规划，确保可持续发展目标面向未来

30. 从冠状病毒疾病(COVID-19)大流行中吸取的一个决定性教训是，应加大对防备和战略的投资，以保障发展成果不受负面风险的影响。虽然并非所有危机都是可以预防的，但加强全球和区域合作，加上多风险预警系统、各级快速反应机制，包括全球危机应急平台和包容性社会保障制度，将有助于减轻危机的影响。同样重要的是，要有能更好把握新出现的风险、人们对这些风险的看法以及这些风险对人们生活多个领域的影响的框架。人的安全可加强事前诊断，以更好地为有针对性地建立抵御能力、制定备灾战略提供信息。因此，它支持将预防系统地纳入发展和气候行动规划。

31. 在过去 10 年中，联合国人的安全信托基金 70% 以上的资金组合明确侧重于预防和促进积极应对新出现的问题，并更加注重长期或被忽视挑战的根源和根本驱动因素。这其中的一个例子是太平洋岛国论坛的一项倡议，该倡议采用人的安全办法制定太平洋区域气候流动框架，以积极主动地管理气候变化对流离失所、移民和计划搬迁、发展前景以及国家和文化完整性的影响。了解社区最紧迫的关切，再加上分析气候和灾害相关风险的影响，为各国政府提供了具体信息，以调整国家政策，并确定区域合作对减少风险、建立整个太平洋各岛屿抗灾能力至关重要的领域。

帮助落在最后的人，促进性别平等

32. 几十年来全球收入不平等缩小的趋势不幸发生逆转。妇女和儿童以及残疾人、土著人民、移民、难民和流离失所者等弱势和边缘化群体尤其感受到这种逆转的影响。要实现可持续发展目标，就必须帮助那些落在最后的人。根据以权利为基础的办法，人的安全办法可确保深入了解造成边缘化和不利处境的结构性和地理性和基于身份的问题。这可促成在政策层面制定促进所有人公平和包容的全面对策，并辅之以有针对性的战略，以消除限制人们从可持续发展目标的变革性承诺中受益的障碍。

33. 例如，在巴基斯坦东南部的信德省，促进就业和教育包容更多妇女和女孩是扩大可持续发展目标覆盖面的一个关键组成部分。鉴于该地区深受持续干旱和洪水的影响，而且依赖农业，通过联合国人的安全信托基金采取的一项举措促进了将性别平等纳入加强减少灾害风险和促进地方发展的战略主流的综合努力。因此，妇女获得了基本服务和谋生机会。通过创收和自然资源管理方面的培训，同行相互学习促成了社区网络动员，从而加强了推广、创收和抵御灾害风险能力。

扩大伙伴关系和汇集资源

34. 最近的危机和未兑现的供资承诺加重了债务负担，制约了许多国家政府为实现可持续发展目标方面取得进展的能力。秘书长关于可持续发展目标刺激计划的提议和关于国际金融结构改革的政策简报(A/77/CRP.1/Add.5)所呼吁的债务减免机制和新的负担得起的长期筹资机制对于解决实现各项目标的融资缺口、加强执行手段至关重要。与此同时，人的安全办法要求采取行动，保障粮食、保健和教育方面的社会支出，并促进社会保障制度。捐助国和多边开发银行应确保与从金

融危机中复苏有关的财政政策不会导致最弱势群体的社会安全网减少。会员国也应继续支持联合国发展系统和驻地协调员，他们在支持方案国加快实现可持续发展目标方面发挥着关键作用。

35. 虽然迫切需要为可持续发展目标提供大规模、负担得起的长期资金，但从联合国人的安全信托基金的众多集合筹资安排中吸取的经验教训突出表明，必须在国家一级整合来自广泛捐助者的资源。这种模式下的种子资金能够非常有效地调动远远超过原始投资的额外资源，从而扩大合作者网络。例如，信托基金为乌兹别克斯坦咸海区域人的安全倡议初步投资 380 万美元，使得乌兹别克斯坦政府利用来自不同伙伴的 2 000 万美元，成立了咸海区域人的安全多伙伴信托基金。

四. 行动框架

36. 我们生活在一个充满不确定性的时代，面临全球压力、技术进步、社会及人口和经济变革、侵犯人权行为、日益扩大的不平等和性别差距等因素共同带来的复杂挑战。要从应对危机转向更积极主动、更具前瞻性的办法，以建立人民和政府防备、应对和处理当前和未来挑战的韧性，就必须采用综合办法，结合证据采取行动，进而切实改善人民的生存、生计和尊严。

37. 人的安全就提供了这样一个框架。它提供了一个多层面模式，将地方现实与国家、区域动态以及更广泛的大趋势联系起来，并要求有前瞻性的长期视角，以加强韧性，避免人类痛苦。它有助于找出在理解当今多方面挑战方面的盲点，并加强在人道主义、发展和建设和平努力相互交织点上的一致性。它可促进多利益攸关方伙伴关系，包括政府、民间社会、地方社区和私营部门的重要作用，并指导开展协作努力，从而就愿景和行动开展更多对话、增进信任和加深团结。

将地方现实与国家、区域和全球动态联系起来

38. 在这个局部危机能产生更广泛的系统性反响、全球冲击能迅速触及生活和社会的各个方面的超连通时代，短期、条块分割、单一行为体或单一问题的解决方案是无效的。与此同时，鉴于情况的多样性，没有一种放之四海而皆准的办法可用以评估当今危机对人民和社区的影响。重点关注地方一级的需求和脆弱性可就这些危机对人民的综合影响提供细致入微、分门别类的了解。这种知识能够转化为行动，为地方一级有针对性的应对措施提供信息，并为评估危机在国家、区域甚至全球各级的连锁反应提供宝贵的分析。通过这一视角，特定社区内的挑战不会脱离更广泛的事态发展，可使前瞻性分析具有活力、针对性和有效性，并促成更高的一致性，以应对冲击在不同层面的影响。

39. 例如，当今许多危机的前线是离人民更近的城市和地方政府。它们通过经常与当地社区接触，能更好地了解必须采取哪些行动保护人民和增强人民权能，并能将这一信息纳入更顺应需求的国家战略。作为地方伙伴，它们是建立对机构的信任、加强社会凝聚力、了解不同行为体优先事项和能力的重要渠道。有效的解决办法，包括加强多边体系以应对当前和未来危机的努力，要求地方当局和受影

响社区的参与。同样，区域行为体可发挥特殊作用，这使其在解决地方、国家、区域和全球关切的问题方面不可或缺。

处理当今多方面挑战中的盲点和加强一致性

40. 除了加强多层面一体化之外，人的安全框架的一个基本要素是促进跨机构和跨任务的多部门、全社会办法。一体化不仅仅是提高效率和成效，还需要查明冲击或危机如何导致意外或不可预见后果方面的盲点。例如，正如开发署在 2022 年的一份特别报告中所强调的，在 COVID-19 大流行之前，全球七分之六的人感到不安全，⁵ 包括在极高收入国家，这突出显示收入的增加并不能自动转化为稳定感、幸福感和提供免于各种风险的保护。根据报告的研究结果，今天，新一代的威胁正在相互作用，对人们的稳定感和安全感产生重大影响。这一理解对于制定能有效管理当前和未来挑战的多层面后果的对策至关重要。

41. 在脆弱和危机情况下，必须采取基于各利益攸关方协作的多部门办法，以防止再次出现紧张局势，促进稳定、复苏和长期发展。地方不满情绪与结构性因素相互交织，包括气候事件造成的匮乏、邻近城市或国家的人口大规模涌入、小武器和非法武器的存在等问题，必须以全社会的方式加以应对。这包括通过综合框架加强人道主义、发展和建设和平努力的协作和一致性，为基于减少脆弱性、建设韧性的伙伴关系提供理由和证据。

促进多利益攸关方伙伴关系和参与式接触

42. 多边合作必须具有包容性，通过对话和决策网络化进程将不同行为体导向共同目标，接纳个人和社区的觀點以加强其能动性和韧性，并将其优先事项纳入国家和全球进程。除公共部门和民间社会行为体之外，私营部门也是一个重要的伙伴。私营公司推动新技术的进步，管理全球金融和通信流动，并提供我们的大部分商品和服务。它们也加剧了全球碳排放、污染、环境退化和数字威胁。然而，私营部门对解决全球挑战的参与往往是临时性的，缺乏系统性。

43. 人的安全强调协作努力，有助于建立不同利益攸关方包括地方行为体之间有组织且持续的参与形式，这些行为体对于制定双赢办法应对复杂挑战以及可持续性、环境保护、隐私保护和性别平等共同关切问题至关重要。

加强各代人之间、各社会之间和人与地球之间的团结

44. 实现全世界的长期稳定与繁荣取决于国际合作的惠益是否透明、切实和公正，要求以保障后代利益的方式满足当今的要求。它涉及公平分配成本和负担，并从代际和代内角度看待问题，以此管理全球挑战。在这种环境下，团结意味着承诺系统地考虑到，无论是现在还是将来，一些人和群体的安全和福祉与其他人和群体的安全和福祉都有着不可分割的联系。这意味着实现人类与自然和谐相处的世界。人的安全办法有助于以超越政治和分歧的方式，提供理由说明为何需要和在何处需要加强团结。然而，团结并不意味着将个人优先事项置于集体优先事

⁵ 开发署，《人类世中对人的安全的新威胁：要求加强团结》，特别报告(纽约，2022 年)。

项之下。相反，它意味着承诺共同努力应对当前和未来的挑战，并为此认识到我们相互依存，无论是在社会之间和代际之间、社会内部和代际内部，还是在人与地球之间，并努力共同进步，而不是单独行动。

五. 新出现的挑战和未来的挑战：从人的安全角度展望未来

45. 我们的共同议程呼吁采取更统一、更大胆的行动，应对从气候变化到数字化转型、大流行病、贫困和不平等、冲突和暴力等关键和相互关联的挑战。一系列政策简报概述了拟议在这些领域中的每一个领域采取的行动，以支持会员国商定未来峰会采取的雄心勃勃的果断行动。人的安全及其原则能够成为跨越这些和其他优先挑战的总括框架。要做到这一点，可以通过以下办法：

(a) 评估威胁的多样性及其对人的生存、生计和尊严的综合影响，并扩大不让任何人掉队的战略和资源；

(b) 找出我们在理解当今相互关联的危机以及相关政策和方案对策方面的盲点，推进跨关键部门、跨机构的综合战略；

(c) 指导采取多层面办法，将地方与国家、区域和全球各级联系起来，并有效利用现有的广泛的横向和纵向网络、知识和资源；

(d) 将迫在眉睫的风险与长期前景相结合，使得人民及其能动性和韧性产生更好的成果；

(e) 促进人民与政府、人与地球之间的愿景和行动一致性，实现人类与自然和谐相处的世界。

气候变化、生物多样性丧失和污染

46. 要应对地球三大危机，就必须进行前所未有的系统性变革，并开展全球合作，包括制定雄心勃勃的减排和适应战略。为此，气候团结公约和加速议程提供了一个框架，可据以快速落实先前商定的保护我们的地球的承诺，同时公平分配最大排放国和最富裕国家的责任。履行关于气候变化的《巴黎协定》、《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》、《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》和《2030年可持续发展议程》所载承诺也将推动在不断变化的气候条件下实现可持续、低碳和有韧性发展。

47. 要在气候变化、生物多样性丧失、污染和自然灾害方面取得有意义的进展，就必须在地方一级进行关键过渡，并辅之以国家、区域和多边层面的政治承诺和行动。人的安全将风险、脆弱性和韧性纳入一个总括框架，以帮助查明使机构不堪重负、给人民特别是最脆弱群体造成不应有压力的各种因素的汇合点。这为国家规划和区域合作提供了实证见解，可据以制定优先考虑人民福祉和尊严的高影响力、积极主动的举措。这方面的例子包括适合脆弱人民和社区具体需要的适应战略，还包括有效保护生物多样性、减少污染和通过适当管理风险提高抗灾能力。人的安全将当地的专门知识和能力纳入风险管理和灾害预防，注重增加对减少风险的投资，并强调所有利益攸关方之间伙伴关系的重要性。

数字技术

48. 数字化和人工智能正在改变治理、社会、商业、文化和我们的个人生活。它们带来了前所未有的潜力，可以帮助人们摆脱贫困，预测和应对危机，彻底改变医药和工业，促进可持续性和气候适应能力，并通过数据驱动的见解改善决策。然而，它们也能加剧不平等和分裂，造成新的风险，传播虚假信息和错误信息，并造成不信任和社会不满。人工智能正在模糊人类和机器之间的界限，要求有基于道德的办法来平衡创新和责任。在此背景下，召集了一个高级别、多利益攸关方的人工智能咨询委员会，为制定全球数字契约提供信息，并加强治理方面的国际合作，为所有人创造一个开放、自由和安全的数字未来。

49. 人的安全视角将为制定数字化转型的管理框架增添重要价值。它将通过以人为中心，使不同的利益攸关方得以确定共同利益，限制各级的重大风险，并增加改善福祉、保护人权、加深信任和扩大能力的机会，特别是在技术改变教育和工作格局的情况下。在确定关于可互操作数据安全标准的保障措施和条例以及全球、区域和国家监督机制时，以人为中心的预防性办法能更好地指导数字化转型。这还能促进对下一代技术的投资，以提高生活质量，促进可持续性，加强人民的安全和福祉。

大流行病与健康

50. COVID-19 大流行暴露了我们未能充分投资保护发展成果，也未能防备突发的可传播全球风险。虽然紧急情况已经结束，但恢复缓慢、不均衡且不完全，继续导致不平等扩大，阻碍实现可持续发展目标的进展。由于未来大流行病不可避免，而且在全球变暖的背景下大流行病发生的可能性增加，我们必须加强各级的防备工作，并建立应急平台等机制，以便各国政府以及国家和地方卫生机构协调应对努力。

51. 随着世界卫生组织和各国卫生系统从这一大流行病中吸取经验教训进行适应，人的安全视角能够帮助促进多利益攸关方伙伴关系，汇集必要的资源和技术，以尽可能减少对经济和整个社会的连锁反应，并推动采取对策，如开发疫苗、诊断工具 and 治疗方法。它能够突出政府能力可能捉襟见肘的领域，加强国家和全球伙伴关系，跨越文化和代际界限，建立信任。这一前瞻性框架还重点关注通过全面的社会保障制度和公平获得保健服务，包括促进全民健康覆盖，以及通过增加对数字技术的投资，提高全民卫生保健质量和获得卫生保健服务的机会，从而增强韧性的重要性。

贫困、饥饿和不平等

52. 持续不断的气候灾害、战争和冲突、地缘政治不稳定和从大流行病中恢复的不稳定，阻碍了减贫方面的稳步进展，导致生活在极端贫困中的人数在一代人的时间里首次增加。⁶ 与此同时，粮食和水危机日益严重，国家之间和国家内部的

⁶ 《2023 年可持续发展目标报告：制定拯救人类和地球的计划》，特刊(联合国出版物，2023 年)。

财富和收入不平等出现了 30 年来的最大幅度上升。⁷ 这种情况因主权债务负担日益加重和国际金融条件收紧而更行严重，使得许多发展中经济体目前面临难以为继的局面，往往无法投资开展减少贫困、饥饿和不平等的努力。地球三大危机将继续对农业部门产生最严重的影响，并影响最脆弱群体。必须继续努力预测这些风险及其后果。

53. 我们为消除贫困、饥饿和不平等所作努力的基石必须是改革国际金融架构，使其更好地实现可持续发展目标的变革承诺，并公平地为处于充满前所未有危机、获得技术和资源机会不公平的发展轨道上的国家服务。为了采取有效的干预措施并产生持久的成果，人的安全办法将继续支持全面的消除贫困战略，以调动必要的资金，并利用科学、技术、数据、社会保障、性别平等和预警系统，促进实现三赢即改善今天的生计、减少明天面对各种风险的脆弱性并减轻未来的危害的政策。

冲突、暴力和流离失所

54. 正如关于《和平新议程》的政策简报(A/77/CRP.1/Add.8)所概述的，世界正处于武装冲突激增的日益复杂的冲突环境下，面临着一场令人震惊的被迫流离失所危机。非国家武装团体和恐怖主义团体正在扩散，它们可以获得尖端武器，并继续通过互联网招募人员。然而，暴力并不局限于冲突地区。今天，犯罪造成的死亡人数远远超过冲突，⁸ 有组织犯罪、帮派暴力和性别暴力影响着全球很大一部分人口。

55. 将人的安全纳入建设和平努力的主流有助于确保对预防工作的投资。人的安全办法以全方位人权为核心，注重人的尊严，支持努力加强国际远见，推进关于技术如何与其他冲突驱动因素相互作用的综合分析框架，并加强在气候变化、流离失所和冲突等交叉问题上更无缝地开展工作的能力。此外，人的安全办法有助于将战略分析与潜在热点的具体情况评估联系起来，以更好地了解引发或维持冲突、助长针对妇女和儿童的人际暴力到基于族裔的暴力和武装冲突等各种形式暴力的根本驱动因素。

六. 为繁荣、和平与可持续的未来重振多边主义

56. 鉴于正在进行重大转型，一个强有力的多边体系是繁荣、和平和可持续未来的关键。如本报告所述，要应对相互关联的挑战，最大限度地减少人类痛苦，并利用新技术带来的机会，就必须通过重振以人为中心、以预防为中心的网络化和包容性多边主义，采取同样相互关联的对策。这种以联合国为中心得到重振的多边主义必须以共同关切、善意、公平分配责任和负担、准确反映世界现状为基础。它的合法性必须来自包容性和代表性，即它能吸收更广泛行为体的参与，努力为所有人实现和平、繁荣和尊严。它还必须以人为中心、以地球为中心，提高我们

⁷ 同上。

⁸ 联合国，UN75 网页。

预测和应对变化的能力，利用数字化转型的力量进行跨部门的大规模创新，并加快合作，以找到务实的解决方案，兑现当前的承诺并防止未来危机的出现。

全球治理

57. 必须加强和改革联合国，使之适应新时代。这包括改革全球金融架构，建立新的机制，为数字化转型提供标准和监督，并在本组织内部进行改革，以提高灵活性，培养一支具备未来技能的员工队伍。必须加强联合国与当地政府和区域机构之间的接触，以便及时在各级对可持续和平与发展进行更具战略性和现实性的投资。为此，会员国必须为未来峰会、将于 2025 年举行的发展筹资问题国际会议和其他相关论坛提出的具体建议。

团结

58. 改革能走的只有这么远。我们也必须认识到，人类的未来取决于团结、信任以及我们作为全球大家庭共同努力实现共同目标的能力。即使分歧越来越大，我们也必须寻求共同的价值观和共同的利益，作为支点随着时间的推移扩大合作。从这个意义上讲，团结将在不同层面、不同的伙伴组合和从加快落实可持续发展目标到弥合数字鸿沟、加快气候行动、防备大流行病以及加强地方、国家和区域利益攸关方采取综合行动的能力等广泛的问题上具有可操作性。

数据

59. 更加网络化、更具包容性的多边主义的基础是需要及时和可互操作的数据，并需要有效的监测框架，以帮助设计和实施积极应对当前和未来风险的多样性和多方面影响的措施。在全球一级，多利益攸关方平台能够通过共同风险评估和联合国内外关于人的安全风险数据的新标准，支持信任和团结。这些工具还应在国家、区域和全球各级促进和加强联合国系统各组织内部的数据共享机制。

七. 前进道路和建议

60. 鉴于当今威胁的范围和规模，必须在国家一级采取全社会办法，在国际一级采取全人类办法。迫切需要本着共同的紧迫感、朝着共同的目标，采取具体的前瞻性行动，为今世后代建设一个更加和平、可持续和繁荣的世界。

61. 为此，人的安全办法能够为联合国提供一个有益的概念和业务框架。这是一种具有统一性的办法，能够将和平与安全、发展和人权结合起来，帮助加强各级合作和综合行动，以实现可持续发展目标。由于它重点关注人民的需要和对政府的支持，因此还能帮助设计和评估发展、人道主义和建设和平努力的成效。通过优先采用自下而上的方法，它加强了我们在履行不让任何人掉队的承诺方面取得有意义进展的能力；其前瞻性和以预防为导向的框架指导制定各项战略，以建设韧性，尽可能减少突发或缓发危机演变为人类灾难的可能性。

62. 从全球调查和与会员国的协商中可以看出，人们越来越认识到人的安全办法的价值和对我们全球社会应对重大挑战的贡献。正如广泛的人的安全倡议所证明的，这是一个切实可行的框架，能为各国在剩下的七年里寻求实现可持续发展目

标的途径提供更多工具。因此，应加大努力，采用这一办法来应对当今和未来的多层次、复杂挑战。

63. 因此，请大会：

办法

(a) 重申大会第 66/290 号决议界定的共同理解所载人的安全及其原则对于应对多层面和相互关联的挑战的相关性和价值；

(b) 重申各国政府必须拥有自主权，在保障本国公民生存、生计和尊严方面继续发挥首要作用并承担首要责任；

(c) 确认人的安全要求采取以人为中心的综合对策，加强对所有人的保护和赋权，增进会员国之间、人民之间以及人与地球之间的团结；

采用

(d) 鼓励会员国采用人的安全办法；

资源

(e) 承认联合国人的安全信托基金所作的独特贡献，并邀请会员国加强对人的安全倡议和信托基金的财政支助。