



## 第五十六届会议

临时议程\* 项目 59

非洲境内冲突起因和促进持久  
和平与可持续发展

### 秘书长关于非洲境内冲突起因和促进持久和平 与可持续发展的报告中所载建议的执行情况 秘书长的进度报告\*\*

#### 摘要

本报告根据 2000 年 12 月 21 日关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展的大会第 55/217 号决议提交。报告更新了 1999 年 9 月提交安全理事会的关于秘书长报告所载建议执行情况的进度报告 (S/1999/1008) 内的资料。

本报告第二节说明在建立和平、维持和平和冲突后建设和平等领域采取或完成的具体的后续行动，第三节载有施政和持续发展领域中的最新事态发展。第四节陈述了部分结论性意见，强调指出国际社会必须支持非洲国家开展和持续进行经济改革。应当记住，秘书长最初报告中所载建议是对国际社会所有成员提出的，其中包括非洲国家及其发展伙伴。不过，本报告主要是论述联合国系统各组织如何采取对应行动来执行这些建议。

\* A/56/150。

\*\* 本报告未在 2001 年 8 月 13 日的期限以前提出，因为尚未收到为编写本报告提供投入的联合国系统各组织对报告草稿的评论。

## 一. 导言<sup>1</sup>

1. 秘书长关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展的报告 (A/52/871-S/1998/318) 已得到大会、安全理事会和经济及社会理事会审议, 其中载有一系列具体的和广泛的建议, 范围从冲突后建设和平到动员资源促进发展。该报告强调说明和平与发展之间的重要联系, 并提出了有关预防冲突、消除贫困和发展三方面的一套全面而完整的解决办法。从《联合国千年宣言》(大会第 55/2 号决议) 关于满足非洲的特别需要的第七章以及非洲统一组织(非统组织) 国家元首和政府首脑 2001 年 7 月 9 至 11 日在卢萨卡举行的第三十七届常会上通过的《新非洲倡议》所依据的原则中均可看出, 国际社会, 包括非洲国家在内, 都已接受这套办法为向非洲提供支助的框架。

2. 令人欣慰的是, 今天上述报告仍被会员国视为同三年前一样有效。最近在下列政府间论坛, 其中包括题为“社会发展问题世界首脑会议及其后的发展: 在全球化世界实现惠及所有人的社会发展”的大会第二十四届特别会议、千年首脑会议和安全理事会的相关首脑会议、联合国第三次最不发达国家问题会议、经济及社会理事会 2001 年实质性会议关于联合国在支持非洲国家实现可持续发展的努力中的作用的特别部分、关于艾滋病毒/艾滋病问题的大会第二十六届特别会议和联合国小武器和轻武器非法贸易各方面问题会议, 都举行了一系列的辩论, 一致确认和平、民主和善政是非洲实现持续发展的先决条件, 必须制定全面而完整的战略来解决造成冲突的根本原因, 包括经济和社会方面的原因。

3. 大会 1998 年 12 月 7 日第 53/92 号决议请大会主席在准备大会第五十四届会议对秘书长报告的讨论时, 设立一个不限名额特设工作组, 监测该决议所载建议的执行情况, 尤其是秘书长报告所载建议的执行情况。非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展不限成员名额特设工作组在 2000 年举行了三次会议; 大会第五十五届会议审议了该报告。<sup>2</sup> 大会 2000 年 12 月 21 日第 55/217 号决议赞同工作组的某些提

议, 并延长工作组的任务期限至大会第五十六届会议为止。

4. 为向工作组提供最大的支持, 已指派副秘书长兼非洲问题特别顾问负责与大会主席和工作组两位联合主席建立并保持联系, 确保他们得到必要的支持与合作, 并确保秘书处为该工作组编制的文件、将要提交大会的关于秘书长最初报告所载建议执行情况的进度报告和提交经济及社会理事会 2001 年实质性会议高级别部分的报告保持一致性。

5. 本报告按大会第 55/217 号决议的要求提交, 更新了 1999 年 9 月秘书长提交安全理事会的进度报告 (S/1999/1008) 中所载资料。第二节说明在和平和安全领域开展或完成的具体的后续行动, 第三节载有在施政和持续发展领域的最新事态发展。应当记住, 秘书长最初报告所载建议是对包括非洲国家及其发展伙伴在内的国际社会所有成员提出的。本报告主要涉及联合国系统各组织在执行建议方面作出的反应。

## 二. 对冲突局势作出反应

### A. 建立和平

#### 任命特别调解员或特别委员会以便研究争端的根源、建立信任和建议切实的解决办法

6. 秘书长继续指定调解人和代表, 以帮助建立和平进程。在签署《关于布隆迪和平与和解的阿鲁沙协定》以及建立执行情况监测委员会之后, 任命了一名特别代表监督该委员会的工作。为协助在刚果民主共和国开展由博茨瓦纳前总统凯图米莱·马西雷爵士促成的刚果人对话, 联合国正在提供所需的工作人员和后勤支助。另外还设立了两个调查委员会, 一个对大赦国际指标多哥政府进行大屠杀一案进行调查, 另一个则调查科特迪瓦在 2000 年总统选举之后发生的屠杀事件。多哥和大赦国际问题调查委员会由非统组织和联合国共同设立。设立这些委员会的主要目的是要消除有罪不罚的意识并阻止此类屠杀事件再次发生。秘书长鼓励非洲区域组织和分区域组织指派特使并酌情

协助建立长老理事会，以帮助调停争端并提出实际解决办法。

### 避免调解努力扩散

7. 为避免和平倡议互相竞争，秘书长继续与非统组织和其他有关方面进行磋商。这一磋商进程的成果是，例如，建立了布隆迪问题特使和代表协商会议，与会的有联合国、非统组织和安全理事会部分成员的特使，以及关心布隆迪的区域团体。2001年为中非共和国设立了与1999年根据西非国家经济共同体（西非经共体）的倡议为几内亚比绍建立的之友小组类似的小组，以动员力量支持巩固和平与和解，并为冲突后建设和平调动资源。

8. 采取全区域行动的理由也十分充分，联合国秘书处维持和平行动部目前正在与非洲和非非洲国家就其为一个工作组或之友小组拟订的职权范围进行磋商，准备将其作为一个正式的交流论坛，从而加强协调，改进资源利用，并采取后续行动加强非洲维持和平的能力。

### 更多地利用联络小组和特别会议

9. 最近，国际社会一直在动员力量，支持若干非洲国家作出的和平努力。由大不列颠及北爱尔兰联合王国领导的一个国际联络小组继续从政治、技术、财政和其他方面动员力量，支持塞拉利昂的和平努力，包括解除武装、复员和重返社会方案。联合国系统一些成员组织，包括联合国秘书处（政治事务部）、联合国开发计划署（开发计划署）和世界银行也都积极努力，通过召开举办捐助者会议，包括2000年为布隆迪、中非共和国和刚果民主共和国举办的此类捐助者会议，动员国际社会支持冲突后国家。

### 加强制裁的效力

10. 为确保安全理事会实施的制裁更加有效，不致迟钝无力，联合国秘书处继续就这一问题举行会议并积极参与，其中包括最近与德国政府合作召开的关于军火禁运和空中旅行禁令的会议，这也将适用于非洲现行制裁制度。联合国和平与裁军非洲区域中心对1960

年起至今在非洲实行的制裁和军火禁运进行了为期六个月的研究。这项研究将有助于根据非洲的特殊情况进一步改进工作。同时，秘书处也在与安哥拉、利比里亚和塞拉利昂制裁委员会密切合作，协助它们调查情况调查，并就如何使制裁更加有效提出建议。

### 将违反安全理事会军火禁运的行为定为犯罪

11. 自秘书长的最初报告发表以来，已与若干非洲国家举行了多次磋商，以期鼓励它们通过立法，将违反安全理事会军火禁运的行为在本国法律内定为刑事犯罪。作为一项后续行动，已致函所有非洲国家政府，要求它们提供资料说明在这方面采取的措施。

### 停止武器扩散，减少武器弹药的购买，使其低于国内总产值的1.5%，同时使军事开支预算保持零增长，并查明国际军火商

12. 导致非洲发生暴力冲突的因素之一是小武器的迅速累积、非法销售和滥用。非洲国家对《联合国常规武器登记册》的全面参与率是全世界最低的。其参与率在1992年至1998年期间上下波动，1992年约为24%，1998年则跌至6%。现已敦促非洲各国参与登记册，作为加强建立信任措施的一条途径。截至2000年8月，非洲53个国家中只有4个国家参与登记册。<sup>3</sup>1999年，联合国中部非洲安全问题咨询委员会在恩贾梅纳举行了一次分区域会议，要求设立国家一级和分区域一级的武器统一登记册（见A/54/530-S/1999/1141）。鉴于若干非洲国家担心在冲突所造成的日益不安全的局势下难以遵守这些目标，将谋求就如何取得对这些目标的更大承诺和鼓励特定分区域率先执行建议或者作出表率的方式方法提出具体建议。确保该登记册更加符合非洲情况，尤其在与该地区具有更大相关性的小武器和轻型武器问题上，也将具有重要的意义。将鼓励联合国秘书处各部门尽可能汇编有关非洲国家目前武器开支的资料和统计数据。不过，要指出的是，由于报告不完备和预算外筹措资金，将很难了解军事开支的真实情况。

13. 在联合国和平与裁军非洲区域中心和西非经共同体合作下，通过开发计划署资助的安全和发展协调援助方案提供了大量支助，以执行《关于在西非暂停进口、出口和生产小武器和轻武器的声明》(A/54/374, 附件)。联合国也承诺支持其他两项倡议的活动，这两项倡议分别是 2000 年 3 月大湖区和非洲之角小武器和轻武器扩散问题会议产生的《关于大湖区和非洲之角小武器和轻武器扩散问题的内罗毕宣言》(A/54/860-S/2000/385, 附件)，和 2001 年 3 月 9 日南部非洲发展共同体(南共体)国家元首和政府首脑在温得和克通过的《关于南部非洲发展共同体内武器、弹药和其他有关材料的宣言》(A/CONF.192/PC/35, 附件)。目前，开发计划署也在刚果执行一个收缴和销毁小武器的项目，该项目与前战斗人员重返社会方案有关。希望通过国家、区域和全球各级采取行动，执行联合国小武器和轻武器非法贸易各方面问题会议于 2001 年 7 月通过的《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易行动纲领》，<sup>4</sup> 能加强联合国在这一领域内计划开展的活动。

## B. 维持和平

### 支助非洲维持和平的能力

14. 联合国在预防、管理和解决冲突方面继续与非统组织和分区域组织密切合作，即负责西非冲突、包括几内亚比绍和塞拉利昂的西非经共同体；负责刚果民主共和国冲突的南共体；以及负责索马里和苏丹的政府间发展管理局。在诸如培训、交流信息、联合演习、联合国待命安排制度以及排雷方案等方面开展合作，目的是加强非洲维持和平的能力。与此同时，联合国协助部队派遣国与提供后勤支助、包括设备的捐助国进行联系，以加强非洲建立有效的维持和平伙伴关系的能力。开发计划署一直支持非统组织的机制或冲突管理。其方案包括：(a) 支助非统组织的信息支助系统；(b) 冲突管理中心的能力建设；(c) 发展预警和应急机制；以及(d) 协助为和平基金调动资源。

15. 经与非统组织、西非经共同体和南共体协商，联合国秘书处最近完成了总结联合国与分区域组织间合作经验的研究工作。维持和平行动部总结经验股进行了很多研究，借鉴联合国在非洲维持和平方面的经验，包括联合国与区域组织间的合作。这些研究有助于在维持和平的各个不同方面发展比较好的做法并协助非洲国家建设其维持和平能力。秘书处正在与非统组织讨论举办一个关于非洲维持和平行动总结经验问题的联合讲习班。非洲各国也应受益于目前为执行联合国和平行动问题小组的建议(A/55/305-S/2000/809)而实施的机制。

16. 在秘书长最近关于预防武装冲突的报告(A/55/985-S/2001/574 和 Corr. 1)中，关于在非洲预防武装冲突的讨论已转向更大范围的关于必须使联合国从反应文化转变为预防文化的讨论。秘书长的报告敦促大会和经济及社会理事会更积极的参与制定长期的预防冲突和建设和平的战略。秘书长的报告切实呼吁经社理事会在未来的年度实质性会议的高级别部分会议上审议这个问题。秘书长还承诺在预防冲突中发挥更积极的作用，视察动荡不安的地区，推动制定区域预防战略，建立一个非正式的知名人士网络，以及加强秘书处采取预防行动的能力。如果向联合国系统、会员国、区域组织和民间社会提出的各项建议能够得到实施的话，冲突发生次数最多的非洲，将从这些建议的实施中受益。

### 支助非洲解决争端的倡议

17. 联合国还提供可用来支助非洲自己的和平倡议的具体服务，例如，开发计划署为联合国秘书处经济和社会事务部汇编区域和平机构的资料提供资金。联合国妇女发展基金(妇发基金)继续努力将性别观点纳入东非、中非以及非洲之角的和平方案的主流中。它在布隆迪、埃塞俄比亚、厄立特里亚、卢旺达、索马里和苏丹开展各种活动，其中包括协助妇女参与和平和调解会议和谈判，支助她们参与在其本国内外宣传和平的活动，帮助她们建设在领导才能、人权和游说技巧方面的能力。

### 向联合国和非统组织信托基金提供捐助

18. 秘书长继续敦促各会员国为联合国和非统组织的维持和平信托基金提供双边和多边的捐助。这个优先事项也反映在秘书处提交的预算中。人们希望大会能注意到这些呼吁，协助鼓励为联合国在非洲的维持和平活动提供充分的支助。

### 在冲突局势中保护平民

19. 正如秘书长关于武装冲突中保护平民问题的报告(S/1999/957)所强调的，保护平民已成为联合国维持和平行动中的一个重要方面。安全理事会2000年4月19日第1296(2000)号决议除其他外，申明打算在适当可行时确保给予维持和平行动适当的任务和足够的资源，以保护人身安全面临急迫威胁的平民。联合国塞拉利昂特派团和联合国组织刚果民主共和国特派团的任务现在就包括向人身安全面临急迫暴力威胁的平民提供保护的责任，在塞拉利昂全境部署了保护儿童监测员。作为维持和平特派团一部分的人权和联合国民警人员，在提高尊重法制和人权的意识方面发挥重要作用。但显而易见，联合国仍需要提出建议，列出为确保冲突各方更加遵守国际人道主义和人权准则而需采取的步骤。负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表一直努力扩展儿童为“和平区”的概念，这样在谈判停火时，即可把允许身处战区的儿童得到疫苗注射或食物供应的做法提升到国际人道主义法的高度。不幸的是，发展国际法律机制以协助找到、扣押和没收那些蓄意使平民成为侵略目标的各方和领导人的资产，以及从分摊会费中为特别的人权特派团提供资金等建议没有取得进展。

### 解决难民安全问题

20. 最近，2001年3月8和9日，联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）在日内瓦举行的全球协商会议上讨论了有关难民安全的问题。这些问题涉及法治和主权错综复杂，非常棘手。难民专员办事处决定首先与数目有限的政府联合做出安排，准备提供法治和公安方面的专家，他们将被称为人道安全干事。人道安全干事将在难民危机开始发生时部署，作

为难民专员办事处应急小组的一个组成部分，将与有关的国家和当地公安机关一道工作。一些捐助国政府已表示支持这项倡议。已与肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国的国家警察部队开始执行合作方案，难民专员办事处在那里为部署警察提供物质支助，目的是确保难民营内和周围的法治。

21. 秘书长对处于武装冲突局势中的妇女和儿童易受伤害的问题极为关切。就塞拉利昂来说，妇发基金与难民专员办事处合作，在难民专员办事处制定保护和援助方案的过程中纳入性别观点。妇发基金确定的问题包括为性暴力的女性受害者提供生殖保健和援助、为难民营中的妇女提供心理社会支助、为方案内的儿童提供协同支助以及强调自力更生和经济安全。这种伙伴关系的结果是设立了非政府组织妇女论坛，论坛的秘书处设在塞拉利昂的北部和南部；对中部和西部非洲的妇女提供机构保护；以及正在进行中的紧急情况下的机构间协作。

22. 减轻难民对东道国的影响也是一个重要问题，特别是对作为东道国的非洲最不发达国家来说更是如此。最近在几内亚发生的危机是因为来自利比里亚和塞拉利昂的难民跨界涌入造成的，这是对邻国慷慨大方给本国造成困境的证明。为了应付正在出现的危机，世界银行正在目前的业务范围内、并在现有的减贫框架内，帮助该国政府解决紧迫的重建需要。

## C. 冲突后建设和平

### 紧急援助重建与发展

23. 联合国在维持和平领域内援助非洲国家的一个切实有效的方法是，把为支助建设和平、紧急援助和长期发展而采取的措施结合成统筹的整套对应办法。联合国的一些机构参与为支助长期发展目标而开展的各项活动。国际劳工组织（劳工组织）努力推动劳力密集形就业，目的特别是在一些冲突后国家的城乡基础设施项目中使用前战斗员。世界银行于2001年7月下旬批准了三个旨在协助冲突和长期衰退后进行重建和复兴的项目。在刚果实施的冲突后经济复兴、紧急复员和重返社会项目，以及在刚果民主共和国开

展的紧急早期复苏项目将有助于使前战斗员复员和重返社会，同时协助恢复社会和有形基础设施，实现宏观经济稳定。联合国粮食及农业组织（粮农组织）的农业救济方案采取鼓励复兴和恢复粮食生产部门的方式，向受影响的人提供直接援助。这包括提供必要的投入，例如种子、手工具和兽医用品，以便紧急恢复农业生产活动。还为加强家庭粮食安全做出了努力，同时在冲突后时期帮助受影响的农民实现自力更生。由于粮食生产部门的长期复兴主要取决于农业基础设施的效率和能力，粮农组织也向很多非洲国家提供修复灌溉系统方面的援助。

### **建立冲突后建设和平的支助结构，为重建和发展创造先决条件**

24. 除了在几内亚比绍和利比里亚设立的建设和平支助办事处之外，在中非共和国也设立了一个建设和平支助办事处。这些办事处参与各种活动，目的是确保主要的优先事项、例如鼓励和解和显示尊重人权；发展政治包容性和促进国家统一；确保难民和流离失所者安全、顺利和尽早遣返以及重新安置；使前战斗员和其他人重返社会从事生产活动；以及限制取得小武器的途径等都在它们的活动范围内。

25. 促成民族和解和社会团结的一个关键内容是促进和平文化。联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）是在这个问题上的主导机构，它在几个非洲国家中开展了一些项目，目的是在象科特迪瓦、马里、尼日尔和索马里这样的国家建立和平文化。采取的办法是，编写和传播关于和平文化的教材、为议员以及武装和警察部队的人员举办训练班、特别是关于人权的训练班。教科文组织与民间社会合作，还参与训练妇女，以加强她们作为和平促进者的作用，同时推广建设和平以及非暴力解决冲突方面的最佳做法。

26. 教科文组织的工作与联合国系统其他机构和组织、包括难民专员办事处的创新工作相辅相成。难民专员办事处受布鲁金斯根据具体情况动员愿意和能够的联盟的精神所鼓舞，着手建立一系列新的伙伴关系，同时在 2000 年加强现有的伙伴关系，包括与双

边发展机构和区域开发银行的伙伴关系。2000 年，难民专员办事处和哈佛法学院的谈判方案发起了“设想和平共处”的联合倡议。这个项目的目的是，在冲突后重新整合期间，促进短期的和平共处，以防止在四分五裂的社区中再次出现暴力，并促进长期和解。重点将放在社区内各个部门的创收活动，让人们一同学习、工作、思考、娱乐。已定于 2001 年在卢旺达恩戈马开始一个试验项目。

27. 在方案一级，机构间常设委员会已采取步骤处理救济与发展之间的联系，设立了一个机构间咨商小组，负责统筹解决有关安排冲突后活动的问题。借鉴联合国系统的其他类似倡议、包括世界粮食计划署的持久救济和复原行动，该咨商小组的报告将成为在一些选定的非洲国家中采取一系列行动的基础。机构间常设委员会还拟定了联合呼吁程序，作为促进从救济向发展过渡的一个战略规划工具。秘书处的有关部门和方案还为同时使用联合呼吁程序与联合国发展援助框架的情况，包括在布隆迪和乌干达，合作发展二者之间的联系。这将进一步加强救济与发展伙伴之间的合作和联合规划。联合呼吁程序和该框架尚未充分发挥潜力，在这方面，请所有有关组织重新考虑它们的资金调动战略。

28. 要想取得最大的效果，所有主要的行动者，包括联合国系统、国家当局、布雷顿森林机构、双边捐助者、区域组织和非政府组织之间必须建立战略和行政协调。这种协调对调动国内和国际资源进行重建和经济复苏至关重要。非洲可以采用的一个模式是，非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展不限成员名额特设工作组要求设立的一个关于刚刚脱离冲突国家的特设咨询小组，<sup>5</sup> 这一要求已经得到大会第 55/217 号决议的批准。经济及社会理事会于 2001 年 7 月 18 日通过的《部长宣言》（见 A/56/3，第三章）请求提出一份载有这样一个咨询小组的任务、组成和工作模式的建议的报告，供理事会在 2002 年第一季度审议。

29. 对预防冲突和建设和平采取综合性的分区域措施是取得成功的关键。正如西非分区域问题机构间特

派团报告(E/2001/56)所指出的,非洲的国内争端都具有区域和分区域的层面,从军火和难民的流动到邻国的公开和隐蔽的行动。现已同意设立联合国西非办事处,除其他外负责协助协调对分区域的和平努力和建设和平活动的支助。

### 为有利于和平的结构调整方案提供资金

30. 人们一直促请布雷顿森林机构寻找富有创造性的援助冲突后国家的办法,同时减轻贷款通常附带的条件。在这方面,对采取行动的需要似乎正在形成共识。2001年3月,世界银行在巴黎召开了一次协商会议,以审议使其冲突后的参与工作更为灵活和切实有效的方法。世界银行和国际货币基金组织(货币基金组织)共同为发展委员会2001年4月的会议编写了一份文件,<sup>6</sup>概述了在重债穷国框架内协助向冲突后国家提供援助的可能性。提出的建议包括扩大冲突后基金和(或)扩大国际开发协会(开发协会)结清欠款前赠款的范围,以资助向有欠款的冲突后国家提供援助;重新努力为这些国家调动利息补助金;强调机构建设和管理,以便在就冲突后国家做出决定之前建立记录,发展在过渡期间记录减贫资源的机制;加强开发协会目前在确定对这些国家拨款数量以及监测款项使用方面所采取的做法。布雷顿森林机构希望这些措施能使它们根据迫切需要提供净正转移额。

## 三. 建立持久和平与推动经济增长

### A. 促进善政

#### 在公共行政部门促进透明度和责任制

31. 秘书长的报告促请非洲国家商定一个时间表以便早日颁布国家法律执行《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》,并建议非统组织考虑在2000年前制订统一的《非洲公职人员行为和公共行政部门透明度公约》。虽然国家及区域两级在这方面少有进展,联合国已支助非洲公务员制度部长会议通过了《非洲公务员制度宪章》,其中除其他外,鼓励专业精神和道德。联合国继续鼓励非洲国家执行秘书长报告所载的各项建议,同时还致力继续倡导迅速追回一

些腐败的非洲领导人及官员转入西方银行的不义之财,和倡议给予非洲公务员适当的薪酬。

### 提高行政能力

32. 在许多非洲国家,公务员制度仍然不健全。加强其能力是联合国在援助这些国家指导和管理其发展方面可以作出的一项重大贡献。非洲经济委员会(非洲经委会)在提高非洲国家的行政能力方面的工作有几个部分。一个重要方面是非洲经委会通过技术咨询向非洲各国政府提供支助,以加强公务员制度委员会和公务员学院,它们分别制定和执行公务员条例和规章,并训练公务人员。经济和社会事务部还支助对处于职业中途的地方和区域规划人员的训练,以增加他们在制订和执行地方和/区域发展政策及计划方面的知识及技能。还向阿尔及利亚、乍得、赤道几内亚、冈比亚、几内亚、毛里塔尼亚、莫桑比克、纳米比亚及尼日尔提供支助,以加强各种经济机构和提高制订战略规划及界定妥善宏观经济政策的技能。另一方面,劳工组织集中注意在劳工部为发展适切的劳动力市场数据制订透明的程序和措施。最近制定了开发计划署和货币基金组织关于财政和经济管理的联合方案,以建设尼日内亚政府的能力。

33. 非洲境内的行政能力逐渐减弱,这可以归咎于几个因素。在一些国家是由于冲突;在另一些国家是由于调整方案造成的缩减;还有一些国家则是由于本国专家外移其他国家。由于认识到加强公共部门的重要性,目前新一代调整方案强调建设行政能力。

34. 已采取步骤执行秘书长的各项建议,但训练和政策拟订似乎只集中于主要的财政管理机构。在这方面,应指出必须审查整个公务员制度,因为其活动影响到财政管理机构的的活动。为使机构有效运作,后勤和支助系统必须具备所需的能力,并应提供必要的奖励以留住工作人员。总的说来,为实现既定目标,各国政府必须作出财政和道德承诺。

35. 联合国系统一些组织还致力加强权力下放,以增强地方能力和促进决策伙伴关系。国际农业发展基金在加纳、几内亚及塞内加尔开展农村权力下放项目,

世界银行正在协助非洲国家建设权力下放方面的能力。货币基金组织向非洲国家提供技术援助，加强司法框架，以改进经济管理和审计工作以及财政、货币和金融领域的行为守则，包括适当时支助公务员制度改革和就此提供咨询意见。

36. 建设为巩固民主程序和机构所需的能力也至关重要。开发计划署和非洲经委会继续举办年度施政论坛，供成员国审查在引进和采取加强非洲境内施政措施的战略方面取得的进展。第四次年度施政论坛讨论了议会进程对巩固善政的贡献。政治事务部继续在非洲，特别是几内亚比绍、尼日利亚和南非向选举委员会提供支助和技术援助。冲突后经济管理所需的机构和能力建设是世界银行参与冲突后工作的主要优先事项。这包括努力提高税收收取的透明度和改进预算管理进程。

## B. 可持续发展

### 创造促进投资和经济增长的有利环境

37. 应继续重视在非洲建立中小型企业，以增加就业不足者及失业者的就业机会。联合国贸易和发展会议（贸发会议）秘书处在非洲制定政策框架以促进企业发展，特别是解决中小型企业与政府进行对话的问题。为此目的，与国家专家协商编制了关于埃塞俄比亚、马达加斯加及坦桑尼亚联合共和国的国家报告。贸发会议的“地中海 2000 年”倡议，一个由意大利政府资助的体制建设和企业家精神方案，正在帮助一些非洲国家，包括埃及、埃塞俄比亚、摩洛哥、突尼斯和乌干达建设能力。加纳和津巴布韦也从贸发会议的“发展企业家精神方案”获益，该方案旨在建立和加强创新和企业发展中心。同时，开发计划署的“企业非洲”方案在博茨瓦纳、埃塞俄比亚、加纳、纳米比亚、尼日利亚、南非、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦执行，继续在下列方面提供技术援助：制订和执行新的国家方案、加强现行国家方案、帮助取得信贷、通过建立企业网络促进区域一体化和就企业发展向政府提供政策咨询意见。

38. 如果非洲要加速增长，达到到 2015 年使穷人人数降低一半所需的 7% 至 8% 增长率，就必须在非洲大量增加投资。由于金融机构的体制能力薄弱、贷款条件苛刻、缺乏原料、国内市场有限及购买力低，因此阻碍了私人投资。

### 投资于人力资源

39. 世界粮食计划署（粮食计划署）三十多年来一直参与学校供餐，最近在美利坚合众国的“粮食促进教育全球倡议”下获得 1.46 亿美元的特别捐助。虽然学校供餐帮助男学生和女学生，往往还需要作出特别努力，使更多女童入学和提高其出席率。粮食计划署通过提供家庭口粮以补偿女儿不参加劳动的损失，保证在几个撒南非洲国家男女童享有平等教育机会。目前，粮食计划署所执行的项目直接通过在八个非洲国家向女学生的家庭提供干粮来促进女孩受教育。

40. 在联合国非洲特别倡议的框架内，2000 年 11 月在巴马科举行了布基纳法索、乍得、几内亚、马里、尼日尔和塞内加尔国家元首首脑会议，探讨如何在这些国家加速普及教育。这个会议由马里政府、教科文组织及世界银行联合主办，会前举行了教育部长和财政部长、民间社会代表及外部捐助机构代表会议。

### 公共卫生优先事项

41. 秘书长的报告促请非洲和国际社会重新重视降低可治疗和可预防疾病的死亡率，并敦促考虑为此目的使用紧急和人道主义资源。目前众所周知，公共卫生危机，特别是艾滋病毒/艾滋病不再被视为只是医疗问题。目前人们了解公共卫生危机所涉的社会和经济问题，这一点在 2001 年 4 月 24 至 26 日于阿布贾举行的非统组织关于艾滋病毒/艾滋病、结核病及其他有关传染病问题特别首脑会议和大会关于艾滋病毒/艾滋病问题的第二十六届特别会议上已反映出来。目前所有主要的联合国组织已将艾滋病毒/艾滋病纳入其项目及方案的主流。劳工组织编制了工作场所关于艾滋病毒/艾滋病的行为守则草案，同时粮农组织已研究艾滋病毒/艾滋病对粮食安全、农村发展、



营养、农业推广服务及遗传资源等的影响，以便向撒南非洲国家提供政策性意见和战略，消除其消极作用。教科文组织已制定了预防艾滋病毒/艾滋病教育战略，正在审查关于艾滋病毒/艾滋病预防 and 护理的文化方针。开发计划署关于艾滋病毒/艾滋病与发展的区域项目旨在为在非洲国家艾滋病毒/艾滋病方案之间建立业务联系提供政策指示及战略，并监督一个艾滋病毒/艾滋病扩大区域方案的制订与执行。

42. 虽然使用紧急和人道主义资源来预防和治疗艾滋病毒/艾滋病的构想没有实现，但值得一提的是，秘书长关于设立全球艾滋病和保健基金的建议已获得主要行动者接受。该基金截至 2001 年 7 月 30 日有认缴款 14 亿美元，将于 2001 年底展开业务。世界银行也为艾滋病毒/艾滋病的预防和治疗工作提供可观经费。它的援助非洲抗艾滋病多国方案已提供 5 亿美元，以帮助 10 个非洲国家加强有效的预防、护理和治疗工作，并强调民间社会和社区的参与。预期 2002 年将再提供 5 亿美元，帮助另外 15 个非洲国家。秘书长将继续保证整个联合国系统优先充分执行大会 2001 年 6 月 27 日第 S-26/2 号决议通过的《关于艾滋病毒/艾滋病的承诺宣言》，包括通过支助各国政府在本国扩大对该流行病的对策和在国家一级进一步加强一致行动的规定。

43. 自秘书长要求对新的预防疟疾技术进行更多研究以来，全球远已更加密切注意此疾病。疟疾已列入 2000 年 8 国集团会议和 2000 年 4 月在阿布贾举行的主题为“在非洲击退疟疾”的非洲领导人特别首脑会议的议程。已增加研究和目前与卫生组织、世界银行、儿童基金会及开发计划署击退疟疾倡议联系的“医治疟疾药物”项目，旨在每五年研制新的抗疟疾疫苗，以应付越来越严重的抗药性疟疾的问题。国际原子能机构也处理此问题，引进关于抗药性疟疾菌株的分子诊断术。随着卫生组织和六个世界最大的医学杂志出版商提出三年倡议，通过因特网向医学院和研究机构免费或大幅降价提供 1 000 种世界上主要的医学及科学杂志，改进了在非洲国家进行更多研究的展望。这

项倡议有助于缩小富国和穷国之间的卫生信息差距，并在建立卫生互联网（2000 年在千年首脑会议上开展的项目）方面迈开重大一步。

44. 获得负担得起的药品的问题仍是个严峻挑战。秘书长促请制药工业与非洲国家和卫生组织合作制订一个时间表，使非洲能在可负担的范围内获得救命和增强生命的药品，包括治疗艾滋病毒/艾滋病的药品。2001 年，在治疗艾滋病毒/艾滋病和结核病方面已取得重大进展。民间社会的压力和艾滋病毒/艾滋病药品制造商的竞争导致分级价格概念的传播。根据此概念，向发展中国家廉价出售药品，但在发达国家的市场上可维持高价。秘书长与六家主要多国药品公司的高层管理人员会晤，讨论这些公司可进一步采取何种措施使发展中国家的艾滋病毒/艾滋病患者更容易获得护理和治疗。这些公司保证大幅减价，尤其对最不发达国家，特别是非洲境内的最不发达国家。自那时候以来，一家制药公司已向最不发达国家免费提供一种抗机会性感染的药品，并通过卫生组织、医师无国界协会和哈佛医学院的努力，向穷国致命的对多种药物有抗药性的结核病菌患者廉价提供第二线药品。虽然药品供应有所改进，但仍有大量工作要做，因为非洲国家的大多数人民仍然负担不起廉价药品。如何有效分配和监测这些药品的服用仍是一项有待解决的挑战。

#### 消除对妇女的一切形式歧视

45. 秘书处继续鼓励非洲国家核准或加入《消除对妇女一切形式歧视公约》，并鼓励该公约的缔约国根据公约第 18 条提交报告。该公约的框架可作为一种手段，促使政策切实改变，消除体系和系统性性别歧视。四个非洲国家尚未批准公约，希望它们在即将举行的大会期间批准《公约》。同时，主要的联合国机构继续协助非洲国家建设能力，以执行该公约。

46. 2000 年，联合国人类住区(人居)中心(人居中心)根据超过 12 个国家的国家行动计划编制了关于非洲妇女地位的研究报告，并建立一个干预框架，以将性别问题纳入这些国家政策和方案的主流。人居中心

在卢旺达的业务活动中以处于冲突后局势的贫穷妇女为目标，并与妇发基金协作，帮助确保妇女能够继承财产。秘书长于 2000 年 4 月在达喀尔举行的世界教育论坛上宣布了设法使全系统所做的工作更趋一致的《10 年女孩教育倡议》，应有助于消除在教育领域的歧视。儿童基金会与教科文组织、妇发基金和联合国人口基金共同在非洲执行此倡议。

### 改革国际援助

47. 自 1998 年以来，秘书长不断要求国际社会改革援助，以便在清洁饮用水、基本识字、保健和基础设施发展等领域减少依赖和促进社会发展。促请捐助者保证提供给非洲的援助至少 50% 花在非洲。目前人们公认发展援助应集中注意基本社会服务。由于重大基础设施项目具有资本密集性质，单只官方发展援助并不足够，许多捐助者正在考虑如何使用发展援助来吸引对最不发达国家的基础设施进行私人投资。由于对基础设施的投资有促进贸易的作用，可有助于减少将来对援助的依赖。在这方面，经济合作与发展组织/发展援助委员会的成员国在第三次联合国最不发达国家问题会议期间所发表的声明深受赞扬，即自 2002 年 1 月 1 日开始对最不发达国家的发展援助不再附带必须在捐助国采购的条件。这项协议的执行将大大提高对非洲最不发达国家的援助的效率和增加这些国家所留往的援助数额。已促请捐助者对所有非洲国家执行这项协议。

### 减轻债务负担

48. 正促请债权国将非洲最穷国家所有剩余的双边债务都变成赠款。少数几个债权国已取消了非洲一些最不发达国家的官方债务，但必须提倡在这方面采取更全面的行动，并敦促不要用发展援助预算来支付债务减免。目前还在促请国际金融机构在很大程度上使重债穷国更容易和更迅速地获得贷款，并向这些国家提供充分的资源。迄今为止，有 19 个非洲国家（贝宁、布基纳法索、喀麦隆、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼加拉瓜、尼日尔、卢旺达、圣多美和普林

西比、塞内加尔、坦桑尼亚联合共和国、乌干达和赞比亚）已达到增加优惠的重债穷国倡议规定的决定点，一个国家（乌干达）达到原先的重债穷国债务倡议规定的完成点。这些国家已开始收到救济，其金额今后将达 340 亿美元。虽然加速增加优惠的重债穷国倡议的进程受到欢迎，但有人表示关切，认为即使是受益于这一进程的国家或许也无法找到长期的办法来摆脱它们的债务和偿债负担。

### 开放国际市场

49. 扩大出口并使其多样化，是改善发展前景和实现国际发展目标的重要手段；然而，必须进行更多的工作，进一步降低或取消关税升级，以此作为鼓励多样化的方式，从而扩大非洲国家所有货物的市场准入。下一回合的多边贸易谈判必须是真正的发展回合，用于处理补贴问题，并进一步消除对非洲出口品的关税壁垒。作为非洲关键市场的欧洲联盟将在 2009 年前向对最不发达国家有意出口的大多数产品提供免税和无配额市场准入。这种做法必须得到赞扬，并应鼓励其他国家也这样做。2001 年美国国会通过的《非洲增长和机会法》可能有助于一些非洲国家的出口得到扩大和多样化。

50. 随着市场的进一步开放，国际社会的援助目标应该是发展非洲的生产能力，并增强非洲的工业。贸发会议秘书处按照对特定最不发达国家和其他非洲国家的综合技术援助联合方案，继续与世界贸易组织和国际贸易中心（贸发会议/世界贸易组织）合作，许多人认为该方案是处理技术援助的一种创新办法。提供与贸易有关的技术援助综合框架旨在支助最不发达国家的贸易和与贸易有关的活动，最近已对这一综合框架进行了全面修订，使之更加有效。它现在将通过联合国发展援助框架和（或）减贫战略文件进程，争取将贸易纳入国家总体发展战略的主流，以确保在广泛的发展背景下，阐明贸易政策、与贸易有关的技术援助和能力建设需求。现已设立信托基金，以便在将方案推广到更多的国家之前，为综合框架试验性地提供经费。

### 支持区域合作和一体化

51. 秘书长的最初报告中指出，分区域的具体活动可包括联系两个或两个以上国家的合作项目，例如共同经济企业区、共同基本建设项目或联合旅游事业等。正是在这种背景下，人们要求联合国系统和其他伙伴协助非洲国家审查如何利用区域和分区域的一体化来促进经济纪律和健全的宏观经济政策，促进相邻国家之间巩固体制和建立信任的联系。随着非洲联盟的成立，现在更迫切需要创造条件，使健全的宏观经济政策在分区域集团内趋于一致，并在各邻国之间建立睦邻关系。开发计划署已根据东南亚的经验制定革新方案，通过私营部门支持区域一体化，使各分区域组织获得快速一体化所需的动力。新型南南合作方案旨在推广增长三角概念，该方案已以马拉维、莫桑比克和赞比亚的增长三角为试点开始实施。该方案可有助于采用作为非洲联盟必要组成部分的非洲经济共同体的构件办法，并在这一过程中加深一体化进程。通过使该三国处于最边缘化的相邻区域加入共同经济企业区，并推动更密切的经济联系，就有可能作出更大努力，防止争端和紧张局势变成冲突。人们希望，非洲之角、中部非洲以及马诺河联盟国家几内亚、利比里亚和塞拉利昂的状况将迅速改善，以便建立类似的增长三角。

52. 由于非洲境内的冲突具有分区域层面，当务之急是加强促进和平与发展的分区域倡议，并发展综合的预防冲突和建设和平分区域办法。人们希望，按机构间西非特派团 2001 年 3 月的建议设立联合国西非办事处，将有助于促进该分区域各国间在机构和建立信任方面的联系，因为该办事处力图推广在政治、安全、人权、人道主义和发展领域的各项综合分区域政策。

### 协调现有的国际和双边倡议

53. 行政协调委员会 2001 年 4 月在内罗毕举行的会议，保证一致支持非洲自主和主导的倡议，包括南非总统姆贝基、阿尔及利亚总统布特弗利卡和尼日利亚总统奥巴桑乔新近提出的《千年非洲复兴方案》，以及塞纳加尔总统瓦德提出的《奥米加计划》，该计划后来并入非统组织 2001 年 7 月在卢萨卡举行的国家

元首和政府首脑会议通过的《新非洲倡议》。行政协调会确认，联合国系统将不会提出关于非洲的新倡议，但行政协调会表示，它打算争取联合国系统和国际社会在现有倡议合理化和协调一致的基础上，走向统一的行动框架。

54. 经济及社会理事会 2001 年高级别部分结束时通过的《部长宣言》（见 A/56/3，第三章，第 26 段）请秘书长采取必要措施，确保联合国系统《新非洲倡议》作出有效、协调的反应。在这一过程中，将考虑到从为非洲制定的许多倡议的执行工作中取得的经验教训，以确保在发展此种框架时的指导原则是支持非洲对方案的自主作用和领导作用的现实主义、紧迫性和效能。如《部长宣言》所述，定于 2002 年 9 月进行的对《1990 年代联合国非洲发展新议程》的最后审查和评估工作提供了机会，用以评估联合国和国际社会在支持非洲各优先事项，包括全面审查关于非洲的倡议方面所发挥的作用。

## 四. 结论意见

55. 过去三年关于预防冲突和建设和平的辩论证明，秘书长 1998 年报告所载的各项建议依然有效。为数不少的最不发达国家也是容易发生冲突的国家，这一事实必然突出表明和平与发展之间的相互关系。值得注意的是，非洲国家元首和政府首脑都同意和平、善政和民主之间有着联系，并在《新非洲倡议》中明确提出它们是发展的先决条件。他们还保证加强预防、管理和解决冲突的机制，并保证在各自国家和区域内促进和保护民主和人权，制定国家和地方各级的问责制、透明度和参与性治理的明确标准。人们希望，将强化的有活力的民间社会能与政府合作，为加强非洲和平与安全作出贡献。

56. 事实上，在建议与其发展伙伴结成新的全球伙伴关系时，非洲各国领导人已保证发展适当的诊断和评估手段，用以支持实现共同目标，并确认各种体制弱点和争取资源及专门知识，以对付这一进程所查明的各种弱点。对非洲发展采取当家作主和负责的态度使人们产生希望，那就是非洲国家领导人将作出真诚努

力，实现他们为自己提出的目标。非洲国家及其领导人如能得到国际社会支持，就能更多更快地取得成绩。工业化八国集团 2001 年 6 月在意大利热那亚举行的首脑会议通过了《非洲计划》，其优先事项与《新非洲倡议》类似，目前正在非洲各国领导人的参与下发展这一计划。联合国欢迎这一新的情况发展，希望《非洲计划》将成为联合国系统为非洲所作努力的补充。

57. 非洲联盟的成立提供了新的机会，将充满希望和潜力的非洲重建成一个在和平、合作、经济进展和法治的统—的大洲。人们认识到实现这一理想存在着巨大的障碍——人类发展在过去 15 年期间的倒退造成了各种挑战，贫穷更为严重，艾滋病毒 / 艾滋病造成了严重破坏，暴力冲突使社会和有形基础设施遭到破坏。如果非洲国家要开始赶上其他区域，这些问题就必须得到解决。持久和平是非洲经济和社会发展的基本条件，因此，尽管有着各种挫折，该区域仍有希望很快就渡过难关有所好转。

58. 自秘书长提出上一次进度报告以来，埃塞俄比亚和厄立特里亚之间的战争已经结束，联合国维持和平行动正在停火线巡逻并协助巩固和平关系。刚果民主共和国境内所有当事方进行谈判的前景正在改善，此种谈判可以开始这一幅员辽阔的国家实现稳定和安全的进程。虽然利比里亚和塞拉利昂的危机现正在向几内亚蔓延，但布隆迪和塞拉利昂境内也出现了希望的迹象。

59. 秘书长报告所载许多建议的执行工作已取得进展，但需要进行更多的工作，改善政治和经济治理，并制止小武器在非洲扩散。减少贫穷依然是该区域最大的挑战，迫切需要调集国内和外来资源。鉴于非洲的储蓄和投资能力很低，该区域将继续有赖于巩固、坚定的国际伙伴关系。由于非洲各国领导人表明愿意从事并持续进行艰难的改革，必须增加援助以奖励他们的行动。此外还应重视经济及社会理事会在《部长宣言》中提出的呼吁，即定于 2002 年 3 月 18 至 22 日在墨西哥蒙特里举行的国际发展融资会议应特别重视非洲的特殊需求。

#### 注

<sup>1</sup> 本报告概述了为执行秘书长最初报告所载建议而作出的努力。关于详细情况，请访问大会关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展不限成员名额特设工作组网址 (<http://www.un.org/esa/africa/adhocWg/matrix2001.htm>)。

<sup>2</sup> 《大会正式记录，第五十五届会议，补编第 45 号》(A/55/45)。

<sup>3</sup> 见联合国常规武器登记册 2001 年资料手册 ([http://www.un.org/Depts/dda/DAB/Register\\_booklet/UNRCABooklet2001](http://www.un.org/Depts/dda/DAB/Register_booklet/UNRCABooklet2001))。

<sup>4</sup> 见《联合国小武器和轻武器非法贸易各方面问题会议的报告，纽约，2001 年 7 月 9 至 20 日》(A/CONF.192/15)，第四章。

<sup>5</sup> 《大会正式记录，第五十五届会议，补编第 45 号》(A/55/45)，第 48 段。

<sup>6</sup> 见 [www.imf.org/external/np/hipc/2001/pc/042001.htm](http://www.imf.org/external/np/hipc/2001/pc/042001.htm)。