

秘书长关于联合国工作的报告



联合国 • 2017 年，纽约



说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

目录

章次	页次
一. 导言	5
二. 本组织的工作	9
A. 促进持续经济增长和可持续发展	9
1. 气候变化的挑战	10
2. 可持续发展目标的进展	10
3. 可持续发展目标的数据和统计数字	11
4. 执行手段	12
5. 加强执行工作	13
6. 区域层面	13
7. 特殊处境国家	13
8. 海地	13
9. 犯罪活动对发展的影响	13
10. 自然灾害	13
11. 森林	14
12. 增强弱势社会群体权能	14
B. 维护国际和平与安全	15
1. 因应新的冲突	15
2. 妇女、和平与安全	19
3. 青年、和平与安全	20
4. 利用我的“斡旋”：预防外交和调解	20
5. 民主过渡和选举	20
6. 危机管理	21
7. 保持和平	21
8. 伙伴关系	22

C. 非洲的发展	23
D. 促进和保护所有人权	25
E. 有效协调人道主义援助工作	27
F. 促进司法和国际法	29
1. 支持国内主管机构	29
2. 国际性法院和机制	31
3. 促进国际法	31
G. 裁军	31
H. 毒品管制、预防犯罪和打击国际恐怖主义	32
1. 毒品管制	32
2. 预防犯罪	33
3. 打击国际恐怖主义	33
三. 加强联合国	34
四. 结论	36

第一章

导言

1. 能在当前这一重要时刻执掌联合国，我深感荣幸，满怀谦恭之情。这份关于联合国工作的年度报告回顾了前任秘书长任期最后几个月和我上任以来几个月的情况。我想借此报告对当今世界提出坦率看法，并就如何更好地兑现联合国的诺言提出务实的愿景。

当今世界错综复杂，有进步，有机会，也有挑战

2. 成立联合国，是为了建立一个基于规则的共同国际秩序，以此团结世界人民，防止战患，使人类免遭苦难。如今，这一秩序充满了各种相互矛盾的趋势。要有效应对这些挑战，我们必须对这一秩序加以清晰梳理。

3. 已有数亿人摆脱了贫困。接受更高程度教育的男女儿童以及步入政坛的妇女比以往任何时候都多。这一进步是联合国会员国为实现这些和其他发展目标加紧努力的结果。然而，由于恐怖主义、暴力极端主义、跨国犯罪网络和严重区域分裂的蔓延，一度连年减少的冲突开始增多，持续时间也 longer。在一些国家，暴力所致并因干旱而加剧的饥荒威胁迫在眉睫。不断变化的国际力量格局加剧了这些矛盾趋势。我们正走向由多个不断变换的力量中心构成的多极世界秩序，不可预测之感由此加深。

4. 面对这多重挑战，要找到有效应对办法，现在比以往任何时候都需要多边行动。

5. 虽然在发展指标方面取得了进展，但全球稳定面临的风险可能正在升级，影响着这些来之不易的成就。气候变化正将农田变成荒漠，并带来极端天气，对生命、生计和基础设施构成威胁，导致严重缺水问题。地球上的人口到 2050 年将增至近 100 亿，其中三分之二将生活在城市。除非城市领导人抓住机会实现发展，利用密集居住地建设更加高效的基础设施，否则这些城市可能无法承受如此快速的人口增长。

6. 人们为了寻求机会和安全而向城市迁移，向世界各地迁移。人口流离失所和移民规模是第二次世界大战以来前所未有的，足见因不断升级的冲突和系统性不平等所致的挑战何等顽固。面对需要帮助的人，有些国家愿意敞开怀抱，而另一些国家却屈从于极度的国内和国际紧张关系和两极分化局势。

当今许多挑战的根源是不平等和排斥现象

7. 当今许多挑战的根源是不平等和排斥现象。全球化使全世界的脱贫工作取得巨大成就，改善了几乎世界各地的生活条件。但全球化极为不公平：随着财富的增加，不对称的问题愈加严重，使世界各地数百万人远远落在后面。不论发达国家还是发展中国家，不论北方还是南方，他们面临的不平等和边缘化现象都甚于 20 年前。除非我们共同努力，不然在未来几十年，脆弱的低收入国家将面临更大的贫困问题，进一步陷入边缘化地位，在中等收入国家甚至将有更多的贫困人口。

而且，这种受排斥感不仅仅存在于最贫困国家，在发达国家也明显抬头，助长了各种民族主义趋势，也使人们失去对国家机构和多边机构的信任。我们在消除贫困和促进共同安全方面来之不易的共同进步重新面临风险。

国家和机构正勉力提供全面服务

8. 全球稳定面临威胁，其根源往往是脆弱国家的薄弱基础设施和失灵的机构。国家不能为人民提供基本的保护和服务，出现暴力、流行病或暴力极端主义的可能性便急剧增加。我们必须共同加大力度，帮助各国建设可以在全球化世界中蓬勃发展的包容型机构和韧性社区。

9. 世界各地许多国家负担沉重，艰难地努力有效应对当今的主要挑战并提供人民需要的服务。许多人，尤其是他们中的年轻人，缺乏机会，而且都强烈地感受到本该为他们服务的机构正在排斥他们，紧张局势因此而加剧。似乎没有国家或机构具有满足人民需求的长远愿景或是管理当今各种盘根错节的危机的战略，反而处处疲于应付。

10. 联合国和许多其他国际机构取得了各种成绩，理应受到赞扬，但也可能被视为官僚主义、遥不可及。

彰显多边主义比以往任何时候都重要

11. 我们需使人们恢复对多边主义的信心和对联合国的信任，使人们重新相信联合国是各国和民间社会能够齐聚一堂共同应对当今世界最紧迫挑战的地方。

12. 当今的全球趋势相互关联，这清楚地表明，各国无法独自管理这些风险。共同行动是应对气候变化、全球恐怖主义以及新型大流行病威胁的最有效办法，也是对被迫流离失所和移民潮问题进行人性化处理的唯一途径。

各国无法独自管理这些风险

13. 《2030 年可持续发展议程》和关于气候变化的 2015 年《巴黎协定》的通过表明会员国都清楚认识到共同行动的重要性。国际社会对其他挑战的反应都存在极大分歧，在这样的时代背景下，这两项具有里程碑意义的成就显得更加弥足珍贵。

14. 这两项多边协定与《联合国宪章》和《世界人权宣言》都是最重要的框架，指引我们迈向一个更多人能享有自由且免于匮乏和恐惧的世界。唯有更协调一致地工作，我们才能取得成功。多边主义并非可有可无，无论对区域还是全球而言，多边主义都是实现和平、包容性可持续发展和保障所有人人权的一个最有效工具。

联合国改革至关重要

15. 联合国在维持和平、改善人类福祉以及促进人权和法治方面的记录令人引以为豪。但本组织诞生于特定历史时刻，虽说它那富有生命力的各项原则依然经得住时间的考验，其日常架构和做法已不再那么适合于应对当前的挑战。世界需要一个更有效、更灵活、更负责的联合国来管理 21 世纪的危机。

16. 我对我们所处世界的梳理结果表明，我们需要以更集中、更主动的方式应对错综复杂的全球风险。要使联合国保持其现实意义和可靠价值，我们必须以切实为受影响最严重者优先提供更好结果为动力，大力实施积极的改革。

17. 指导我们改革议程的主要目标之一必须是更有效地参与预防工作。长期以来，我们对和平与安全面临的威胁所采取的被动应对措施，反应过于缓慢，导致危机恶化，以致更难采取有效行动。我们知道，与应对危机相比，预防危机的成本要低得多，且更加有效。我们知道，灾难性的自然灾害可以瞬间抹去历时多年才取得的发展成果。惨痛的经历告诉我们，战争可以摧毁社会，旷日持久的危机可以使数代人长期受困于脆弱境地。这种状况必须改变。

18. 我已呼吁改变做法，在预防工作中采取更主动的姿态和更有力的办法。所谓预防，就是要竭尽所能，开展广泛互动和活动，帮助国家避免危机的爆发或恶化，以免造成大规模的人类苦难。预防工作是一条共同主线，将贯穿我的改革布局的各个方面。《2030 年议程》和关于保持和平的相关决议(大会第 70/262 号决议和安全理事会第 2282(2016)号决议)均表明大力支持在预防工作中采用全面办法；最好的预防就是可持续和包容性发展。虽然相辅相成，但《2030 议程》仍然是首要架构。在这一架构下，保持和平相关决议作为一个坚实框架，使联合国可以集中力量支持可持续发展目标中与和平有关的具体方面的规划和落实。

19. 我已启动几个相关的改革进程，旨在使本组织的各种做法更加统筹一致，能够体现对世界所面临最大风险的更全面了解，并在供资方面更有保障。这些改革将推动发挥更强有力、更负责任的领导作用，去除有碍对危机局势作出迅速灵活反应的种种繁琐的行政规则。这些改革将增加和加强我们在实地促成切实变革所需的伙伴关系。最后但同样重要的是，我全力致力于在整个组织内切实实现性别平等和更大地域多样性，以期更好地反映世界各地人民的情况，更好地为他们服务。

20. 预防人类苦难和实现可持续发展目标的责任在于会员国，但联合国可发挥重要的支持作用。我的改革议程将使联合国成为帮助会员国履行职责的更好伙伴。

2017 年秘书长的主要举措

- 内阁式执行委员会每周例会，以加强决策，促进跨支柱视角
- 经大会核准，新设一个由一位副秘书长领导的反恐怖主义办公室
- 呼吁加强预防：政策特别顾问；高级别调解咨询委员会
- 强化举报人保护政策
- 为了打击性剥削和性虐待行为，联合国系统加强调查能力并促使高级领导人履行职责的新战略
- 秘书长关于联合国发展系统的首份报告，概述了一系列广泛行动
- 承诺到 2021 年在高级领导一级实现性别均等

- 与非洲联盟委员会主席达成加强联合国-非洲联盟各级活动的协调的协定
- 欧洲联盟-联合国消除一切形式暴力侵害妇女和女童行为的联合倡议
- 斡旋：走访世界不同地区的国家，作出外交努力，以寻求解决危机办法
- 启动发展筹资战略，以促进对可持续发展目标的投资，包括向二十国集团提议建立教育融资国际机制
- 启动本组织发展系统、和平与安全架构及管理工作改革进程

21. 回顾我任期的最初几个月，最使我受到鼓舞和激励的是世界各地人民的良好意愿和充满创意的想法。在服务全球共同利益时，我们必须利用这些力量。我期待与会员国和各地利益攸关方合作，把联合国建设成一个能为今世后代交付成果的更强大、更有效的联合国。

第二章

本组织的工作

A. 促进持续经济增长和可持续发展

《2030年可持续发展议程》的通过是一项前所未有的成就

22. 在为国际社会制定目标方面，《2030年可持续发展议程》的通过是一项前所未有的成就。这是朝着一个全面综合的包容性可持续发展愿景的根本性转变，适用于所有国家、所有人民，且明确立足于人权。为了切实根据这一愿景采取行动，必须开展更多工作，将可持续发展目标纳入国家计划和战略，制定业绩基准，并建立有效的统计能力。

23. 我致力于确保以社会中最贫困、最受排斥、最弱势群体的福祉和命运是否得以改善作为衡量《2030年议程》成功与否的标准。各国和各利益攸关方确认，《2030年议程》的核心承诺是“不让任何一个人掉队”，这必须成为可持续发展目标落实工作的基础。联合国正在各领域作出努力，在法律、政策、方案和国际条约批准等方面提供支持，以此支持国家行为体落实这项承诺。这些努力包括消除贫困、与歧视现象作斗争和维护人人平等地位的措施。

24. “不让任何一个人掉队”是2016年可持续发展问题高级别政治论坛的主题，该论坛是后续落实和评估《2030年议程》的核心平台。为了表明对《2030年议程》的承诺，并鉴于该议程的普遍性，各区域、处于不同发展阶段的国家正在拟议国家优先事项和方针大纲，将可持续发展目标纳入各自国家的发展计划和战略。近三分之一的联合国会员国已自愿报告《2030年议程》执行情况。

25. 各国面临以下挑战，而这些挑战因地区不同以及其他因素而大不相同：

- (a) 持续存在的贫困和不平等现象；
- (b) 经济脆弱性；
- (c) 失业问题，尤其是青年失业问题；
- (d) 不可持续的生产和消费模式；
- (e) 以不可持续方式使用自然资源；
- (f) 当前冲突的影响和冲突后局势中的余留影响；
- (g) 易受灾害影响，近期灾害的后果；
- (h) 气候变化；
- (i) 资源匮乏；
- (j) 体制缺陷：法治方面的不足、逃税和腐败；
- (k) 民间社会空间有限。

可持续发展目标造福全社会

26. 为应对这些挑战，需要成功落实可持续发展目标，而这就需要采取国家行动，需要与各国政府和非政府组织建立多边伙伴关系，需要加强国家和地方一级机构之间的协作，需要促进决策过程的包容性。可持续发展目标提供了新机会，可以借此机会表明为人民服务的承诺，树立对政治领导的信任。需要每个专家特别是科学家作出重要贡献。科学对了解和确定可持续发展目标之间的协同作用及平衡关系起着关键作用。一个由科学家组成的独立小组已开始工作，为 2019 年高级别政治论坛编写全球可持续发展报告。联合国正就如何推进可持续发展目标和发挥联合国的整体性优势征求专家意见。

27. 为落实《2030 年议程》而开展合作的办法正在整个联合国系统普及。经济及社会理事会合作伙伴论坛是所有伙伴分享观点和出谋划策的重要场所，2016 年 10 月人居三大会通过的《新城市议程》触及城市的规划、筹资、治理和管理方式。2017 年海洋会议将人们汇聚一堂，就海洋污染、气候变化、海洋酸化和海洋治理等问题制定可行的解决办法。此外，发达国家兑现官方发展援助和气候融资两方面的承诺也非常重要。

1. 气候变化的挑战

气候变化是不可否认的事实；其科学依据不容置疑，人类的影响显而易见

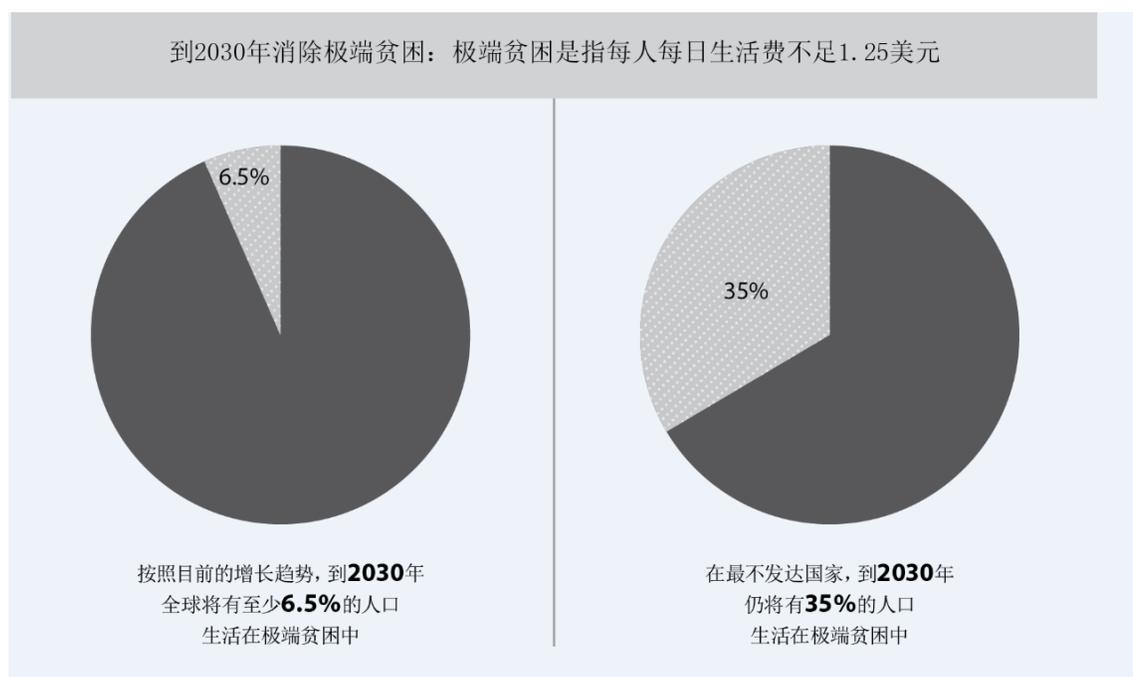
28. 气候变化是一个压倒性的大趋势，加剧了荒漠化、人口流离失所、与天气有关的灾害、水资源稀缺以及其他自然资源面临的压力。正如政府间气候变化专门委员会在一系列详尽的权威报告中所示，气候科学不容置疑，而人类的影响显而易见。我正在加强高级别政治参与，力求将气温上升幅度控制在 2 摄氏度以下，尽可能控制在 1.5 摄氏度左右。我正在动员联合国发展系统支持会员国采取气候行动，调动资源支持国家气候行动计划的实施，并通过南北、南南和三方合作加强伙伴关系。我还打算在 2019 年召开一次专门讨论气候变化问题的峰会，以调动政治支持。

2. 可持续发展目标的进展

29. 全球贫困人口占比自 2000 年以来已减半，但仍需加紧努力，帮助那些依然生活在极端贫困中的人们增加收入，减轻困苦，建立恢复能力，尤其是在撒哈拉以南非洲。虽说贫困人口比例有所降低，但还是有约 7 亿人在极端条件下生活，而且在缓解不平等现象方面并没有取得进步。就人口比例而言，最不发达国家的贫困人口比例居高不下。但就人数而言，中等收入国家的贫困人数最多。

30. 鉴于购买力平价变化不定，我们在全球消除贫困工作中需重点关注从最不发达达到中等收入等各个发展阶段的国家。不过，按照当前的经济增长趋势，到 2030 年，最不发达国家可能仍有近 35% 的人口生活在极端贫困中(见图一)。

图一
可持续发展目标 1 的进展



31. 创造体面的工作机会和减少贫困的一个关键是促进结构转型，转向更有效、更加绿色的经济活动。结构转型可为社会保障生成资源，帮助那些依靠自身资源无法脱贫的人们。国家对发展议程拥有强有力的自主权，这一点至关重要。

32. 2000年以来，消除饥饿和营养不良的工作已取得重大进展。全世界营养不良人口占比在2000至2002年期间为15%，到2014至2016年期间降至11%。然而，要全面消除饥饿、粮食不安全和营养不良，就必须持续开展集中努力，尤其是在亚洲和非洲。令人悲痛的是，由于干旱和冲突，目前有四个国家面临饥荒威胁。

33. 捐助者援助有所增加，但还需要更多援助。2016年，经济合作与发展组织(经合组织)和发展援助委员会成员国的官方发展援助净额按实际价值计算增加8.9%，达1426亿美元，创下新高，这是一项重大成就。总额增加的一个原因是捐助国用于境内难民的援助额增加。但即使在计算时扣除难民的费用，援助还是增加了7.1%。

3. 可持续发展目标的数据和统计数字

34. 2017年，统计委员会通过了一个全球指标框架，用于监测《2030年议程》各项目标和具体目标的进展情况。为了跟踪可持续发展目标的进展情况，需要收集数量空前的各级分类数据，这对国家和国际统计系统来说是一项重大挑战。全球统计界正在努力更新和加强统计系统，以处理可持续发展数据的编制和使用方面的各种问题。

35. 为此，2017年1月在南非举行了第一次联合国全球数据论坛，汇集主要的利益攸关方，讨论能力建设方面的创新办法。此外，伙伴关系、协调和能力建设高级别小组制定了《开普敦可持续发展数据全球行动计划》。该计划为满足国家统计系统能力建设方面的需要提供了一个框架，也为全面落实《2030年议程》提供了创新解决办法。

36. 2017年2月，大会通过了减少灾害风险指标和术语问题不限成员名额政府间专家工作组关于衡量《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》全球目标进展情况的建议(第71/276号决议)。因此，现在可以协调一致地同步衡量可持续发展目标中与灾害有关的具体目标及《仙台框架》的各项指标，这将减轻各国的报告负担。

37. 性别统计将发挥关键作用，帮助监测所有17项可持续发展目标促进性别平等和增强妇女权能的进展情况。联合国正与全球、区域和国家级别的其他行为体(包括国家统计局部门)协调合作，加强性别统计数据的提供和使用，以支持加速落实可持续发展目标，支持为妇女和女童带来变革性的成果。

4. 执行手段

38. 要落实宏大而多层面的《2030年议程》，各国必须具备实现该议程各项目标所需的手段。关于发展筹资问题的《亚的斯亚贝巴行动议程》确定了释放必要资源和投资的途径。发展筹资问题机构间工作队在第一份实质性报告中总结指出：按照目前的全球增长趋势，到2030年无法消除极端贫困。不过，工作队认为，国家行动和国际合作有助于改变全球趋势，有助于支持各国实现可持续发展目标。工作队2016-2017年的一项重大任务是就会员国商定的300多项承诺和行动的进展情况建立全面目录。

39. 实现17项目标每年所需资金估计约数万亿美元。在改变资本流向的过程中，可努力吸引、利用和调动各种投资，包括公共、私人、国家和全球投资。但从理论上讲，全球经济中的储蓄足以推动这一转型，投资者也将从中受益。

40. 提高发展中国家建立更高效、更有效的税务制度的能力，这是执行《2030年议程》的一个关键要素。国际税务合作专家委员会一直致力于提供包括培训和国内援助在内的多项服务，这将有助于各国切实做到妥善征税，尤其有助于打击逃税行为。此外，联合国、经合组织、国际货币基金组织和世界银行联合推出一项举措，启动了新的税务合作平台。

41. 加强发展合作的目的是为发展中国家，特别是为最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家提供充足、可预见的手段，以执行相关方案和政策，全方位消除贫困。发展合作论坛是包容各方的多利益攸关方平台，也是讨论如何努力提高发展合作的质量、影响和实效的主要场所。南方伙伴利用论坛彼此并与众多行为体分享经验、良好做法，并就解决方案和棘手难题进行交流。阿根廷政府将与联合国合作，于2017年9月在布宜诺斯艾利斯主办南南和三方发展合作高级别专题讨论会。

5. 加强执行工作

当前的挑战在于会员国、非政府组织和整个联合国系统所有合作伙伴如何协调一致地加以执行

42. 《2030 年议程》提出了发展愿景，当前的挑战在于执行。必须调动充分的财政和非财政支持，确保多利益攸关方伙伴关系发挥实效，坚持不懈地着力于实现可持续发展目标。大会要求我拟定具体提议，我的设想包括为实现集体成果制定规划，将职能与供资挂钩。会员国已再次确认，可持续发展目标与和平、安全和人权以及保持和平议程下的各个工作流互为补充、相辅相成。

6. 区域层面

43. 区域和次区域国家集团正日益寻找解决方案，应对共同的发展挑战。区域机构则日益响应呼吁，与会员国通力合作，不仅就跨境问题，而且就经济、社会和环境友好型发展等较传统问题制定区域战略和方针。

44. 2017 年，每个区域委员会都与会员国合作，推动会员国把《2030 年议程》调整纳入国家发展框架，而且每个区域委员会都召集了可持续发展区域论坛，为可持续发展问题高级别政治论坛提供信息。

7. 特殊处境国家

45. 每个国家都面临具体挑战，最脆弱的国家应予特别关注。联合国继续支持《伊斯坦布尔行动纲领》(最不发达国家)、《维也纳行动纲领》(内陆发展中国家)和《萨摩亚途径》(小岛屿发展中国家)以及《2030 年议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》的执行及后续落实。联合国在设立最不发达国家技术库方面也发挥了重要作用，当前的挑战在于使技术库全面运行，以期实现可持续发展目标中的具体目标 17.8。

8. 海地

46. 联合国针对海地霍乱危机启动了新的双轨办法(见 A/71/620)，这一举措得到会员国欢迎。第一轨道是加紧努力，升级水和环境卫生系统，第二轨道则是向最直接遭受霍乱影响的海地人提供一揽子物资援助和支持。我的海地问题特使正在指导已经起步的执行工作，但为新办法确保充足的资金支持仍是一大挑战。

9. 犯罪活动对发展的影响

47. 犯罪活动继续侵蚀着各种收入水平国家的增长和发展成果以及和平与安全前景。联合国在根据《亚的斯亚贝巴行动议程》提供可持续发展筹资过程中强化战略方针，把预防犯罪视为可持续发展的一个根本决定因素，包括帮助会员国建设打击非法资金流动、防止腐败和加强反洗钱工作等方面的能力。

10. 自然灾害

48. 过去十年，自然灾害造成的经济损失将近 1.4 万亿美元，阻碍了经济增长和可持续发展目标的实现。投资建设韧性社区和绿色基础设施，如学校、医院、道路、桥梁、水和环境卫生、能源、交通运输系统以及住房，已成为前所未有的当

务之急。投资建设有效的多灾种预警机制同样是当务之急。这是我注重预防的改革议程的一个重要方面。

11. 森林

49. 1992 年以来全球的关注焦点一直是减少毁林和森林退化。但 2017 年 1 月联合国森林论坛作出了一项开创性决定，确立了全球森林面积到 2030 年增加 3% 的全球目标。2017-2030 年联合国森林战略计划(大会第 71/285 号决议)为在各级采取行动提供了一个全球框架，旨在可持续地管理各类森林和森林外树木，并制止毁林和森林退化。该战略计划包含一套在 2030 年年底前实现的自愿目标，包括 6 项全球森林目标和 26 项相关具体目标。全球森林目标及其各项具体目标支持国际森林安排的宗旨，目的是推动可持续发展目标和与森林问题有关的其他国际承诺取得进展。

50. 犯罪活动影响到发展的所有方面，森林管理同样受此影响。联合国应对损害野生动植物和森林犯罪活动的工作不仅注重加强会员国的执法、刑事司法和立法能力，而且注重改善依赖自然资源和生态系统服务的农村社区等农村弱势群体的生计。

12. 增强弱势社会群体的权能

51. 《2030 年议程》的核心承诺是确保人人享有尊严。议程认识到当今世界存在不平等、歧视、仇外心理和相关不容忍等现象加剧的全球风险。议程确认，必须增强弱势群体的权能，包括增强所有妇女、儿童、青年、残疾人、艾滋病毒/艾滋病感染者、老年人、土著人民、难民、境内流离失所者和移民的权能。

52. 寻求安全或寻找机会者人数急剧增加。为应对这一情况，大会于 2016 年 9 月 19 日召开高级别全体会议，商讨难民和移民大规模流动问题。会议通过了《关于难民和移民的纽约宣言》(第 71/1 号决议)，其中列明了在 2018 年颁布以下两项重大契约前的步骤：

- (a) 安全、有序和正常移民全球契约；
- (b) 更公平地分担收容和支助难民责任全球契约。

53. 在同次会议上，我的前任发起了“团结起来”运动。该运动是由会员国、民间社会组织和私营部门组成的联盟，旨在加强社会凝聚力，反对仇外心理，促进对难民和移民的正面宣传。

54. 在全球人口老龄化这样的背景下，本组织正在设立关于老龄问题的挑战和机遇的对话论坛。利益攸关方围绕兼顾残疾问题的发展这一议题提供了重要投入，并使《新城市议程》能够依照《残疾人权利公约》切实纳入重要承诺。年轻人数目也在增加，联合国正在扩大战略，切实考虑男女青年在建设和平及人道主义行动中的作用，并切实查明各个支柱之间的联系。

55. 我的增强妇女经济权能高级别小组认为，从妇女拥有的企业购买货物和服务是取得进步的主要驱动因素之一。企业和政府也在采购活动中重点关注妇女拥有

的公司。此外，涵盖 31 个组织和机构的联合国系统行政首长协调理事会也已把从妇女拥有的企业采购列为优先选项。

B. 维护国际和平与安全

1. 因应新的冲突

56. 当今各种冲突对本组织构成复杂挑战。为作好更充分的准备，有效回应这些需求，我们必须重振方略，包括：

- (a) 加强我们针对现有威胁和新出现的挑战制定政治解决方案的能力；
- (b) 通过包容并关注不满诉求，确保国家建设和体制建设加强合法性；
- (c) 维护本组织的公正；
- (d) 通过调解支助有效利用秘书长的斡旋职能。

图二中所用缩写

喀尼混委会	喀麦隆-尼日利亚混合委员会
科威特联合支助办事处	科威特联合支助办事处
西撒特派团	联合国西撒哈拉全民投票特派团
中非稳定团	联合国中非共和国多层面综合稳定团
马里稳定团	联合国马里多层面综合稳定团
联海稳定团	联合国海地稳定特派团
联刚稳定团	联合国组织刚果民主共和国稳定特派团
联阿援助团	联合国阿富汗援助团
联伊援助团	联合国伊拉克援助团
达尔富尔混合行动	非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动
观察员部队	联合国脱离接触观察员部队
联塞部队	联合国驻塞浦路斯维持和平部队
参加日内瓦国际讨论的联合国代表	参加日内瓦国际讨论的联合国代表
联黎部队	联合国驻黎巴嫩临时部队
联几建和办	联合国几内亚比绍建设和平综合办事处
联阿安全部队	联合国阿卜耶伊临时安全部队
科索沃特派团	联合国科索沃临时行政当局特派团
联利特派团	联合国利比里亚特派团
南苏丹特派团	联合国南苏丹共和国特派团
印巴观察组	联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组
中部非洲区域办	联合国中部非洲区域办事处
联科行动	联合国科特迪瓦行动
西撒办	联合国西非和萨赫勒办事处
中亚预防外交中心	联合国中亚地区预防外交中心
中东和平进程协调员办事处	联合国中东和平进程特别协调员办事处
联黎协调办	联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处
联利支助团	联合国利比亚支助团
联索援助团	联合国索马里援助团
联索支助办	联合国索马里支助办公室
非索特派团	非洲联盟驻索马里特派团
停战监督组织	联合国停战监督组织

57. 联合国和平行动是我们维护和平、遏制冲突的最有力工具之一。目前，世界各地有 16 个维持和平行动和 36 个特别政治任务(见图二)。我们绝大多数工作人员在动荡的安全环境中开展工作。在维持和平行动中，保护平民已成为一项核心任务，但也会使联合国人员身处险境。2016 年，有 117 名军事、警务和文职维和人员因公殉职，7 名在维持和平特派团和特别政治任务工作的联合国文职人员在阿富汗、科特迪瓦、马里、索马里和苏丹丧生。截至 2017 年 6 月 30 日，又有 41 个联合国人员因公殉职。

联合国和平行动：截至 2017 年 6 月 30 日的情况与数字

A. 维持和平行动

- 目前有 16 个行动，112 303 个联合国维持和平人员，其中包括：
 - 军警人员：95 553 人
 - 部队官兵：80 067 人
 - 警察：11 982 人
 - 军事观察员：1 543 人
 - 参谋：1 961 人
- 文职人员：15 153 人(截至 2017 年 2 月 28 日)
 - 国际工作人员：5 004 人
 - 当地工作人员：10 149 人
- 联合国志愿人员：1 597 人
- 军警人员派遣国：127 个

本报告所述年度维持和平行动和特别政治任务中牺牲人数：165 人

1948 年以来所有维持和平行动和特别政治任务中牺牲人数：3 599 人

2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日和平行动核定资源：78.7 亿美元

B. 特别政治任务

目前有 36 个特别政治任务，8 000 多人，主要是文职人员，也有一些军事警卫、军事观察员和警察，包括：

- 13 个外地任务
- 10 名特使和顾问
- 13 个制裁小组和监测组

在本报告所述期间，选举援助司部署了 60 多个选举特派团以及向区域组织提供能力建设支助的特派团。

58. 联合国不仅需要对事件作出反应，还必须与国家和区域伙伴建立防患未然的关系，预防冲突。预防工作需要从联合国三大支柱即和平与安全、人权和包容性发展着手，消除冲突根源。

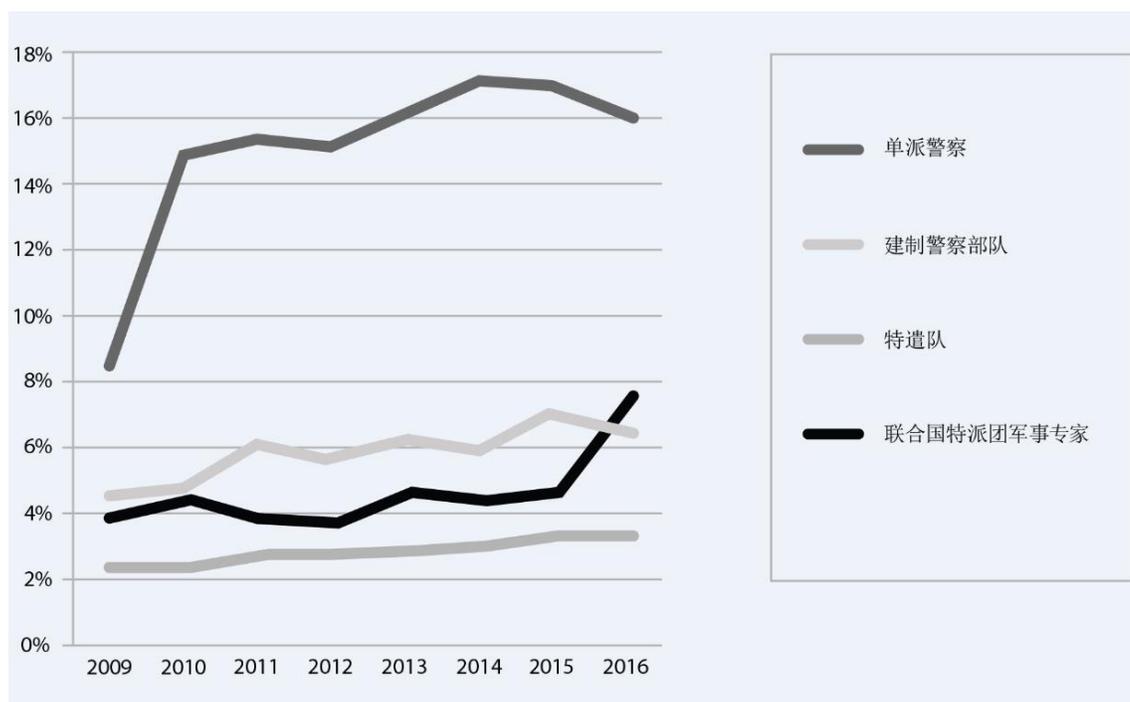
59. 为了有助于我们把联合国建设成为一个能在复杂环境中灵活运作并能取得成果的组织，我启动了对秘书处和平与安全架构的审查工作。我十分赞同和平行动问题高级别独立小组表达的一个关键信息，那就是把政治解决方案作为我们工作的核心。我们还设立了反恐怖主义办公室(大会第 70/291 号决议)，这是新的突破。

2. 妇女、和平与安全

60. 妇女、和平与安全议程对于预防冲突和针对当今危机制定更加有效的应对方案至关重要，联合国必须以身作则。我致力于确保以往审查结果和 2016 年各项保持和平问题决议所提的性别方面建议得以有效落实。目前，我正在紧急研究如何在联合国领导或共同领导的调解进程以及在维持和平特派团和特别政治任务中增加妇女人数(见图三)。本报告所述期间发布了联合国出版物《性别平等与包容式调解战略指南》，为更加包容和更能促进性别平等的调解工作提供实用战略。2016 年 9 月在伦敦举行了联合国维持和平会议，60 多个会员国在会上承诺增加妇女在维持和平行动各级的参与。目前，特派团团长和副团长职位 26% 由妇女担任，这是有史以来的最高比例，但仍然远未实现性别均等。

图三

2009-2016 年维持和平行动中女性军警人员比例



3. 青年、和平与安全

61. 安全理事会最近几个相关决议发挥引领作用，日益重视调动年轻人为保持和平作出贡献。正在进行的青年、和平与安全问题的进展研究项目，通过与青年深入磋商，记录青年男女所作的积极贡献。有必要进一步研究，更好地了解技术对日益严重的青年失业问题的影响，了解如何在青年教育方面利用技术。

4. 利用我的“斡旋”：预防外交和调解

62. 我通过斡旋工作大力参与，支持寻找和平解决争端方案。一旦出现迫在眉睫的暴力风险，我的特使和特别代表往往是“第一响应者”。我的西非和萨赫勒问题特别代表经常与区域行为体合作，在冈比亚选举后危机期间发挥关键作用，支持调解工作，促使前总统贾梅决定和平放弃权力。我的主管联合国中亚地区预防外交中心特别代表大力开展斡旋，推动跨国水资源问题谈判。我的中部非洲问题特别代表继续在加蓬、刚果、乍得和喀麦隆推动包容各方的政治对话并提供斡旋。驻中非共和国维持和平行动正与非洲联盟合作，实施非洲和平与和解倡议，包括预防族群间暴力的措施。我已呼吁印度和巴基斯坦寻找和平解决紧张局势的方案，并重申我可以提供斡旋，以任何必要方式给予协助。我还依靠总部一批可随时部署的专家和资深调解顾问待命小组开展工作。他们的专门知识不仅为我的特使、而且为区域和国家举措提供了广泛支持。上任以来，我还亲自开展了数次斡旋工作，并打算继续这样做。

63. 参与预防和制止严重侵害儿童行为，可以作为对话和调解的切入点。国家和非国家当事方都致力于履行制止严重侵害儿童行为的承诺。负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室作为观察员和担保者，与联合国儿童基金会和其他机构一起，支持执行哥伦比亚政府与哥伦比亚革命武装力量-人民军 2016 年 5 月关于儿童脱离人民军的协议。刚果民主共和国与我的特别代表合作，致力于在防止该国武装部队招募儿童方面取得进展。

5. 民主过渡和选举

64. 过去一年的情况表明，选举进程与预防外交必须齐头并进。在加纳，我的西非和萨赫勒问题特别代表所开展的斡旋对和平解决选举紧张局势发挥了关键作用。与区域和国际行为体特别是西非国家经济共同体协调，对于避免暴力起了重要作用。在阿富汗，联合国支持实行重大改革以加强选举进程，包括选举三名妇女进入选举委员会。在联合国支持下，海地选举进程于 2017 年初结束，为恢复正常宪政秩序和政治稳定铺平了道路。

65. 虽然在上述方面有所成就，但在另一方面，随着卡比拉总统第二个任期于 2016 年 12 月届满，刚果民主共和国的政治紧张局势加剧。驻该国维持和平特派团的任务因此有所调整，工作重点转变为支持保护平民，支持执行由全国基督教领袖组成的刚果全国主教会议促成的协议。若要在 2017 年年底组织可信、和平的选举，国际社会仍需给予大力支持。

6. 危机管理

66. 与过去相比，联合国和平行动的部署时间日益提前，目的是防止、遏制或协助制止暴力行为。鉴于必须防止暴力进一步升级，即便在可行的政治解决方案薄弱或不存在的情况下，也可能需要派驻联合国特派团。经验表明，无论维持和平行动的装备多么精良或力量多么强大，若没有各当事方以及区域和国际利益攸关方支持的政治战略或计划，维持和平行动便无法有效执行保护平民的任务。

67. 若干维持和平行动区的情况都表明了这一点。为了防止族群间暴力失控，联合国驻中非共和国特派团多次进行干预，避免了大屠杀的发生。驻南苏丹特派团在冲突各方敌对行动加剧、国家当局制造一系列严重障碍的背景下，艰难地努力保护平民。由于政府不合作，区域保护部队的部署对于推动局势改善成效甚微。虽说联合国特派团在某些严峻形势下未能不负众望，但每天都在保护和支援数十万人。安全理事会、非洲联盟和政府间发展管理局的多次讨论以及发表的声明至今未能为停止敌对行动和恢复政治进程扫清道路。

68. 确保维持和平人员能够得到保护平民所需的适当能力和政治意愿至关重要。在马里，关键军事资产未及时到位，限制了联合国特派团执行 2016 年 6 月规定的强有力和积极主动的任务的能力。虽然该特派团通过调解作出了不懈努力，以支持执行和平协议，但签署方之间的长期分歧和缺乏信任导致进展停滞，加剧了局势恶化。目前正在制定加强承诺和更好地执行保护平民任务的框架。

69. 事实证明，在敌对行动全面爆发期间通过谈判解决问题，同时考虑到复杂的地方、区域和国际利益，这在特派团和非特派团环境下都颇具挑战性。在阿拉伯叙利亚共和国，由于无法达成协议，暴力活动和人民苦难长时间不断恶化。2017 年 1 月，在联合国主持下及我的特使的协助下，阿拉伯叙利亚共和国政治过渡谈判重新启动。但当地针对平民的残酷袭击仍在继续，导致出现大规模流离失所现象，威胁到区域内的稳定。在也门，虽说我的特使作出了努力，但各方尚未回到谈判桌前。在阿富汗，我的特别代表继续在长期人道主义危机环境下支持和解举措。在布隆迪，政治解决的进展同样缓慢，主要原因是各方不愿在不设先决条件的情况下接触。

7. 保持和平

70. 大会和安全理事会关于保持和平的各项决议拓展了建设和平理念。过去，建设和平被视为纯属冲突后的工作，如今却着眼于预防暴力的爆发、升级、持续和再度发生，着眼于在整个冲突周期保持和平。

71. 我即将提交的关于保持和平的报告将阐明这一整体方法的影响，包括与更广泛改革之间的联系。我设想的冲突预防平台将是一个核心要素，有助于联合国以更加综合、更具战略性和更加协调一致的方法，在和平与安全、发展和人权这三个支柱领域开展工作。

72. 我们正在适情落实保持和平的构想。秘书处支持建设和平委员会在工作中设法使会员国、区域和次区域组织、民间社会和国际金融机构携手合力，共同应对

具体国家、跨境或区域性质的多种局势。冈比亚选举后危机得到和平解决后，联合国立即派出了评估团，建设和平委员会主席迅即访问该国，建设和平基金迅速发放赠款，这些举措对于切实支持新政府努力巩固稳定起到了举足轻重的作用。

73. 在利比里亚，联合国应安全理事会的要求，通过联合国、欧洲联盟和世界银行三方机制制定了建设和平计划，为该国向后维和阶段过渡指明方向。在中非共和国和马里，联合国着手制定社区参与战略，建设当地能力，防止和缓解族群间紧张关系及冲突。

74. 科特迪瓦、海地和利比里亚取得了稳步进展，为我们在 2017/2018 年度按计划缩编驻这些国家的维和行动铺平了道路。2017 年 5 月科特迪瓦发生的未遂部队兵变表明，该国政府必须疏导国内安全部门内和更大范围的不满情绪，才能巩固国家和平。海地维持和平行动规模缩小，突出专长，将借助其前身的工作，支持法治。不过，特派团的撤出并不意味着通往可持续和平之路已走到头，而是意味着本组织驻留力量的重组。

75. 供资速度快、催化作用强、能抗风险，这是保持和平的关键。有 33 个会员国在 2016 年 9 月建设和平基金认捐会议上再次承诺捐款，使建设和平基金得以维持支助力度。该基金超额实现了将至少 15% 的资金用于性别平等和增强妇女权能这一联合国全系统目标。建设和平基金在资助跨境和区域建设和平举措方面的作用也已扩大，启动了联合国在青年、和平与安全领域首个专项供资流，并首次直接为民间社会组织提供资助。

8. 伙伴关系

76. 如果我们携手共同应对潜在危机，支持社区追求和平，就更有可能取得成功。因此，我已将伙伴关系列为优先事项，并于 2017 年 4 月同非洲联盟委员会主席签署一项协定，正式确定了在战略和工作级别开展定期协商与合作的联合机制。从设立联合国-非洲联盟预防冲突工作组到危机管理，该协定全方位涵盖和平与安全的各个领域。在索马里、达尔富尔、中非共和国和马里，我们与非洲联盟的合作展示了寻求灵活变通的创新解决方案的历程。希望我所提出的关于为安理会授权的非洲联盟和平支助行动提供可持续、可预测和用途灵活的资金的提议能得到会员国认同。这种合作必须以比较优势和增加值为认识基础。

我们的伙伴关系是联合国最宝贵的预防工具之一

77. 无论是与政府、非政府组织还是与私营部门之间的有效伙伴关系都是联合国可用的最宝贵预防工具之一。在中亚，我们正与上海合作组织在一系列问题上密切合作，包括应对恐怖主义、暴力极端主义和毒品贩运等威胁。在南部非洲，联合国支持南部非洲发展共同体(南共体)在 2017 年 6 月莱索托大选之前开展国家调解培训，以促进南共体更广泛的调解工作。在东南亚，联合国与东南亚国家联盟签署了一项新的行动计划，强调为保持和平、预防外交以及在经济和社会文化事务中建立更密切的伙伴关系。在欧洲，我大力支持“诺曼底四方”、三方接触小组和欧洲安全与合作组织作出努力，争取和平解决乌克兰冲突。

78. 我们与欧洲联盟的密切合作进一步加强，特别是在马里、中非共和国和索马里。我们在非洲和中东的重大政治进程中携手合作。我们还重点关注快速部署和安全部门改革。

79. 2017年4月，世界银行行长和我签署了一份新的《关于危机和危机后局势合作框架》，将双方的伙伴关系拓展至合作预防暴力冲突。我们再次承诺，协作应对发展、人道主义、政治、安全、建设和平及人权等领域的挑战。

为了预防冲突、保持和平，我们必须协助各国实现可持续发展目标

80. 为了预防冲突、保持和平，我们必须协助各国实现可持续发展目标。然而，包容性可持续发展与预防暴力之间的联系并不广为人知。联合国与世界银行正联合开展一项未曾有过的开拓式研究，探讨发展与政治进程如何互动促进预防暴力，并将循证研究与不平等和排斥现象相关的不满情绪如何增加暴力冲突风险。

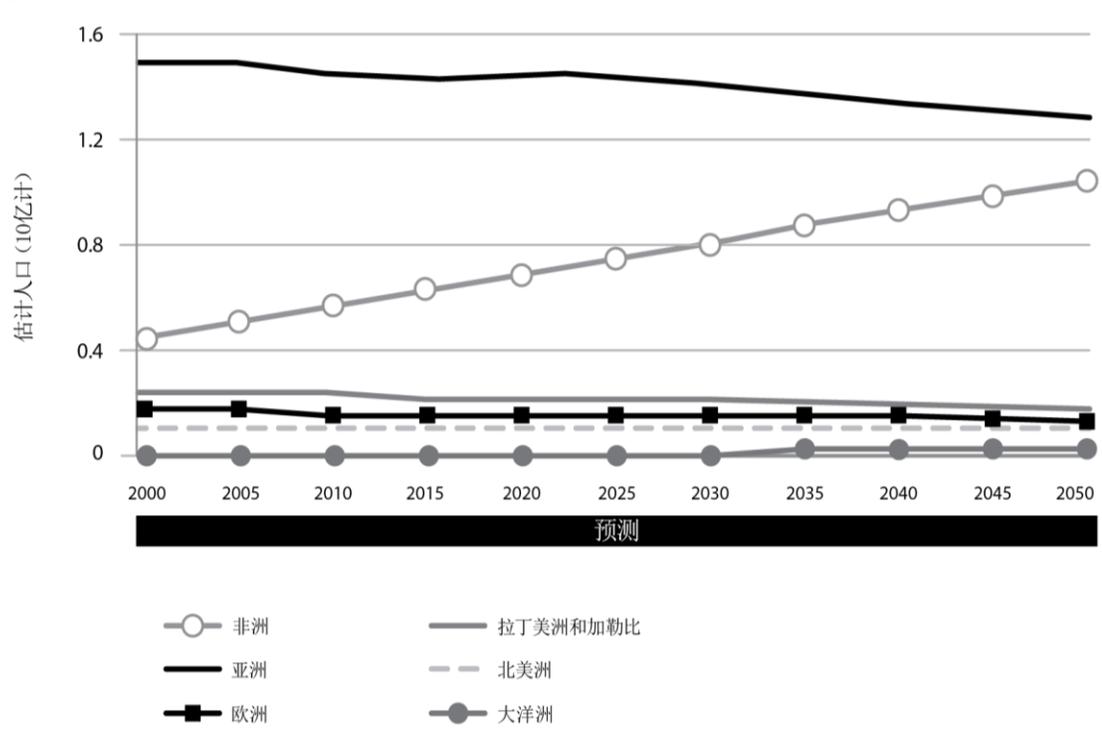
C. 非洲的发展

81. 我的最优先要务之一是加强联合国在非洲的工作。为强调这一承诺，我就任秘书长后首次出访便是出席今年1月在亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟首脑会议，并在此间会晤了非洲联盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德。4月，我在纽约召开了首次联合国-非洲联盟年度会议，我们在会上承诺加强和深化合作，强调我们两个组织必须建立战略伙伴关系，努力促进非洲大陆的可持续发展、和平与安全及人权。

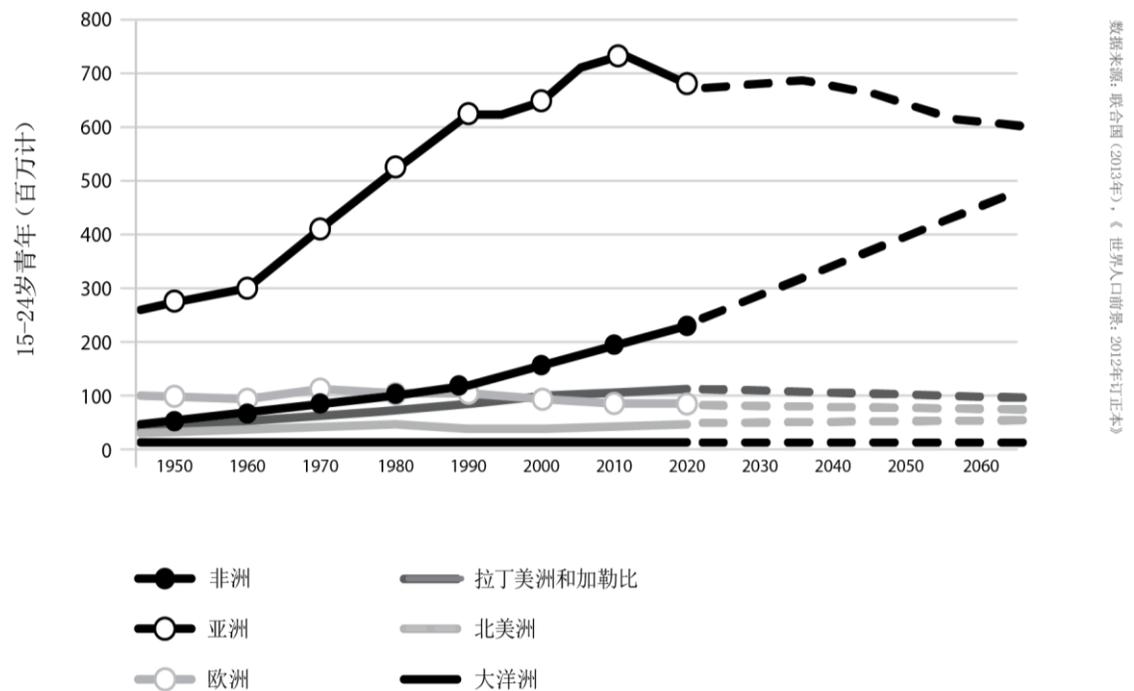
82. 今日的非洲与世界其他地区一样，进步与挑战并存，有活力，也有矛盾。一方面，若干非洲国家的经济增长速度超出世界其他地区的增长速度。数据显示，撒哈拉以南非洲的小学入学率在1990年为52%，到2015年则大幅上升至80%。非洲的儿童死亡率也已大幅下降。这一进展令人感到鼓舞。但在另一方面，非洲一些地区却面临着旷日持久的暴力和民众缺乏安全保障等威胁和挑战，有损发展进程。由于持续的冲突，当前面临严重饥荒威胁的国家中，有四分之三在非洲。

83. 在经济方面，非洲大陆仍然高度依赖初级商品。由于全球初级商品价格的波动，许多非洲国家出口收入不稳，严重影响到经济增长模式。非洲大陆还面临着未来的挑战。人口增长预测表明，非洲是全球人口增长最快的区域(见图四)，青年人口不断增加，到2050年将占人口总数的60%左右(见图五)。这些年轻人需要教育、就业、住房和保健，给政府的提供服务能力带来压力。

图四
按区域分列的 2000-2050 年世界人口估计和预测



图五
按区域分列的 1950-2060 年期间 15-24 岁青年



数据来源：联合国（2013年），《世界人口前景：2012年订正本》

84. 投资于优质教育、师资培训、技术和创新，从而提高生产力，创造就业机会，促进包容性增长和繁荣，非洲大陆便能够利用这一人口红利。扩大投资、加强各机构提供创新解决方案的能力，这需要多边合作伙伴的参与，联合国可为此提供便利。为妇女和青年提供机会并增强他们的权能，以此作为一项发展目标，十分必要。

85. 《2030 年议程》对于非洲的未来至关重要，联合国正与非洲合作伙伴密切协作，以相辅相成、与非洲联盟《2063 年议程》相协调的方式落实可持续发展目标。为促进协同增效，联合国与非洲联盟合作采用了一个共同报告架构，建立了单一的监测和评价框架。此外，大会于 2016 年 12 月通过了联合国-非洲联盟关于 2017-2027 年非洲一体化和发展议程的新伙伴关系框架(第 71/254 号决议)。形势需要我们加紧努力，着力于为非洲发展壮大铺设光明前景，这符合世界上每一个国家的利益。

D. 促进和保护所有人权

和平本身就是一项人权要务

86. 我比以往任何时候都坚信，和平本身就是一项人权要务。世界各地爆发了许多危机和冲突，保护人民人权的法律屡遭践踏，而这些法律规定，即使在社会紧急状态和战争中也应保护人权。在阿富汗、伊拉克、利比亚、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门，医疗设施、宗教场所和学校屡遭袭击和轰炸。在这些地区和其他危机地区，例如布隆迪、刚果民主共和国、遭受博科哈拉姆组织袭击的乍得湖地区、马里、缅甸部分地区、索马里、苏丹、乌克兰和巴勒斯坦被占领土，几十万人失去了生命。

87. 幸存者日益被迫逃离，但新的栖身之处缺乏尊重人类尊严的条件，他们因此面临更大的死亡风险或继续受侵害风险，儿童挨饿、失学，受到暴力侵害。制止这些危害和平的罪行，切实为受害者伸张正义，追究施害者的责任，必须成为我们最紧迫的任务之一。

88. 过去一年，除了血腥冲突之外，还有数百万妇女、男子和儿童因长期贫穷、治理不力或实行紧缩等原因而被持续剥夺基本的经济和社会权利。不同性别、不同社会群体和收入水平之间的严重不平等，侵蚀了公众的信心。经济和社会不安全状况往往被归咎于“他者”，无论是移民还是其他种族、族裔、性别或社会群体，而不是归咎于公共政策的失败。

89. 在此背景下，数百万人为躲避武装冲突，为追寻机会和寻求人权保护而移民。试图跨越地中海的移民死亡人数之多令人哀伤。截至 2017 年 7 月约有 1 900 人死亡或失踪，尽管抵达欧洲的移民总人数与 2015/16 年相比有所减少。在世界其他地区也有无数人在移民途中丧生或失踪，或遭受酷刑、心理创伤和其他侵犯人权行为。

90. 我在许多国家的政治言论中看到了恶意，令人不安。许多领导人不但没有采取理性的合作办法，反而煽起愈演愈烈的偏见和恐惧，分裂和削弱社会。种族主义和仇外的浪潮席卷全球，体现为陈规定型观念、种族定性、仇恨言论和仇恨罪行。人权普遍准则和机制或许比以往任何时候都更需得到我们的一致支持。

91. 《关于难民和移民的纽约宣言》(见上文第 52 段)申明了一个强有力的原则立场,给未来带来希望。会员国在《宣言》中承诺在任何时候都保护所有移民的人权,无论其移民身份如何,并考虑到弱势群体的具体需要。本组织正在支持会员国作出这方面的努力,但每一个区域都需要更有力、更一致的领导力量。

人权是我的预防冲突及保持和平呼吁的核心内容

92. 对于任何预防冲突和保持和平的努力而言,人权措施都是生命线。这些措施是一种投资,能够在建立复原力、消除冤情和不满、减少不平等现象和促进可持续发展等方面带来即时和长远的收效。

93. 正因为如此,过去一年,我们针对布基纳法索、莱索托和刚果令人关切的局势部署了快速和跨领域的“轻装小组”。在本报告所述期间,人权理事会分别就南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和布隆迪问题设立了三个调查委员会和实况调查团,并设立了朝鲜民主主义人民共和国追责问题独立专家组。联合国人权事务高级专员办事处还部署了另外 9 项调查,包括涉及也门和缅甸的调查。

94. 这些调查团进行现场调查,开展以事实为依据的公正评估,让受害者得以发声,并提请人们注意需要全球紧急关注的局势。调查团的调查结果和有针对性的建议为追究国家、非国家行为体和个人的责任提供了基础。实地工作人员也监测和调查指控,促使各国履行人权义务,防止今后发生侵权行为。与媒体的合作也十分重要。最近在阿拉伯叙利亚共和国东阿勒颇遭受围困和轰炸期间以及在布隆迪境内敌对行动期间,有理有据、强有力的公开声明成功地引起媒体关注,这有助于减少一些严重暴行和侵权行为。

95. 推进妇女权利的努力遭遇反弹,以致与性别暴力、性权利和生殖权利有关的立法出现倒退。我们必须尽力全速推动实现性别平等,尤其是在消除暴力侵害妇女行为、与冲突有关的性虐待、贩运和性剥削行为,以及在消除致使数百万女性被剥夺教育机会、经济资源和生殖权利的普遍歧视等方面取得进展。必须采取更有力的行动打击武装冲突中招募和使用女童的行为,包括性奴役女童和将其用作自杀炸弹手。在本报告所述期间,我们继续协助各国改进有关妇女和女童人权的法律,并商定了预防和应对冲突中性暴力行为及切实追责的行动框架。

96. 我对侵蚀表达自由、意见自由、和平集会自由等基本公共自由的镇压行动表示关切。民间社会充分参与是联合国所有目标取得进展的重要前提。显而易见,当政府及其代理人打压活动人士、律师、人权维护者、记者和政治反对派或废除司法独立保障时,这种行动非但不能制止暴力,反而会败坏自己国家的声誉,失去人民的信任。剥夺表达自由权有损国家开展国际合作的机会,有损国家应对真正的安全威胁和发展挑战的能力。

97. 我对人们因在人权事项上与联合国合作而遭受恐吓和报复感到震惊,已采取行动加强联合国对此类事件的回应。民间社会的参与对于联合国的工作和我们所有伙伴的工作都至关重要。过去一年来针对人权维护者,包括针对几位参与维护受迫害民众、土著人民、少数群体、妇女权利、土地权利和环境的人士的攻击,加深了我的关切。在全球各地,对和平的人权维护者及其声援者的迫害愈演愈烈。

98. 人权理事会的普遍定期审议目前正进入一个新周期，每个会员国都将接受第三轮审议。我们将努力强化理事会各项建议的实际意义、准确性和影响力，包括为此更好地支持会员国落实建议，加强与联合国国家工作队的合作，并建立国家人权报告机制，采取后续行动，将普遍定期审议与可持续发展目标的执行工作联系起来。我的儿童与武装冲突问题特别代表每年向人权理事会和大会报告严重侵害儿童的罪行，揭示这些儿童面临的恶劣处境。

99. 总而言之，《2030年议程》提供了走向一个更尊重人权的世界的路线图。修订后的联合国发展框架准则体现了对人权、平等和增强妇女权能的高度重视。整个联合国系统如今都致力于把消除歧视和减少不平等、不让任何一个人掉队的任务纳入各自工作。

E. 有效协调人道主义援助工作

100. 2017年，联合国及其人道主义伙伴所援助的人数多于本组织成立以来任何一年。共有40多个国家的9620万人(其中一半以上是妇女和儿童)成为粮食、住所、卫生和保护等生存援助的受援对象。

如今，毁灭性自然灾害所致流离失所人数比冲突所致流离失所人数多出三倍

101. 如今，洪水、风暴、野火和恶劣天气等毁灭性自然灾害所致流离失所人数却比冲突所致流离失所人数多出三倍。

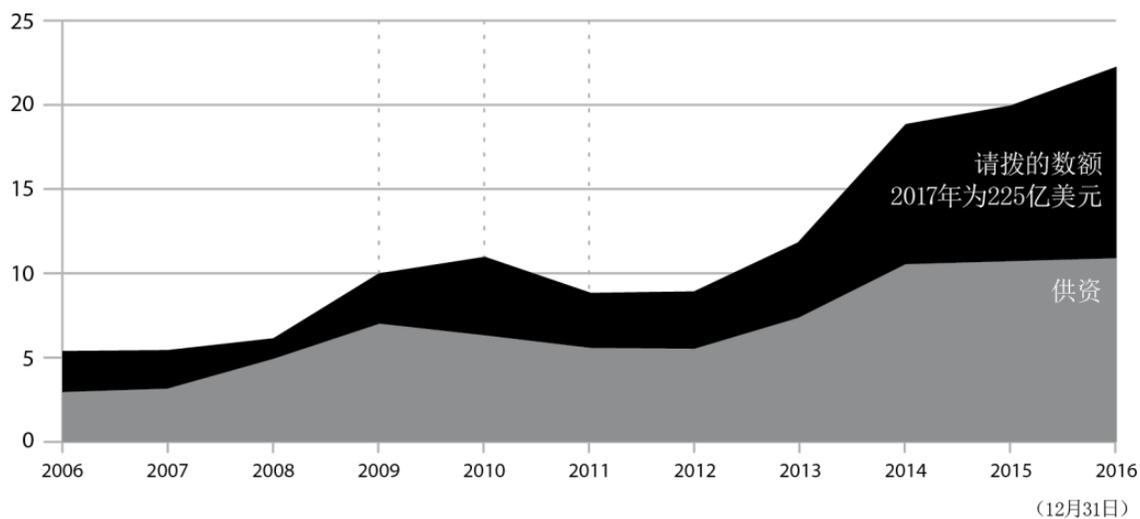
102. 2016年共有3100多万起境内流离失所新案例，相当于每秒钟就有一人被追背井离乡。其中，有118个国家和领土的2420多万人由于自然灾害而流离失所。这个数字相当于近期冲突所致流离失所人数(690万人)的三倍以上。由于天气模式的变化，自然灾害的频率、强度和代价都在上升。2015/16年度的厄尔尼诺现象促使4个大陆的23个国家为6000多万人口寻求援助，2017年可能还会出现新一轮厄尔尼诺现象。

103. 空前严重的粮食危机波及的人数多于以往任何时候。冲突、干旱和暴力带来了饥荒威胁，已对尼日利亚、索马里、南苏丹和也门的2000万人造成影响。

104. 然而，无视国际人道主义法和人权法的行径仍普遍存在，对平民、人道主义工作者和医务人员的袭击即为明证。

105. 为满足这方面的需求，2017年，联合国呼吁的人道主义援助捐款额达225亿美元，创下记录(见图六)。2016年，捐助者慷慨解囊，提供了126亿美元捐款，但人道主义行动仍然面临资金缺乏和受影响地区出入受限等挑战。2016年，人道主义事务协调厅管理了约7.14亿美元国别集合资金，用于缓解17场危机，并管理了来自中央应急基金快速应急窗口和供资不足紧急赠款窗口的4.39亿美元，用于支援47个国家。

图六
全球人道主义概览数字：2006–2016 年请拨数额及供资
(10 亿美元计)



106. 2016 年召开了有史以来第一次世界人道主义峰会，以应对前所未有的人道主义需求，减少困苦。这次峰会表明，更好地为受影响民众实施有原则的人道主义行动，比以往任何时候都至关重要(见图七)。

图七

2016 年所援助者实例：全球各地实施的人道主义援助一览

<p>11 271人 在利比亚水域获救</p>	<p>在阿拉伯叙利亚共和国境内 400万人得到毯子、炊具、储水器皿、个人卫生用具包和塑料薄膜等用品</p>
<p>南苏丹2 700万平方米土地 已清除地雷和战争遗留 爆炸物的威胁</p>	<p>来自伊拉克摩苏尔的 9 500多名流离失所儿童 接种了脊髓灰质炎和麻疹疫苗</p>
<p>每天在海地发放200个 预防霍乱用品包， 内有净水片、 肥皂和口服补液盐</p>	<p>巴勒斯坦被占领土西岸内 房子被拆或被毁的住户中， 83%的住户 得到即时住所援助</p>
<p>每天向索马里南北加勒卡约 两地的流离失所者 发放30 000公升水</p>	<p>在阿富汗黑拉特、贾拉拉 巴德、喀布尔和坎大哈 设立4个现金领取中心， 为从巴基斯坦回返者 提供补助金</p>

F. 促进司法和国际法

107. 联合国日益参与在国际性法院、条约和协定中促进司法和法治，参与向国内主管机构提供支持。上文 D 节已单独讨论了人权问题，但尊重司法和法治也是人权不可分割的组成部分。如果被剥夺了寻求和平、合法补救的途径，再加上司法和法治缺位，某些社会阶层可能转而诉诸暴力。因此，联合国促进人权的作用更为必要。

1. 支持国内主管机构

在中非共和国设立一个完全本国的特别刑事法院

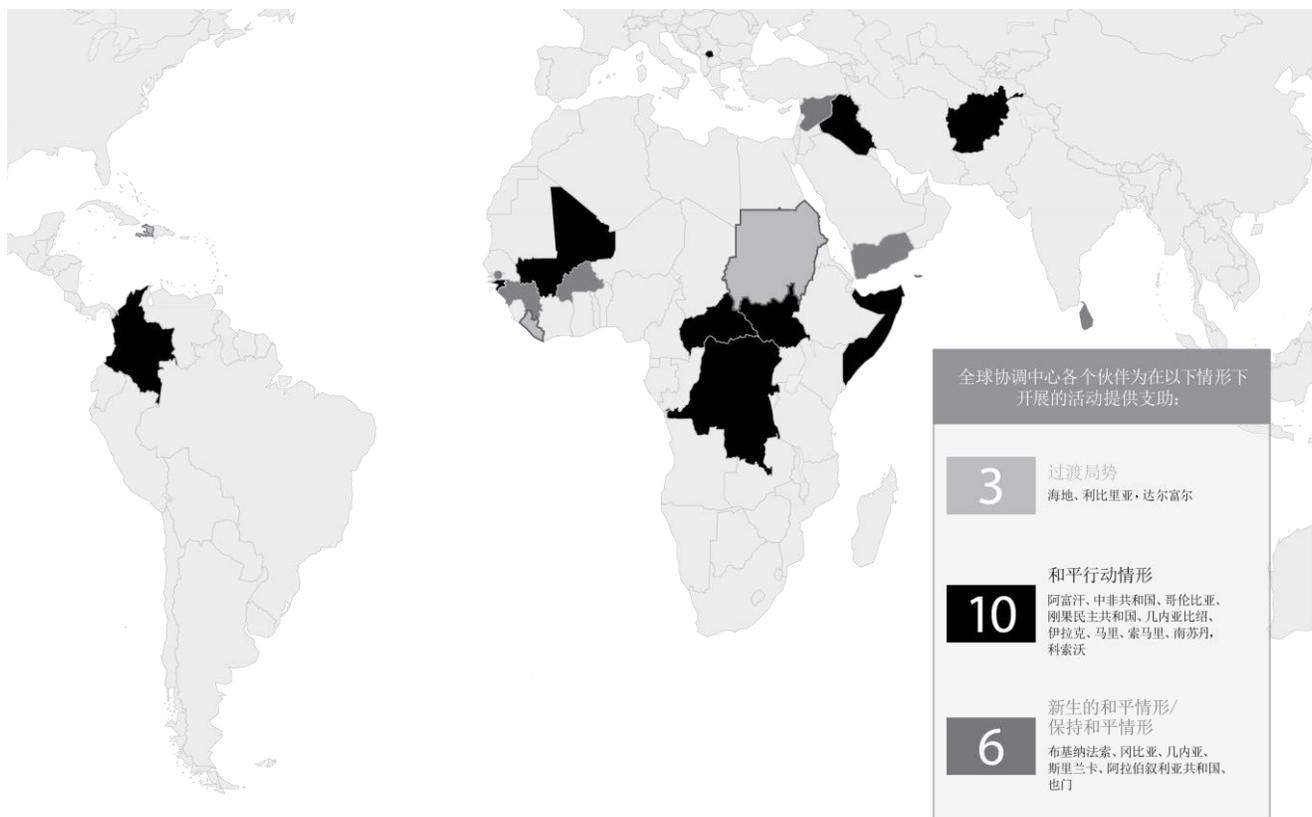
108. 在联合国的全面支持下，中非共和国设立了一个完全本国的特别刑事法院，这是对可持续和平的重大促进。联合国将继续协助这个在结构和国内基础方面均

独一无二的法院。该法院是作为国家法院设立，包括国际和本国法官，其组建目的是处理十多年来发生在该国的严重罪行。

109. 联合国努力支持法治，应对阿拉伯叙利亚共和国境内爆炸式升级的冲突导致的可怕难民危机，为此联合国一直在协助保护那些逃往邻国，主要是在黎巴嫩和约旦境内的难民的人权。同样，为支持哥伦比亚国内的努力，我已指定最终和平协议司法构成部分法官和其他官员甄选机制一名成员。此外，2017年，联合国通过危机局势下警务、司法、惩戒工作全球协调中心向 19 个国家提供了重要支助(见图八)。

图八

在警务、司法、惩戒和广泛的法治领域采取“联合国一体化”办法



110. 联合国日益认识到性暴力和性虐待问题，帮助国家当局建立有效应对能力。这方面的协助包括在刑事调查、起诉、军事司法、立法改革、受害人和证人保护和赔偿方面开展能力建设。在几内亚，联合国向一个国家法官小组提供协助之后，包括前总统卡马拉在内，有 17 名高级军事和政治官员被起诉。在刚果民主共和国，联合国提供的支助促成了对 100 名国家安全部队成员定罪。

111. 2017年，联合国发起了妇女获得司法救助领头倡议。在坦桑尼亚联合共和国，联合国制作了关于人权和暴力侵害妇女行为问题法官培训教材。在埃及，有约 1 000 名妇女得益于免费法律服务。

2. 国际性法院和机制

112. 国际法院是联合国六个主要机构之一，继续作为和平解决争端的核心机制发挥作用，维持高水平司法活动(www.icj-cij.org)。会员国接受国际法院的强制管辖是我最重视的优先事项之一。

113. 国际刑事法院通过追究滔天罪行行为人的责任来促进国际司法制度。该法院对国际刑法作出的一项重要贡献是，认定艾哈迈德·法基·马赫迪破坏文化财产和古迹的行为构成战争罪。2017年，该法院还判定刚果民主共和国前副总统让-皮埃尔·本巴有罪，这是该法院受理的首例妨害司法罪案件。

114. 在柬埔寨法院特别法庭，最高法庭维持了对红色高棉两名高级官员农谢和乔森潘的危害人类罪判决(www.eccc.gov.kh)。

115. 大会设立了协助调查和起诉自2011年3月以来在阿拉伯叙利亚共和国境内犯下国际法所规定最严重罪行者的国际公正独立机制，这是前所未有的第一步。同样前所未有的的是，联合国向非洲联盟委员会提供技术援助，目的是在南苏丹设立一个混合法院。

3. 促进国际法

116. 国际法委员会完成了关于发生灾难时人员保护拟议条约的工作，在有可能就危害人类罪拟订新条约方面也取得了重大进展。为保护世界海洋，2017年6月在联合国总部召开了海洋会议。会员国还努力在《联合国海洋法公约》框架内拟订一份具有法律约束力的国际文书，旨在保护国家管辖范围以外区域的海洋生物多样性。2016年10月，197个国家通过了《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》修正案，这是一项重大成就，将有助于减少强大温室气体的排放。

G. 裁军

117. 裁军和军备控制在缓和国际紧张局势及维持和平与安全方面发挥着固有作用，本组织力促裁军的工作比以往任何时候都更为至关重要。

常规武器是实施杀戮和毁灭的主要工具

118. 尽管我们有理由忧惧大规模毁灭性武器的使用，但常规武器才是最主要的杀戮和毁灭工具。《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》仍然是促进各国合作防止此类武器转用和扩散的最主要文书。2017年4月，在近二十年无所作为之后，裁军审议委员会通过了关于在常规武器领域切实可行建立信任措施的建议，这是采取集体行动的一个范例。

119. 联合国继续通过各个促进和平与裁军区域中心，帮助各国建立处理非法武器贸易的能力，为此而采取武器储存管理和法律援助等切实可行的措施。2017年2月以来，拉丁美洲和加勒比区域中心为哥伦比亚放下武器项目提供了技术和后勤规划援助，包括提供使武器失效的方法和技术。

过去几个月内使用武器攻击平民事件增多

120. 用武器攻击平民事件激增，而且据报还发生了可怕的化学武器攻击事件。联合国与禁止化学武器组织通过联合调查机制，得以就 4 起使用化学武器攻击事件作出结论。我欢迎安全理事会决定延长该机制的任务期限，我将充分支持该机制继续开展公正、独立和专业的工作。

121. 在我的全力支持下，2017 年 7 月在总部举行了关于一项禁止核武器的具有法律约束力文书的谈判，这是朝着无核武器世界这一众望目标迈出的一步。2017 年 7 月 7 日通过的《禁止核武器条约》(见 [A/CONF.229/2017/L.3/Rev.1](#)) 将于 9 月 20 日开放供各国签署，必须获得至少 50 个国家的批准才能生效。该条约要求缔约方维持它们与国际原子能机构之间的保障监督安排。如果它们尚未接受原子能机构的保障监督，则要求它们接受该机构的保障监督。

122. 因朝鲜民主主义人民共和国实施的核试验和弹道导弹活动而出现的日益紧张局势有损全球和区域安全，突出表明需要一个强有力的国际裁军和不扩散制度。随着不扩散核武器条约缔约国 2020 年审议大会筹备工作的开始，我对关于加强该条约的联合承诺表示欢迎。

123. 联合国目前还面临网络安全、人工智能、外层空间可能被有害利用等其他挑战。在当今这样一个技术革命时代，国际社会必须未雨绸缪，确保技术不被用于恶意目的。

H. 毒品管制、预防犯罪和打击国际恐怖主义

124. 合法和非法的全球范围人员流动和货物贸易继续扩大，增速之快超过了国际社会的跟踪了解能力，更不用说加以规范。通常由冲突引发的难民和移民大规模流动使更多人面临贩运风险。《2016 年全球贩运人口问题报告》显示，受害者当中儿童所占比例高得惊人。野生动植物和文物走私也似这场噩梦一般。“2016 年世界野生动植物犯罪报告：贩运受保护物种问题”利用首个全球查获数据库，记载了近 7 000 例野生物种贩运情况。此外，先进技术为犯罪活动所用，网络犯罪仍是一项全球挑战。联合国正在制订安全、有序和正常移民全球契约和全球难民契约来应对犯罪问题(见上文第 52 段)。

1. 毒品管制

125. 世界毒品问题仍是迫在眉睫的关切事项。根据《2017 年世界毒品报告》，2 950 万人患有吸毒病症，而毒品市场则出现了被滥用药物快速变化的特点。吸毒者常常陷入周而复始的边缘化境地，难以康复，难以融入社会。

126. 联合国继续支持以人权为本的药物政策，支持公共卫生、刑事司法、监狱管理和民间社会等领域的能力建设，协助为吸毒者和狱中人员提供更多服务，包括防治艾滋病毒的服务。为了以其他发展途径取代药用作物生产，联合国为农村社区提供合法创收机会，注重有可持续市场的经济作物，以此支持这些社区。

127. 在 2016 年世界毒品问题大会特别会议上，会员国重申应采取全面办法，把公共卫生、发展和人权等领域的关切问题与执法领域关切问题放在同等位置。各

国重申三项国际药物管制公约和其他相关文书的核心地位。会议成果文件(S-30/1号决议)载有 100 多项行动建议，各国正在麻醉药品委员会的领导下将这些建议转化为行动。

2. 预防犯罪

消除对妇女和对儿童一切形式暴力行为是我最重视的两项要务

128. 联合国支持会员国应对犯罪问题，消除对妇女和对儿童一切形式暴力行为是我最重视的两项要务。强奸作为一种战争罪，在暴力冲突时期经常发生。负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表突出强调了以性暴力作为战争策略和恐怖主义行为的问题。这最终促使安全理事会通过了关于贩运人口问题的第 2231(2016)号决议，安理会在该决议中强调冲突局势中的人口贩运风险，确认保护妇女和女童并增强她们的权能是反恐怖主义和遏制暴力极端主义战略的核心考虑因素。儿童历来是践踏对象，杀害和残害儿童仍然是最常见和最可怕的侵害儿童行为。例如在阿富汗，经联合国核实，2016 年儿童伤亡人数达 3 512 人，比 2015 年增加 24%，是有记录以来人数最多的一年。另一方面，在我的儿童与武装冲突问题特别代表的疾呼下，今年 5 月底之前，索马里有 110 名被拘禁儿童获释放。联合国必须继续这方面的努力，消除这种祸害行径。

129. 腐败有损发展，因为宝贵资源被吞噬，为个人牟利。今年是《联合国反腐败公约》第二个执行情况审查周期的第一年，工作重点是预防措施和资产追回。

3. 打击国际恐怖主义

大会最近核准了我关于设立新的反恐怖主义办公室的提案

130. 我们正通过以下三项战略措施，领头实施新的反恐议程：

(a) 大会最近核准了我关于设立新的反恐怖主义办公室的提案。该办公室将由一名副秘书长领导，目的是增强整个联合国系统的领导力和一致性，同时为会员国增强联合国反恐能力建设。新办公室将提高可见度，改进宣传和资源调动，以期更广泛地努力促进预防冲突，建设可持续和平，并解决助长恐怖分子招募的根源问题；

(b) 重振“全联合国”办法，继续协助执行全球反恐战略以及国际法律和规范框架，包括阻止恐怖主义战斗人员流动的计划；

(c) 防止暴力极端主义高级别行动小组将在防止暴力极端主义方面发挥重要作用。

第三章

加强联合国

131. 我们努力执行本组织积极进取的改革议程，为此必须切实简化程序，下放决策权，提高透明度，加强问责制。本组织需要的是能够缩短决策与执行之间距离并使高级管理人员有能力交付方案的制度、政策和程序。为了实现这种模式转变，我启动了一套以行动为本的流程，旨在加强本组织的管理。

132. 2017年4月，我设立了管理改革内部审查小组，由办公厅主任负责全面指导。该小组的任务是：

(a) 确定秘书处可以采取哪些内部措施以简化程序，减少延迟并改进任务的执行，其中一些措施已在实施中；

(b) 确定对本组织更广泛改革议程具有支持和推进作用的提议。

133. 协商是这一改革路径的关键。5、6月期间，我们与会员国举行了一系列非正式的集思广益会议，并且收到了各部门、基金和方案的反馈。7月，我与会员国举行了一次务虚会，介绍管理改革内部审查小组的一些初步想法。秘书处将编写我的管理改革报告，供大会第七十二届会议审议。

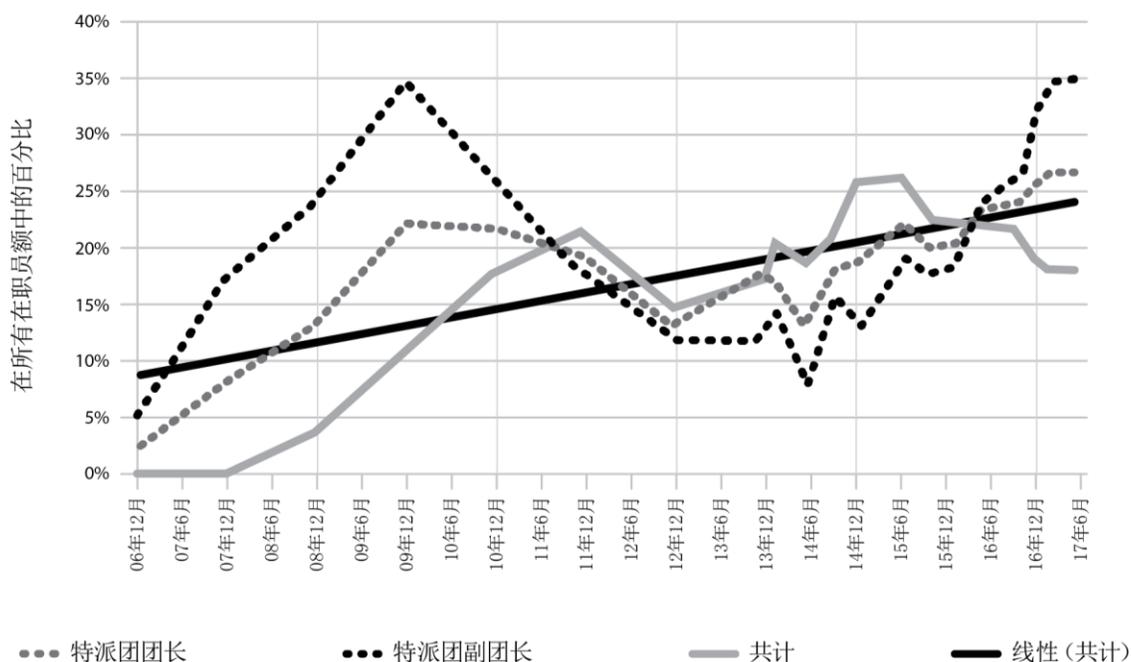
134. “团结”规划和业务系统已到位运行，秘书处因而可采取现代化方式全球管理其业务和信息技术流程的行政工作。“团结”系统立足虽慢，查漏补缺也一直是挑战，但秘书处各实体正日益利用该系统的能力来改善各自业务运作的效率。在环境责任方面，秘书处以身作则，实施环境管理制度，帮助联合国系统“绿色”运作。

本组织需要的是能够缩短决策与执行之间距离并使高级管理层有能力交付方案的制度、政策和程序

135. 但仅靠智能技术是不够的。本组织必须以更具战略性的方式开发和使用其最大资产，即人力资源。2016年1月启动的工作人员甄选和管理下流动制度旨在发展充满活力、适应性强、灵活且能够最好地执行受托任务的工作人员队伍。

136. 我认为工作场所内性别均等至关重要，因此我最近颁布了实现这一目标的全面战略，并且计划最迟于2021年在高层领导一级实现性别均等，之后很快在整个联合国实现性别均等。我的各位特别代表是实地重要的冲突管理者，联合国已逐步增加女性特别代表和副特别代表的人数(见图九)。

图九
由妇女任职的特派团团长和副团长职位



137. 联合国一直在与性剥削和性虐待行为作斗争。每一个受害者都应当得到司法救助，得到我们的充分支持。我关于防止性剥削和性虐待特别措施的报告(A/71/818)概述了四个主要行动领域：以受害者为重；终止有罪不罚现象；让民间社会和外部伙伴参与；改善战略宣传，以促进教育和提高透明度。为此，我已设立了一个助理秘书长职等的受害者权利倡导者职位。

138. 联合国必须维护道德操守标准，因此，我加强了举报人保护政策，使得道德操守办公室和内部监督事务厅一旦发现违规行为举报人可能遭受报复即可采取预防行动。工作人员现在也有权要求复核道德操守办公室的决定。修订后的政策是以国际最佳做法为基础。我已要求一个内部工作组审议其他可进一步改进的领域，而且我打算在今后几个月与工作人员和管理人员进行协商。加强联合国道德操守标准的其他做法包括建立反欺诈和反腐败框架，以促进廉正和诚实文化，并向工作人员介绍秘书处防止、查明、处理和报告欺诈和腐败行为的方式方法。

139. 变革本组织，使本组织能更好地履行使命，这是我们的最终目标。这意味着加强和整合我们的管理团队、分析方法、预警和执行系统。它还意味着改善总部和外地的领导质量，建立会员国的信心。

第四章

结论

140. 本报告概述了本组织在一个充满矛盾和复杂挑战的世界中所开展的工作。数百万人已摆脱贫困，但另有数百万人却面临饥荒威胁。全球化给许多人带来繁荣，但另一些人却被无情地甩在后面，由于不平等和仇外心理日益严重的体制而受排斥，限于困境。全世界目睹了为逃离暴力冲突而出现的大规模移民，规模之大自第二次世界大战以来闻所未闻。不可否认的气候变化大趋势及其倍增效应需要采取全球行动，然而当我们最需要采取协调一致的全球行动以应对这些互为关联的事项之时，多边主义却正受到质疑。没有任何一个国家能够单独解决这些危机。联合国是开展对话与合作以寻求共同解决办法的重力中心，在联合国通力支持下，会员国已经达成两项里程碑性质的协定，即《2030年议程》和关于气候变化的2015年《巴黎协定》。这两项协定共同表明，各国在看到有迫切需要时愿意作出多边努力。两项协定是明确的路线图，引向一个共同目的地：保护我们共享的全球家园。

141. 联合国必须胜任这项挑战。我已经提出了一些改革建议，旨在使本组织更加有效、灵活和敏捷，使新的预防文化贯穿于我们一切工作。我们是否有能力使我们的规范和愿望成为现实，特别是为那些苦难最深重的人们实现这一点，这最终将成为后代评价联合国的依据。联合国有责任证明自己的价值。

联合国有责任证明自己的价值

