



大会

Distr.: General
8 March 2010
Chinese
Original: English

第六十四届会议

议程项目 48 和 114

联合国经济、社会及有关领域各次主要会议和
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

人的安全

秘书长的报告

摘要

本报告根据《2005 年世界首脑会议成果》文件(大会第 60/1 号决议)第 143 段提交,各国元首和政府首脑在其中承诺讨论和界定“人的安全”理念。本报告提供了自 2005 年世界首脑会议以来与推进“人的安全”有关的最新进展情况。它总结了对“人的安全”的讨论、其各种定义及其与国家主权和保护责任的关系。本报告还概述了推进“人的安全”和将其应用于联合国当前优先事项的原则和办法,并列举了各国政府、区域和次区域政府间组织以及联合国系统各组织和机构采取的主要“人的安全”举措,作为这一重要概念影响范围和日益获得接受的例证。本报告在结束部分确定了“人的安全”的核心要素和附加价值,并为贯彻落实载于《2005 年世界首脑会议成果》文件中的上述承诺提出了一套建议。

“人的安全”基于这样一个根本理解,即:各国政府保留确保本国公民生存、生计和尊严的首要作用。这是帮助各国政府确定对其人民福祉和主权稳定的重大和广泛威胁的一件宝贵工具。它能以根据具体情况确定轻重缓急的方式推进应对和化解新出现威胁的方案和政策。这将有助于各国政府和国际社会为加强必要的保护和赋权框架更好地利用资源和制订战略,以保障“人的安全”并在地方、国家、区域和国际各级促进和平与稳定。



一. 导言

1. 2005 年世界首脑会议和大会关于进一步界定“人的安全”理念的决定，对于提高对“人的安全”这一概念的认识和兴趣至关重要。各国元首和政府首脑在《2005 年世界首脑会议成果》文件第 143 段认识到：所有人，尤其是弱势人民，“都应有权免于恐惧、免于匮乏，获得平等机会享受其权利，充分发挥其自身的潜力”。为此，联合国会员国同意进一步讨论“人的安全”理念。一些国家政府以及政府间组织、民间社会团体、学者和其他知名人士纷纷发表意见，“人的安全”正在联合国和其他论坛上获得日益广泛的支持。

2. 在联合国，各方为推进“人的安全”概念作出了显著贡献。2006 年 10 月，作为 2005 年世界首脑会议的一项后续行动，“人的安全之友”第一次会议在纽约举行。“人的安全之友”是一个不限成员名额的论坛，成立目的是推动更好地理解并通过会员国之间的协作努力应用“人的安全”概念，现已举行了七次会议，为进一步讨论“人的安全”理念发挥了重要作用。与此同时，设立于 1999 年 5 月的“人的安全网”在突出倡导“人的安全”的附加价值方面继续发挥着推动作用。“人的安全网”着重强调与气候变化、大流行病、保护儿童和妇女免遭暴力侵害、小武器和轻武器等问题相关的全球共同挑战，从而提醒世人特别注意世界各地危及“人的安全”的各种情况。

3. “人的安全”在全球一级的进展情况同样也反映在非洲联盟(非盟)、欧洲联盟(欧盟)、东南亚国家联盟(东盟)、美洲国家组织(美洲组织)和阿拉伯国家联盟(阿盟)等区域政府间组织的议程和政策辩论之中。在区域一级，粮价波动、气候变化，金融和经济危机、武装冲突、人口贩运和跨国犯罪等各种各样的当代挑战突出显示了采取全面、综合和以人为本方法的必要性。

4. 广义界定的“人的安全”包括免于恐惧、免于匮乏和体面生活的自由。总体而言，这些基本自由植根于《联合国宪章》的核心原则之中，也反映在联合国各机构、基金、方案和其他一些政府间组织开展的许多与“人的安全”有关的举措和活动之中，正如向大会提交的简编(A/62/695，附件)所概述的那样。

5. 自 1999 年以来，对“人的安全”各种项目给予了支助的机构包括经济和社会事务部(经社部)、非洲问题特别顾问办公室(非洲顾问办)、联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国妇女发展基金(妇发基金)、世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国地雷行动处、联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、世界卫生组织(世卫组织)、联合国工业发展组织(工发组织)、国际原子能机构(原子能机

构)、国际移民组织(移民组织)、联合国人的安全信托基金(人的安全信托基金)以及人道主义事务协调厅(人道协调厅)政策制订和研究处。

6. “人的安全”项目已证明在处理各种威胁对民众和社区的多层面影响方面具有效益。这种项目现已遍及所有区域,其目标包括:重建战患社会;防止、缓解和应对自然灾害;增加收成和加强粮食保障;改善危机期间保健和教育的提供;通过参与性进程、地方领导和综合能力建设措施动员社区。

7. 在这方面,大会于2008年5月22日举行了一次关于“人的安全”的非正式专题辩论会。会员国在辩论过程中达成广泛共识,一致认为需要一种新的国际关系文化,以克服各自为政的反应方式并推动采取全面、综合和以人为本的办法。

8. 根据在进一步探讨如何落实《2005年世界首脑会议成果》文件第143段所定目标方面的最新进展,本报告:审议了致使个人和社区“人的安全”受到严重和广泛威胁的全球当前情况;总结了对“人的安全”、其各种定义及其与国家主权和保护责任之间关系讨论的情况;概述了推进“人的安全”以及将其应用于联合国当前优先事项的原则和办法;列举了各国政府、区域和次区域政府间组织以及联合国系统采取的“人的安全”举措的例证;在结论部分界定了“人的安全”概念的核心要素并提请注意这一概念的附加价值。此外,本报告还为贯彻落实《2005年世界首脑会议成果》文件第143段提出了一套建议。

二. 威胁和挑战相互依存度升高

9. 当今的多重、复杂、高度相关的各种威胁影响着世界各地数以百万计男、女和儿童的生活。自然灾害、暴力冲突等威胁及其对平民的影响以及粮食、卫生、金融和经济危机往往变得具有超越传统安全观念的跨国层面。虽然国家安全仍是和平与稳定的关键,但人们越来越清楚地认识到需要一个扩展的安全模式。

10. 需要这样一种更广泛安全概念的呼声出自所有政府都面临的共同问题。国家政府无论多么强大或看似与世隔绝,当今的货物、资金和人员的全球流动增加了国际社会面临的风险和不确定因素。正是在这个相互关联的环境中,各国政府应把个人的生存、生计和尊严视为国家安全的根基。因为,没有任何国家可以享有没有安全的发展、没有发展的安全和不尊重人权的发展和安全的三角关系使人们进一步认识到,贫穷、冲突和社会不满可以互为因果形成恶性循环。因此,国家安全的保障已不再仅仅是军事实力。应对安全威胁的关键也在于健康的政治、社会、环境、经济、军事和文化体系,这些系统的综合作用能够降低冲突的可能性,帮助克服发展的障碍并促进所有人的自由。

11. 各国面临的一些挑战及其对最脆弱国家的发展和稳定的负面影响以及对《联合国宪章》中所呼吁的更广泛和平及繁荣的影响都凸显了这些意见的重要性。例如,2008年,超过230 000人因自然灾害丧生,超过2.11亿人受到影响。正如

许多报告所证实以及广播、平面媒体和影视媒体每天都指出的那样，极端天气现象预计将扰乱收成、破坏粮食保障、导致对日益稀少的自然资源的争夺，从而使现有的各种弱点变得更加复杂和严重。这些弱点的结合加上全球经济活动最近的下滑正在给已经疲弱的经济和社会体系造成额外压力，特别是在发展中国家。

12. 近十年来，冲突对平民的影响也大幅度升高。至 2008 年底，冲突造成的流离失所者人数已达到空前的 4 200 万。在冲突爆发时，经济增长的损失和基本服务供应的减少，加上政治、经济和社会生活的军事化以及疾病的蔓延，常常会影响到周边社区，并在一些国家境内外显现为不安全因素的增多。此外，贩运人口、毒品、武器和自然资源的犯罪网络可能涉及相当于许多国家国内生产总值(国内总产值)的资金流动并威胁到国家权力、公共安全和法治，对民众安全和国际和平产生重大影响。

三. 界定“人的安全”的重大努力

13. 关注“人的安全”并非新鲜事物。从古至今的文明社会都试图解决其居民在安全和发展方面的问题。从 1970 年代至 1990 年代初，一些委员会处理了这方面关切，其中包括勃兰特委员会、布伦特兰委员会和全球治理委员会。

14. 不过，直到开发署发表 1994 年《人类发展报告》，“人的安全”才首次作为一个全新的概念被提出。开发署在该报告中把“人的安全”宽泛定义为“免于恐惧和免于匮乏”，并提出了作为“人的安全”主要内容的四项基本特征(普遍、以人为本、相互依存、早期预防)和七个关键组成部分(经济、粮食、卫生、环境、个人、社区和政治安全)。

15. 自那时以来，各方提出了种种的定义。例如，1999 年，世界各区域一批意见相似的国家设立了“人的安全网”，其中包括奥地利、加拿大、智利、哥斯达黎加、希腊、爱尔兰、约旦、马里、挪威、斯洛文尼亚、瑞士和泰国，南非则作为观察员加入。该网络把“人的安全”定义为“一个人道的世界……在这个世界中，每个人都将获得免于恐惧和免于匮乏的保障，都有平等的机会充分发展人的潜能……质言之，‘人的安全’意味着人们的权利、安全乃至生命普遍不受威胁……因此‘人的安全’和‘人的发展’是同一事物相辅相成、相得益彰的两个方面”。

16. 2001 年，绪方贞子和阿马蒂亚·森领导的独立的“人的安全委员会”着手推动就当代社会在二十一世纪面临的各种安全威胁达成新的共识。2003 年，该委员会认识到这些挑战已经变得更加复杂，在其题为《人的安全现状：保护和赋权于人民》的报告中把“人的安全”定义为“以增进人类自由和成就的方式保护全体人类生活的重要核心。‘人的安全’意味着保护基本自由，也就是保护作为生命本质的自由。它意味着保护人民免受重大(严重)和普遍(广泛)的威胁和情势之害。它意味着使用以人民的力量和愿望为基础建立的进程。它意味着创造综合起

来可以构建人们生存、生计和尊严的政治、社会、环境、经济、军事和文化体系”。“人的安全委员会”提出的这一定义也被“人的安全之友”历次会议采纳为“人的安全”的工作定义。

17. 同样，2003 年，美洲组织在其《美洲安全宣言》中也强调了“人的安全”的重要性。美洲组织成员国注意到自 1945 年以来世界和美洲出现的深刻变化，重申“安全的基础和宗旨是保护人民。如果我们给安全注入更深的人情味，安全就会得到加强。人类安全状况可以通过充分尊重人民的尊严、人权和基本自由、通过促进社会 and 经济发展，社会包容、教育和战胜贫穷、疾病和饥饿的斗争而得到改善”。此外，“本半球范围内的安全威胁、关切和其他挑战具有不同性质和多层面范围，必须扩展传统观念和方法使之涵盖新的和非传统威胁，其中包括政治、经济、社会、卫生和环境方面的因素”。

18. 在更近一些的时间里，非盟在其《非洲联盟互不侵犯和共同防御条约》中，也把“人的安全”纳入了“在遵守成员国之间和平共处、互不侵犯、互不干涉内政、相互尊重各自的主权和领土完整原则的基础上建设一个团结和强大的非洲的愿景”。为此，它把“人的安全”定义为“个人在满足其基本需要时的安全。它也包括为个人的生存和尊严创造必要的社会、经济、政治、环境和文化条件，保护和尊重人权，实施善政并保障每一个人充分发展的机会和选择”。

19. 上述这些定义的共同之处在于三个基本组成部分，这些基本组成部分涵盖了“人的安全”的各项原则，并有助于进一步探讨这一概念的附加价值。首先，“人的安全”是对当前和新出现威胁的反应，这些威胁是多重、复杂和相互关联的，并可变得具有跨国层面。第二，“人的安全”要求扩展对安全的理解，那就是：对人民的保护和赋权是安全的基础和目的。第三，“人的安全”并不要求对国家主权使用武力，而是旨在通过以人为本、全面、适合具体情况以及预防性的战略把免于恐惧、免于匮乏、体面生活的自由这些目标结合起来。

A. “人的安全”与国家主权

20. 推进“人的安全”需要强有力和稳定的机构。其中，国家政府在提供一个可使各种社会关系相辅相成、和谐融洽和相互负责的有章可循的制度方面保留首要作用。如果政府机构虚弱或受到威胁，“人的安全”概念就主张解决导致虚弱的根本原因，并帮助及时制订具有针对性的有效对策，以提高国家政府和人民的应变能力。这种做法不仅有助于减少“人的不安全”，而且最终可以加强国家政府和地方的能力，有助于增强国家安全。

21. 此外，《宪章》在强调政府和人民在确保和平与稳定方面的推动作用时，还对国家主权和对各地人民的生活及尊严给予了同等重视。正如《宪章》序言和第一及第二条所阐述的那样，如果个人的权利和基本自由得不到支持，国际社会就不可能有和平与安全。在此情况下，“人的安全”通过处理不安全的各方面因素

以及通过强调个人、社区和政府各自的作用，为创造政府和公民之间伙伴关系的真正可能性提供了分析框架。因此，对“人的安全”的应用预期将能加强这两者乃至国际社会的安全和稳定。

22. 安全、发展和人权的不可分割性在《宪章》中也得到了明确阐述，并与各国政府和人民面临的核心挑战情况相吻合。同样，“人的安全”概念也寻求通过对人的多层面因素和由此而来的国家不安全的多层面因素的强调加强国家主权。政府及其机构应有能力提供早期预警、找出根本原因和消除政策差距，以抗击持续和新出现挑战，这些方面能力的改善是推进“人的安全”和为促进和平与稳定维持一个可行框架的工作的关键组成部分。

B. 人的安全与保护责任

23. 正如《2005 年世界首脑会议成果》文件第 143 段商定的那样，“人的安全”目的在于使每一个人都能免于恐惧和匮乏，都能享受其权利，充分发展其自身的潜力。“人的安全”概念的应用并未设想武力的使用。“人的安全”重点在于促进国家政府和地方的能力并增强它们以相辅相成、预防和全面的方式应对新出现挑战的能力。

24. 同时，正如会员国在《2005 年世界首脑会议成果》文件第 138 至第 140 段中商定的那样，保护责任的重点在于具体保护人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害。正如秘书长的报告“履行保护责任”(A/63/677)指出的那样，国际社会必须在《宪章》原则的指导下履行自己的责任，预防这种案件的发生或限制其升级。此类案件可导致大规模和复杂的人道主义危机，造成大量的人类生命、社会资本和财政资源损失，而且事后解决起来也比较困难。

四. “人的安全”原则和办法

25. “人的安全”概念认识到，人们可能会由于灾难性事件突然面临不安全和匮乏，这种情况不仅会使多年的发展成果毁于一旦，而且还可能产生导致形势日益紧张的条件。因此，“人的安全”提请人们注意个人和社区面临的范围广泛的各种威胁，并着重强调这些不安全因素的根本原因。此外，“人的安全”致力于了解对个人和社区的各种威胁的特定组合如何会转化为更广泛的国内和国家间安全漏洞，以预防和缓解未来威胁的发生，而且在这方面可以成为实现国家安全和国际稳定的一个关键要素。

26. 而且，“人的安全”强调对人的生命具根本重要性的一套自由的普遍性和首要性，因而不公民、政治、经济、社会和文化权利加以区分，从而能以一种多层面和全方位的方式处理对安全的威胁。故此，“人的安全”概念引入了一种务实框架，可用于在一特定不安全局势中确定利害攸关的具体挑战，也可用以考虑为确保个人和社区生存、生计和尊严而必需的体制和治理安排。改进“人的安全”

能直接和积极地影响人们的日常生活，因而可以产生更立即和具体的成果，有助于增强政府和其他行为体所采取行动的正当性。

27. “人的安全”在其所含范围内可为政策提供信息，使之既全面又有针对性，切实把握与每一特定局势有关的最紧要和最广泛的威胁。例如，有些“人的安全”挑战为某一特定社区内部动态所致，比如资源和机会难以获得，而另一些挑战则具有跨国性质，比如传染病、气候变化、金融和经济危机。在制订政策和行动建议并根据具体情况对它们进行调整时，必须考虑到“人的安全”的范围。

28. “人的安全”概念的力量在很大程度上来自于一个双重政策框架，支撑这一框架的是保护和赋权这一对相辅相成的支柱。这一框架的应用可以提供一种结合了自上而下的规范、程序和机构的全面方法，其中包括设立早期预警机制、实行良政和运用社会保护手段，这一方法同时又对自下而上的进程予以了强调，其中的参与性程序可以支持个人和社区在界定和落实他们基本自由方面发挥作为行动者的重要作用。所以，“人的安全”不仅促进一种对人民保护和赋权的框架，因而能够更好地积极预防和缓解不安全因素的影响，而且还有助于通过培养公共言论、推动地方自主和加强国家-社会关系等办法在一个特定社会中不同的行为体之间确立一种社会契约。

29. 不安全因素的条件在各国和各社区有很大的区别。不安全因素的原因和表现取决于地方、国家、区域和国际各种因素复杂的交互作用。作为一个广泛、灵活和因地制宜的概念，“人的安全”提供了一个动态框架，可以根据本地实际情况制订解决方案。此外，通过确定处于困境中民众的具体需要，“人的安全”可以揭示国内、区域和国际政策之间的不匹配之处，并帮助确定地方一级的优先需要。此后，就可根据受影响社区的实际需要、弱点和能力制订短期、中期和长期战略。

30. 最后，“人的安全”强调各种威胁的相互关联性，要求广泛借重联合国系统以及地方、国家、区域和国际各级公私部门行为体的专长和资源，发展一种由各种利益攸关方组成的综合网络。因此，“人的安全”可以推动建立能够利用每一个执行组织相对优势的协作和伙伴关系，并有助于增强个人和社区的力量，使之能够以自己的名义采取行动。这将确保目标和责任的一致性及各行为体之间的资源分配，从而消除重复并推进以以人为本和增强能力的更有针对性、协调一致和具有成本效益的对策。

五. 把“人的安全”概念应用于联合国各种优先事项中

31. 近年来，各种危机使国际社会进一步聚焦于我们面临的各种挑战在全球的相互依存关系。列入联合国当前议程的这些多重危机暴露了我们面对各类不安全因素时的共同弱点。这些危机还突出显示，在应用“人的安全”方面需要加强协作，而且“人的安全”对于促进和平与安全至关重要。

A. 全球金融和经济危机

1. 多层面影响

32. 全球金融和经济危机以及随之而来的信贷市场紧缩已威胁到全世界数以百万计民众的生计。正如我在我的报告“世界金融和经济危机及其对发展的影响”(A/CONF. 214/4)中概述的那样,就业和收入机会的减少、货物和服务贸易的下降以及汇款量的大幅度下跌已使我们减贫的工作进一步受挫。以往的金融和经济危机显示,贫穷国家很容易受到这种危机的影响。这些国家在面对失业率上升和贫困加剧之际,不巧正是资源的不断减少限制了它们缓解这些危机负面影响的能力之时。

33. 此外,目前的全球金融和经济危机已超出了经济不安全因素增加这一范畴。由于缺少适当的反周期宏观经济政策措施和支助性社会保障体制,这场危机在加重粮食、卫生和环境不安全因素方面已产生了消极后果。粮农组织预测,由于这场危机,全世界饥饿和营养不良人口的数目将增加到超过 10 亿人的历史新高。而且,土地用途的改变和森林砍伐的加速可能加大环境退化的风险,从而进一步加剧国际社会面对这场危机带来的挑战时的紧迫性。

34. 这些不安全因素的综合影响还可能威胁到我们争取在 2015 年实现千年发展目标的进展。今天,由于一些捐助方的经济处于衰退之中,而许多发展中国家无法调动所需资源,为这些目标供资金额的减少不仅会延缓我们实现这些目标的全球进展,而且还可能在一些发展中国家中逆转最近来之不易的发展成果。

2. 当前的对策

35. 在认识到全球金融和经济危机的多层面效应后,国际和国家的对策必须以下列需要为指导:(a) 处理好这场危机的人类和生态成本;(b) 加强全球伙伴关系以加速实现千年发展目标的进展。由于这些挑战的影响相互交织,各国政府间如果协调不足,就会产生经济单边主义和国家间紧张关系加剧的更广泛安全后果。

36. 令人欣慰的是,会员国、多边机构和区域机构已经动员起来,从全面和以人为本的角度集体应对这场危机。故此,在多次首脑会议上,领导人都同意采取有助于化解这场危机对人和社会影响的行动。这种对策既强调满足立即需求的缓解措施,也着眼于能够加强政府和个人应变能力的保护和赋权战略,使之更容易对付当前和今后的危机,因而可以加强“人的安全”。例如,在全球金融和经济危机的影响对贫穷社区的生存和生计构成了更大威胁的最脆弱国家,来自经济合作与发展组织(经合组织)成员国以及世界银行等国际组织的捐助方已同意提供短期流动资金和长期发展资金,以支持这些国家的政府作出努力,迅速满足受危机影响最严重者的需求。

37. 与此同时，虽然千年发展目标由于全球金融和经济危机遭受了一些挫折，但形势并非一片暗淡。许多发展中国家都取得了进展。目前的挑战是需要弥补执行方面的现有差距，并把这些目标的影响扩大到各国国内最脆弱的社区之中。很多时候，一些地方和群体被抛在了后面，其中包括农村社区、境内流离失所者、移徙者、少数民族和最贫困的家庭。在一个面临多重危机的世界里，消除贫穷的坚定努力在确保个人和全球安全方面比以往任何时候都更加重要。

B. 粮食价格波动和粮食无保障问题

1. 多层面影响

38. 对于“人的安全”而言，粮食价格上涨加上与气候有关的紧急情况、旷日持久的冲突以及全球金融和经济危机的影响特别令人担忧。这些威胁的共同作用造成没有足够食物者人数剧增。有史以来，首次有超过 10 亿人挨饿，每天死于饥饿的儿童超过 17 000 人，也就是每 5 秒钟 1 人，一年总共 600 万人。妇女、儿童、难民和流离失所者等群体受粮价上涨的影响最严重。这些社区和群体在“人的安全”方面损失严重，他们消费的食品和摄入的营养越来越少、保健和教育开支遭到削减、不得不出售他们的生产性资产从而对他们的短期和长期福祉造成有害影响。对粮食无保障状况的不满也导致了社会和政治不稳定。在过去一年半时间里，粮食无保障问题在约 30 个国家中导致了政治动荡，使之出现了与粮食价格上涨有关的抗议和骚乱。

2. 当前的对策

39. 正如设立于 2008 年 4 月的全球粮食安全危机高级别工作队的综合行动框架所阐述的那样，以持久和赋权的方式集体承诺保护人民免受负面风险之害是改善粮食和营养保障的核心。在这方面，国际社会和各国政府不仅必须继续从根源上解决粮食无保障问题，无论其原因出自内部还是外部因素、地方性或者周期性情况，而且还必须通过以人为本的对策支持社区的应变能力，这些对策要能推动可持续农业实践、促进创收机会、改善市场准入和粮食分配网络、加强早期预警和社会保障制度。

40. 此外，虽然与粮食无保障有关的一些经济和结构因素普遍存在于大多数国家之中，但粮食无保障的后果、影响和具体根源在各国之间和在一国之内却有很大差异。通过重点关注某一特定国家粮食无保障的具体特点和条件，“人的安全”概念可以帮助根据当地实际情况制订有针对性、可持续和预防性的对策。此外，“人的安全”框架有助于找出粮食无保障状况在卫生和环境等其他领域导致脆弱性升高的不同途径。如果受到忽视，这些脆弱性的汇合可以给数以百万计民众的福祉造成严重后果。

C. 传染病和其他健康威胁的蔓延

1. 多层面影响

41. 最近的甲型流感 (H1N1) 大流行使人们严肃地看到了与健康相关紧急情况的人类和经济代价。无论其原因是全球性流行病还是卫生保健系统的缺乏和其他因素，健康状况不佳对世界各地的人们构成了重大威胁。今天，人们越来越清楚地认识到，一个社区的健康对其他社区的健康也会产生严重影响，而且在某些情况下，国家之间也是如此。

42. 健康不佳还会削弱实现千年发展目标的进展。例如，在撒哈拉以南非洲，控制盘尾丝虫病 (河盲症) 的费用每人不到 1 美元，却可释放估计为 37 亿美元的生产力；而根除小儿麻痹症可以为政府节省 15 亿美元的疫苗、治疗和康复费用。然而，在许多发展中国家，很大一部分民众仍得不到拯救生命的基本治疗，生产力因此遭到巨大损失，可预防的死亡人数比例高得不可接受。

2. 当前的对策

43. 全球对 H1N1 流感的反应是多边主义发挥最佳效益的一个例子，表明国际社会只要坚定致力于抗击对“人的安全”的某种特定挑战，就有可能取得成功。通过把弱势群体和脆弱国家置于规划进程的中心，决策者和发展实践者就能更好地了解某一特定局势中的具体差距和弱点，因此可以更有效地针对最要紧的重点采取对策。

44. 过去的努力还表明，成功要靠实施全面的保护和赋权战略。保护措施的目的是预防、监测和预测与健康有关的威胁，这就需要发展早期预警和反应机制并加强防备，以识别、核实和控制与健康有关的挑战。同时，赋权措施依靠的是改善医疗保健系统、教育和动员公众并发展地方一级的医疗保险计划。总体而言，这样一种综合框架可以增强对当前和新出现的与健康有关的挑战的防备以及推进负担得起的、有效运作的和容易获得的医疗保健的提供，这两者都有助于促进长期繁荣和发展。

D. 气候变化以及与气候有关的灾害事件的频率和强度升高

1. 多层面影响

45. 气候变化及其与其他不安全因素的交互作用是当今时代最紧迫的问题之一。其众多的后果包括洪水、风暴、荒漠化和干旱等事件的频率、变异性和强度升高。气候变化也会加剧贫穷。气候波动、环境退化和极端天气现象破坏收成、耗竭渔业、侵蚀生计并加剧传染病的传播。弱势群体的处境特别危险，这不仅是由于与气候有关的灾害的直接冲击，也是由于流离失所和背井离乡等连锁效应的危险因素。

46. 正如我在关于“气候变化和它可能对安全产生的影响”的报告 (A/64/350) 中所述，气候变化也可以是一种“威胁乘数”，可能使土地的丧失与持续贫穷、流

离失所和其他不安全因素一道引发对日益稀缺的自然资源的争夺，并可能使之加剧为社会紧张。由于与气候有关的死亡和经济损失大都发生在贫困区域，气候变化对穷国的社会和经济系统造成了巨大压力。

2. 当前的对策

47. 如今，各国政府及其国际伙伴已达成一项共同理解，一致认为需要将气候变化因素纳入可持续发展和消除贫困的更广阔背景之中。特别是，有广泛的共识认为，必须把减灾和风险管理工作纳入国家发展计划的主流，推动以社区为基础的适应和减灾计划，加快信息、知识和技术的转让及部署，特别是向最易受气候变化之害的那些国家转让和部署。

48. 此外，在气候变化有可能使社会-经济条件恶化的地方，需要更好地了解气候变化与“人的安全”其他层面之间的内在关联。这样的了解有助于评估原因和确定在管理与气候有关的不安全因素的组合风险时所需要的行动。在这些脆弱的地方，国际社会需要特别注意协助有关国家降低因国家机构负担过重和基本服务提供不足而出现的社会压力。

E. 预防暴力冲突、维持和平和建设和平

1. 多层面影响

49. 当代冲突对平民人口产生了巨大影响。冲突之后，和平往往非常脆弱，而人民的需求则远大于供应的能力。因此，冲突后局势很不稳定，并且会制造新的不确定因素，这些情况加在一起就会削弱受影响人口为复苏创造必要条件的能力。

50. 尽管存在这些艰巨挑战，冲突后局势也为解决冲突的根本原因、弥合分裂、减少不平等现象和加强国家-社会关系提供了重要机遇。在这段关键和脆弱的时期，人们的政治、经济、社会和文化自由权利必须得到保护，以帮助国家政府从冲突的后果中复苏。

2. 当前的对策

51. 近年来，预防冲突的对策越来越注重努力解决冲突的根本原因。这种认识的结果是使预防冲突战略被纳入国家发展和减贫计划。国际社会还了解到，保护和赋权措施不仅是在冲突期间和之后应当采取的战略，而且也是预防冲突的重要机制。因此，保护工作以妇女、儿童和流离失所者等最脆弱群体为对象，日益注重支持国家当局在维护公共安全、提供必要基本服务、加强法治等方面的能力。由于冲突会削弱社区之间的信任，保护战略必须辅之以促进与地方和国家利益攸关方的伙伴关系的赋权措施，才能取得最大功效。地方合作伙伴可在加强掌控国家未来的国家自主权、促进和解与共存、恢复对在冲突后局势中重建稳定的机构的信任方面发挥重要作用。

52. 冲突的预防还需要涵盖了复苏工作方方面面的综合和多部门战略。这种综合方法可以推进有针对性的反应措施，这些措施将利用政治、军事、人道主义和发展等方面各行为体的知识专长以及它们之间潜在的互补性，从而避免部门间的重复，加强冲突后环境中复苏的前景。在联合国，确保本组织在冲突后局势中各种活动一致性的一个关键机制是建设和平委员会。该委员会通过其独特的成员结构和工作方式，推动了在布隆迪、中非共和国、几内亚比绍和塞拉利昂建设和平的活动。我希望，在该委员会即将于 2010 年晚些时候进行其五年期审查之际，“人的安全”原则和目标将在其各项活动中得到进一步反映。

六. 促进“人的安全”的各种举措

53. “人的安全”概念不仅可以凸显可能妨碍我们解决当前和新出现威胁的共同目标的体制缺陷，也能提醒我们注意以人为本方法的附加价值。这种方法可以在普通公民、政府、区域组织和国际社会等所有参与者中培养一种当家作主的责任感。以下是在国家和区域这两级以及在联合国系统内努力推进“人的安全”的一些最近的事例：

A. 国家举措

54. 过去二十年来，一些国家政府为将“人的安全”纳入其国内和外交政策作出了重大努力。除了“人的安全之友”和“人的安全网”成员所做工作之外，蒙古、厄瓜多尔和泰国等国家也对“人的安全”问题表现出了兴趣。

55. 2000 年，“人的安全”成为蒙古国政府的一个工作重点。该国政府目前正在其“促进人的安全良好施政方案”下执行一项举措。此外，作为 2003 年召开的第五次新的民主政体或恢复民主的政体国际会议的东道国，蒙古国进一步承诺把“人的安全”基本原则纳入其国内政策之中并批准了《关于民主、善政和公民社会的乌兰巴托宣言》。

56. 2008 年，厄瓜多尔把“人的安全”纳入了其宪法，从而为采取更加以人为本的对策处理该国最紧迫和最严重的一些威胁铺平了道路。厄瓜多尔政府重视和平与发展之间的关联，着眼于在发展、社会正义、平等和尊严的基础上建立可持续的和平。

57. 泰国政府也为日益成长的促进“人的安全”运动作出了贡献。泰国是第一个设立“人的安全”专职部委的国家。“社会发展和人的安全部”开展了很多活动，包括致力于从以人为本的角度推进“免于匮乏”和“体面生活的自由”，积极利用和促进专门负责推动“人的安全”的全国组织之间强化了的多部门协作。

B. 区域和次区域政府间组织

58. 区域和次区域政府间组织在确定共同的不安全因素、动员支持和促进集体行动方面发挥着重要作用。这些组织了解本区域的政治微妙和文化敏感问题，是保障“人的安全”至关重要的伙伴。

59. 在非洲，“人的安全”的重要性以及和平、安全与发展的相互关联反映在非盟的工作中，并被纳入了《非洲联盟互不侵犯和共同防御条约》、《非洲联盟宪法文件》和《非洲和平与安全承诺声明》等决定。在次区域一级，西非国家经济共同体(西非经共体)已把“人的安全”原则应用于其维护和促进和平与安全的努力之中。为此，西非经共体于 2008 年通过了预防冲突框架，目标是加强该次区域“人的安全”架构并为抗击对“人的安全”的威胁确保采取及时和有针对性的多行为体、多层面应对措施。

60. 1997 年，为应对亚洲金融危机，东盟成员发表了一份联合声明《东盟 2020 年展望》，构想该区域将成为一个尊重人的尊严和机会均等的地方，从而使人得以全面发展。从那时以来，“人的安全”在东盟成员国中得到了进一步重视，而且还反映在 2009 年《东盟国防部长联合声明》之中，该声明强调了非传统安全威胁的严重性和东盟在促进对这种威胁采取综合对策方面的作用。同样，亚洲太平洋经济合作论坛(亚太经合论坛)也认识到“人的安全”对于可持续发展和繁荣的重要性。因此，自 2003 年在曼谷召开第十一次亚太经合论坛经济领导人会议以来，这些领导人一直坚持认为，加强“人的安全”必须首先认识到，面对自然灾害、国际恐怖主义、大流行病以及跨境贩运毒品时的脆弱性使该次区域付出了高昂的经济代价，这种情况威胁到了“人的安全”。

61. 同样值得注意的是 2003 年 10 月美洲组织通过的《美洲安全宣言》。该《宣言》认识到，“人的安全”的条件取决于对人的尊严、人权和人的基本自由的尊重。

C. 联合国系统：政策层面的举措

62. 除了会员国的贡献之外，“人的安全委员会”的工作对于在联合国系统内推进“人的安全”概念至关重要。为促进实现 2000 年千年首脑会议商定的“免于匮乏”和“免于恐惧”的双重目标而成立的该委员会开展了一项全球推广方案并参与了同各国政府、区域和国际组织以及民间社会的广泛协商。该委员会 2003 年发表的最后报告《人的安全现状》对于加强“人的安全”概念在联合国的应用、特别是在“人的安全信托基金”工作中的应用起到了推动作用。2004 年，信托基金根据该委员会报告所载调查结果修订了供资准则。现在，该信托基金在“人的安全咨询委员会”指导下资助的项目都反映了“人的安全委员会”具有创意的各项建议。

63. 开发署人类发展报告处在增进对“人的安全”概念的理解方面也发挥了重要作用。自 1994 年关于“人的安全”的《人类发展报告》发表以来，就此主题已编写了约 20 份国家人类发展报告。这些报告显示了“人的安全”概念如何可以根据具体情况用于促进能够更好地解决每个国家面临的特定不安全因素的对策。例如，2003 年拉脱维亚的国家报告就重点探讨了拉脱维亚人民在社会、经济和政治转型期所经历不安全因素的多重性，并为提高他们的应变力和其他能力提出了政策建议。同样，2004 年阿富汗的国家报告对阿富汗人民面临的不安全状况的多层面原因进行了全面分析，并为该国的重建提出了所需要的具体政策建议。

64. 教科文组织也在区域和次区域这两级召集了题为“加强人的安全：伦理、规范和教育框架”的一系列会议。这些会议及其出版物突出了“人的安全”的区域特性和普遍本质。这些区域协商的成果在 2008 年印发的一份题为《人的安全：方法和挑战》的最后出版物中得到了总结。

D. “人的安全信托基金”资助的实地项目

65. 近十年来，“人的安全信托基金”在向把“人的安全”概念应用于联合国系统的实地项目输送财政资源方面发挥了重要作用。截至 2009 年 12 月，该信托基金已向 60 多个国家中的 187 个项目拨款约 3.23 亿美元。这些项目处理的是多部门问题，重点为不安全因素最严重和普遍的区域。自 1999 年以来，在非洲的项目获得了百分比最高的资金，为 32.3%，东欧和中亚获得 29%，亚洲及太平洋 23.3%，拉丁美洲和加勒比 7.7%，中东和阿拉伯国家 2.9%，全球项目获得 4.8%。以下是该信托基金所支助项目的一些例子。

66. 在刚果民主共和国伊图里地区，该信托基金正在支助一个综合了以下各方努力的项目：开发署、粮农组织、儿童基金会、难民署、粮食计划署、联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)、人口基金和世卫组织，还有地方、国家和国际非政府组织以及省政府。该项目把各社区置于冲突后恢复工作的中心，努力解决该地区人民面临的各種不安全因素。特别是，该项目致力于加强公共安全、改善保健和教育、支持经济复苏并在不同群体之间促进一种和平共处的文化。这些工作的综合效应为减少不平等现象、加强社会网络和改善国家-社会关系提供了重要机会，所有这些都有助于产生必要的和平红利，以加强对巩固和平和向可持续发展过渡的信心。

67. 在缅甸的掸邦高原，罂粟生产是很大一部分居民世代主要的收入来源。虽然铲除鸦片的努力最近取得了可观的进展，但由于前罂粟种植农缺少替代性收入的机会，受影响社区的收入已经下降。这引起了对该地区相互竞争的族群之间关系可能再度紧张的关切。一些联合国组织(粮食计划署、粮农组织、禁毒办和人口基金)在“人的安全信托基金”资助下，正在与当地和国际非政府组织合作，共同努力加强为该地区前罂粟种植农和贫穷弱势家庭提供必要的卫生、教育、营养和基础设施，并满足其能力建设需要。通过改善生计和加强粮食保障，该项目

为面临困难的社区提供了摆脱对罂粟种植依赖的切实替代办法，增强了在缅甸根除罂粟生产的条件。

68. 除了哈萨克斯坦境内塞米巴拉金斯克前核试验场的周边地区外，白俄罗斯、俄罗斯联邦和乌克兰受切尔诺贝利核事故影响的地区也正面临着与辐射恐惧有关的挑战，而且还缺少收入机会和社会服务。“人的安全信托基金”支助的一些多机构项目对受影响民众最重要的“人的安全”需要作出了反应。例如，“塞米巴拉金斯克项目”着力于通过创收、提供小额信贷和提高社区能力改善人们的生活水平。此外，“国际切尔诺贝利研究和信息网”正致力于通过提供有关如何在事故影响地区安全生活的最新和具有科学准确性的信息对该区域进行帮助。这些项目通过利用“人的安全”概念所强调的多部门和以人为本的观点，成功地发展了更多的合作伙伴，推动了自力更生，并为体面的生计提供了可持续的机会。

七. 结论：“人的安全”核心要素和附加价值

69. 在当今日益相互关联的世界中，各种威胁有可能在国家内部或国家之间迅速蔓延，“人的安全”是处理各国人民和社区面对的各种弱点日益相互依存这一问题的一种务实方法。因此，对“人的安全”的应用需要以人为本、全面、适合具体情况和预防性的对策。这种办法有助于重点关注当前的和正在出现的威胁、找出这些威胁背后的根本原因、支持可以帮助减轻这些威胁影响的早期预警系统。此外，这种方法还可以促使多方利益攸关方作出能够保护民众和社区的反应。这些努力的目标就是促进所有人免于恐惧、免于匮乏和体面生活的自由。

八. 建议

70. 广泛理解《2005 世界首脑会议成果》文件第 143 段所载以及本报告进一步界定的“人的安全”是联合国工作的中心。联合国系统负有处理安全、发展和人权问题的任务，在解决“人的安全”问题方面可以发挥推动作用。应用“人的安全”概念并不会增加联合国工作的层次。相反，它可以补充和重点强化本组织在这些领域中的活动。

71. 在秘书处，“人的安全信托基金”在处理“人的安全”挑战方面发挥了重要作用。除了希腊、日本、斯洛文尼亚和泰国政府提供的可贵支持外，我大力促请其他会员国也为该信托基金的宝贵工作予以捐助。

72. 因此请大会：

(a) 审议本报告；

(b) 考虑本文所述“人的安全”概念的附加价值并讨论如何以最佳方式把“人的安全”纳入联合国活动的主流；

(c) 鼓励会员国对“人的安全信托基金”的宝贵工作给予财政支持；

(d) 要求编写一份关于把“人的安全”纳入联合国活动主流进展情况的定期报告，由秘书长每两年提交一次。
