



大会

Distr.
GENERAL

A/48/935
6 May 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十八届会议
议程项目91

发展和国际经济合作

发展纲领

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
序言.....	1 - 2	3
一、 导言：为什么需要发展纲领	3 - 15	3
二、发展的各个范畴	16 - 138	5
A. 和平是基础	16 - 40	5
B. 经济是进步的动力	41 - 67	9
C. 环境是可持续能力的基础	68 - 93	13
D. 正义是社会的柱石	94 - 117	18
E. 民主是善政	118 - 138	22

目录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
三、联合国与发展	139 - 230	26
A. 认识行动者	139 - 151	26
B. 信息、意识和共识	152 - 171	30
C. 规范、标准和条约	172 - 192	34
D. 业务、承诺和改革	193 - 209	38
E. 制定和协调优先次序	210 - 230	41
四、结论:发展的前途	231 - 245	45

附件

一、1992-1993 联合国按组织和部门开列的支出估 计, 包括所有经费来源	49
二、1992年联合国及其各项基金和方案的业务活动 支出	50
三、联合国在经济、社会和人权领域的主要政府间 机构和专家机构	51

序言

1. 大会在其1992年12月22日第47/181号决议中请我同会员国协商,提出一份关于发展纲领的报告。为了最广泛地征集关于发展这个题目的意见,我要求各会员国以及联合国系统各机构和方案提出看法,并在全世界鼓励公、私各界发表见解。本报告编写时已经参考了在这个过程中收到的材料。

2. 如大会1993年12月21日第48/166号决议第5段所要求,我将考虑到经济及社会理事会1994年实质性会议期间的辩论以及在大会主席鼓励在讨论期间发表的看法,在大会第四十九届会议期间提出我关于发展纲领的结论和建议。

一、 导言:为什么需要发展纲领?

3. 发展是一项基本人权。发展是和平的最稳固基础。

4. 考虑到这些原则,按照本人对发展的坚定承诺,以及公认联合国在这个历史时刻的需要,发展纲领这个想法于是形成。

5. 发展这个概念以及几十年为减少贫穷、文盲、疾病和死亡率所作的努力是本世纪的伟大成就。可是,发展这项共同事业正面临着从我们最优先的待办事项中逐渐消失的危险。冷战期间势力的竞争激起人们对发展的兴趣。其动机并非都是利他济人的,但这种兴趣却能使谋求发展的国家从中得益。今天,竞相把发展带到最贫穷国家的情况已经结束。许多捐助国对这项工作已经厌倦。许多穷国也心灰意懒。发展正处于危机之中。

6. 最贫穷的国家落后得更远。从中央管制经济转变到开放经济的国家面临巨大的困难。发达繁荣的国家也看到它们的成功夹杂着各种各样新的社会、环境、文化和经济问题,其中许多国家甚至不愿意其援助政策保持在原有水平。

7. 当前的局势要求开阔思路,加强道义承诺,采取更有效的政策措施。不这样,半个世纪来可观的进步就会消退。更有甚者,全世界所有人民都会生活在一个不

断蜕化的行星上,日渐失去一贯地把握自身命运的能力。

8. 迄今提出了发展方面大量具体意见和详细提议,都值得认真研究。联合国系统也对发展的各个方面进行了大量研究,编写了许多报告;它们都是非常宝贵的资源。

9. 本报告以这些努力为基础;力求重新激发对发展的远见卓识,并鼓励大家热烈讨论发展的所有各方面的问题。

10. 《联合国宪章》使关于发展的关键想法得以渐臻完善,我们则必须在二十世纪的最后几十年将发展的概念付诸实践。

11. 人们曾担心联合国着重维持和平而看轻发展问题。从和平与发展两方面所分到的经常预算或工作人员人数来看,这种忧虑是没有根据的。可是,由于维持和平方面要求的经费日益增多,有些会员国就觉得很难向联合国的发展活动提供更多的捐款。然而,没有发展,就不会有持久的和平。

12. 发展的主要责任固然在于各国政府,但联合国肩负着协助这项任务的重要使命。联合国从事发展工作的时间已跨越四个发展十年,囊括所有全球性经济、社会、文化和人道主义问题。联合国的业务遍及发展的所有领域和每个层次。

13. 因此,这个纲领建立在联合国独特经验的基础上。第二节说明发展五个主要的、相互联系的范畴。第三节指出参与发展的行动者很多,并指出联合国可以通过什么方法,帮助把这些行动者同发展的各个范畴联系起来。本报告附件一说明联合国从事发展工作的规模。在讨论联合国从事发展的情况时,我主要限于讨论联合国本身,包括联合国的各个基金和方案。联合国系统各专门机构的工作虽然重要,但不是本文件的重点。

14. 鉴于新出现的发展远见,在发展方面,根本没有任何机构可以代替联合国。联合国是一个论坛,所有国家,不论大小,都可以用同样清晰的声音发表意见,非国家行动者也可以向最广大的听众表示其看法。现在我们来不及并肩齐进,但需要加快步伐。每拖延一天,这项工作就会代价更高,难度更大。

15. 只要有战争,任何国家都不能安享和平。只要有匮乏,任何人民都实现不了持久发展。

二、发展的各个范畴

A. 和平是基础

16. 传统的发展步骤假定发展在和平条件下进行。可是很少有这种情况。世界上许多地方的普遍现实情况是没有和平。大多数人民都必须在过去、现在或可能发生的冲突背景下求发展。许多人民背负新近的破坏和不断的种族摩擦所造成的重担。武器在扩散,区域战争频仍,潜在的敌对势力范围可能恢复,这是当今世界的现实情况,谁也无法回避。除了按发展水平将国家分类之外,还要将冲突中国家分类。联合国站在人道主义援助、难民援助以及各种各样的和平行动的最前线积极工作,所以深入地、密切无间地参与和平这个发展的基本范畴。

17. 凡是完成或几乎以军事问题为生活中心的社会,其发展就不容易取得进展。凡是大量经济力量用于军事生产的社会,其人民求发展的机会就一定会减少。没有和平,就往往促使社会将更大比例的预算经费用于军事,而忽略在保健、教育和住房方面的发展需要。备战吸取非常多的资源,阻碍社会体制的发展。

18. 没有发展,就会助长国际紧张,会使人觉得需要军事力量。这反过来又会加剧紧张局势。陷于这种循环的社会难以避免卷入对抗、冲突或全面战争。

19. 在某些国家里,参军是接受教育和学习平民生活所需就业技能的最可靠途径,但在某些情况下,军事生产还可以推广先进技术,最后充作民事用途。不过,将重点直接放在发展的国家预算,更有利于和平与人类安全的事业。

20. 在冲突局势之下所需要的发展战略与和平条件下的战略不同。发展的特性将因局势的性质而异。在国际战争环境下谋求发展,与在游击战争中谋求发展,或在军队控制政府机构的情况下谋求发展,所牵涉的问题不同。

21. 虽然发展活动在和平条件下效果最佳,但应当在敌对行动结束之前就开

始。不应当将紧急救济和发展视为相互取代；前者提供一个出发点，为后者打好基础。必须满足救济方面的需求，以便从一开始就为持久发展打好基础。难民或流离失所者的营地不应仅仅作为受害者的收容所。在战乱时期，接种运动、扫盲运动以及特别注意妇女的境况，都很重要。即使在提供紧急援助的时候，所有这些工作也可以为社区发展打下基础。培养能力的步骤不能等到敌对行动正式结束才进行，必须与紧急战时服务同时进行。冲突纵然可怕，但可能带来进行和巩固重大改革的机遇。民主理想、尊重人权以及伸张社会正义的措施可以在这个阶段开始形成。

22. 缔造和平是指采取行动，认明和支持有助于加强及巩固和平的结构，以免再发生冲突。预防性外交的目的是防止冲突的爆发，而缔造和平则始于冲突期间，目的是防止冲突再度发生。只有持续合作努力解决各种基本的经济、社会、文化和人道主义问题，才能将实现的和平置于持久的基础上。除非在冲突之后进行重建和发展，否则持久和平的希望便不大。

23. 缔造和平是处于所有发展阶段的国家的要务。对于刚刚结束冲突的国家，缔造和平会带来一个机遇，可借此建立能推动发展的社会、政治和司法新体制。可以采取土地改革和其他伸张社会正义的措施。转型期国家可以利用缔造和平的措施，趁机将国民体系推向可持续发展的道路。比较富强的国家必须加快部分复员和军转民的过程。在这个阶段所作的决定在今后世代对本国社会和国际社会的行动路线都会有巨大的影响。

24. 缔造和平最急切的任务是减轻战争对人民的影响。提供粮食援助、支持保健和卫生系统、清除地雷并向战地必要组织提供后勤支援，是缔造和平的第一项任务。

25. 在这个阶段，也必须努力处理一些迫切的需要，其方法要能促进而不损害长期的发展目的。在提供粮食的同时，必须集中力量恢复粮食生产能力。在提供救济品的同时，也必须注意修筑道路、修复和改善港口设施、设立区域库存和分配中心。

26. 扫雷是一项独特的冲突后工作。全世界已醒悟到地雷的扩散对发展构成重大的障碍,必须制止。在战事结束之后很久,地雷还埋在地下,不分青红皂白地杀人伤人,实际上阻止人们使用大块土地,同时给冲突后国家的家庭和卫生基础设施加添沉重的负担。在许多情况下,清除地雷和未爆弹药是所有其他冲突后缔造和平活动的先决条件。在大多数国家当前的情况下,可以采用的技术既费时,又费力。扫雷工作必须长年累月地进行,因此必须由本国国民来管理和进行。必须培养能力,以承担监测和评价扫雷工作,并按照国际准则维持国家标准。

27. 战斗员的重新安置是件难事,但对冲突后时期的稳定具有关键重要性。在许多冲突中,士兵在非常年轻的时候就入伍。因此严重损害退役战斗员回到和平时代的社会谋生的能力从而危害到社会的发展前景。

28. 战斗员有效的重新安置也是可持续和平的必要条件。如果要使退役战斗员能找到生产性就业,就亟须实施信贷方案和小型企业方案。重新踏入平民社会所需的基本教育、特别职业训练方案、在职训练、农艺和管理技能教育,都是冲突后缔造和平的关键。在某种程度上,士兵学会的一些技能,对国家的重建也很重要。

29. 冲突一般都对国家管理机制造成严重破坏,冲突后必须特别注意修复这些机制。平民社会的关键体制,例如司法制度,或许需要加强,甚至重新创建。这是指援助各种各样的政府活动,例如增加公共部门岁入的公平制度、人权保护的法律依据、私营企业的营运规则。

30. 清除冲突的根源不是只靠满足冲突后的种种需要和修复受战争破坏的社会。还要处理导致冲突的基本条件。冲突的原因不一,处理的办法也各有不同。缔造和平是要培养一种和平文化。土地改革、分水计划、共同经济企业区、合办旅游项目以及文化交流,都可以起重大的作用。恢复就业增长是促使年轻人放弃以战争为职业的一个强力诱因。

31. 裁减军事支出是发展与和平之间关联的一个重要环节。虽然全世界的军事支出占生产资源和能力的比例仍然过高,但近年来已有进步。1987年至1992年期间,

全世界累计获得了5 000亿美元的和平红利;工业国家和转型期国家4 250亿美元,发展中国家750亿美元。这种和平红利已经投入发展的似乎为数甚微。

32. 在九十年代最初几年,虽然武器出口实值大减,但令人担心的重大问题依然存在。有些国家在迅速裁减军事设施,它们的常规武器却转口流入第三国。比较普通的武器,例如迫击炮、机关枪和火箭筒,即使落在受过初级军事训练的人手里,也造成巨大的伤亡和破坏。荒谬的是,表示非常关心全世界武库增加的人也是促成这种现象的人。目前向世界各国供应的武器之中,安全理事会五个常任理事国占了86%。

33. 购买进口的军备,往往就牺牲资本财货和消费财货。裁减军事支出就可以有更多的资源用来资助发展,满足消费的要求和社会福利的需要。减少军事开支可以支持预算改革,促进宏观经济稳定。国家的努力方向不再以军事为优先,转而重视生产力较高的和平目标。全球紧张局势和敌对关系可以减少。对发展的总体影响可能是深远的。

34. 武装部队吸收社会上一些英才,他们的训练费用远高于社会平均的费用,他们的精力全用在操作日益尖端的军事硬件。武器生产耗费了可充作其他用途的工业技术和能力。

35. 在许多转型期国家,新武器系统的采购已经萎缩,大部分军事支出现在用来支付人事费用,包括养恤金在内。有些社区原来全靠国防工业,现在除非能配合不断改变的需求,否则就面临威胁。由于恐怕失业进一步增加,裁减部队人数的速度已放慢,并且用大量津贴补助来支撑军事工业,损害了总的宏观经济目的。

36. 在工业化市场经济中,非军事化也产生了痛苦的紧张关系,不过没有转型期国家那么严重。某些地方和公司受到严重影响,但市场机制使资源比较容易被其他经济部门吸收。可是,许多工人往往很难找到另外的工作,再训练仍是零星地进行。

37. 然而,这些问题不应阻碍各国促进转变,走向缩减军事规模。裁减军事支出不但节省公共开支充作社会用途,还容许资金流向所需的经济投资。这种转变纵然

在短期内造成痛苦,但长远看来,必能证明是值得的。

38. 人们曾经希望冷战结束会使军事支出大大减少,可是在种族摩擦和经济不稳定情况日渐突出的气氛中,很难取得进展。人们曾对两极化军备竞赛结束感到宽慰,而现在日益对几个区域扩充常规军备和大规模毁灭性武器的前景忧心忡忡。有许多国家,特别是中东和亚洲国家,它们的军费继续增加。惟恐为了共有资源发生争执,国内不稳定,对强邻的戒备,都是因素。在一些情况下,超级大国插手干预的可能性减少了,却使区域对抗的爆炸性增加。也应该考虑到军火交易的赚钱情况。在这方面,我支持呼吁全世界禁止生产和转让地雷及其部件。

39. 军备管制和裁军可减少毁灭、经济衰退以及导致战争的紧张局势的威胁。一个军事支出减少、军事设施规模缩减、武库缩小、军事活动对环境的破坏减少的世界,不仅本身是一种理想,对发展也有助益。

40. 今天,即使远地的冲突,也会引起安全与发展方面令人忧虑的问题,其范围远远超越一国的国境。这种新的认识赋予和平与安全一种更广的意义,要求我们采取即使在冲突期间也能促进发展的措施,同时指出,发展如能成功推行,则是诠释和平的另一方法。

B. 经济是进步的动力

41. 经济增长是总体发展的动力。没有经济增长,家庭或政府的消费、私人或公共资本的形成、保健、福利和安全保障的水平就不会持续增加。无论通过何种社会过程来选择分配办法,贫穷社会的选择能力总是受到严重限制,经济增长则加强这种能力。本报告中讨论发展的其他方面、即和平、环境、社会和民主的进步对经济增长会产生正面的影响。

42. 加快经济增长速度是扩大资源基础的条件,因而也是经济、技术和社会变革的条件。虽然经济增长并不能确保各种利益得到公平分配,也不能确保自然环境受到保护,但是,没有经济增长,就没有物质资源来对付环境退化,就不可能长期有效

地推行社会方案。经济增长的好处在于扩大人类选择的范围。

43. 但是,为经济增长而追求经济增长,是不够的。重要的是,增长必须持续耐久,而且可以持续。增长应促进充分就业和减少贫穷,并应促进机会的均等,以求改进收入分配的方式。

44. 如果贫穷持续存在或增加,而且忽视人类的境况,政治和社会的紧张关系就会逐渐危及稳定局面。要减少贫穷,则需要发展,应尽可能广泛地让人们享受到经济进步的利益,而非过度集中于某些地区、部门或人口组群。

45. 改善教育、保健和住房,连同增加有效的就业机会,将直接有助于减少贫穷及其后果。教育、保健和住房不但本身都是值得追求的目标,还是生产劳动力的基本条件,因此也是经济增长的基本条件。消除饥饿和营养不良本身也是应有的目标。

46. 实现持续增长,必须有两项条件;一个支援的国内环境,一个有利的国际气氛。没有适当的国家政策,无论多少双边或多边援助都无法导致持续增长。反过来说,以这种方式提供的援助只会加深对外界的依赖。没有有利的国际气氛,国内政策改革将难以实行,从而威胁改革的成功,增加人民的困苦。

47. 成功的国民经济经验必须以实事求是的政策为基础。市场效率需要利用,但应有节制,必须认识到,市场无法解决一切问题时,政府必须采取行动。

48. 现在再也不能假定政府是至高无上的经济力量。可是政府仍然有责任订立规章制度,以促进竞争性市场体制的有效运作。在适当时,政府必须进行干预;投资于基础设施,促进生产部门的发展,提供辅导环境以奖励私人企业,确保建立适当的社会安全网,投资于人力资本并保护环境。政府提供一个制度,以便个人能据以计划自己的长远前途。

49. 分工方法并无定式。公共支出和私人支出并不一定相互替代。两者之间的关系往往是互助,而非竞争。政府制订政策促进健全的宏观经济框架是经济持续增长的必要条件。但是这种宏观经济政策必须建立在稳固的、有效分配稀少资源的微

观经济基础上。如果市场不能发挥作用,或者未能解决基本的福利问题,就有政府干预的余地。但是,政府的政策和方案也会失败;在这种情况下,可能需要一个强有力的私营部门。

50. 经济发展所面临最紧迫的挑战也许是设法将政府指导经济与奖励私人主动精神两种办法适当地兼施并用。这不仅是发展中或转型期经济所面临的问题。所有国家都在寻求介于统制和放任之间一条难走的道路。主要的市场经济,因为经济衰退经常出现,失业率居高不下,所以也面临这种挑战。

51. 国与国间日益相互依存,因此,积极的增长冲动和消极的震荡就传递得更快。结果,经济问题,即使是国家一级的经济问题,现在都必须以全球眼光看待。国家和国际经济政策之间的区别正在消失。任何国家,无论成就多大,都无法把自己同世界上存在的人口、环境、经济、社会 and 军事问题隔绝。地球上某一区域的贫困、疾病和动乱,对世界各地都有影响。在进行全球发展之前,没有法子有效地处理这些问题。

52. 所有国家都是国际经济体系的一部分,但是许多国家仍未同这个体系完全结合,另外一些国家则太容易受这个体系的不稳定情况所影响。外债问题、外部资源流入减少、贸易条件急剧恶化、入市壁垒日趋森严,这些都是发展的障碍。技术缺少合作妨碍许多国家提高资源使用效率,从而损害它们的国际竞争力,进一步妨碍它们同世界经济结成一休。

53. 扩展国际贸易是经济增长的基本条件,也是发展的经济范畴的一个组成部分。商业和贸易增加所产生的利益是毋庸置疑的:交易成本降低,经济机会增多,国际信心、信任和安全增强。

54. 难以进入世界贸易体系是发展的重大障碍。目前,这个体系往往歧视发展中世界,限制发展中世界利用劳动成本低的优势,与此同时,许多初级商品的价格则趋于下降。

55. 经济活动国际化,日益依赖市场力量,普遍承认私人主动性为经济增长的一

股强大力量,并且发展中国家和转型期国家大力从事贸易自由化,因此必须建立一种大家共同遵守规则和纪律的公开和透明的贸易体系。如果一些国家发现它们在某一经济活动领域具有明显的相对优势,并为此进行投资,当它们的投资开始产生成果、它们的产品打入其他市场的时候,就不应当用新的保护主义措施对付它们。

56. 经济相互依存很快变成远远超过贸易和金融的问题。在全世界资金、人员和思想的流动方面也出现了进一步开放的强大趋势。这已鼓励各国政府创造吸引外来投资的国内环境。

57. 经济力量强大可支配国际经济环境的国家推行向全球负责的宏观经济政策,是一切发展努力的必要条件。各大经济体在世界金融方面的作用仍然举足轻重。它们关于利率、通货膨胀和汇率稳定的政策特别重要。汇率多变影响利率、外汇收入和储备,也影响偿债负担,从而加剧债务问题。在全球资本市场日益显著的世界,各大经济体推行的内政政策将具有决定性的重要意义。

58. 除非各大经济体将促进发展的有效国际合作列为自己的目标,否则此种合作不可能成功。现在并不存在任何机制可以诱使各大经济体在本国经济中从事对全球有利的结构改变,或采取更加对全球负责的经济、财政和货币政策。

59. 目前,各大经济体的经济政策协调以七个工业化国家集团为中心。发展中国家的不断努力,例如当前试图建立七国集团与十五国集团(南南协商和合作首脑级小组)之间的联系,均告失败。人们认识到工业大国的增长不再是全球发展的唯一动力,因此就有理由进行改革,以扩大经济政策协调过程的基础。

60. 将国际一级负责任的经济政策同国家一级的增长结为一体的机制尚未充分发展。最优先的事项是减轻国际债务沉重负担的妥善措施、消除保护主义倾向的政策,确保发展中世界分享世界贸易组织新制度所产生的利益。

61. 缺乏经济发展所需财政资源的情况因为债务危机而加剧,这种危机使本已困难的情况大大恶化。在过去十年中,发展中债务国平均必须将其国民生产总值的2%至3%转移国外;有些债务国必须将其国内生产总值的6%以上转移国外。一些发展

中国现已成为财政资源的净输出国,这是有乖常情的。

62. 债务问题有许多方面。有些国家欠下商业银行的巨款。许多低收入国家欠下官方双边和多边贷款者的巨款。现已努力调整商业债务,并在某些情况下取消双边官方债务。但是没有采取足够的措施去减轻多边债务的负担或帮助尽管偿债负担沉重但没有拖欠债务的国家。

63. 经济增长没有单一的公式,但是,发展成为独立研究领域已经半个世纪之后,才认识到某些基本条件是不可缺少的。首要条件是必须作出发展方面的战略决定。国家必须有采取行动的政治决心。

64. 发展方面的决定不是在真空状态中作出的。一切社会都必须考虑到以前的发展选择、政治选区、生产结构、同外部环境的关系、文化价值和期望。增长模式在很大程度上取决于这些因素的影响,及其所需的妥协。

65. 过去数年来取得迅速发展的国家的经验可以视为归因于国家有意识地决定将增长置于战略优先地位。国家政策的影响,例如鼓励研究和发展,或提供基础设施和教育支援,是极端重要的。但这并不是说,增长是通过国家机构来实现。国家激发增长;但需要增长的是经济,不是国家本身。

66. 国家必须将增长化为本国政治选区所能接受的形式。无论采用何种生产方式,持续增长依赖有形、人力和体制资本的积累,必须牺牲当前某些方面的消费。决定推迟消费以换取预期的未来利润,既是一项政治选择,同样也是个人节约的决定。

67. 最近几十年的基本教训仍然有效;条件、环境和能力不同,促进增长的机制也应该不同。增长需要政治承诺和远见。联合国可作为促进者和宣传者,但不能代替个别国家及其国内和国际伙伴的承诺。

C. 环境是可持续能力的基础

68. 环境,就象和平、经济、社会和民主一样,关系到发展的各个方面,并影响到处于各个发展水平的国家。在发展中世界,生态压力有妨碍长期发展的危险。许

多转型期国家几十年来忽视环境,使广大地区遭受毒害,无法长期维持经济活动。最富裕国家的消费作风正在耗尽世界的资源,其方式影响到世界发展的前途。

69. 发展和环境不是两个分开的概念,不可能成功地处理一个问题而不考虑到另一个问题。环境是发展的一项资源。环境的状况是发展的一项重要衡量标准,环境的维护是发展方面不断关切的一个问题。成功的发展需要将环境方面的考虑因素纳入政策。这个联系已于1992年在联合国环境与发展会议(环发会议)为人所接受。那个会议为促使发展更趋一贯的其他努力提供了一种模式。

70. 保护地球自然资源的存在和合理使用自然资源,是个人、社会和国家必须面对的最迫切问题。一个国家的自然资源往往是该国最容易取得和利用的发展资产。如何妥善管理和保护这些自然资源,对发展和一个社会的进步潜力有很大的影响。

71. 在发展方面,每个社会必须面对关于保护其自然资源的长期潜力的棘手问题。必须平衡各种相互竞争的需要和利益。满足目前的经济和社会需要的方法必须不影响到资源的长期存在,也不影响我们和后代所依赖的生态系统的生存能力。

72. 环境退化降低了人们直接使用的许多资源的品质和数量。不适当注意自然资源的破坏,就会有灾难。水的污染损害渔业。表土盐碱度的增加和水土流失降低作物的产量。农业退化和滥伐树林促进了干旱或土壤退化,并使营养不良和饥荒成为某些地区日益常见的现象。过度捕捞和消耗海洋资源已经使古老的社区面临危险。过度砍伐和毁坏雨林已经破坏了重要的自然生境并危害到全球的生物多样性。以有害环境的作法榨取自然资源已造成广大地区的荒芜和污染。

73. 最令人震惊的是,在某些地方,退化情况是不能逆转的。应当迫切地查明对地球的健康足以造成永久损害的作法。这种作法必须制止。

74. 确保维护自然资源虽然意味着某些限制。但也给新的思想许多宝贵的鼓励 and 机会。科学和技术可起重要的作用。提高能源效率并发展新的和可再生能源,都是必要条件。比较富裕的人改变生活方式和对能源消耗的态度,加上更有效的生产

方法,将促成一种更可持续的全球发展方式。

75. 将自然资源的管理和保护纳入国家发展,会有许多利益广泛的结果。许多国家所依赖的旅游业的可以带来重大的利益,包括建立重要的基础设施、增加直接和间接的就业机会、增加外汇收入、提高环境意识、增加国际接触、并且有独特的机会来培养更强烈的民族团结心。必须制定可持续而能保护自然环境的旅游业的战略。

76. 若干会员国目前提倡的一些步骤也证明社区参与一切发展努力的重要性。这些方案是一种创举,使当地居民成为奖励制度下的伙伴,而不只是附带的受益者。在许多地方所得的结果非常显著,使人更加了解保护自然资源的好处、社区加强合作保护旅游资源和增加农村收入。这些是许多其他国家可以学习和借镜的重要榜样。

77. 但是,环境与发展之间的关系远超过自然资源的合理利用。维持和保护我们环境的生态平衡,不仅是人类发展的关键因素,也是人类生存的关键因素。

78. 空气和水的质素恶化以及其他环境有害因素造成健康不良和过早死亡,从而减损社会福利。直接接触污染物,或通过自然环境的变化间接接触污染物,都会造成健康问题。对健康的威胁包括紫外线更强烈的照射,以至于食物和水的素质的恶化。

79. 毒性化学物和重金属会污染河流和其他水源。许多这些污染物可能很难用标准的净化技术从饮水中去除。人们不知道食物被污染,也会吸收污染物。因为工业意外事故而接触到有害物质和产生污染的危险,也是环境与发展之间关系的问题。

80. 虽然关于环境的有形方面和物质方面的讨论常常掩盖了其他利益的讨论,但是,应当尊重自然本身的固有价值,并且应当认识到享受自然环境可以得到无形的满足。

81. 自然灾害能对发展努力造成巨大而剧烈的影响。自然灾害能迅速摧毁辛苦

得来的成就,因此,规划工作必须将重点放在如何减轻无可避免的震撼,使社会结构不致遭到无可弥补的损害,经济活动不致永久衰退,灾民不致被迫永久仰赖外来援助。

82. 改进环境管理需要商业界、家庭、农民、国际社会和各国政府改变作风。需要制订有目标的政策,以确保环境价值适当反映在经济活动中。公私企业必须对其活动所产生的环境影响负责,各国政府必须带头制订政策并推行各种发展战略,来鼓励无害环境的发展。

83. 在许多国家,体制不完善证明是设计和实施无害环境和负责任的发展项目的主要障碍。因此必须加强国家设计、实施和强制执行环境政策的能力。

84. 环境、社会、经济和政治参与的相互关系突出了在国家范围内处理发展方面的环境问题的重要性。贫穷与环境持续能力之间的关系特别密切。虽然贫穷社区在管理其传统的土地方面往往有一种很强的管理道德观念,但是人口压力的不断增加和资源的缺乏往往使他们很难避免破坏自己的环境。在生存边缘挣扎的赤贫人民全神贯注于每天的生存问题。他们往往与环境恶化互为因果。改善环境的政策,例如减少水的污染,往往为社会中最穷的人带来最大的实在利益。有效减少贫穷的政策将有助于降低人口增长率并减少环境所受的压力。

85. 促进技术合作的政策和资源的有效利用也有助于寻找方法解决环境方面的挑战。投入和产出之间的关系以及经济活动对环境的全面影响不断改变。增加持续能力的关键不一定是减少生产,而是改变生产方式。收入增加就有能力投资于改善环境,防止自然的损耗或退化比设法弥补损害所需费用要少得多。

86. 个人和社区往往缺乏关于环境的影响或费用低而能避免损害的方法的资料。因此,政府和其他方面必须积极促进环境的意识。意识可能是促使采取环境方面的行动的最重要因素。

87. 可持续发展如果要成功,就必须得到不只是政府、而是社会所有各阶层的关心和承诺。可持续发展意味着承诺使用可再生资源而避免过分消耗不可再生资

源。它意味着选用对环境的不利影响最少的产品和生产方法。在农业方面,它意味着避免过分使用有害的、需要大量能源生产的化学物,也意味着保护生物多样性。在所有公私生活领域,它意味着承诺养护自然资源并保护生态平衡。

88. 制订国际环境政策的优先事项尤其复杂。不采取行动可能会使其他国家付出代价,作出最困难决定的国家可能得不到好处。

89. 各项问题必须在所有层次加以考虑。有些问题,例如对臭氧层的破坏,是全球问题。跨国界的工业污染可能是区域问题。饮水的污染可能对本地有影响。不同层次的管制和奖励办法可能有各自的关键作用。需要订立准则和直接的规章,但采用征税和执照的办法也可以收到效果。

90. 滥伐树林和环境退化的后果造成了压力,因而触发了激烈的冲突。在越来越多的地区,贫穷、资源退化和冲突已成为极常见的三角关系。在全世界,环境破坏和损耗的影响所造成的难民使压力已经很大的城市地区增加负担。

91. 但是资源引起冲突的幽灵生动地说明,应付环境与发展挑战是所有国家休戚相关的事,因此需要进行国际合作,才能有效地处理环境与发展方面各种各样共同的利害关系。环境退化的影响跨越国界时,就不可能象在一国之内,依靠共同的法律框架、统一的规章管制办法、共同的经济奖励措施,或一国政府的强制性权力。

92. 国际环境问题的解决办法必须根据主权国家互相合作的普通原则和规则,再加上说服和谈判。邻国分享一种共同资源——例如国际河流或区域海洋——时,就会出现区域问题,连同可能涉及的政治因素。另外还有象大气层和海洋之类的全球环境资源,必须采取多边行动来处理。有些资源,例如生态环境和稀有物种,虽然属于一个国家,但对国际社会具有价值,个别国家有权得到国际合作,以保护这种共同财产。

93. 持续能力必须加强,作为发展的一项指导原则。各个层次的发展努力都需要建立伙伴关系;国内各个行政部门和各级行政机构之间,以及国际组织、政府与非国家行动者之间的伙伴关系。简单地说,人类与自然之间必须建立真正的伙伴关

系。

D. 正义是社会的柱石

94. 发展不是在真空状态中产生,也不是建筑在抽象的基础上。发展是在具体的社会环境中,根据具体的社会条件而产生。发展影响到社会各个方面,而社会各个方面既能促进也能妨碍发展。经济增长和技术改造影响到人与人之间的关系、社会结构、价值观念和生活方式。社会资源和人力资源的发展使社会关系和经济关系更加和谐,促进包容和社会团结,为实现长期进步奠定坚实而易于变通的基础。

95. 现有的社会状况是发展努力的出发点。这些状况在很大程度上决定发展的优先事项和发展的方向。在大部分发展中世界,贫困、疾病、教育和维持生计的需要是发展方面最迫切的优先事项。在许多处于转型期的国家,突然出现的经济困难、破旧的工业和基础设施以及社会目标的严重迷失都是发展工作亟须解决的问题。在最富裕的国家之中,一个永久存在、心怀不满的下层社会日益扩大,经济移民大量涌入,仇外心里和排斥态度的抬头都是这些社会在继续进步和发展中必须面对的现实状况。

96. 人民是国家的主要资产。人民的幸福是发展的定义。人民的活力和进取心推动发展。人民的特征决定持续的人文发展的性质和方向。然而,对人民投资所得的利益不仅限于提高劳动生产力和帮助争取全球的机会。一国的公民,如果健康而有良好教育,可促进一个国家的社会团结,给生活和文化的各个方面带来活力。

97. 世界五分之一的人口饱受赤贫、饥饿、疾病和文盲之苦。发展的最迫切任务莫过于根除这些弊病的根源和现象。这项任务需要行动和决心。它是一项纲领,需要最普遍地展开发展努力,执行基础广泛的战略,将发展努力的目标放在增进人民福利而不是提高国家威望的项目上。

98. 人口增长率影响社会的消费和生产格局。但是,超过一定界限之后,无法维持和无法供养的人口增长对发展努力会有全面的不利结果,这些结果反过来又会深

刻地影响到水、木材、燃料和空气等自然资源的使用,影响政府提供人民所需的教育和保健等基本服务的能力。

99. 生育率和死亡率的社会后果不仅是人口数字。例如,生育力的降低意味着家庭的缩小,用于生育和抚养儿女的时间减少。这些变化使更多妇女得以继续接受正规教育并选择到家庭外面去就业。教育进一步增加她们的就业机会,并提高她们选择所有各方面生活的能力。死亡率和生育率的降低还导致人口老化,这一现象对劳动力、抚养率、社会福利工作和保健制度都有很大的影响。

100. 旷日持久的冲突对人口状况影响巨大:女性户主的家庭数量增加,孤儿和残疾人的数量也增加。密切关怀这些脆弱人口是一个迫切的主要优先事项,因为他们,社会本身就不能成功。一旦重新建立家庭单元,对老弱和苦难最深的人给予照顾,他们就能成为进行更大规模的发展努力的基础。

101. 社会一体化是发展方面的一个优先事项,其重要性在全世界和在不同发展阶段的国家间都是有目共睹的。缺少社会一体化有一些为人所熟悉的现象:歧视、狂热、不容忍、迫害。也有一些为人所熟悉的后果:社会不满、分离主义、微观民族主义和冲突。

102. 社会一体化的挑战现在日益趋于国际化。人民为了寻求新的和较好的生活而跨越国际边界大量流动,严重地影响到国家和国际的纲领。百万千万的人民逃避战争、饥荒和自然灾害,还有百万千万的人民移徙他乡寻找就业机会。移民管制已在许多接受国成为的一个争论不休的政治问题,而向外移民的政治压力则加剧了许多移出国的社会和经济紧张局势。外移人民可能是技能最高和教育最好的人,形成国家资源和投资的严重损失。

103. 除非全球发展有所改善,大批人口将继续越界移动,尽管设法控制或阻止他们流动,也是徒然。在一些社会中,憎恨移民的情绪已煽起仇恨和不容忍的火焰,而官方政策似乎常常纵容分离主义,而不促进社会一体化。在另一些社会中,移民团体则抵制社会一体化。移民的待遇已变成许多双边关系中相当紧张的一个问题。

104. 一心只顾吃得饱或治好重病的人民无法担当发展的巨大挑战。不识字和没有受过教育的人口不能指望在日趋复杂而精密的世界经济中与人竞争。妇女受歧视或缺少机会平等的社会不可能充分发挥人民的潜力。

105. 有形资本方面的投资虽然是刺激经济增长的一个重要因素,但人文发展方面的投资却是对长期竞争力的一种投资,是稳定和持续进步的一个必要成分。因此不应把人力资源方面的投资看作只是经济增长的一种副产品,而应看作推动全面发展的一种强大而必要的动力。一个不稳定的社会里不可能建立稳定的经济和稳定的政治秩序。一种坚强的社会结构是持续能力的先决条件。

106. 也许需要政府采取措施,创造可以广泛获得资产和机会的环境。还有必要创造政治条件,以便充分重视社会发展并执行社会发展政策。这两者都是政府和所有社会机构的主要责任。各国政府应该确保在市场经济的框架内考虑到社会和环境因素,并重视整个社会各种推动人文发展的活动。教育、保健服务、住房和社会福利都是往往需要政府采取行动的特别领域。

107. 必须有一个活力充沛、文明的社会,才能实现持久和成功的社会发展。社会发展若要扎根,必须发源于社会本身。政府必须领导并促进社会进步,但政府不可能、也不应该作为推动社会进步的唯一力量。非政府组织、社区组织、私营企业、工人组织和其他团体都必须积极参与。地方性非政府组织尤其可以作为中间媒介,成为人民的喉舌,使人民有机会表达自己的需要、爱好以及所憧憬的美好社会。政策制订人不应将这组织看作政府对手,而应把它们视为伙伴。在文明社会基础脆弱的国家里,加强文明社会应为公共政策的一个主要目标。

108. 在帮助创造条件以便实现社会发展时,社会各阶层民众的参与是极其重要的。为了发挥潜力,人民必须积极参与制订自己的目标,并在决策机构中发表意见,同时设法采取他们自己最适当的发展途径。

109. 民主制度和活力充沛的文明社会特别重要的作用在于帮助政府注意其政策的社会代价。在许多国家,经济结构调整的必要进程产生了严峻的社会后果。消费

品价格不断上涨,就业机会和收入不断下降,往往是调整 and 改革最直接的明显后果。由此引起的种种困难对贫穷和脆弱群体所造成的过份影响尤其严重。由于厉行紧缩预算,政府普遍减少社会部门的政府开支,因而加剧了许多人的苦难。

110. 结构调整仍然是解决经济严重不平衡的必要办法。但是也应该看到:人的需要和优先事项不可忽视,调整和改革必须明确地以人为重心。经济学的规律无法改变,但其社会后果则可以减轻。因此需要有灵活性。各国政府面临这些挑战时,必须鼓励它们坚持这一方向,但也必须更加注意帮助各国政府解决这些改革给人们造成的痛苦后果。

111. 增加生产性就业是减轻和减少贫穷并加强社会一体化的关键,然而,世界各地的失业率却普遍地不断上升。在许多国家中,失业率比以往更高,就业者的实际工资也大幅度下降。在有些国家中,充分就业过去是官方准则,但现在失业率迅速上升,除了对经济和社会产生严重的影响之外,还造成了深刻的心理后果。有些国家长期的经济紧缩产生了“失业增长”的现象和更普遍的职业不安全感。在全世界25亿人的劳动力中,估计30%得不到生产性就业机会。

112. 如何消除失业或增加生产性就业,并没有一成不变的方针。劳动力市场措施、培训和再培训方案、有特定对象的创造就业机会计划和宏观经济政策都能影响就业水平。在近期内可能创造的就业机会大多数在私营部门,因此,妥善设计的刺激措施可以在吸引和引导私人投资以增加就业机会方面发挥重要作用。国家的任务之一是创造有利的环境,以便私营部门创造更多和更好的就业机会。必要条件是一个公平可靠的法律框架、稳定的投资环境和维持基本的基础设施。

113. 农业使用了发展中世界的大部分劳动力,因此,必须将旨在提高农业生产率、扩大农业活动和非农业活动的范围并使其多样化等措施看作发展方面的优先事项。粮食定价政策、农业技术、与就业有关的农村非农业活动、农村基础设施以及无害环境的养护方案都是支援农村工作的重要部分。以增产为目标的农业研究应继续得到支持。

114. 就业的潜力还受到国际经济状况和国际经济环境结构的影响。贸易壁垒具有一种倒退的连锁反应,剥夺了生产国的生产性就业机会和生计,也阻碍了经济增长的潜力。

115. 现在,必须在国际范围内审查就业问题。处于转型期的国家已经不得不转向市场经济原则,但因此暂时产生了前所未有的失业率。在最富裕工业化国家之中,结构性失业情况已经增加。此外,国际竞争的加剧导致许多行业过时,成千上万的国防工业就业机会逐渐消失。由于发生这些变化,必须重新训练百万千万的工人。在这两类经济之中,职业流动性是创造就业机会的一个重要部分。虽然职业流动性具有经济效用,却会引起心理和社会的混乱。政府、企业和工会都应负起更大责任来增进工人的适应能力和流动性,并在转型期提供培训和社会保护。

116. 中小学两级良好的普通教育不仅提供了广泛的基本知识,而且可以打下基础,便于今后学习比较专门的技能,并可更新、适用或改变这些技能,以便配合个人和社会不断变化的需要。教育促进机会平等,因而有助于进一步实现公平。基础广泛而灵活的教育可以成为一种动力,使发展在政治、经济、环境和社会各领域都取得进展。

117. 不仅要认识到发展的社会范畴的重要意义,还必须据此采取行动。必须在国家和国际两级提高社会发展问题的政治地位。每个国家都有义务在本国社会中解决社会发展问题,也都有义务帮助寻求更全面解决这些挑战的办法。目前这个时期是从事这一工作的一个历史性的机会,因为这是一个比较没有意识形态的过度紧张对峙局面的环境。应该抓住这一机会并善加利用。

E. 民主是善政

118. 发展与民主的关系单凭直觉就可以理解,但却难以说明。根据经验,民主与发展从长远来说似乎密不可分,但事态发展并不一定总是指出这两者之间的明显因果关系。有些国家已经达到某种发展水平,后来才出现民主的趋势。另外一些国家

却是由民主化而导致经济革命。

119. 从发展的角度来看民主,我们应该注意的是过程和趋势,而不是事件。从这个观点来看,发展与民主之间的自然联系就比较明显。发展是一个过程而非一个事件,同样地,也必须将民主看做一个不断增长而必须长久维持的过程。世界人权会议强调民主、发展与尊重人权三者之间相辅相成的关系。

120. 民主与发展有根本的关系。两者联系在一起,因为民主构成唯一的长期基础,据以管理种族、宗教和文化方面互相竞争的利益集团,并尽量减少发生国内暴力冲突的危险。两者联系在一起,因为民主与施政问题有着固有的关联,而施政问题则影响到发展努力的所有方面。两者联系在一起,因为民主是一种基本人权,它的进展本身就是发展的一个重要的衡量标准。两者联系在一起,因为人民参与各种影响他们生活的决策进程乃是发展的一项基本信条。

121. 经济绝望情况的日积月累,加上缺乏民主手段来实行变革,甚至在大体属于同种同族的社会中,也会触发或加剧暴力和破坏的动机。国内的冲突和动乱日益成为国际和平的威胁和发展的重大障碍。种族的对抗、宗教的不容忍和文化的分离在全世界各地威胁到社会的团结和国家的完整。受到排斥而缺乏安全感的少数群体,有时候甚至多数群体,日益采用武装冲突作为申诉社会和政治苦衷的手段。

122. 许多政治、社会、经济和种族方面的紧张关系经常具有分裂社会和毁灭国家的危险,而民主是唯一能够长期调解和调节这种紧张关系的手段。没有民主作为竞争的环境和改革的工具,发展必定永远都是脆弱,永远处于危险之中。

123. 动乱和冲突能在短短几个月之中毁掉许多年来辛辛苦苦建立起来的发展进程。一时鲁莽为了清算旧帐、报复宿仇和建立新的乌托邦,许多东西都付之一炬,过去可能取得的任何成果只是其中一个牺牲品而已。

124. 举行选举只是民主化的一个因素。会员国曾经请求并获得联合国的协助,帮忙它们进行非殖民化,行使自决权,拟订步骤使其平稳顺利地过渡到民主,并建立民主制度来代替冲突。联合国还支助诸如起草宪法、实行行政和财政改革、加强国

内人权法规、扩大司法体制、训练负责人权官员、帮助武装对抗运动变成民主竞争政党等活动。

125. 改进并加强统治方法是任何发展纲领或战略成功的一个基本条件。施政可能是个别国家所能掌握的唯一最重要的发展变数。

126. 在发展方面,改进施政有好几种意义。但是,这尤其意味着设计并推行一项全面的国家发展战略。这意味着确保现代国家的核心机构有能力、可靠、廉正。这意味着加强政府执行政府政策和职责的能力,包括执行系统的管理。这意味着承担行为的责任和决策的透明性。

127. 缺少民主的社会,不论意识形态、地理或发展阶段为何,都会逐渐变成一个模样,其中产阶级比较软弱无能,人民被迫沈默无言,居于统治地位的小集团操纵一个普遍而且往往腐败成风的制度并从中渔利。民主国家的人民可以比较自由地斥责贪污和腐败。改进施政意味着官僚机构的各种手续有助于确保公正,而非使官员发财致富。

128. 民主虽然不是改进施政的唯一手段,却是唯一可靠的手段。民主促成更广大民众的参与,因此,国家发展目标更可能反映社会的普遍期望和优先事项。民主规定政府更替的正当机制和途径,因此鼓励人们保护国家核心机构的能力、可靠、廉正,其中包括公务员制度、法律制度和民主进程本身。民主确立政府的政治合法地位,因此加强了政府切实有效执行其政策和职责的能力。民主要求政府对人民负责,因此使个别政府更能顺应民心,更能鼓励决策的透明性。

129. 政府受命于人民,因而具有合法地位;但这并不一定就能保证具有才能和智慧。民主不能立刻产生良好的施政,而民主政府也不能立刻导致增长率、社会条件或平等的显著进步。民主提供管道,让人民参与影响人民生活的决策,因此使政府更接近人民。由于权力下放和社区结构的加强,就能更充分地顾及影响发展决策的地方因素。

130. 民主不容许有丝毫的自满。甚至在民主传统极其根深蒂固的国家也会发现

反民主的作法。投票率长期低落,特殊利益集团资助候选人,某些政府机构缺乏透明性,这些都可以举出来作为具体的例子。同样,永久性下层社会的存在是许多最富裕社会的一个特色。最后,失业率长期居高不下,加上外国移民的存在,已经在一些生活水平最高的社会里导致仇外、极端民族主义和根本反对民主的各种运动重新抬头。这些现象指出,甚至在民主制度一向稳固的社会里,也必须加强政治的发展。

131. 在其他地方,经过几十年一党统治,积愤郁结,一旦发泄出来,便造成多党竞选与持久民主制度之间的混淆。多元政治和议会虽然是过渡到民主政府的必要条件,但一党统治国家的瓦解并不保证民主终将胜利。多种族社会的四分五裂和市场经济转型初期的困难导致各种反民主趋势重新抬头,企图掌握政权。

132. 反民主势力的抬头并非限于富裕的社会或转型期的社会,它们的号召力是基于人民对经济成效不彰的失望。整个发展中世界的许多社会现在面临困难的任務,不仅要应付民主过渡,还要应付本身的经济改革。过高的期望和改革初期所产生的艰难经济状况也使民主化面临挑战。在许多情况下,由于卷入国内或国际的冲突,使局势更加复杂。在资源贫乏的地方,在大部分人口不能解决本身基本需要的地方,政治发展是极难实现的。经济和社会进展方面的斗争往往阻碍政治的进步。

133. 维持国家内部的民主与发展同扩展国与国间和国际系统各级关系上的民主是密切相关的。国际关系上的民主是促进国家之间互相支持和尊重的唯一基础。国际关系上没有民主,和平就不会持久,也不能保证有令人满意的发展速度。

134. 国际大家庭内的民主是《联合国宪章》所设想的国际关系制度的一项不可或缺的原则。这项原则意味着让所有国家,不分大小,都有协商和参加的充分机会。它意味着在联合国自己内部适用民主的原则。它意味着联合国所有的机关都被赋予并发挥充分而适当的作用。它有助于联合国的政治、经济和社会行动保持均衡,使这些行动相辅相成。

135. 国际关系上的民主也意味着在联合国以外的交往必须遵守民主原则。它意味着进行双边的讨论,而非双边的威胁。它意味着尊重其他国家的完整和主权。它

意味着以磋商和协调来解决共同关切的问题。它意味着合作从事发展。

136. 对话、讨论和协议是艰苦的工作。但这些都是民主的要素,在国内,在国际大家庭里,都是如此。尤其重要的是,这些都是国家社会为表达共同意志和取得进步所必须采用的主要手段。

137. 在这个新时代,信息、知识、通讯和智慧的交流是经济和社会的成功关键,必须将民主看作不仅是一个理想或事件,而且还是取得实质进步的一个必要过程。民主提供唯一能达到成功发展的一条长期、可持久的道路。国际体系内部的民主不仅使鼓吹发展的呼声能表达出来,而且使呼声具有政治重要性。一个更民主的世界有助于按照发展纲领携手合作。

138. 这里概述的五个发展范畴:和平、经济、环境、社会和民主,是密切相关的。这些范畴不是随便决定的,而是从联合国和其他人同各国政府、组织和人民半个世纪以来的实际合作中参悟出来的。下一节讨论如何加强发展方面的一贯性、共识和合作。

二、联合国与发展

A. 认识行动者

139. 虽然个别国家已不再是发展方面的唯一行动者,但每个国家仍然承担本国发展的主要责任。无论说是国家的责任还是人民的权利,发展都需要胜任能干的政府领导、始终一贯的国家政策和民众坚决的拥护。

140. 然而,很少社会、甚至没有任何社会能够不假外援地推行所有方面的发展。发展需要国际合作,也需要其他行动者协助国家的努力。国与国间的双边援助每年约达620亿美元。这种援助往往采取“有条件的援助”的形式。

141. 每个国家有自己特别的发展步骤。即使在一国政府之内,相关的发展问题往往交给不同的部会处理。目前,在一个国际发展组织内代表一国政府的可能包括农业、环境、财政、经济和外交等不同部门的人员。

142. 从所涉的观念、资金、项目和团体的范围来看,发展已成为真正全球性的事业。发展方面的行动者,包括公私部门以及国家和国际行动者,为数日增,性质日异。目前在某些社会,单单行动者和代理人的庞大人数就有压倒发展努力的危险。整个发展事业需要加强一贯性。而且,发展的各个范畴分配到的资源仍然多寡不均,结果许多活动,尤其是社会发展方面的活动,仍然经费不足。因此,要紧的是取得协调和定出优先重点,因为参与发展的实体各有自己特定的目标、日程、工作对象和作业方式。必须设置一套国际合作制度,以便为了和平、经济、环境、社会 and 民主而调动国内资源与外来援助(技术和财政两方面的援助)。

143. 《宪章》赋予联合国各机关一套发展方面的任务,这就要求提高协调水平。《宪章》第四章、第九章和第十章赋予大会国际经济和社会合作的基本责任。大会设立半个世纪以来,已经成为讨论影响到所有国家的发展问题并采取行动的世界性论坛。经济及社会理事会,根据《宪章》第十章规定的职务和权力,负有研究、提出和协调各种发展问题的一系列职责。安全理事会,根据第七章的规定,可以大大影响受到制裁的国家以及邻国和其他国家的发展途径。秘书处提供实质性支助,包括针对诸如发展规划和政策、统计、能源、自然资源和公共行政等领域的发展需要,提供技术意见和援助(联合国及其各基金和方案的支出估计本报告附件一)。由于责任分散到各个机关,协调和一贯性显然十分重要。秘书处通过各区域委员会,促进各项部门间方案和技术合作协议,以造福会员国。

144. 联合国各方案和基金每年为业务活动拨出36亿美元(见附件二)。随着它们工作的推进,各种新的趋势逐渐形成。一种朝向专题和特殊目的供资的趋势给联合国开发计划署带来了新的挑战 and 新的机会,以便支持许多方案,使受援国政府能通过这些方案一贯地处理可持续的人文发展的所有范畴。另一个趋势是把重点从发展转移到救济活动。例如,在世界粮食计划署的工作上,目前分发的粮食吨数虽然打破历来的记录,但不得不把其中五分之三用于短期紧急救济,而不是用于长期发展。在暴力、社会危难或经济困境逼迫下,将近2 000万难民和2 500万国内流离失所者现在

需要救济。1993年,联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)为此目的开支了11.15亿美元。

145. 联合国系统的专门机构各有自己的章程、预算和理事机构。这些专门机构总共提供了63亿美元的减让性贷款和78亿美元的非减让性贷款,都是支付净额。各专门机构的业务经费有40%来自联合国各方案和基金。会员国也为专门机构的具体项目提供资源。新的趋势正在出现。多年来,布雷顿森林会议设立的机构(世界银行和国际货币基金组织)被认为主要注意宏观经济稳定和经济增长的眼前问题,而把发展的长期社会方面留给联合国系统的其他实体处理。全球发展途径和性质的变化正在导致重新评估这种两分法。首先,“硬性”问题与“软性”问题的区分日趋模糊。因此,布雷顿森林机构现在配合调整方案,参与了社会发展和设计社会安全网。国际货币基金组织日益增加提供中期的咨询和资金,以促进高质量的增长。世界银行长期以来一直关注社会问题,现在在提供贷款时考虑到环境影响,并拨出资金用于发展的社会范畴。其次,随着国际借贷和投资的规模扩大,世界银行的贷款决定对发展的直接影响已经不是那么举足轻重,而更重要的是作为私营资本市场判断债信的指标。第三,条件限制缩小了国家政府在政策上的自由,因而增加了国内不稳定的危险。这些趋势合在一起,表明必须加强布雷顿森林机构的政策咨询和国别业务与发展方面其他行动者的步骤和措施之间的相互作用。

146. 区域安排和组织是世界上越来越常见的一种现象,每年提供约55亿美元的发展援助。区域主义既非排斥、也不能取代联合国所体现的国际主义。各地的发展都需要区域合作。区域贸易联盟给国内企业提供了更大的市场,并鼓励订立区域间协定促进贸易。区域援助可以处理跨越政治疆界的发展问题,并解决任何地方出现的实际需要。水资源、电气化、运输、通讯和保健系统都可以利用区域性办法。区域协调可以分配跨国的物物交换,超越低层官僚的竞争对抗。但是区域化也带来保护主义和官僚机构重叠的危险。需要小心管理,以确保区域化能促进全面发展所要求的更大协调。

147. 非政府组织每年进行的项目价值超过70亿美元。非政府组织长期以来积极参与寻求和平,往往在早期阶段就赶到冲突地点,对受难人民紧急救济作出极其重大的贡献,并为饱经战祸社会的重建工作奠定基础。非政府组织有灵活的结构、调动私人资金的能力和高度热诚的工作人员,因此在发展事业上有巨大的潜力。过去十年来,非政府组织数目和影响力的增长是惊人的。它们设立新的全球网络,成为这十年来历次大型国际会议的一个极其重要的成分。现在到了非政府组织的活动和联合国的活动建立越来越有成效的协商和合作关系的时候了。

148. 私营国际投资数额达到每年一万亿美元,具有创造就业、转让技术、提供培训和促进贸易的巨大潜力。这一进程所释放的动力可以振兴停滞的经济并促使将其纳入全球经济体系。直接外国投资对国家能用于发展的技术人才可以产生积极影响。人们日益认识到私营企业是一个积极因素,可以解决以往认为专属公共当局职责范围的问题。例如,有些国家的私营企业有效地提供了电信、交通、电力、废物回收利用和供水之类的公共服务。在许多情况下,给予国营公司的津贴可以改为指定目标的津贴,这样就可以向有些用户收取服务的真正费用,把公款转用于解决更广泛的需要。

149. 学术界和科学界从几世纪前就开始组织全球生产性学术和研究的体系。今天,成千上万的这种中心遍布全球,形成一个思想、实验、创造力和几乎即时即刻的知识交流网。它们的工作范围日益跨越学科界限和政治疆界,重新安排并结合旧的类别,成为具有社会效用的新模式。科学界形成了一个具有某些共同的基本利益、价值和标准的世界性网络。在解决巨大的发展问题方面,科学界要发挥重要作用。科技中心在解决对人们日常生活有直接的实际重要性的问题的同时,也拿积累的科学和人文成就的长期观点来看待当前的问题。通过发展安全、简单、有效的计划生育新方法,发展无害环境的能源,改良农业技术,通过更好地防治疾病和许多其他方法,科学可以增加可供选择的发展机会。较不为人所知但具有深远重要性的是社会科学、人文和艺术方面的研究。人们早已承认,这些研究不仅丰富了人类的生存,而

且以新的方式阐明人类社会各种各样生活中的许多基本特性和需要。

150. 基层组织,诸如宗教团体、街道协会和自助团体,都了解经济发展、社会发展、人文发展和可持续发展的相互关系。这些组织处理本来往往受到忽视的小型社区的需要,因此不但要向它们传授也要向它们学习发展方面的知识。基层组织和社区组织都有经费太少的困难,而且往往需要技术援助。虽然经费应当主要从当地筹措,但是联合国能够协助基层组织以支助微型一级的活动。

151. 当今发展方面的行动者数目众多,他们的活动所反映的全球趋势,以及各种问题及其解决机制的相互关系,都显示迫切需要提高意识和更坚定的承诺。

B. 信息、意识和共识

152. 要应付全球发展的挑战,就需要对发展的许多范畴建立共同的认识,更好地了解发展方面各种行动者的重要性。提高意识水平和建立全球共识,有助于创造一种最宜称为“发展文化”的东西。要界定一种发展文化,意味着不只是全世界都能利用共享的信息网。如上面所指出,发展文化意味着所有行动都要按照各项行动与发展的关系来考虑。根据二十世纪最后几年迅速形成的这种世界性发展文化,联合国日益成为制定世界行为标准的有效论坛。

153. 联合国的会籍普遍、任务全面,所以既有责任也有能力促使全世界注意具有广泛重要性的问题。联合国可以帮助警告、通知和维持国际社会注意那些不能迅速或轻易解决的问题。近几年来,联合国在下列几方面起了不可或缺的作用:促使注意需要采取环境方面的行动,处理人口变动的影响,捍卫人权,促使国际社会注意发展的各方面问题。

154. 要拟订经济政策的各个方面,健全的信息基础是至关紧要的。必须有准确的最新信息作为依据,政府和私营部门的规划和决策才能有效。公众必须信息灵通,才可能有意义地参与经济、社会和政治活动。

155. 没有适当的资料库,国家在双边和多边谈判中就会处于不利地位。国家必

须能够取得关于国际经济、人口、社会和环境情况的资料,不仅是为了作出明智的决策,也是为了能在国际市场上竞争和有效参与。

156. 作为数据和统计资料的积极收集者,联合国系统是重要的信息来源,但是有时并未得到会员国的充分利用。联合国系统一向率先努力在建立和改进信息及通讯基础结构方面提供技术合作。这些努力广受重视,但需要会员国越来越积极的支持。

157. 本组织制订共同和类似的办法来组织和安排数据,推动技术通讯的统一标准,改善数据收集方法,促进国际数据和信息的互利交流,帮助分析和评价数据,并提供信息使用方面的培训和协助。

158. 联合国系统带头开展国际合作以收集、分析和使用下列各方面的数据:人口规划、医疗保健、统治方法和公共行政、创造就业、工资和收入问题以及社会福利需要,都是为了使人民和政府能作出更明智的决定。联合国寻求以新的数量方式来衡量人类的进步,提供的人文发展统计图象不仅限于衡量人均国民生产总值。开发计划署的《人文发展报告》提倡重新考虑衡量发展的各项参数。

159. 拥有监测一国经济活动并跟踪经济、社会和环境变动的可靠统计数字,是作出有明智决策的必要条件,也是国家发展取得成功的必要基础。联合国同国际货币基金组织、世界银行、经济合作与发展组织和欧洲联盟委员会合作,开创了一套新的国民核算体系,在此框架内各国可以对其经济统计取得新的理解,并增进各国对这种数据的使用。

160. 通过联合国的各种技术合作方案,若干国家正在测试收集和传播环境统计与指标的新方法。这项工作特别重要,因为在数据的有无、质量、一贯性和容易取得方面,各国间的差距日益扩大。资料不足继续损害许多经济体就环境与发展作出明智决定的能力。

161. 收集和分析资料,不仅对有事实根据的讨论,并且对制订可以接受的和可行的解决办法,都是一项先决条件。可靠的标准化资料提供大家参加发展文化的共同

语言。如果资料不可靠、得不到或不是以有效的形式提出,则共识难以形成,行动也很难成功。

162. 近年来,全球性国际会议给会员国和其他国家提供了机会,一同思考世界在发展进程中面临的重大选择,从而促进了具有共识的发展文化。这种全球集会集中注意最高一级的战略问题,使各会员国制定的国家政策能够符合整个国际社会所赞同的价值观念和原则。这些会议给国际努力指出了政治方向,提供了新的动力,同时也使各国、各组织和人民感到鼓舞和激励。

163. 联合国环境与发展会议导致世界领袖们空前地承诺支持将来的一套共同目标:《21世纪议程》¹,这是表现环境和经济进展方面应采行动的全球共识和最高级别政治承诺的第一个国际协定,包含在一个可持续发展方案内。自该会议以来,环境方面关注的问题已经稳固地进入发展文化的主流。1994年4月25日至5月6日在巴巴多斯举行的小岛屿发展中国家可持续发展全球会议,进一步规定了小岛屿国家和国际社会在寻求可持续发展方面的责任。

164. 1993年6月14日至25日世界人权会议在维也纳举行。会议重申:“《发展权利宣言》所确立的发展权利是一项普遍的、不可剥夺的权利,也是基本人权的一个组成部分”。联合国大会从1948年宣布《世界人权宣言》到决定设立联合国人权事务高级专员,一直强调它期望大家遵守议定的国际人权原则。

165. 1994年9月将在开罗举行国际人口与发展会议,讨论人口因素对发展的影响,并负起关于开创真正以人为中心的发展的艰巨任务。

166. 1995年,在联合国五十周年之际,将举行社会发展问题世界首脑会议,这可能是一个具有世界重要性和集思广益作用的事件。越来越明显的是,一个公正的社会不能接受高失业率。一个稳定的社会不能容许整批人享受不到发展的果实。不为处境最不利的人建立社会安全网,就不可能有安全的社会。必须作出坚决的全球努力,提高意识和政治承诺,以采取有效的国家和国际行动。世界首脑会议提供必要的机会,以汇集以往的各项成就,将其结合成和谐一致的整体,并制定协调努力的新领

域。应当把社会发展纲领提高到与经济增长同样的地位,办法是加强国家和国际处理社会问题的体制结构,促进社会机构业务与经济领域业务的协调,并提供充分的支助经费和其他协助。

167. 1995年在北京召开第四次妇女问题世界会议,将继续推动这一进程。联合国主要通过1946年设立的妇女地位委员会的努力,帮助奠定了促进妇女平等权利的法律基础,率先推动政策制订、政治承诺和体制发展的工作。另一个里程碑是1979年通过《消除对妇女一切形式歧视公约》。该公约现在有132个缔约国,定期报告它们执行公约条款的情况。《儿童权利公约》和世界人权会议的《维也纳宣言》也清楚说明了妇女权利的体制标准。下一世纪的展望应当建筑在这些成就上,并充分反映性别观点。

168. 1996年,生境二人类住区会议,也就是“城市问题首脑会议”,将讨论一个行动纲领,旨在使世界上大多数人口所将聚居的城市地区变得安全,有人情味,清洁卫生,而且一般人都住得起。

169. 除了会员国之外,加强全球发展文化的国际努力也必须包含更广大的国际社会。在联合国环境与发展会议和世界人权会议期间已明显表现出非国家行动者对发展文化的贡献。非政府组织和关心的个人在创造发展文化方面取得了它们应有的地位。

170. 在各国国内,文明社会的分子,包括政党、工会、议员和非政府组织,变得越来越重要,一方面创造和取得公众对发展努力的支持,另一方面提供实质的发展援助。非官方团体和运动现在结成了网络,协助确立发展政策的方向并取得实际的结果。建立政治共识,如要成功,必须包含所有的人。

171. 各级的行动者可以采取主动、强调特别关切的问题,并提出切合实际的解决办法,以帮助塑造在全球人类关切的各种问题上国际努力的结果。除非各国人民和政府都有追求进步的政治远见,也有实现远见的政治决心,否则不可能产生很多具有长久价值的结果。

C. 规范、标准和条约

172. 只有通过合作才能采取积极的国际行动。国际法为把想法和意图变成行动提供了工具和框架。国际法把国际行动者的权利、责任、义务和原则编纂成法规,不仅为建立合作提供了实际基础,同时也界定了合作的条件及其限制。

173. 国际法的本质是达成多边协议,无论它是体现为无拘束力的规范、国际公认的标准还是有拘束力的义务。多边协议能提高问题的政治地位和公众的注意,因而能激发兴趣,成为行动的焦点。多边协议能建立解决问题的共同框架,因而能增加协调并促进一致性。多边协议能确立共同参数和基本规则,因而能促成国际相互作用和交流。多边协议能为行动建立共同的法律和政治框架,因而能提供坚实的基础,据以评估和监测国际努力。作为形成共识和寻求解决办法的实际机制,多边协议是采取有意义的国际行动来支持发展事业的关键。

174. 大会为建立促进发展合作的国际框架作出了许多重大的贡献。在这方面,大会关于发展纲领的第47/181号决议提到《关于国际经济合作,特别是恢复发展中国家的经济增长和发展的宣言》、《联合国第四个发展十年国际发展战略》、《卡塔赫纳承诺》、《联合国1990年代非洲发展新议程》、《1990年代支援最不发达国家的行动纲领》和各项协商一致协定和公约,特别是环发会议通过的《21世纪议程》。

175. 激发兴趣并成为行动的焦点,既是许多多边协议的目标,也是它们产生的效果。建立共识和编纂法规的过程,能提高重要问题的政治地位,因为各国和所涉民众想要通过拟议的协议推进或保护其特殊利益、观点和议程。国际辩论和讨论常常提高公众对有关问题的注意,往往导致新的公众意识、兴趣和参与。

176. 因环发会议而通过的条约、公约和标准,都是建立国际共识和编纂法规过程所能造成的广泛影响的实例。多年的研究和筹备、世界最高级别集会的催化作

用,以及把具体行动和承诺编纂成法规的动力,促使全世界注意到迫切需要制止环境的进一步恶化,注意到以无害环境和可持续的方式追求发展具有压倒一切的重要性。这一进程把环境问题放到世界各国的议事日程上,迫使各国思考各种规定和提议,从而导致有益的、十分必要的行动,进增了公众对全世界环境问题的认识,并促使世界各地在许多最令人关切的问题上对公共政策作出宝贵的评估。

177. 除了激起兴趣和意见之外,多边协议还能成为行动的焦点。例如,《联合国海洋法公约》³现在提供了一个机制来处理涉及到利用海洋及其资源的所有各个方面的发展问题。随着新的技术和寻求新资源的欲望提高了各国开发海洋资源的能力,该公约提供了一个世界性的法律框架来合理地管理海洋资源,并且提供了一套议定的原则来指导如何考虑还会继续出现的许多问题和挑战。从航行和飞越,到资源勘探和开发、养护和污染、捕鱼和航运,该公约为国际审议和行动提供了一个焦点。

178. 就多边公约和谅解范围内的国际合作来说,国际人道主义努力已包括诸如建立“紧急救济走廊”、越来越多地使用联合国维持和平人员执行人道主义任务、防止屠杀无辜平民、调查被控违反国际法的行为、促进民族和解之类的行动。通过实施国际人道主义规范、公约和标准来加强国际合作的实际基础,国际社会已显示出多边安排作为行动的触媒和取得成果的机制的巨大潜力。

179. 国际法促进发展的作用的另一个组成部分是,国际法能加强政策执行方面的协调,并促进政策制订和设计方面的一致性。多边规范、标准和条约直接间接有助于以具体和有意义的方式推进这些目标。

180. 个别行动不足以取得满意的结果时,或同别国合作可以大大提高个别行动的效益时,显然就需要进行协调。例如,在管制国际空运方面,个别行动是没有效用的。同样,只有协调各国的个别努力和行动,才能防止臭氧层的进一步退化。旨在处理这些问题的多边协议一定包括互相协调的必要机制。

181. 与此密切相关而且同样必要的—个目标,是促进国际决策的一致性和相容

性。由于多边协议排除某些政策选择而促进另一些选择,通过折中妥协和建立共识而缩小政策战略歧异的范围,所以在这个意义上能促进国际决策的一致性和相容性。奖励某些做法而惩罚另一些做法,禁止某些行动而鼓励行动,推崇某些原则而扬弃另一些原则,是各种规范、标准和条约发挥作用的机制,也是使政策具有更大的一致性和相容性的机制。

182. 例如,多边环境协议既要促进生物多样性,就必然推进某些国家发展方式和政策,而限制或排除另一些方式和政策。多边协议既要制定特定的污染排放标准,就必然推进某一类政策以限制某些类别或水平的活动,而排除与这种标准不相容的发展战略或工业战略。这两个例子的结果都是使国际在决策方面有更大的一致性和一贯性。

183. 在人们的交往日益超越国家疆界的世界上,尤其需要用来处理私人之间具有国际性质的法律关系的各种程序和一套规则。制定通用的程序和议定解决法律冲突的规则,不仅有利于促进商业贸易,而且大有助于建立和平稳定的国际关系。这些合作努力加在一起,能促进交往和发展,并帮助使各国的法律制度所产生的许许多多规章条例具有实际的一致性。

184. 现在有各种特定的国际公约来管理范围日广的私人国际交往。在法律领域,现在有国际公约来处理发送传票、采集证据、执行判决、国际法律冲突等问题。在家庭法方面,已经商订重要的国际协定。在商业领域,国际公约促进并加快了从财务交易到国际货物销售规则等广泛范围的活动。

185. 在制订管理国家间交往的广泛规则和原则的国际努力中,共同行动的关键重要性特别明显。监督国际劳工标准的实施、指导航空路线的管理、管制国际电信频率的使用、便利国际邮件的来往、监测世界气象型态以及促进许多其他重要领域的国际交往等等,都有多边协议作出规定。

186. 多边协议还体现和反映出目前制定全球接受的贸易规则的努力。联合国通过联合国贸易和发展会议(贸发会议),建立了普遍优惠制帮助发展中国家的出口取

得优惠待遇,并推动制定了各种国际商品协定和控制限制性商业惯例的议定原则。关税及贸易总协定(关贸总协定)以及最近完成的乌拉圭回合多边贸易谈判,说明了多边合作在推动贸易和促进发展方面可以产生的影响。据估计,由于乌拉圭回合所达成的协议,全球贸易额将增加500亿美元之多。在整个国际社会,这一刺激对就业、生产和贸易都将造成显著的积极影响。

187. 乌拉圭回合是一个生动的例子,说明多边协议通过推动、加快和鼓励国际贸易与商业,可以对发展产生多么积极的影响。此外还有许多意义重大的例子,例如《联合国内陆国家过境贸易公约》、《联合国海上货物运输公约》和《联合国国际货物销售合同公约》。

188. 提供一个基础来评估和监测国际努力,无论是支持发展的努力还是其他领域的努力,也是谋求达成多边协议的重要意义的一个基本部分。有了国际协定,国际劳工组织(劳工组织)就能监测世界各地对待劳工的做法。《联合国气候变化框架公约》⁴规定由国际审查各国影响气候变化的政策和国际监测温室气体的排放。在这些例子和许多其他例子中,多边协议奠定了基础并提供了依据,来收集资料、监测遵守情况和采取执行程序。

189. 尤其是在人权领域,多边协议在确立监测与评估国家行为的依据和权利方面的重要性特别明显。这种协议不但提供了一个可据以衡量国家行为的标准,而且为参与监测遵守情况提供了一个议定的国际依据。因此,多边协议使国际社会能够本着人类尊严是一件超越国家疆界和民族差别的事情这一原则而采取行动。

190. 的确,个人人权可以由国际社会加以保护这一概念,是国际法在实际上和智慧上的伟大成就之一。现在,通过国际法的机制和程序,国际规范、标准、公约和条约提供了一套责任标准,也提供了采取国际行动支持人权和人道主义事业的法律基础。

191. 本质上,多边协议所想达成的目标,是议定各种实际措施,以便对问题采取共同解决办法。国际法提供了开展国际合作的框架,对全球发展的几乎所有方面都

作出重要的、非常确实的贡献。通过协调各种歧异的政策和努力,促进各种目标和指标,订立各种规范和标准,和商订各种条约和公约,国际法既提供了进行合作的媒介,又提供了采取行动的机制。

192. 作为国际法的带头提倡者,作为国际合作的最重要论坛,联合国必须发挥中心作用,扩大多边合作的范围和效用,尤其是当这种合作体现在国际规范、标准和规则之中的时候。在这种作用上,联合国负有特别责任去促进和支持所有有关国家有效地参与国际协定或文书的商订、执行、审查和管理。

D. 业务、承诺和改革

193. 联合国提供了建立政治共识的论坛,又是进行国际合作的媒介,也是提供政策分析结果和资料的来源。但是对世界各地数以百万计的人来说,联合国又是一个致力于取得实际成果的重要的业务机构。

194. 在发展中世界,以及在转型中国家或灾难中国家,联合国都在努力把发展的利益直接带给它们的人民。这些实地活动以多种形式进行。本组织通过各个方案和基金,和并通过秘书处,帮助拟订发展倡议,支助发展计划和项目,提供技术培训和能力培养,并协助各国政府制定全盘发展战略。

195. 会员国对自己的发展负有主要责任,因此联合国的发展活动都是在会员国政府和当地社区的密切合作下进行的。当地的基础设施是这些努力的一个重要部分。还有许多活动是通过非政府组织和其他非国营机构进行。另外一些活动则由本组织也直接进行。

196. 联合国通过它的实地活动,发挥了一种甚有需要而且往往十分独特的作用。具体地说,本组织的实地活动帮助将国际决定落实为地方上的行动和战略,支助有益的非商业性发展倡议,在容易产生反应的部门推动发展努力,以及开创发展援助的新领域和新类型。

197. 人类面临的各種重大挑战必须通过国际合作才能解决。而达成协议仅仅是

行动的开始而已。联合国的外地方案提供了一座极其重要的桥梁,将广泛的国际协定的拟订与各国将这些协定化为国家行动的能力衔接起来。会员国在处理现代社会面临的广泛共同问题时,本组织以其全球性的经验和全面观点,成了一个提供实际支助的极其重要的来源。没有这种协助,许多会员国对问题就缺乏充分的认识,也没有能力立即采取进展可能必需的行动。环发会议之后,联合国应会员国要求,协助它们确定必要的行动,拟订规则和政策,并建立各种机制来监测和执行环境方面的目标。

198. 在许多与发展前景息息相关的部门,唯有联合国能够表现出为求取得成果所必需具备的公正态度和专门知识。对公共行政、施政和民主化具有影响的发展政策就是非常重要的例子。认识到有必要进行改革的政府和社会,对外来援助可能会感到犹豫,唯恐这种援助最终可能引致外来的压力或控制。在许多极其重要的发展部门,联合国长期以来的表现可以表明,它对这方面的问题具有敏感性,并且能够以公正的态度和丰富的经验,为各国的发展事业提供服务和援助。这是许多会员国将继续倚赖联合国提供的一种服务,也是本组织必须继续能够提供的服务。

199. 联合国的实地活动所起的另一种可贵的作用,是为发展援助开创了新的类型和新的领域。战后强调提供长期专家和顾问,目前的资源却日益转用于加强各国自己的能力和专长。联合国已经证明许多早期的重点领域仍有必要,并且开辟了新的支助来源,现在必须不断地评价各个具体的活动领域是否仍然值得它去全力投入。

200. 联合国的实地活动和它在世界各地积极参与的发展活动,对本组织自己以及对整个国际社会都具有更为广泛的意义。联合国在一般国际事务上的声望和道德权威,和它作为一个机构理解和致力解决发展事业对人类的各种挑战的能力,与本组织派人到实地进行努力是密切相关的。

201. 联合国基于它致力改善人类生活的基本承诺,非常坚牢稳固地确立了它作为谋求世界和平的工具的资格和信誉。在世界各地,联合国旗不但是追求和平的象征,也是追求进步的象征。本组织追求发展的决心和它为发展从事的活动是有目共

睹的,这对联合国的全盘努力有不可估量的帮助。在最期望和最依赖联合国提供援助的人眼中,这种道德承诺仍然是联合国工作的本质所在。这种道德权威不可能建立在抽象的基础上,而是必须建立在真正为人民服务的基础上。

202. 在整个联合国和它的一切活动中,在外地推动发展工作的人员所积累的经验是一个宝贵的源泉,从中学会均衡兼顾、透视和了解。这份纲领本身吸取了他们所积聚的大量实际经验。

203. 在联合国的外地办事处,理论受到具体经验的检验。问题都摆在比较实际的环境内来考虑。本组织通过派在外地的人员,不但了解它所服务的人的情况,而且还直接向他们学习。

204. 但是显而易见,联合国在发展方面的工作不可能保证或期望解决全世界所有的发展问题。设计实际活动时,必须把目标放在取得累进成果,和影响那些哪怕只得到部分解决也能够增强持久进展前景的问题。简而言之,发展方面工作的基本构想,是从救济灾难的范围走出来,为进展奠定持久的基础。

205. 在短期内评估具体战略的确切影响往往是不可能的。然而对联合国而言,发展是一项长期的承诺。实地工作所产生的影响帮助取得了显著的进展。例如,强调实地保健服务,有助于确保天花绝迹、儿童普遍免疫和全世界儿童死亡率大大减少。认识到共同文化遗产的重要性,有助于激励人们努力保存阿布辛比勒、阿克罗波利斯、吴哥窟等古迹。发现了地球情况的恶化,导致人们思想的改变,在全世界具体地努力扭转或补救已造成的破坏。

206. 国家能力的培养一直是进展的一个关键部分。在许多情况下,联合国在实地作出的发展努力显著地提高了国家开展和维持发展努力的能力。同样极其重要的是,本组织派驻的人员有时候弥补关键性的空白,补救日渐退化的基础设施,从而避免了发展努力的瓦解。

207. 半个世纪的技术合作和培训的成效虽然难以衡量,但是已经留下一份重要的财富,就是提高当地的专门技能。这种贡献是极其重要的。除非人们有能力推动

自己的发展,进步情况就会不平稳,发展也不会稳固。

208. 联合国为发展活动创造了一个环境、一个框架,往往还撑起了一把保护伞,不仅直接对发展作出贡献,而且促进了许多其他行动者的发展活动。本组织派驻的人员能够帮助创造一种气氛,使发展方面的合作更易得到接受,并且对其他运动者更具鼓舞作用。尤其是在局势紧张和不稳定的情况下,联合国所象征的国际存在对于保持发展努力的势头和从事发展的能力都是极其重要的。

209. 一般来说,联合国所确定的优先事项往往成为其他行动者加入和参与活动的基础。本组织所商订的协定往往也成为其他行动者参与活动的背景框架。对本组织自己来说,对整个国际社会来说,联合国派驻外地人员是促进发展的一个极其重要因素。

E. 制定和协调优先次序

210. 本报告所提出来的发展概念,包含几个相互有关的方面,和各种各样的行动者。制定优先次序和进行协调是非常必要的。

211. 发展的每一个方面,对其他各个方面的成功,以及对以人为中心的进展的核心概念,都极其重要。成功的发展,不可能单从任何一个方面去努力而实现,也不能将任何一个方面排除于发展进程之外。没有和平,人的精力就不可能长时间得到有效的利用。没有经济增长,就会缺乏解决任何问题的资源。没有健康的环境,生产力就会吞噬掉人类进展的基础。没有社会正义,不平等就会消耗掉积极追求改革的一切努力。没有自由的政治参与,人们对自己个人和共同的命运就没有了发言权。

212. 由于资源有限,加上各种国内外的限制因素,所以一定要作出选择,一定要制定优先次序。有时候,需要暂缓作出追求某些方面发展的努力。例如,在有些国家,经济改革所产生的短期影响可能会威胁到政治的稳定。

213. 要想用于发展的资源发挥最大的效果,和使制定优先次序的努力真正带来利益,必须协调好各种活动和援助。协调就是要在从事发展工作的许多行动者之间

明确地分配责任和有效地分工,并且要求每一个行动者都承诺为共同的、相容的目的和目标而努力。每个行动者都必须尽力使各自的努力起相辅相成的作用,而不是各自孤立地进行或者互相竞争。从这个角度来说,协调要能够指导每一个行动者的行动和他们之间的相互作用。

214. 纲领中要求所有国家、区域和全球范围的参与者进行合作的领域包括和平与安全、经济进展、环境、社会正义、民主和良好的政府管理。必须把它们全都看作同一个努力目标的构成部分。过去,通过设定使用资源的优先次序和协调各方的努力,国际社会在扑灭疾病、应付饥荒、保护环境和限制大规模毁灭性武器扩散等方面取得了成绩。在所有各级的活动中,都需要制定各种发展努力的优先次序,和在从事发展工作的行动者之间做好协调。世界性的问题,例如对付人体免疫机能丧失病毒(HIV)和后天免疫机能丧失综合症(艾滋病)的努力,需要各国、各种国际性和区域性组织、非政府组织和机构互相协调。在另一些情况下,必须以一个特定的区域或者社会阶层作为重点来进行协调。捐助者需要互相协调,受援者则需要在本国的体制内进行协调。

215. 发展必须理解为一项多方面的、没有止境的事业,追求发展的努力必须针对特定的国家需要、优先次序和具体情况,所以没有任何一套理论或者优先次序可以同时适用于所有国家的发展努力。但是,由于发展需要不停地在各种优先次序和着重点之间取得平衡,和不断地重新评估各种需要和政策,所以好的政府对于促进发展的作用和重要性是难以估量的。发展必须是一项国际性的努力,所以政府管理是一个重要性与影响可能超越具体国家界限的问题。

216. 对于何时支持引起困难的政策,何时对抗来自国内外的强大压力,政府必须作出决断。好的政府意味着它具有知道何时应让市场力量发挥作用、何时应让文明社会起主导作用、何时应由政府直接干预的智慧和历史责任。

217. 国家发展战略必须努力确保各种发展方案和项目具有一贯性和一致性。由于在各国以内和在国际上,参与发展事业的行动者为数众多,又各有各的议事日程,

所以杂乱无章、互不一致是常见的问题。在一国以内,所面临的挑战是如何构画出一个连贯一致的、全面的发展远景。在国际上,所面临的挑战是如何最有效地调动努力和资源去支持各国的发展目标。

218. 当每一个社会在考虑它在发展方面的选择的时候,国际社会必须明智地行事。为了推动最坚定的努力和取得最持久的成果,最有可能获得成功做法不是压服,而是说服。发展的主要责任在于各国政府自己,所以起支持作用的国际发展行动者的第一个责任,就是要认识到它们的任务的复杂性。

219. 协调只有在大家都有合作的意愿时才会成功。对于存在重复、重叠和互不一致的那些方面,可以拟定各种机制和结构来处理。但是,再好的机制和结构,也不能迫使或者确保大家互相合作,更无法取代政治意愿。除非捐助者愿意互相合作而不是互相竞争,除非各个机构愿意作为合作的伙伴而不是作为对手,除非各个组织都具有以取得的进展来衡量它们所作努力的成败的勇气,否则重复、重叠和互不一致的情况将继续阻碍追求发展的努力。

220. 发展的优先次序或模式不能由国际社会强加于某一个国家的人民。这是我们必须从过去的经验吸取的教训之一。但是,国际社会能够、而且必须决定怎样最好地尽量利用国际上的发展资源,以及怎样在各个国际发展行动者之间提高相互一致性和做好协调。

221. 国别战略说明是加强协调的一个重要新工具。通过这个办法,各国可以同联合国合作拟订发展项目,和制定使用发展资金的优先次序。如果将这种方法广泛地应用在发展援助上面,可以产生显著的效果。目前,在没有任何一种充分全面的做法能够兼顾到发展合作的所有外在方面的情况下,为国际发展努力--包括政府间和非政府的努力--制定优先次序和加以协调仍然是一件迫切需要做的事情。

222. 驻地协调员制度提供了一个很有用的机制来将发展援助结合到国别方案的整个框架里面。驻地协调员可以利用整个联合国系统的能力,目的是确保本组织的广泛业务能力能够全部用来支援有关国家的各项目标,并能得到充分利用来建设其

国家能力。驻地协调员能够帮助确保各种经济和社会研究与政策分析、业务活动、人道主义援助和促进人权等方面的工作在国家一级做到互相支援、互相加强。

223. 作为一个会员具有普遍性、任务范围广泛全面的组织,联合国在推动制定国际发展优先次序方面和在促进众多发展行动者的协调和合作方面,都应该起一种特别的作用。为了建立共识而做提高认识、提供信息资料的工作并提供一个论坛,通过制定规范、标准和条约来努力促进合作,特别是作为在外地现场的行动者,是联合国对各种发展努力作出贡献的方式。

224. 制定优先次序和进行协调,是所有组织和机构都要考虑的事情,但是对于联合国这样一个成员如此不同、任务如此广泛的组织来说,为了有效地运作,这样做尤其重要。

225. 《联合国宪章》本身就认识到在联合国系统内做好协调的特别重要性,因而指定由经济及社会理事会在大会的授权下,负起协调联合国及其多个专门机构的政策和活动这一重要而艰巨的任务。经社理事会提供了一个既便利而又可以很强有力的工具来帮助为国际发展资源的分配制定优先次序。协调的范围不仅是各国政府和各种政府间机构,而且也必须考虑到参与发展工作的许多重要的非政府行动者所做的事情。

226. 联合国的一些机构已经因为商业界、劳工界、消费者和其他各界代表的参与而受益。需要寻求新的途径来争取这些行动者参与商议所有各个级别的发展努力。

227. 多年来,由于大会没有作出明确的政策指导,经济及社会理事会也未能有效地做好政策协调和控制,所以整个系统内有一种互相不连贯和没有着重点的情况。在所有各级--在各个中央机构、方案和区域委员会之间,附属机构不断增加,政策的连贯性却越来越少。如果能恢复经社理事会的活力,可以显著地促进在整个联合国系统内增进政策的连贯性和协调。

228. 联合国系统拥有无比丰富的知识和专门技能,可供发展中国家利用。为了

将这个系统的力量集中起来带到国家一级,需要在同一目标的推动下,在协调方面重新拿出决心。联合国通过它的主要供资机构--开发计划署,拥有一个独一无二的全球性国家办事处网络,为本组织在世界各地的业务活动提供了一个基础结构,使它能够灵活、迅速地对各国不断变化的优先次序作出反应。

229. 布雷顿森林会议所设立的那些专门机构,是联合国系统的整体构成部分。它们是提供发展资金和政策咨询的重要来源。它们在技术援助方面日益活跃,因此有可能与开发计划署的主要供资作用发生重叠,或者在也属于其他专门机构职权范围的那些领域出现任务重叠的情况。如何使这些机构和联合国系统内的其他组织以它们在各自领域的相对擅长作为基础来更密切地进行合作,是需要特别注意加以考虑的一个问题。在业务活动中,需要以互相协调、互相补充、互相增强的方式,更有系统地使用由布雷顿森林会议所设机构提供的资金援助和通过开发计划署及各个专门机构提供的技术援助资金。

230. 联合国能不能在自己的政策和活动中反映出本报告所概述的各种相互关系,在很大程度上取决于它的各种协调机制和结构是否有效。但是联合国不能替它的会员国做决定。这一份纲领的目的,是提供一套指导方针,让每个会员国加以思考和采取行动。

四、结论：发展的前途

231. 经过艰巨而痛苦的努力之后,终于开始形成一种发展的文化。在这种文化看来,人们生活的每个主要层面都属于发展的一个方面。共同了解和采取合作、协调的行动的可能性比过去任何时候都大。

232. 过去几年来,全世界几乎普遍认识到,在这急剧变动的世界局势中,有必要重新考虑谋求和平、自由、正义和进步等目标的各种途径。发展的文化能够将这些目标都包括在单一个综合的理想和行动框架之内。这种文化的基础就是《宪章》所揭示的致力于“人格尊严与价值”的基本承诺。联合国这个机构体制是无可取代

的。

233. 发展应当以世界上的每个人为目的。从这一点出发,我们更必须认识到,这个人类社会还包括了未来的世世代代。本世纪的历史表明,当活着的人被迫为了未来的乌托邦而受苦受难,或者当我们这一代的人无视于尚未诞生的未来世代的福利,其后果会多么惨重。如果一种极端是本世纪前几十年的现象,那么另一种极端就是近年来遮蔽了我们前景的一道障碍。

234. 可以看到征象显示,现在是一个全球发展的时代。这些征象描绘出一幅矛盾的画图。继农业和工业革命之后,现在开始进入信息、通讯和先进技术的时代。这就给人类带来了从过去被认为无法避免的时间、空间和资源限制中解放出来的潜在可能。但是与此同时,伴随这些改革而来的,是种种早就存在,而现在以新的方式考验人类生存条件的力量:天灾人祸、人口问题、疾病、政治对抗、文化和宗教仇恨、失业、环境恶化。这些祸害自有人类就已经存在,但是现在以猛烈得多的新形式和组合为害世界。

235. 对发展的概念,过去是局限地理解为将资金和专门知识从富国转让到穷国,但是这种观点现在已经扩大了很多,而涵盖人类的一切努力。不能承担无法偿还的债务——无论是财务、社会、人口还是环境方面的债务——而牺牲未来世代的幸福。同样重要的是要认识到,地球现时的居民有责任好好利用先辈们传下来的得来不易的思想、理想和制度。进步不是与生俱来的人类生存条件;倒退不是不可想象的。

236. 如果人类社会想要继续前进,就要慎重地利用所赋予我们的一切,要认识到现有的成就必须人人都能够享受,并确保我们留下来的不是一个需要修理的结构,而是一个走向未来进步的基台。这绝不应该是说说便算的空话。怀着这个念头,本报告在附件中详细列出了联合国在发展方面所做的工作(见附件一和二)。

237. 这个理想能不能实现,将取决于现今生存在世界上的这一代人和他们的领袖能不能充分利用联合国。本组织是在一个非常难得的全体意见一致的时刻成立

的,它所追求的目标比它的缔造者所理解的还要广博,它体现了世界各国人民最美好的、最全面的意志,而且它具有为取得实际成果所必需的机制;本组织正处在过去、现在和未来的交汇点。

238. 在采取有效的行动解决当前的世界危机之前,必须首先全盘了解这个危机的错综复杂的本质。集体安全、基本人权、国际法、人人共享社会进步等概念,正在受到种族中心主义、孤立主义、文化仇恨、经济和社会衰败等现象的腐蚀。就连以国家作为国际合作的基石这个概念,也正在受到那些用排外性词语给它下定义的人和质疑其当代意义和效用的人的损害。

239. 这些令人关切的问题,是在一个史无前例的全球变革的背景上感受到的。生态、技术、人口和社会各方面的变动,似乎已经不是传统的国际管理方式所能应付。面对这种挑战,有人甚至主张放弃现代的国际合作事业,而回到从前的强权政治、势力范围和其他早已被扬弃的、危险的做法。

240. 一定不能让这种情况发生。联合国作为会员国进行国际合作的最主要机制,具有灵活性、合法性和遍及全球的行动范围。如果谨慎、有效率而且满怀信心地加以利用,联合国是现有的处理世界局势并且可以合理地期望获得成效的最佳工具。

241. 目前这个机制正被禁锢在一个循环之中。有人害怕失去国家控制权,所以对多边主义产生抗拒。有人不相信分摊经费符合自己利益,所以不愿意为大家议定的目标提供资金。还有人要求绝对明确的保证,而且期限不能长,否则不愿意参加困难的行动。

242. 没有一个新的、人人向往的集体理想,国际社会将无法脱离这个循环。因此,本报告是为了重新寻求发展的理想而作出的第一项努力。

243. 在本报告中,我描述了发展努力的性质和范围。我说明了发展进程的各个方面,和参与这个进程的各种行动者,希望能够形成一种新的发展理想和文化。不过,这种理想必须扎实地立足在国际社会为发展事业而议定的目标和作出的承诺之

上,并且要有一份实践证明的成绩单,才能得到持久的支持。联合国正能够拿出这样一份成绩单。而且,联合国不但活动范围无比广阔,而且只有它具有潜力将发展事业的众多行动者和方面结合起来。

244. 这个前景要想实现,所有机构和实体都必须充分履行《宪章》赋予它们的任务;这些任务已经说明得很清楚,只是尚未按照原意得到完全履行而已。

245. 在《宪章》的宗旨和基本原则的鼓舞下,并铭记着大会所通过的承诺和目标,国际社会现在可以着手构画一个新的发展理想了。当全世界人民都下定实际决心推进一种新的发展文化的时候,即将来临的庆祝联合国度过半个世纪的活动将标志着全人类的历史达到了一个转折点。

注

¹ 《联合国环境与发展会议的报告,1992年6月3日至14日,里约热内卢》(A/CONF.151/26/Rev.1(第一卷和第一卷/Corr.1、第二卷、第三卷和第三卷/Corr.1))(联合国出版物,出售品编号:E.93.I.8和更正),第一卷:《环发会议通过的决议》,决议1,附件二。

² A/CONF.157/24(Part I),第三章。

³ 《第三次联合国海洋法会议正式报告》,第十七卷(联合国出版物,出售品编号:E.84.V.3),A/CONF.62/122号文件。

⁴ A/AC.237/18(Part II)/Add.1和Corr.1,附件一。

附件一
1992-1993联合国按组织和部门开列的支出估计,包括所有经费来源a
(百万美元)

部 门	联合国b	儿童基金会	开发 计划署c	人口 基金	近东救济 和工程处	粮食计划署
一般发展问题	693	48	658.1			
一般统计	161.5	11	11.1			
自然资源	119.6		174.5			242
能源	62.3		48			
农业、林业和渔业	34.7		294.5			342
工业	49.9		147.7			
运输	47.1		135.1			39
通讯	152.1	7	21.2			
贸易和发展	459.9		58.2			
人口	70.9	8	1.7	323.4		
人类住区	106.3	4	101.1			28
保健		1 106	141.5			209
教育		251	73			296
就业			42.3			
人道主义援助 和灾害管理	2 518.6	248	84.4		601.3	1 850
社会发展	358.8	124	88.5	10		
文化			6.7			
科学和技术	35.3		81.4			
环境	370.8	3	55.5			
合计	5 240.8	1 810	2 231.5	333.4	601.3	3 006

资料来源: 行政协调委员会的报告(E/1993/84)

- a 由提报告的组织资助而由其他提报告的组织执行的活动都列入执行组织项下的数字内,以避免重复计算。
- b 数字包括联合国的资源,但不包括联合国维持和平行动经常预算以外的资源(参看下文)。这些数字因而包括,除其他外,联合国贸易和发展会议、联合国环境规划署、联合国训练研究所、联合国大学、各区域委员会、联合国人类住区(生境)中心、联合国难民事务高级专员办事处和联合国药物管制规划署的数字。贸易中心的资源总额也列入,其经常预算中高达50%的经费由关税及贸易总协定(总协定)提供。
在联合国经常预算项下进行的维持和平行动的费用概算列入本表。联合国经常预算以外的维持和平行动,由于这些行动的性质,只有每年的概算。1992年这种行动的费用概算未列入本表,为17亿美元。这个数字包括在1992年12月31日之前任务期限届满的各行动在最后任务期间经核可的数额按比例分配的概数。其中也包括1992年联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)的费用概算,这项费用全部由自愿捐款负担。
- c 联合国开发计划署(开发计划署)和联合国人口基金(人口基金)提供发展资源。支出是通过其他组织拨付,直接由开发计划署或人口基金拨付,或通过其他机构拨付。

附件二

1992年联合国及其各项基金和方案的业务活动支出

(百万美元)

1. 由联合国开发计划署(开发计划署)提供经费 ¹	1 026.8
2. 由开发计划署经管基金提供经费	137.6
3. 由联合国人口基金(人口基金)提供经费	128.2
4. 由联合国儿童基金会(儿童基金会)提供经费	743.8
5. 由世界粮食计划署(粮食计划署)提供经费 ²	1 575.2
6. 由联合国经常预算提供经费	16.6
共 计 ³	<u>3 628.2</u> =====

资料来源：联合国，秘书长关于大会第47/199号决议执行情况的进度报告，增编(E/1994/64/Add.2)，表 B.1和 B.5。

¹ 就是开发计划署中央资源，包括政府费用分担款所提供的支出。

² 包括粮食计划署的预算外支出、发展活动的项目支出和紧急行动。后者大部分由国际应急粮食储备提供经费，其余由粮食计划署一般资源提供经费。

³ 不包括专门机构经常预算提供的支出(2.25亿美元)和预算外来源提供的支出(7.27亿美元)。

附件三

联合国在经济、社会和人权领域 的主要政府间机构和专家机构

一、大会和向大会负责的条约机构

主要委员会	(第二(经济和财务);第三(社会、人道主义和文化)
条约机构	(消除种族歧视;人权(公民权利和政治权利国际盟约);经济、社会和文化权利;消除对妇女的歧视;酷刑;儿童权利)
	合 计 ¹ 9

二、经济及社会理事会及其附属机构

职司委员会	(统计;人口;社会发展;人权(包括防止歧视及保护少数小组委员会);妇女地位;麻醉药品;科学和技术促进发展;可持续发展;防止犯罪和刑事司法)
常设机构和专家机构	(跨国公司;人类住区;新能源和可再生能源促进发展;非政府组织;方案和协调;自然资源;发展规划;危险货物的运输;税务的国际合作;公共行政和财政;国际会计和报告标准;地名)
区域委员会	(非洲经济委员会;亚洲及太平洋经济社会委员会;欧洲经济委员会;拉丁美洲和加勒比经济委员会;西亚经济社会委员会)
	合 计 73 ²

三、 联合国其他方案、机构和基金

联合国贸易和发展会议：	会议		
	贸易和发展理事会		
	贸发会议其他常设委员会和特设工作组(11)		
联合国药物管制规划署：	国际麻醉品管制局		
联合国开发计划署：	执行局		
联合国环境规划署：	理事会		
联合国人口基金：	(与开发计划署同一个执行局)		
联合国难民事务高级专员办事处：	执行委员会		
联合国儿童基金会：	执行局		
联合国妇女发展基金：	协商委员会		
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处：	咨询委员会		
世界粮食理事会			
粮食计划署：	粮食援助政策和方案委员会		
		共 计	23
		总 计	105
			===

¹ 此外，目前有下列会议的筹备机构：社会发展问题世界首脑会议，联合国五十周年纪念，国际人口与发展会议，发展中小岛屿国家可持续发展全球会议，联合国人类住区(生境二)会议；还有拟订气候变化纲要公约政府间谈判委员会，拟订防沙治沙国际公约政府间谈判委员会和联合国跨界鱼类和高度洄游鱼类会议。

² 包括向各区域委员会负责的45个附属机构。