



大会

安全理事会

第六十五届会议

第六十五年

临时议程** 项目 63(b)

非洲发展新伙伴关系：执行进展情况和国际支持：
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 报告所载建议的执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 63/304 号决议第 24 段提交的，其中请秘书长提交一份报告，说明他关于非洲境内冲突起因及促进持久和平与可持续发展的 1998 年报告中 (A/52/871-S/1998/318) 所载建议的审查成果

第一节概述了 1998 年建议的执行情况，并评估了所取得的成就，同时指出仍然存在的各种障碍。第二节反映了目前关于和平与发展之间联系的思维趋势，指出正在出现的各种问题以及非洲和联合国今后可能面对的各种挑战。第三节要求展开必要的筹集资源和动员合作伙伴活动。第五节提出了关于联合国继续援助非洲的各种建议和提议。

* 由于技术原因于 2010 年 10 月 14 日重新印发。

** A/65/150。



目录

	页次
一. 导言	4
二. 十年回顾	4
A. 应对冲突局势	5
1. 预警和预防冲突	6
2. 制止非法小武器和轻武器扩散	7
3. 维持和平	8
4. 人道主义援助	8
5. 冲突后重建及建设和平	9
6. 制裁	11
B. 促进经济增长和社会发展	12
1. 治理	12
2. 选举进程和立宪	13
3. 行政机构的成效	14
4. 经济发展	14
5. 贸易	15
6. 区域一体化	15
7. 援助、外债和国际援助	16
8. 应对公共卫生方面的挑战	17
C. 促进人权	17
1. 武装冲突局势中保护平民	19
2. 受武装冲突影响的儿童	19
3. 难民、境内流离失所者和无国籍人士	20
4. 消除一切形式歧视和暴力侵害妇女的行为	21
三. 应对挑战和利用各种新出现的机会	21
A. 冲突起因	22

1.	社会排斥、贫穷和腐败.....	22
2.	武装集团.....	22
3.	有组织犯罪.....	23
4.	争夺自然资源的冲突.....	23
5.	城市贫民区域和迅速城市化问题.....	23
6.	海上安全.....	23
B.	应对冲突.....	24
1.	加强国家.....	24
2.	预防和管理冲突.....	25
3.	应对有组织犯罪.....	25
4.	维持和平挑战.....	26
C.	促进社会经济发展和社会公正.....	26
1.	青年就业和教育.....	27
2.	农业和粮食保障.....	27
3.	移徙及适应气候变化和促进增长.....	28
4.	汇款和散居国外人员.....	28
5.	改进数据、统计和信息技术.....	28
四.	调动资源和伙伴.....	29
五.	与非洲新的接触.....	30

一. 引言

1. 1997年9月25日，安全理事会召开了一次外交部长级别会议，审议必须作出协调一致国际努力促进非洲和平与安全的问题。在当天发表的主席声明(S/PRST/1997/46)中，安理会表示，尽管取得了一些进展，武装冲突仍然令人严重关切，需对之采取果断的应对行动。
2. 按照安全理事会的要求，1998年进行了一次全面的分析，并提交了一份关于非洲境内冲突起因及促进持久和平与可持续发展的报告(A/52/871-S/1998/318)，该报告每年更新。我的前任在报告中提出了非洲国家、联合国和各会员国应采取的一整套切合实际和可实现的措施，以大幅减少非洲国家内部和国家间的政治紧张气氛和暴力，建设持久和平，促进社会经济和政治发展。
3. 我在2007年提交大会的报告(A/62/204)中，表示打算全面审查1998年报告所载的建议，以及在1998年所作出的承诺、采取的行动、取得的进展和汲取的经验教训。本报告是根据大会第63/304号决议提交的。
4. 在编写报告时，我同非洲国家、其他会员国、非洲联盟、非洲各区域经济委员会、非洲和国际民间社会组织、学术界和智囊团的代表、非洲千年发展目标指导小组、布雷顿森林机构和联合国系统(通过非洲事务特别顾问办公室的非洲事务机构间部门工作队进行了非常有益的广泛协商。
5. 在落实最初的建议时，我打算着重注意今后的挑战，并推动一场辩论，讨论如何在政治、人员、财政和技术支助方面提供更多支助的问题，以及如何建立有效的伙伴关系，更好地帮助非洲消除武装冲突根源，在21世纪促进持久和平与可持续发展。

二. 十年回顾

6. 对于非洲经济和政治边缘化问题，1998年报告试图对阻碍非洲恢复的各种挑战进行切合实际的评估，同时认识到过去遗留的各种问题继续产生的影响。在审查治理、民主自由和基本人权这些敏感问题时，报告谴责专制统治、族裔政治、腐败和资源管理不善、以及某些非洲国家和非洲以外国家在支持或煽动该区域武装冲突方面的作用。1998年非洲冲突蔓延，各种结构、政治和治理问题未得到解决，人们对卢旺达和利比里亚的悲惨事件记忆犹新。
7. 尽管当时非洲面临许多挑战，但报告强调非洲在政治、经济和社会方面取得了重大成就。报告呼吁所有有关各方表现出进行有效的积极改革的政治意愿，并呼吁非洲人对自己在危机中的作用进行自我审视。报告强调非洲的负责在这方面的重要性，并指出非洲境内和国际上有哪些主要行为体和机构能够协助解决旷日

持久的冲突、预防新的冲突发生以及推动社会经济发展。1998 年报告发出的信息在当时同现在一样明确：只有非洲能够为非洲问题找到解决办法。

8. 过去十年中，许多领域有了突出的改进。非洲取得的体制方面的进展超过了世界上任何其他区域，在加强有关机构以便集体解决问题和国际社会参与方面，也有很大进展。总体安全情况有显著改进是因为在治理、民主化和领导作用方面、以及在举行相当透明的选举方面取得了重大进步。1990 年代后期，非洲 53 个国家中有 14 个国家陷于武装冲突。目前只有 4 个，不过许多国家在体制上仍然很脆弱，其促进人民的安全和繁荣的能力面临严峻挑战。

9. 非洲的经济也迅猛增长，根据非洲经济委员会出版物《2010 年非洲经济报告：在非洲推动高水平可持续增长以减少失业》，2000 年至 2007 年间平均增长 4.65%，在诸如教育等社会发展领域也取得了长足的进展，不过各国之间差异很大。过去十年中，在宏观经济财政政策和结构改革方面取得了很大进展，包括更好地管理债务和通过重债穷国倡议大幅减轻了债务负担。非洲继续努力扩大其政策空间，加强对其经济议程的控制。自 2000 年以来，在非洲已作出了很大努力筹集国内资源促进发展。不过，非洲经济仍然缺少多样性，因此严重依赖未经加工的自然资源的出口。非洲在创造生产性体面就业机会和改善人民生活质量方面仍然面临经济挑战。

10. 2007 年，我设立了非洲千年发展目标指导小组，该小组拟定了以下五个战略领域的一整套重要建议和倡议：农业和粮食保障、教育、卫生、基础设施和贸易便利化、以及国家统计制度。指导小组通过其机构成员，正在把这些建议和千年发展目标审查进程中提出的各种现实情况变为一项全面的执行行动的要点。如果该行动得到切实实施，将有助于非洲各国努力在 2015 年前实现千年发展目标。现在离最后期限只剩五年时间了，我呼吁所有合作伙伴，尤其在将于 9 月举行的大会第六十五届会议高级别全体会议期间，再次加强旨在实现这些目标的全球努力，商定具体的行动计划，以便在 2015 年前实现千年发展目标方面取得更快的进展。

A. 应对冲突局势

11. 1998 年报告指出，国际行为体援助非洲的能力取决于应对挑战的各非洲机构的质量和力量。非洲领导人于 2002 年通过了《非洲联盟组织法》，并建立了非洲联盟及其委员会，使非洲大陆有了一个在应对 21 世纪挑战方面能力要强得多的机构，并产生了建立一个更加和平、管理更完善和更加一体化的非洲大陆的愿景。2009 年 1 月，非洲联盟首脑会议决心把非洲联盟委员会转变为非洲联盟权力机构，其职权范围更广，能力更强。

12. 《非洲联盟组织法》用不视若无睹的原则取代了不干预原则，代表着在处理非洲国家间关系方面的根本改变，并代表着致力于保护人权，包括反对以违宪手段实现政权更迭。

13. 2002年，非洲联盟大会第一届常会通过关于成立非洲联盟和平与安全理事会的议定书。该理事会负责执行非洲和平与安全构架，得到非洲联盟委员会、智者小组、非洲大陆预警系统和非洲待命部队的支持。非洲和平与安全构架在区域一级的代表是作为其基石的区域经济共同体，支助地方和国家在预警、预防冲突和管理冲突方面作出的努力。区域待命旅将成为非洲待命部队的一个重要部分。

14. 欧洲联盟和联合国之间的接触恢复了活力，非洲联盟和平与安全理事会和联合国安全理事会之间举行年度会议，以便在诸如预防和解决冲突、维持和平及冲突后建设和平等领域交流信息和加强合作。

15. 这种接触的一个行动是通过题为“加强联合国-非洲联盟合作：非洲联盟能力建设十年方案框架”的宣言(A/61/630)。该方案被视为与非洲联盟合作的不断发展的战略框架，将涉及非洲联盟的机构能力建设和人力资源开发，以及同联合国机构及区域和次区域组织的更广泛的伙伴关系。在头三年中，方案的重点是和平与安全问题，以及支助非洲和平与安全构架。自2007年以来，联合国机构在各种倡议和专题组中发挥主导作用，包括通过区域协调机制支持非洲联盟和非洲发展新伙伴关系。能力建设十年方案有助于改进非洲联盟与联合国系统之间的协作，并有助于使联合国为非洲机构作出的努力更加协调一致，目前正在对该方案进行审查。虽然认识到处理和平与安全问题是长期需要，但该方案的重点现在应逐渐扩大，把下述领域的社会和经济问题包括在内。

1. 预警和预防冲突

16. 各种有关会议，例如产生了《大湖区安全、稳定和发展公约》的大湖区问题国际会议，推动了区域缔造和平努力。在设立了政策和调解司政治事务部及其调解支助待命小组后，联合国就能更好地与非洲调解机构协同努力，促进建设和平。

17. 任命了更多调解人，他们有效地介入正在发生或已在进行的各种冲突(有时候得到非洲联盟和区域经济共同体的协助)，在诸如布隆迪、科特迪瓦、几内亚、肯尼亚、马达加斯加和苏丹等地对建设和平产生了积极影响。设立智者小组是根据1998年报告中的要求：指定特别协调人，防止出现协调人过多且任务重叠的情况。

18. 在区域一级，各区域经济共同体逐渐建立了自己的预警和预防冲突系统，包括同非洲组织机构合作的长老理事会和智者理事。经济共同体加强了它们在预警、冲突局势监测和防备方面的能力，以便有效地实施减轻影响机制。1999年西非国家经济共同体(西非经共体)通过了《关于冲突预防、管理、解决、维持和平与安全机制的议定书》，2001年通过了《民主与善政议定书》。西非经共体和东非

共同体在布隆迪、几内亚、几内亚比绍和尼日尔开展了几次调解行动。南部非洲发展共同体通过其政治、防御和安全机构在马达加斯加发挥中心作用，政府间发展管理局建立了一整套跨越边境机制，处理武装牧民集团问题和跨越边界的冲突。例如通过由欧洲联盟提供经费的非洲和平融资机制，区域经济共同体还成为非洲参与国际社会的支柱。

19. 2002年，安全理事会设立了联合国西非办事处(西非办)，以有助于联合国通过预防外交和机构间合作等方式为预防冲突作出更重要的贡献，以及应对区域一级正在出现的各种挑战，例如非法小武器扩散或毒品贩运。政治事务部开始在大湖区和南部非洲发展共同体建立了其政治存在。这一创新性做法有利于改进各种区域行为体的协调，成为与非洲利益攸关方协作制定全面的非洲预防冲突战略的一部分。我吁请会员国支持我关于在非洲其他区域建立联合国政治存在的举措，以便进一步支助区域预防冲突、一体化和建设和平的努力。

2. 制止非法小武器和轻武器扩散

20. 小武器和轻武器的过量囤积及非法贸易造成的灾难性后果促使越来越多的非洲国家、裁军事务厅等联合国机构和实体及非政府组织制定旨在制止非法小武器扩散的各种措施。西非经共体《关于小武器和轻武器、其弹药及其他相关材料的公约》于2009年11月生效。东非共同体和南部非洲发展共同体分别于2000年和2001年通过了类似议定书。2010年4月30日，联合国中部非洲安全问题常设咨询委员会通过了《中部非洲控制小武器和轻武器、其弹药、零件和可用于制造、维修或组装此类武器的部件的公约》(“金沙萨公约”)。在非洲大陆一级，1999年非洲统一组织谴责小武器的非法扩散和贩运。自那时以来，非洲联盟开始努力协调非洲的各种举措，目前正在制定全非洲战略。此外，许多非洲国家根据联合国和非洲联盟的方案制定了国家行动计划，以处理政府库存的合法武器和弹药流失这一日益严重的问题。

21. 安全理事会在若干专题辩论中讨论了这个问题。最近一次是2009年3月19日关于非法武器贩运对中非区域和平与安全的影响的会议，会议是根据我设法从概念上确定这个问题的一份报告(S/2008/258)进行的。2001年，各国通过了《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》，其中载有改进国家立法和控制措施的步骤，特别注意区域执行情况。2005年通过了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》，我吁请各国批准或加入该议定书，并采取控制犯罪措施，执行适当的规范性条款。针对没有关于武器转让的规范性框架的问题，大会决定于2012年召开一次联合国武器贸易条约会议(见第64/48号决议)。我呼吁会员国支持缔结一项有力的武器贸易条约。

3. 维持和平

22. 1998 年报告对国际行为体不愿意为在非洲开展的行动提供足够的政治和财政资源表示关切。自那时以来，维持和平行动急剧增加，目前的 16 个维和行动中有 7 个部署在非洲。当前的参与程度是在考验安全理事会和大会解决非洲境内武装冲突所造成后果的决心，并验证它们是否愿意批准这方面所需资源。这还反映了非洲机构日益坚定地实施其影响力，这表现在西非经共体参与解决西非冲突以及非洲联盟参与解决达尔富尔问题。同样，埃塞俄比亚、莫桑比克和南非在布隆迪的参与为国际社会的更广泛参与铺平了道路。

23. 非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)凸显了各方决心在联合国和非洲区域在维持和平责任方面仔细地找到一种尽管脆弱的平衡，以及在安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会之间建立战略关系。达尔富尔混合行动体现了非洲维持和平的一种机制，使国际社会能够向区域行为体和机构补充资源。非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)支助办事处支助索马里境内的非洲联盟部队向非索特派团提供一揽子后勤能力支助方案。联合国还通过设在亚的斯亚贝巴的现有联合国规划小组提供专门技术知识，支持非洲联盟委员会管理、规划和部署非索特派团。这些安排满足了当前的需要，但不能取代非洲的长期维持和平能力。目前正在部署非洲待命部队，这是非洲联盟获得必要能力以全面履行其根据《组织法》承担的义务的一个关键要素。**要减少对外部支助的依赖，非洲需获得应对该大陆各种安全挑战的能力，国际社会对建立非洲和平与安全框架的支持、特别是对非洲待命部队的支持至关重要。**

24. 我为审议支持维和行动的方式而任命的非洲联盟-联合国小组的报告(A/63/666-S/2008/813)和我随后关于支助经联合国授权的非洲联盟维和行动的报告(A/64/359-S/2009/470)都确认，秘书处和非洲联盟委员会之间建立一个结构更完善的协调机制，对于联合国和非洲联盟之间的有效伙伴关系至关重要。为此，正在执行若干举措，包括建立了非洲联盟/联合国和平与安全联合特别工作组，以及通过设立联合国驻非洲联盟办事处加强联合国在亚的斯亚贝巴的和平与安全存在。

25. 非洲联盟-联合国小组还审查了提供可预见和可持续的资金以支持非洲联盟维和行动这一需要。在简化捐助者提供资金安排方面取得了一些进展。**我欢迎非洲联盟决定增加对非洲联盟和平基金的经常预算拨款。**这些举措以及目前为协助非洲联盟建立其规划、管理、部署和清理结束维和特派团而提供的支助是获得有关资源支助非洲联盟维和部署的关键的第一步。

4. 人道主义援助

26. 尽管自 1998 年以来非洲的国内冲突相对减少了，但在中非共和国、乍得、刚果民主共和国、非洲之角、索马里、苏丹和萨赫勒区域仍普遍存在着人道主义

危机。自然灾害更加严重、水和能源匮乏、粮食价格高居不下、人口增长和城市化以及最近的全球金融危机，导致对人道主义援助的需求大量增加，包括非洲各国政府在这方面的需求。不安全、基础设施差、官僚机构的延误以及各种季节条件，继续阻碍向受影响的社区提供援助。

27. 迫切需要审议人道主义伙伴接触受影响群体受到限制所产生的后果。这要求所有利益攸关方，包括冲突各方，遵守国际人道主义法和尊重人权，协助提供人道主义援助和保护。筹集资源和及时提供充足的资源，是协调有效的人道主义应对措施的关键的第一步。

28. 各区域组织和会员国为加强地方、国家和区域的防备和应急能力提供了更多的支助。联合国通过人道主义事务协调厅继续支助非洲联盟和西非经共体加强其区域应灾能力。西非经共体正在为西非建立区域人道主义物品储存，培训自己的应急小组以及扩大其救济筹资机制。在萨赫勒，各国正在利用经济援助应对长期缺乏粮食保障和儿童营养不良问题，以支助长期发展努力。

29. 1998 年报告呼吁制定协调一致的提供援助机制，更好地理顺人道主义和发展战略的顺序，以便促进从冲突向经济复苏和重建过渡。过去十年中，非洲的国际人道主义援助协调有了重大改进，包括创建了集群方式，通过人道主义事务协调员办公室加强了领导作用，以及采用更有效的筹资机制和工具，从而改进了机构间协调、援助的提供和对受影响人群的保护。联合国及其伙伴通过人道协调厅和诸如联合呼吁和中央应急基金等机制扩大了全球人道主义援助呼吁的范围。仍需要作出更大努力，以切实缩小人道主义援助与发展之间的差距。应通过制定人道主义框架等方式，支持非洲联盟努力协调和展开人道主义行动。这将包括在解决难民和其他被迫流离失所者的问题时，促进非洲联盟各种和平支助活动、人道主义活动及冲突后恢复活动与合作之间的协作。

30. 自 1990 年代以来虽然双边和多边捐助者扩大了用于人道主义目的的预算，但每年的联合国人道主义援助呼吁往往都未能达到其目标，特别是在早日复原倡议方面。对于那些国际上不再十分引人关注的长期人道主义危机，尤其如此。在筹集各种资源支助早日复原方案方面，所面临的一个严峻挑战仍然是，要与主流发展方案编制争夺所需资源。联合国系统将确保有计划地把早日复原举措列为优先事项，将其纳入紧急人道主义筹资机制和资源筹集倡议，并成为这些机制和倡议的主要内容。

5. 冲突后重建及建设和平

31. 1998 年报告载有一项重要的建议，即设立一个冲突后建设和平机构，帮助各国结束冲突，转向发展。2001 年，经济及社会理事会设立了一个冲突后非洲国家问题特设咨询小组，下设关于几内亚比绍(2002 年)和布隆迪(2003 年)的各一个附属小组。在根据 2005 年世界首脑会议成果设立了联合国建设和平委员会后，

把这两个国家转至建设和平委员会的议程。建设和平委员会同其各国别组合、联合国建设和平综合办事处及建设和平基金协作，是把和平议程同发展议程联系起来的一个重要机制。建设和平委员会帮助协调布隆迪、中非共和国、几内亚比绍和塞拉利昂境内的各种倡议、行为体和资源，从而有助于国际社会注意到那些否则只能获得很有限的国际参与的国家。建设和平基金还向我已宣布为合格的以下其他八个国家提供资金：科摩罗、科特迪瓦、刚果民主共和国、几内亚、肯尼亚、利比里亚、索马里和苏丹。

32. 通过设立其建设和平机构、政治特派团和综合建设和平办公室，联合国能够更好地在国家一级与有关机构协作。经验表明，要成功地建设和平，就需要长期参与、具有更大的灵活性以及继续试行国家一级的各种合作模式，以确保资金、战略和建设和平委员会的国家组合都符合每一个冲突后局势的具体独特需要。

33. 若干其他联合国机构继续在其各自任务范围内促进建设和平。几个联合国系统倡议的目的是加强建设和平方面的政策一致性。这些倡议包括综合特派团规划进程、建设和平联系小组、以及区域协调机制的和平与安全组，它们支持非洲联盟制定 2006 年通过的冲突后国家重建与发展政策。世界银行、联合国开发计划署(开发署)和联合国毒品和犯罪问题办事处继续协助冲突后恢复和重建，包括改革国家机构、实现民主治理以及巩固法制。同样，国际劳工组织努力加强国家促进社会对话和三方关系的能力。联合国儿童基金会一直在帮助重建基本社会服务，包括通过加强刚结束冲突的各国的教育和保健制度。2009 年 11 月在日内瓦发动的联合国冲突后创造就业、创造收入和重返社会政策的目的是提高和尽可能扩大联合国各机构向冲突后国家提供的就业和重返社会支助的影响、连贯性和效率。联合国体育促进发展与和平办事处促进把体育作为支助在冲突后局势中建设和平进程的一个工具，全球契约则促进联合国与商业界之间的合作——“商业与和平”方案，该方案鼓励和支持商业界为冲突后重建作出贡献。

34. **冲突后建设和平优先事项的重点必须是促进扶贫增长，确保人们能获得基本服务，加速具有社会包容性、公正和可持续的发展。**这些事项必须由受影响的社区作主和领导，有当地机构和社区组织(特别是私营部门、民间社会、妇女和儿童)的全面参与。为了填补在从冲突过渡到恢复方面的资金缺口，有必要解决会员国作出的政治承诺同实际支付的承付资金脱节的问题。

35. 有效地解决冲突后局势中，有罪不罚和不公正的问题仍然是一个重大挑战。能否实现和平往往取决于治愈过去创伤的能力，以及恢复对国家伸张正义和保护公民的能力的信任和信心。在这方面做得比较好的国家，例如南非，目前正在稳定地巩固其民主制度。联合国民主基金支持加强民间社会的声音、促进人权以及鼓励所有群体参与民主进程。

36. 解除武装、复员和重返社会努力在非洲建设和平取得成功方面发挥了作用。作为维和行动的一部分，解除武装、复员和重返社会方案是稳定与安全的先决条件，加强了那些设法解决军事化社区和群体问题的脆弱国家。如果武装群体复员和重返社会的工作不力，就可能使冲突死灰复燃，因此必须确保整个进程的成功。除了刚果民主共和国东部冲突仍在继续外，捐助者对解除武装、复员和重返社会方案的投资(例如 2002 年世界银行大湖区复员和重返社会多国方案)有助于重建社会纽带，为发展奠定了基础。仍在为确保与武装集团有联系的儿童和青年复员而继续努力，包括武装冲突各方按照安全理事会在第 1539(2004)、1612(2005)和 1882(2009)号决定中关于释放儿童士兵的呼吁，制定了行动计划。这个进程需要得到持续支持和采用社区驱动方式。我要求陷于冲突的各会员国为加强和维持这一进程创造有利环境。

37. 在更广泛的治理议程内，为确保恪守民主原则及有效地保护公民权利和社会秩序，在冲突后进行安全部门改革，这是国家的主要责任，是冲突后建设和平的基石。非洲联盟通过了安全部门改革政策框架，作为非洲和平与安全框架和非洲联盟冲突后重建和发展框架的一部分。西非经共体根据在其预防冲突框架下拟订了安全部门改革模式。安哥拉、埃及、尼日利亚、南非和坦桑尼亚联合共和国向其他非洲国家的安全部门改革提供支助。联合国支助安全部门改革的行动要取得成功，就必须以国家自主权原则为基础。联合国行为体必须协调和维持向安全部门改革提供的协助、考虑到安全部门改革进程区域方面的各种问题、并决心进行长期部署。

6. 制裁

38. 在过去十年中，安全理事会更多地使用定向制裁，例如武器禁运、旅行禁令和财产冻结，是针对那些对威胁或破坏国际和平与安全负有责任者。在安哥拉、科特迪瓦、刚果民主共和国、利比里亚、塞拉利昂、索马里和苏丹采用了这些措施。安理会还设立了各种专家组，其中一些专家组得到联合国维和行动的支持，它们监测和执行定向制裁，并就如何提高其成效以及如何减轻其人道主义和社会经济影响提出建议。安全理事会和会员国实施了这些建议，获得不同程度的成功。并通过设立禁运问题小组或在相关的维和行动中设立协调人来尽可能加强与专家组的合作。

39. 会员国在有效实施定向制裁方面遇到困难往往是由于缺乏政治意愿、在当地缺乏实施制裁的能力，或二者兼而有之。联合国将协助会员国加强其实施定向制裁制度的能力。非洲联盟和西非经共体等非洲区域组织对定向制裁的兴趣使这方面出现了新的机遇。应鼓励私营部门更广泛地认识到安全理事会制裁制度的各种参数。

B. 促进经济增长和社会发展

40. 自 1998 年以来，我们关于社会和经济发展的理解和观点扩大了很多，把经济增长和社会经济发展与稳定、社会发展、社会公正和人权联系在一起。迅速的社会经济转变对于在实现千年发展目标方面取得进展非常重要，因为只有在和平与稳定的环境中才能实现这些目标。然而 1998 年报告中的建议没有考虑到这种全面的做法，而是象下文所述的那样，分别讨论每一个方面。社会经济发展战略的全面性对于我们应对挑战和在今后创造各种机会至关重要(见下文第三节)。

1. 治理

41. 自 1990 年代末期以来，非洲在建立民主治理、鼓励多元化、加强议会和民间社会的作用方面取得了重要进展，从而确保政府更加负责。虽然并非所有国家都赞成这些原则，但在这些原则已经扎根的国家它们使政府更加顺应民意，能更好地提供公共物资、促进安全以及制定减轻贫穷和减少不平等的政策。具有代表性的当选政府还要求其公民通过缴税和履行公民义务等方式承担起更大的责任。一些国家政府鼓励民间社会参与，并进行经济改革，加强市场和促进公私伙伴关系，以确保提供更好的服务。

42. 在几个国家，开放政治空间使国家的决策进程有了更丰富的内容。在其他国家，需要鼓励和支持增强政府、民间社会和私营部门内个人及其他各级领导的能力。必须在社区、地方、国家和区域各级加强领导能力。

43. 自 1990 年代以来，媒体自由化和更容易获得各种信息增强了公民的力量，使他们能更有效地参与政治进程。在诸如刚果民主共和国等少数国家，联合国维和行动的无线电广播站协助培训本国广播人员。在塞拉利昂，联合国无线电台同国家电台合并起来，形成一个新的公共广播公司。然而，总体而言，非洲新闻界继续面临许多障碍，包括遭到国家的反对以及专业和道德标准各不相同。联合国系统将支持非洲媒体从业者加强其专业技能、客观性、道德标准和专业独立性。

44. 新伙伴关系是非洲统一组织在 2001 年建立的，作为非洲经济复苏和融入全球经济的平台。新伙伴关系使非洲对自己的经济和社会政策拥有更大自主权和主导权。它提供了一种结构同进行经济体建立更牢固的伙伴关系、作出南南合作安排以及同 8 国集团更好地进行对话，从而产生了非洲伙伴关系论坛。作为新伙伴关系融入非洲联盟结构的一部分，新伙伴关系秘书处最近改为新伙伴关系规划和协调局。新伙伴关系和千年发展目标反映了 1998 年报告所强调的非洲和全球共有的优先事项。新伙伴关系体现了关于治理、经济改革、公共机构管理和资源以及人权保护的国际标准，体现了非洲国家决心进行健全的经济和社会改革，以促进发展和吸引投资，加强社会中所有成员的发言权、参与和增强其力量。

45. 截至 2010 年 6 月底，30 个国家加入了非洲同行审查机制的自愿进程，开放其国家，使评价人员能够评估其在民主、人权、新闻自由、和平与安全、经济政

策和商业环境及其他方面的业绩。审查机制进程现正处于初级阶段，只有 12 个国家完成了这一进程。在已完成审查机制的国家中，该机制促进了政府、民间社会和私营部门之间的协商，就诸如腐败和政府人员正直等过去有争议的问题展开对话。例如，审查机制 2006 年关于肯尼亚的国家报告提出了所有政治和经济问题，这些问题导致了 2008 年的选举后暴力。不过即使目前结构的非洲同行审查机制也是一个非常有用的分析工具。

46. 旨在改进治理的非洲举措，例如 2004 年非洲联盟建立的泛非议会，仍然只是一个咨询机构，每年举行两次会议，没有实际立法权力。应赋予泛非议会权力，使其能够执行其任务，尤其是在以下领域：促进和平、安全和稳定；推动切实执行非洲联盟的各项政策和目标；在非洲促进人权和民主原则；以及鼓励善政、透明度和问责制。**我要求会员国支持泛非议会执行这些任务，尤其是关于非洲和平、安全与稳定的任务。**议员们在把这一区域行动方案纳入其国家行动计划方面可发挥重要作用。

2. 选举进程和立宪

47. 过去十年中，非洲很多地方都出现了通过民主选举和立宪公民投票实现和平转移政权的文化，这是使治理合法化的主要途径。然而，这些成就受到了各种因素的威胁：脆弱的民主机构、司法系统和政党；妇女代表权不足；公民身份问题；新闻界享有的自由有限；以及有争议的和暴力的选举增加。与选举相关的暴力的根源通常包括国家机构脆弱或不健全、缺乏适当的分享权力安排、经济不平等、深刻的社会分歧以及政治暴力历史。在多样化的非洲背景下，确保政治包容性和公平分配经济及政治利益和责任的制度和选举制度日益获得支持。这些制度可有助于减轻前殖民地国家遗留的赢者通吃的制度(这可能导致排斥少数派)所产生的相互竞争的紧张气氛。

48. 2007 年，非洲联盟通过了《非洲民主、选举和治理宪章》，以应对其中一些挑战。至今只有 4 个国家批准了该宪章。其他文书包括 2004 年南部非洲发展共同体《关于民主选举的原则和准则》，2002 年《关于民主、政治、经济和法人治理的新伙伴关系宣言》和 2001 年西非经共体《关于民主和善治的议定书》。国内民间观察员(他们的重要性和影响与日俱增)和国际观察员在评估选举行为时，这些义务、原则和承诺成为他们工作的基础。

49. 要减少出现有争议和暴力选举进程的可能性，就必须解决根源问题，确保具备某些选举进程关键要素，从而能够减少与选举有关的暴力，这些要素包括对选举机构的广泛信任和信心；确保政治竞争者能够公平竞争的空间；准确的选民登记进程；透明度，尤其是选举结果的透明度；以及公正和迅速地解决争端的制度。“赢者通吃”的现象与若干国家的冲突有关。这一事实充分说明必须在选举后各方按比例有其代表，分享政治利益。**我吁请会员国、非洲政府间组织和选举利益攸关方同联合国一道解决根源问题和能够减少选举暴力可能性的选举进程问题。**

50. 其他令人担忧的问题包括，最近在一些国家出现了以违宪手段实现政权更迭的现象，致使民主体制脆弱，出现社会经济、伦理和种族方面的不平等。幸好，在各区域和整个非洲作出了努力找到阻止这种趋势的有效解决办法。尤其重要的是，非洲联盟大会于 2010 年通过了关于防止以违宪手段实现政权更迭以及加强非洲联盟管理此种局势的能力的决定(Assembly/AU/4(XVI))，使大会有权中止有关国家参加非洲联盟机构，以及对该国进行制裁和采取其他措施。这项决定凸显了非洲联盟要改进非洲大陆的治理、法制和立宪的决心。

3. 行政机构的成效

51. 治理领域广泛的改革还提高了行政机构的效率和能力。中央银行等金融和财政机构在经济管理方面日益独立，并努力增加透明度和减少腐败。2001 年《非洲公共服务宪章》和 2009 年《非洲联盟防止和打击腐败行径公约》都载有旨在建立整个非洲公共管理的专业和道德共同标准的条款。

52. 在非洲腐败现象仍然是一个严重问题。这种现象普遍存在，使公共资源管理变得困难，并阻碍进行生产性投资和提供服务，被列为许多国家冲突的主要根源之一。至今，41 个非洲国家已签署或批准了 2005 年《联合国反腐败公约》；不过很少有国家给予其负责反腐败的国家机构真正权力和提供足够资源。虽然已取得了一些进展，但还有许多工作要做，包括适当地审核公共开支情况，以便在公共和私营部门有效地打击腐败行径。会员国应坚定地使预防和实施战略实现体制化。

4. 经济发展

53. 过去十年中非洲经济有了很大改进，2000 年至 2007 年期间年平均增长率为 4.6%，主要是因为进行了国内经济和结构改革、商品价格高以及外部提供援助。自 1998 年以来，许多非洲国家都进行了重要改革以吸引外国直接投资，特别是在使商业环境更具竞争性方面。私人资金流动不再只局限于一两个国家，在 2007 年剧增至 530 亿美元，第一次超过了外国援助。加速改革使宏观经济更加稳定、促进增长并增强了各国抵御外来冲击的韧性。最近非洲国家在世界银行理事会的投票权增加，是对非洲经济业绩的承认，有可能使非洲在全球一级有更大的发言权。

54. 虽然非洲的金融情况有所好转，但在经济设施方面仍有很大差距，迫切需要在运输和能源方面进行大量投资，以促进工业增长和解决在许多非洲国家仍然是两位数的失业率问题。现正在重新评价 1998 年的经济模式，非洲政府和捐助界更多地注意进行适当的管理而不是放松管理，以及促进农业、贸易和生产性投资。

5. 贸易

55. 由于非洲国家参与多边贸易系统的程度不高,1998 年报告建议更多地进入发达市场、使非洲出口多样化以及把多哈发展回合下的全球公平贸易制度纳入贸易谈判。今天,这些建议大多数仍然未得到落实,主要是因为多哈回合谈判的结束推迟。然而,当前的全球金融危机也没有促使发达国家普遍掀起保护主义措施浪潮。

56. 与新兴经济体的关系不断变化和南南合作不断扩大,对非洲贸易伙伴产生重大影响。日益增加的南南贸易以及新兴经济体在非洲大陆的政治和经济存在,使非洲根据团结原则有机会不仅使其贸易多样化,并且在获得技术援助、外来资金和技术方面也多样化。南南伙伴关系融资机制是发展中国家管理知识和相互间交流知识的一个很好例子。

57. 尽管有了这些机会,非洲在全球贸易中仍然处于边缘地位,平均占世界进口额的 3.2%和世界出口额的 3%,虽然新兴经济体对自然资源的需求增加了。有必要重新讨论全球贸易制度中普遍存在的不公平现象,尤其是某些经济实力强的国家提供补贴,使非洲出口国处于不利地位。利用包括动植物卫生检疫措施在内的技术障碍也阻碍非洲的出口增长和发展。在这方面,贸易援助举措逐步有利于非洲能够利用现有的和今后潜在的贸易机会。然而,非洲国家获得的贸易援助与获得大量援助的国家的援助总额相比非常小。如果向最不发达国家和低收入国家提供更多的贸易援助资金,将进一步加强此种举措对非洲的作用。把贸易列为国家发展计划的主要内容,并促进进行贸易支助机构的能力建设,将确保向非洲提供的支助的可持续性。需更多地注意贸易便利措施,包括海关和港口改革以及减少运输费用。

58. 除了增加有意义的市场准入关,还需解决供方的各种制约因素,以使非洲国家能够利用各种贸易机会。第一个主要的障碍是缺乏多样性,许多国家都集中于少数初级商品,非洲各经济体相互竞争。非洲各国的经济必须更多地注重以工业化和其经济多样性为基础的区域贸易,而不是偏重其价格往往波动很大的初级产品。我促请或是自动取消、或是通过加速结束多哈回合消除对非洲国家出口产品的关税,并制定适当的发展条款。各主要贸易国应考虑作出必要安排,确保通过农业和非农业市场准入方式,尽早结束早该完成的多哈回合。

6. 区域一体化

59. 非洲致力于实现经济一体化的目标,在现有的区域经济共同体结构的基础上建立了非洲经济共同体。区域经济一体化进程和非洲国家间贸易是可持续发展的关键,将促进支离破碎的经济体的转型和扩大市场,对于加强非洲在国际一级的竞争力至关重要。然而各国之间运输联系不佳和许多其他制约因素阻碍了贸易的扩大。非洲国家间贸易额仍然很低,2007 年占非洲商品贸易总额的 9.5%。

60. 非洲经济共同体将需要具有坚定的政治意愿，筹集资源和对基础设施进行投资，并促进消除贸易以及物资、服务和人员交流方面的障碍。2008年，非洲联盟同各区域经济共同体签署了谅解备忘录，确定了进行合作的领域。然而，必须更明确地确定非洲联盟同各区域经济共同体各自应分担的责任。

61. 2008年东部和南部非洲共同市场、南部非洲发展共同体和东非共同体之间关于最终设立一个单一的自由贸易区以及各组织合并的谅解备忘录加强了非洲联盟加速一体化的目标。该谅解备忘录还是非洲联盟精简区域经济共同体以减少工作重复的目标的一部分。

62. 各区域经济共同体在完成其核心任务方面面临严重的能力问题。尽管非洲联盟战略计划(2009-2012年)的成功执行主要依靠各区域经济共同体和成员国执行该计划，但非洲联盟和区域经济共同体尚未实现充分合作。开发署、世界银行、国际贸易中心和政治事务部及其他机构，已在积极致力于加强区域结构和泛非机构。联合国系统将在执行非洲联盟战略计划、新伙伴关系和十年能力建设方案方面加强和精简与区域经济共同体的合作。

7. 援助、外债和国际援助

63. 非洲国家就各种全球问题谋求内部一致，多边捐助者努力让非洲为国际决策提供投入，从而各种努力就能更好地相互协调，并相互问责。联合国《千年发展宣言》、发展筹资问题国际会议的《蒙特雷共识》、《巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》以及其他国际商定的发展议程在非洲产生了重要作用。8国集团制定了一项《非洲行动计划》，建立以非洲同行审查机制为指导的伙伴关系，通过非洲伙伴关系论坛支助非洲发展，布雷顿森林机构拟订了旨在取消若干国家债务负担的几项举措。

64. 在2005年6月于大不列颠及北爱尔兰格伦伊格尔斯举行的八国首脑会议后，根据重债穷国倡议免除了18个国家共达400亿美元的债务。其中14个国家在非洲，债务免除使这些国家能够把用来偿债的资源专用于为保健、教育和基础设施方案提供资金。2007年官方发展援助总额为390亿美元，2008年增加至440亿美元。然而，2008年全球经济危机开始，使发达国家受到预算压力，而没有履行其援助承诺。我注意到，在重债穷国倡议和多边债务减免倡议下取得的进步使一些非洲国家有了更大的财政空间。然而，仍然令人感到关切的是，一些非洲国家在找到其外债问题的持久解决办法方面仍面临严重困难，可能对其实现千年发展目标的能力产生不利影响。我呼吁继续努力实现长期债务可持续性，并呼吁发展伙伴履行其承诺。

65. 还有必要在此承诺提高发展援助的成效，包括自主决策、目标一致、协调实施、管理成果和相互问责等基本原则，并重新评估不利于发展的贸易、农业和其他政策的影响。发展援助战略应包括增加最广义的贸易援助，包括财政和技术援

助、外国直接投资及纳入生产性价值链。应进一步使联合国发展援助框架与新伙伴关系和非洲联盟的优先事项一致，各国和国际的减贫和发展资源筹集战略应有助于实现非洲联盟的优先目标。我呼吁为增强援助成效继续进行对话，包括已承诺执行《巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》的各国和各组织全面执行这两项文书。

66. 大会第六十三届会议在第 63/1 号决议中通过了关于非洲发展需要的一项政治宣言。根据这项决议，我将向大会第六十五届会议提交一份报告，是关于采用一种改进的监测机制来调查充分和及时履行非洲和国际社会作出的各种承诺的实施情况。捐助者关于增加官方发展援助的承诺未得到全面履行，成为阻碍实现千年发展目标的因素之一。然而，事实证明，一些国家即使在全球经济危机情况下也可能履行官方发展援助承诺。现在是履行向非洲作出的保证和许诺的时候了。

8. 应对公共卫生方面的挑战

67. 近几年来，联合国实体、会员国和非传统捐助者向卫生部门提供的资金和给予的政治注意迅速增加，非洲国家元首和政府首脑在 2001 年通过的《关于艾滋病毒/艾滋病、结核病和其他有关传染病的阿布贾宣言》中承诺，将把卫生预算每年增加 15%。全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金自 2001 年成立以来，向非洲输送了 330 亿美元的赠款，非洲国家应对卫生挑战的自主权也加强了。然而，艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾及其他慢性疾病仍然夺走了很多人的生命，使许多非洲人不能够发挥其潜力。2009 年，180 万 15 岁以下的非洲儿童携带艾滋病毒。毒品滥用以及注射毒品使用者间的艾滋病毒/艾滋病高风险已成为一个令人关切的严重问题。

68. 公共卫生成就包括消灭了河盲症和麻风，以及很好地控制了小儿麻痹症、麦地那龙线虫病和麻疹的传播。然而，训练有素的保健人员、设备和设施仍然严重短缺，对研究的投资也很有限，这些继续阻碍人们为防治各种流行病和在 2015 年前实现千年发展目标的卫生目标作出的努力。几乎所有孕产妇死亡和至少三分之二的儿童死亡是可避免的。非洲有少数国家在减少儿童死亡率和改进孕产妇健康方面有进步，而整个撒哈拉以南非洲在实现千年发展目标 4 和 5 方面则远远落在后面。实现关于获得生殖保健供应品及改进水和卫生设施的目标，仍然很困难。为支助 2007-2015 年非洲卫生战略，与卫生相关的各种全球倡议和伙伴关系必须协调一致，以便加强卫生系统，查明在覆盖面方面的空白和护理质量，以及解决各种关键的瓶颈障碍。

C. 促进人权

69. 人权已成为非洲治理和民主议程的核心。《非洲联盟组织法》坚定地承诺将根据《非洲人权和人民权利宪章》促进和保护人权。《组织法》载有两性平等、尊重民主原则、发展、善治以及促进社会公正以确保经济均衡发展的原则。

70. 51 个非洲国家已签署或批准了《经济、社会、文化权利国际公约》，现在整个非洲大陆都是《公民及政治权利国际公约》缔约方，不过尚有待普遍批准和全面执行所有国际人权文书。所有非洲国家都已批准了《非洲人权和人民权利宪章》，而且自 1998 年通过了设立非洲人权和人民权利法院的议定书以来，48 个国家已签署了该议定书。2004 年，在最终建立非洲司法和人权法院后，非洲联盟决定把非洲人权和人民权利法院并入该法院。2008 年通过了设立合并后的非洲司法和人权法院的议定书，有待非洲联盟成员国的签署和批准。在次区域一级，西非经共体法院、东非共同体法院和南部非洲发展共同体法庭都具体处理有关人权的案件。

71. 同样重要的是，设立了卢旺达问题国际刑事法庭和塞拉利昂问题特别法庭。这些国际努力促使于 2002 年设立了国际刑事法院，标志着新的问责制时代的诞生。30 个非洲国家加入了《罗马规约》。中非共和国、刚果民主共和国和乌干达都是《罗马规约》缔约国，并将本国领土上出现的局势提交国际刑事法院，而达尔富尔局势是由安全理事会提交该法院。2010 年 3 月，国际刑事法院检察官开始对肯尼亚局势自行展开调查。**我鼓励各国与国际刑事法院充分合作，履行其根据互补原则负有的义务，并鼓励那些尚未批准《罗马规约》的国家批准该规约。**

72. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)极大地增加了其在非洲的存在，设立了 23 个外地办事处，协助各国政府努力打击有罪不罚现象和歧视行为、保护受害者的权利、处理不平等问题以及加强作为非洲境内许多维和特派团和建设和平特派团具有的司法和人权职能。在全球一级，人权理事会的普遍定期审查提供了一个机会在人权理事会、各国政府、联合国和其他组织之间进行对话，讨论创建必要的框架、资源和做法以便，在某个国家推动和保护人权的问题。

73. 然而仍然存在着令人严重关切的事项。在一些国家，执法机构卷入侵犯人权事件，法律、司法和代表机构软弱无力，使有罪不罚现象更加严重。国家不能或不愿确保人权受到保护、缺乏警察、法院和监狱系统资源以及确保人权的机构、司法不健全、司法进程受到政治影响以及公共服务的腐败等现象，都对法律和司法程序的合法性构成威胁，剥夺了人民获得法律补救措施的权利。歧视和继续存在的¹不平等(包括对少数人群体和弱势群体的不平等)、国家大规模侵犯人权行为、缺乏获得公共物资和服务的平等机会、基于性别的暴力以及对妇女和女孩的歧视，这些做法继续使非洲新的政治和社会愿景面临挑战。**我呼吁会员国加强促进和保护人权的机制，确保对侵犯人权的行为追究责任以及保护人权维护者。**

74. 今后十年中非洲人权体系将如何演变，很大程度上取决于非洲人权倡导者的勇气和决心，并取决于非洲联盟和区域组织的意愿以及各非洲国家是否能够履行其义务，包括对人权机构的运作提供足够的财政资源和人力资源。民间社会在公民权利和人权事务上正在发出更响亮的声音，新型媒体即将出现也产生了积极影响。将向于 2011 年 1 月举行的非洲联盟首脑会议提交《非洲人权战略》，不断地

支持编写该《战略》，是人权高专办对实施非洲联盟《十年能力建设方案》的人权方面作出的一个重要贡献。

1. 武装冲突局势中保护平民

75. 长期以来，安全理事会把保护平民问题作为专题事项进行辩论，于 1999 年通过了关于这个问题的第一项决议第 1265(1999)号决议和其他 6 项决议，以确保武装冲突所有各方遵守和恪守国际人道主义法和人权法。自 1999 年以来，安全理事会越来越多地授权其维和行动保护平民，并在其关于使用现有能力和资源的决定中多次重申必须把保护活动列为优先事项。人道主义行为体还加紧其活动，以加强对平民的保护，包括同冲突各方接触，促使他们尊重国际人道主义法，以及允许人道主义车队和人员不受阻碍地及时接触弱势人群。非洲联盟在布隆迪、达尔富尔和索马里的维和行动也越来越多地参与保护平民。

76. 不幸的是，在许多武装冲突中平民的状况恶化了。平民，尤其是妇女、儿童和社区中最脆弱的人，被有意当作目标，受到虐待，或被冲突交战各方(包括国家安全组织人员)利用。不遵守国际人道主义法和人权法以及犯下罪行的人可以逍遥法外，这些仍然是我们面临的主要挑战。

77. 联合国决心确保陷于冲突中的平民的权利受到保护。在我关于履行保护责任的报告(A/63/677)中，我重申应把预防作为重点，要求采用兼顾各方利益和非常仔细的方式，加强各种区域安排。虽然这个问题继续引起争议，但必须继续进行对话，在已有成绩的基础上再接再厉，确定未来的标杆，以消除往往使本组织无法尽早或尽可能有效地开展行动的自满情绪和麻木不仁态度。

2. 受武装冲突影响的儿童

78. 格拉萨·马谢尔 1996 年关于武装冲突对儿童影响的报告中说，在战争中儿童应享有的所有权利都受到侵犯，只要世界容忍这种情况，我们每一个人就都在协同犯罪。根据这份报告，我于 1996 年任命了我的第一个儿童与武装冲突问题特别报告员。今天冲突中的国家和非国家当事方都继续严重侵犯儿童权利，尽管已经制定了保护儿童的全面、有力的规范性框架。

79. 已将关于儿童和武装冲突的问题坚定地列入安全理事会议程。安理会在其第 1612(2005)号决议中决定设立了一个专门处理这个问题的儿童与武装冲突问题工作组，审查秘书长年度专题报告中所列的令人关注的局势一些报告。安理会还呼吁招募和使用儿童的冲突各方参加与联合国的行动计划，立即释放这些儿童，让他们重返社会，并呼吁建立一个监测和报告严重侵犯儿童权益情况的系统。安全理事会第 1882(2009)号决议还提出把性暴力及杀害和致残儿童作为把武装冲突各方列入秘书长关于这个问题的年度报告附件的触发行为。

80. 《儿童权利公约》(1989年)及其关于儿童卷入武装冲突问题、买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书(2000年)、1999年《非洲儿童权利与福利宪章》、《巴黎原则》(2007年)和安全理事会关于儿童与武装冲突问题的7项决议(包括第1612(2005)号和第1882(2009)号决议),反映了全球更加关注有意侵害儿童的问题。然而,在执行和监测这些政策方面仍然存在着差距。非洲各国政府正在这些领域发挥主导作用。在2010年的《恩贾梅纳宣言》中,喀麦隆、中非共和国、乍得、尼日尔、尼日利亚和苏丹都保证停止在武装冲突中使用儿童,并计划地通过各种具体行动释放儿童和让儿童重返社会。我呼吁所有利益攸关方继续努力应对这些挑战。

3. 难民、境内流离失所者和无国籍人士

81. 非洲境内有大量的由于冲突或其他原因而流离失所的人,需要联合国和非洲联盟机构采取日益协调一致的行动来解决须保护这些人的问题。自2000年以来,大会通过了关于“向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助”的决议,以确保继续支持为流离失所者找到持久解决办法。2005年,联合国难民事务高级专员办事处(难民署)在十年能力建设方案框架内开始了加强保护能力项目,以促进各国关于保护问题的应对措施,并一直同非洲联盟合作,以加强其反应和规划能力。

82. 过去十年中,撒哈拉以南非洲的难民人数从2000年的340万下降至2010年1月的210万。然而,在为这些难民找到解决办法方面仍然面临种种挑战,这些难民中大多数人已长期在外流亡。在各种人员混杂的移徙人流中查明和保护难民,是又一个困难问题。难民和移徙者在一个区域内流动,而不仅是离开非洲。2009年,南非接受新的避难申请约为22万份,远远超过了世界上任何其他国家。

83. 虽然非洲大陆的难民人数呈下降趋势,但其境内流离失所者却高达1160万,超过世界流离失所者总人数的40%。由于在2006年开始采用机构间集群做法,在保护和援助境内流离失所者方面已取得很大进展,但还有更多的工作要做。2009年10月通过了非洲联盟《关于保护和援助非洲境内流离失所者的公约》(《坎帕拉公约》),至2010年6月底28个非洲国家签署了该公约,一个国家批准了该公约,这是一个非常令人鼓舞的事态发展。该公约呼吁各国政府认识到其境内流离失所者有着各种具体的脆弱性,必须向其提供支助。我鼓励非洲联盟所有成员国作为一个优先事项签署和批准《坎帕拉公约》,并支持实施非洲联盟负责被迫流离失所事项的各国部长关于保护和援助难民、回返者和境内流离失所者的建议。

84. 国际社会已开始认识到另处理非洲境内无国籍人士的问题,这是一个重要的保护问题,在建设和平努力中这可能成为一个破坏稳定的因素。由于无国籍人士通常不进行登记或没有合法地位,要量化这个问题的范围比确定其他人范围更加困难,不过难民署及其伙伴正在采取措施解决这个问题。

4. 消除一切形式歧视和暴力侵害妇女的行为

85. 除了两个国家外，所有非洲国家都已批准或加入了《消除对妇女一切形式歧视公约》和《非洲人权和人民权利宪章》关于非洲妇女权利的议定书。《南部非洲发展共同体男女平等与发展宣言》及其 1998 年《关于预防和消除对妇女和儿童的暴力行为的增编》和西亚经社会 2005 年的《两性平等政策》都是为了解决两性不平等和妇女赋权问题。虽然在减少量刑不平方面取得了一些进展，但基于性别的歧视在非洲大多数地区仍然存在，反映在资源差异、政治意愿和对妇女的文化态度上。

86. 长期贫穷、世代相传的暴力和虐待行为循环、无法控制和不能获得生殖保健服务、教育或就业，继续阻碍提高妇女地位。估计受艾滋病毒和艾滋病感染的 2 500 万非洲人中将近 58% 是妇女和女孩。安全理事会尽管在其第 1325 (2000) 号决议确认妇女在预防和解决冲突中及作为和平推动者发挥了重要作用，妇女却继续被排斥在和平进程外。目前，只有六个非洲国家实现了其国家立法机构妇女代表超过 30% 这一目标。具有这个指数的四个主要国家(安哥拉、莫桑比克、卢旺达和南非)的一个共同特点是，它们都已脱离了冲突或内战。这表明我们可能在非洲大陆把处理冲突问题转变为注重发展的各种机遇。

87. 在达尔富尔、刚果民主共和国东部和乌干达北部的冲突中，有计划的蓄意强奸以及暴力侵害妇女和儿童已变为进行报复、实施社会控制或进行集体惩罚的工具。安全理事会在其第 1820 (2008) 号、第 1888 (2009) 号和第 1889 (2009) 号决议确认普遍把暴力作为冲突工具使用这一事实。我已要求联合国在对基于性别的暴力以及对妇女和女孩的性别歧视进行干预方面加强其工作和提高这些干预措施的成效，任命了我关于武装冲突中性暴力问题的特别代表。

88. 两性平等问题是联合国任务的核心问题。除非妇女成为和平与安全、发展和人权进程的一个组成部分，平等地参与这些进程，否则这些进程就无法实施，不能取得成功。非洲联盟宣布 2010-2020 年为非洲妇女十年。2010 年 7 月 2 日，大会决定建立一个联合国促进两性平等和妇女赋权实体，以通过在所有各级加强一致性和协调，解决实施工作支离破碎的问题。我呼吁国际社会和非洲会员国在国家一级加强“联合国妇女”的能力，使其能够切实支持执行非洲自己作出的关于两性平等和赋予妇女权利的承诺。

三. 应对挑战和利用各种新出现的机会

89. 1998 年报告是基于非洲对自己的各种问题已有解决办法这一假定。今天，我们看到非洲国家和组织解决自己的困难及利用非洲各种机会的能力和自信心都增强了。非洲在前进。

90. 现在必须确保联合国在非洲的参与符合非洲的需要和愿景。有必要在大会就所提出的一些问题进行全面的辩论，以便指导联合国今后几年在非洲的工作。

91. 非洲和平与发展的希望将取决于非洲国家有效发挥其作用的力量。还必须考虑到各种全球威胁和事态发展，因为 21 世纪出现了新的跨国挑战。人口迁移、金融危机和地理政治变化，这些使政治和经济决策的轴心从北方转向南方，从西方转向东方，将对非洲与国际社会的接触、对联合国在非洲大陆的努力的性质产生影响。非洲确实正在调集自己的力量应对诸如例如气候变化等今后各种挑战，并在努力实现自己的议程。

A. 冲突起因

1. 社会排斥、贫穷和腐败

92. 国家间冲突减少了，但代之以各国内部规模较小、激烈程度较低的战争和冲突，引发这些战争和冲突的原因是社会中很大一部分人被蓄意排斥在政治治理机构之外，不能获得重要的经济资产和例如教育和保健等社会服务。非洲面临的挑战包括，管理其多样性和解决根深蒂固的排斥做法，这种做法导致难以解决的各种棘手问题，包括公民地位和身份、基于性别的冲突及族裔间冲突和宗教间冲突、以及有针对性地是对某些族裔、宗教或社会群体实行隔离政策。

93. 那些机构脆弱而又存在着严重不平的国家以及穷国或面临经济崩溃的国家，发生武装冲突的危险更大。例如获得教育等人类发展的其他构成部分中的不平等，也会增加这种风险。随着社会不平的现象的加剧，脆弱国家的社会紧张气氛可能在地方、国家和区域各级挑起冲突。

94. 政治从属关系、身份政治和腐败也对社会和谐构成威胁，使很多人边缘化，或限制他们参加决策进程，这可能加剧政府与其公民之间的隔阂。来自其他政府和私营商业公司的外部影响在给冲突火上浇油或使冲突长期持续方面起到了一定作用。国际恐怖主义也构成新的风险。非洲通过了一项反恐怖主义区域公约，并在阿尔及尔建立了一个区域中心，即非洲反恐怖主义中心，帮助动员集体行动应对这种威胁。

2. 武装集团

95. 武装冲突已变得更加多变，更不容易确定。虽然大多数国家都不再参与国家间战争，但有些国家中发生了一个或更多的涉及非国家行为体的冲突。这对平民构成新的威胁，并往往有未经训练的战斗人员或武装集团故意伤害妇女和儿童，包括把性暴力和基于性别的暴力作为战争武器使用。这些集团有各种各样的动机，从政治复仇到纯粹的经济剥削以及为了一时的贪婪，例如控制非法贸易路线，在有些情况下受到国际有组织犯罪的控制。由于没有可以支配其部队或支持者的对话人，难以同他们进行谈判。即使在达成了和平解决办法的情况下，也经常在

签订协定后发生暴力行为，协定难以执行，因为其领导人对部队的管辖权可能有限。

3. 有组织犯罪

96. 国际有组织犯罪、人口贩运和非法毒品贩运是和平与安全面临的主要威胁。各种非法活动可能成为这些集团筹集资金的来源，它们能够威胁到国家政治和民主体制，在区域一级和全球一级对各国的稳定与安全构成威胁。面临恢复和建设和平挑战而其法制机构又软弱无力、并有着漫长的管治不严的边境线的国家，是犯罪集团控制的非法活动猖獗的沃土。这些集团的活动开始威胁到一些非洲国家的民主进程及其国家机构的健全。

4. 争夺自然资源的冲突

97. 自然资源和冲突之间的联系已有详实记录，但现在更加排外的种族和区域族裔主张现在更加剧了这种冲突。在萨赫勒或非洲之角，争夺资源的战争扩大，部分是因为荒漠化和牧场不断缩小。土地所有权仍然是可能造成紧张局势的一个主要领域。许多阶层的人无法合法拥有财产，很多妇女和儿童在男性户主去世后要求获得其土地权方面困难重重。土地使用权和保有权可能有助于使受流离失所影响地区的局势稳定，就难民和境内流离失所者而言，尤其如此。争夺稀少的自然资源引起的动乱跨越了国界。木材砍伐和(或)矿产的生产、贸易以及其开采所产生的收益的分配尤其在推动政治冲突中起了重要作用。每当对非洲的政治冲突进行评价时，都必须系统地考虑到自然资源(包括土地使用权和保有权、水、生物多样性和原材料以及开发自然资源产生的收益的分配)的作用。

5. 城市贫民区域和迅速城市化问题

98. 有史以来第一次非洲城市地区的人口超过了农村地区。预计在 2030 年非洲将有 7.42 亿人居住在城市中，其中 60% 的人将生活在过分拥挤、不卫生和贫穷的环境中。城市地区的难民和境内流离失所者的返回使迅速城市化问题更加严重，而国家和地方当局对无规化的城市发展没有做好准备，不能够提供各种基本服务，包括住房、用水和公共卫生以及安保和社会安全网。须紧急应对在城市规划、住房发展和提供服务需要方面的挑战。联合国人类住区规划署在危机局势中展开活动，解决人道主义住房和保护方面的需要，同时创造回返和重返社会以及和平与安全的条件。在这些情况下，预防灾害和保护平民将与冲突后和灾后人道主义应对措施同样重要。难民署在其 2009 年 9 月关于保护难民和解决城市地区问题的政策中，确认必须从保护难民的角度针对这种日益扩大的现象采取相应措施。

6. 海上安全

99. 非洲的海上安全问题基本上一直受到忽略，然而出现了诸如以下新形式的威胁，这成为今后非洲安全结构中的一个主要问题：东非和几内亚海湾的海盗、西

非的毒品贩卖和人口贩运、以及国际行为体只顾眼前利益在非洲进行掠夺式捕鱼。打击海盗行为是各国际组织、各国政府和航运业的一个优先事项。联合国、欧洲联盟、国际海事组织和联合国药物管制和预防犯罪办事处携手合作，对付非洲之角附近海域日益严重的海盗行为，包括威胁人道主义航运的行为。其方法包括加强参与起诉海盗行为的东非各国警察、检察官、法院和监狱的能力。非洲各国在加强能够保护非洲沿海和维持沿海治安的军事和海上能力方面面临严峻挑战。需要持续地注意这个问题，例如鼓励建立联合海上巡逻、加强区域打击海盗网络的基础设施、或制定加强海上安全的区域和国际战略。

B. 应对冲突

100. 在今后几十年中，一些国家和地区的持续疲弱将构成巨大的战略挑战，非洲联盟、联合国和国际社会在了解如何处理这些脆弱国家的问题。

101. 由于 20 世纪的和平与安全机构同 21 世纪的安全现实之间的差距在扩大，目前的战略思考必须侧重于结束关于和平努力的短期稳定观点，以便注重维持和平与建设和平的长期发展及社会经济方面。过去十年中，安全理事会极大地扩大其议程，考虑到可能威胁国际和平与安全的新的因素。在这种更广的安全概念内，下一代的安全挑战将需要更多地强调危机管理、灾难风险减少战略、加强和平行动中的文职部分以及加强法制。在战略一级，将有必要更好地循序展开安全、治理和发展工作，尤其是从建设和平的角度进行这些工作，与新的伙伴建立联系。

102. 可能扩大和巩固基于同非洲国家和机构建立伙伴关系这一原则的新的合作机制。确保非洲联盟有效地完成其任务首先是非洲国家的责任。我呼吁国际社会根据非洲联盟和新伙伴关系的优先事项，尤其是根据非洲联盟和新伙伴关系 2010-2015 年非洲行动计划和非洲联盟 2009-2012 年战略计划中所列的优先事项，向非洲主导的各项战略提供支助。

1. 加强国家

103. 对国家的权威和合法性的信任至关重要。而这种信任又取决于国家的执行能力以及具有政治和社会合法性的传统来源。今天，各国正在尝试不同的治理模式，以探索哪个模式能最好地满足其国民的和平与发展需要。

104. 我们有时候对机构建设抱有不切实际的期望，应认识到可能要几代人才能创造一个正常能运作的国家。必须确定各种干预措施所需的时间，扭转脆弱的国家改革程序负担过重的倾向，以确保机构改革本身不会成为冲突根源。同有关国家的对话至关重要，有助于确定哪些领域和改革可以进行得更快一些，哪些不应走得更快。一些国家处于民主演变的不同阶段，我们必须接受这个事实，认识到冲突改变了我们所依据的假设。

105. 可通过支持在国家以下各级建立治理系统来加强国家对其公民的责任。如果得到适当的政策和法律框架与资源的支助，地方当局将能推动社区参与地方发展进程、加强社会和谐以及促进地方冲突解决机制。为了应对非洲面临的各种困难，国际社会，特别是非洲，应把加强国家(包括地方政府)的能力作为优先事项。

2. 预防和管理冲突

106. 预防武装冲突是联合国任务的重要组成部分。由于行为体和环境发生了变化，我们必须更灵活地对待预防冲突和解决冲突的问题。有条理的预防冲突战略必将把财政、贸易和经济政策同管理冲突的政治工具联系起来。

107. 要加强预防文化，就需要资源。应建立适当的财务机制协助脆弱或弱势国家加强国家机构，以通过治理、社会和经济支助方案增强其预防冲突的能力。

108. 由于在区域一级和次区域一级出现了能力更强的调解行为体，包括妇女团体，我们必须重新评估和调整我们自己的方式和参与，包括通过诸如加强国家和民间社会组织的调解能力等国家和平基础设施。调解工作必须由国家和地方利益攸关方主导，得到联合国系统和其他伙伴各自给予的、但有针对性的协助。作为联合国支助国家建设的一部分，开发署国家建设项目一直在协助预防选举暴力、同政府和民间社会组织一道，在选举前、选举期间和选举后加强进行对话、预防冲突和管理冲突的能力。这种方式在加纳和莱索托产生了积极影响，应为加强国家和地方的具体预防冲突能力提供重要指导。

109. 由于地方冲突增加，需要采取迅速和有效的应对措施。在成功地预防、调解和解决冲突、以及在应对次区域的非传统安全威胁方面，非洲次区域组织往往比全球机构处于更有利地位。在联合国机构系统(例如开发署)和非洲联盟的支助下，各区域经济共同体能够在防止地方冲突扩大方面最早采取应对行动。我呼吁联合国系统和其他伙伴支持非洲联盟和各区域经济委员会在非洲和平与安全构架和非洲联盟能力建设十年方案的框架内，在预防冲突和进行调解方面展开合作。

3. 应对有组织犯罪

110. 要应对犯罪组织的活动，就需要一个国家及其邻国采取协调一致行动，尤其是在边界管理方面。由于大多数与冲突有关的文书都是为了解决国家问题，有必要建立跨国机制来对付有组织犯罪，以及在建设和平和维持和平战略中加强法治。联合国毒品和犯罪问题办事处/维持和平行动部/政治事务部/西非办/国际刑警组织的西非海岸联合行动方案支助西非经共体的打击毒品和犯罪行动计划的主要行动，是有效的区域处理方式的一个例子。为了切实应跨国有组织犯罪构成的威胁和辅助现有的各种举措，我将考虑以何种方式加强维持和平行动特派团对付有组织犯罪的能力。

111. 过去 40 年中非洲非法外流的资金超过了 15 亿美元，其中大多数是通过一个地下全球金融系统和洗钱方式流入西方金融机构。改进和批准反腐败框架以加强司法机构，对付与扩大的毒品和其他非法商品的贩运，以及帮助非洲国家收复通过犯罪活动流失的资产，或防止人口贩运，这些是必须予以进一步注意的领域。会员国还应考虑采取预防政策、惩治犯罪行为、加强国际司法合作(尤其是在税务方面)以及建立任何其他必要的适当机制以确保切实执行各项国际和区域文书。我呼吁会员国、非洲联盟和各区域经济共同体批准或加入并执行联合国和非洲联盟反恐主义、腐败、毒品贩运和跨国犯罪(包括非法贩运武器和诸如矿产和木材等原料)的所有文书。

4. 维持和平挑战

112. 维持和平面临严峻挑战，缺乏成功完成其任务所需的资源，在一些开展维持和平行动的国家，很少得到地方领导人的政治支持。维和人员的资源有限，同时要在无法无天的环境中对抗武装集团，其保护平民(包括妇女和儿童)的作用尤其艰巨。在其境内有维和行动的一些国家表示希望缩小这些行动的军事和安全构成部分。建议减少联合国部队的义务和缩减现有的特派团，部分是因为一些维持和平进程尚未取得持久和平，或不能适应新的环境。

113. 2010 年 5 月 25 日安全理事会通过表决决定结束联合国在中非共和国和乍得的维持和平特派团(中乍特派团)(见第 1923(2010)号决议)。安理会还决定自 2010 年 7 月 1 日起把联刚特派团改为联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)，这样在特派团的文职部分能同政府一道巩固至今已取得的成果(见第 1925(2010)号决议)。这些事态发展对我们如何理解和进行非洲的维和行动有着深刻影响。虽然根据国际法各国政府对平民的安全和保护负有首要责任，但我仍然感到关切的是，联合国部队的撤离将使刚果民主共和国和乍得的平民面临更多的暴力和欺凌威胁，不利于向前中乍特派团活动地区的 430 000 人提供援助。联合国、非洲联盟和国际伙伴必须参与一项集体辩论，讨论如何在非洲国家和机构日益确认自己的责任和愿意接管维持和平、缔造和平及其保护其领土内平民的责任的情况下，更好地为和平事业服务。

C. 促进社会经济发展和社会公正

114. 公平分配资源和收入仍然是许多非洲国家面临的一个重要挑战。过去十年中，经济成果并没有自动惠及民众，弱势群体的需要并非总能得到满足。大多数非洲国家缺乏有效的社会安全网。虽然事实证明非洲的复原力高于预期，但最近的全球危机对于减贫和实现其他千年发展目标来说，是一个重大挫折。现在是时候了，应再次注重结束贫穷、促进可持续发展和实现千年发展目标，实现这些目标应通过关注两性平等、注重维护各种权利的发展方式，考虑到触发各种冲突的社会和政治因素以及非洲关于社会一体化和综合社会战略的共同立场。非洲大陆在促进社会经济发展方面的需要突显了编写非洲千年发展目标指导小组建议的

重要性，这些建议于 2008 年 7 月获得非洲联盟的批准，涵盖各种关键领域，例如农业和粮食保障、教育、卫生、基础设施和贸易便利及国家统计制度等。指导小组促进各国政府、发展伙伴和其他利益攸关方把实现千年发展目标作为国家发展战略的核心。

115. 我们必须把国家能力建设作为我们在非洲的所有工作的中心。这种努力的一部分必须是，在制定和执行发展和减贫战略时顾及各种各样的群体，增强弱势群体和处于边缘地位的群体的力量。我们还必须与再次进行关于建设国家的经济基础问题，非洲各国将继续面对这些问题。

116. 2004 年非洲联盟通过的《在非洲促进就业和减轻贫穷的瓦加杜古宣言》明确地把创造就业机会作为可持续减贫的经济和社会政策的主要目标，以便改进非洲人的生活条件。对经济基础设施的投资以及对中小企业的支助，尤其是在关键的农业部门的支助，将使非洲丰富的自然资源的当地价值得到提高，并使私营部门能够实现发展。同商业界、非洲公司以及在非洲营运的外国公司更密切地协作，对于确保经济增长至关重要。我呼吁非洲国家通过加速执行为本国公民制定的就业和体面工作方案，加快执行关于促进就业和减轻贫穷的《瓦加杜古行动计划》的步伐。

1. 青年就业和教育

117. 估计非洲 10 亿人中的 60% 是 25 岁以下的年轻人。这对经济增长、社会和谐与政治稳定都有影响。必须把年轻人视为能够为经济、社会和政治发展作出贡献的一种资产，国际青年年强调了这一点，其目标是推动青年全面和有效地参与社会的所有方面。然而，没有工作希望和没有机会的城市青年有可能被民兵和武装集团征募。城市严重过分拥挤和衰败、贫穷和失业增加、家庭和社区破裂、疾病、儿童和青年人遭受剥削、跨国贩运和犯罪使非洲城市中青年人面临的各种风险的严重程度和范围大幅增加。联合国和非洲应制定有关战略，使年轻人融入发展、管理冲突和治理的主流，特别注意针对处于边缘地位的弱势青年、校外青年和境内流离失所青年的教育方案、就业技能以及技术和职业教育。获得免费初级教育不仅是一种人权，还是一个发展问题，千年发展目标的目标 2 要求普及初级教育。题为《达喀尔行动框架：全民教育：履行我们的共同承诺》的 2000 年倡议把教育列为国际发展议程上的重要事项。联合国教育、科学及文化组织非洲方案中的“基本教育”是针对在获得全面、免费和优质义务初级教育方面的要求。联合国系统必须切实把旨在增强年轻人力量和创造必要条件使年轻人能够全面参与社会所有方面的政策和方案列为主要工作，并予以实施。

2. 农业和粮食保障

118. 据估计非洲有两亿人营养不良。缺乏粮食保障情况加剧的部分原因是人口增长、对水的控制欠佳、使用土地受到限制、疾病对牲畜和作物的影响、供应、

运输和储存情况不良、商品投机、冲突和气候变化等。投资不足是非洲农业部门不发达的核心问题。用于农业、林业和渔业的官方发展援助所占份额从 1980 年的 19% 将至目前的 5%，只有很少非洲国家将其国家预算的 10% 以上用于农业。我们必须对区域和全球市场上诸如不断增长的粮食需求等最迫切的需要、并且对长期发展可以经受外部冲击、同时尽可能减少农业对森林的影响的可持续粮食体系采取全面的处理方式。农业在促进有广泛基础的可持续增长和减少就业方面也发挥关键作用。我鼓励非洲国家和国际社会对小农，特别是妇女农民，进行投资，促进执行非洲农业发展综合方案，该方案包括为饥饿穷人建立安全网以及采取直接干预措施改善营养状况。在脆弱的环境中设计适当的安全网至关重要。需要每年投资 250 亿美元，以支助各国编制自己的农业发展综合方案条约。

3. 移徙及适应气候变化和促进增长

119. 气候变化不仅对于长期发展、并且对于安全和人权方面都是一个挑战。预计气候变化对非洲的影响将尤其严重，使弱势群体，特别是妇女、土著人民和农村穷人，进一步边缘化。大规模的移徙和流离失所(尤其是在治理受到挑战的情况下)和人口继续增长是又一个风险，因为它限制人们获得食物和水。然而，气候变化也给创造工作机会，以及给围绕着环境、经济和社会发展实现协同增效和创新带来了机遇，必须将其纳入增长、就业和消除贫穷战略。

120. 非洲需要更多的和价格更低的可持续能源，以促进其发展。须提供资金和技术，以确保根据气候变化和移徙情况采用各种备选方案满足这种需要。我呼吁国际伙伴加紧提供财政、技术和能力建设援助，使非洲国家能够通过加强公私伙伴关系以及实施有效的适应和减轻影响战略(包括加强获取可再生能源和提高能效)及其他方式，应对气候变化挑战。

4. 汇款和散居国外人员

121. 汇款是许多非洲家庭最重要的家庭收入来源，在非洲超过官方发展援助 6 个点。60% 的收款人是妇女。然而，汇款手续费用高，限制了汇款成为非洲发展替代来源的潜力。我呼吁私营部门和政府共同努力，促使降低汇款手续费。

122. 把移徙视为促进发展的一种工具还是一种比较新的有争议的观点。非洲各国政府和机构必须把移徙政策纳入其发展战略，以加强汇款的作用并有效地筹集和利用散居国外人员的资源来推动发展和实现千年发展目标，并鼓励散居国外人员积极参与自己国家的发展。各区域经济共同体应考虑促进移民融入社会和重返社会，以及促进区域间劳动力流动，作为区域经济一体化和合作议程的一部分。

5. 改进数据、统计和信息技术

123. 统计对于协助制定、执行和监测发展计划和战略至关重要，进行可靠的人口普查是治理和提供服务所必需的，也是监测发展成果以及在实现千年发展目标

和新伙伴关系目标方面取得进展所必需的。我呼吁所有利益攸关方，特别是非洲联盟委员会和非洲开发银行加强其同联合国系统的合作，更加努力支持在整个非洲大陆加强统计能力。这对于协助非洲联盟监测和评价自己的方案和各伙伴资助的方案以评估其作用和确保这些方案符合各自的优先事项，也是极其重要的。

124. 信息和通信技术能极大地协助促进非洲的发展和社会和谐。我呼吁所有国家履行其关于向非洲转让技术的承诺，与非洲国家进行更多的技术合作。

四. 调动资源和伙伴

125. 非洲联盟于 2008 年 7 月通过的非洲千年发展目标指导小组的建议明确表示，执行工作对于在非洲大陆实现千年发展目标方面取得显著进展至关重要，同时强调必须解决非洲执行工作方面的差距。非洲千年发展目标指导小组通过工作组广泛研究了弥补执行工作差距的问题。该小组还广泛关注调动专家和资源以便在非洲切实落实千年发展目标。该小组提议制订一项全面的一揽子执行行动要点计划，包括：(a) 把这些建议和非洲联盟的其他倡议作为促进非洲千年发展目标行动计划的基础；(b) 设立一个非洲区域工作组，其工作重点主要是在国家和区域两级落实千年发展目标；(c) 对国家发展战略中未为其拨出经费的千年发展目标制订健全的宏观经济和部门投资计划，以便通过全球和国家两级的圆桌会议讨论来筹集资源。我将采取主动行动，促使非洲千年发展目标非洲指导小组的成员和联合国系统支持非洲联盟推广一揽子全面执行计划，以便加快千年发展目标在非洲取得的进展。

126. 各国的落实能力在很大程度上取决于其调集国家资源以及对预算编制进程拥有更大自主权的能力。一些国家进行了改革，从而能够扩大其征税基础，增加税收。需要作出改进的其他领域是管理自然资源税收以及找到加强汇款促进发展的作用的方式。若能更好地调集国内资源，就可减少国家过分依赖捐助者支助而不能有效控制其国家预算的风险。

127. 为筹集资源，还必须建立一个行动联盟，除传统捐助者外，该联盟还包括非洲新战略伙伴、民间社会、慈善组织、私营部门、媒体、区域和次区域结构及散居海外的其他非洲人。各国政府日益注意建立公私伙伴关系，以改进基础设施网络和加强提供服务工作。联合国伙伴关系办公室和全球契约在非洲的 23 个地方网络已鼓励建立了若干公私伙伴关系和进行对社会负责的投资，注重非洲的发展需要，并同非洲联盟一道促使私营部门和各基金会领导人推动多边利益攸关方伙伴关系。还必须确保新伙伴的做法和优先事项适当地与国家评估和优先事项一致，并符合国际商定的标准和准则。

128. 自 1998 年以来，民间社会的影响力大幅增加。然而，一个主要的难题仍然是：国内资源调集和国外筹资面临困难，往往使人们产生非洲民间组织受外部

影响驱动的印象。新的捐助者，包括私营基金会，能调集大量经济资源，在地方一级支持国家和地方政策。我将促使联合国系统制定和执行有效战略，以促进建立和加强国家和国际民间社会伙伴关系，尤其是在冲突后国家建立此种关系。

129. 出现了一些新的行为体，例如巴西、中国、印度和土耳其，在扩大非洲机遇和资源方面发挥重要作用。这些行为体提供新的投资来源，特别是在不断扩大的南南合作和三边合作进程内提供。然而，这并没有减少传统捐助者履行其承诺的责任。非洲国家同新兴经济体结成联盟，推动联合国改革，尤其是恢复联合国大会的活力和扩大安全理事会。

130. 非洲参与诸如 8 国集团和 20 国集团等全球机构，使各种全球会议都讨论非洲经济议程。虽然这种参与有助于减少对非洲边缘化的担忧，但非洲在新的全球治理机构中的作用是否将加强其在全球事务中的集体声音，以及有选择地邀请是否可能实际分化非洲的立场，还有待观察。

五. 与非洲新的接触

131. 非洲的领导能力和政治意愿、社会进步、持续经济增长和治理改革正在慢慢地改变着今天世界上对非洲的看法。虽然不应该低估非洲的暴力冲突和贫困的影响，但必须以一种新的方式同非洲接触，承认非洲正在迅速变化。我们必须帮助非洲向前进，协助改变关于非洲的讨论，确认国家和区域义务，并讨论各种机遇和各种挑战，同时承认在非洲存在着多种不同的现实。

132. 现在需要的不是再次作出承诺，而是有效履行已作出的承诺，考虑到不断改变的环境以及非洲各国政府和机构作为有效的伙伴履行其义务的能力业已加强这一事实。联合国系统必须看到自己的局限性。我们必须评估自己的比较优势，建立适当的伙伴关系，以加强区域组织作为和平、救济和发展活动的主要行为体的能力，支持国家和地方机构在其人民享有稳定、工作机会和安全方面发挥的作用。

133. 冲突的根源和触发因素是多重的和相互关联的，不能孤立地处理其中任何一个。因此，必须创建一个共同战略框架，以便就哪些事项应优先处理以及哪些领域最可能产生多重效果达成共识。这应包括更加系统地了解武装冲突的政治经济，尤其是那些与自然资源相关的暴力和基于社会和性别因素的暴力。我们必须确保联合国系统内有足够的力量，能够通过参与处理国家政治治理事项在国家一级编制注重冲突问题的方案。拟订关于预防冲突和武装暴力的可衡量的目标，将为把安全主题纳入 2015 年后可能采取的千年发展目标后续行动提供了机会。

134. 注重人、发展和社会问题的安全政策认识到促进和平与发展的所有努力最终都有赖于国家能够为民众的生计提供最基本条件。联合国干预行动要向前发展，就需要同时关注和平、人道主义需要和发展问题，并采取更加有条理的方式，

更好地把参与人道主义、发展、经济、社会和人权议程的国内和国际伙伴结合在一起。

135. 联合国同非洲各国政府和各机构合作，可发挥重要作用。我们必须具有灵活性、创新性、协调一致以及顺应非洲及其人民的需要、优先事项和愿景。这就需要在实地切实执行有关方案，从以下各方面汲取经验教训：最近旨在加强联合国凝聚力的国家一级协调安排、“一个联合国”倡议试点国家、同非洲区域组织的伙伴关系、联合国发展集团强化非洲结构和次区域协调机制。

136. 今天迅速变化的环境促使联合国重新评估过去几十年来的许多假设。现在比以往任何时候都更需要抵制短期思维。我们在非洲的参与必须具有预见性，符合非洲人民的观点、愿景和期望。现在是时候了，应重新审查我们各种战略的成效、评估目前各项政策的影响以及查明那些在筹集资源以应对仍然存在的挑战和利用各种新的机遇方面发挥关键作用的行为体和机制。我将通过由我的非洲问题特别顾问担任主席的非洲问题机构间工作队使联合国系统参与这方面的工作，反思联合国系统对本报告提出的许多问题的处理方式，并同相关伙伴展开进一步协商。