



大会

安全理事会

第六十六届会议

第六十六年

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 65/278 号决议提交的。大会第六十五届会议在通过这项决议之前，审议了 2010 年 7 月 20 日秘书长的报告(A/65/152-S/2010/526)，其中审查 1998 年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)所载建议的执行情况。

本报告对过去一年非洲大陆的主要事态发展进行评估，并审查了联合国系统在审查报告中确定的关键优先领域的执行情况。根据第 65/278 号决议提出的就新出现的挑战制定政策建议的任务，报告深入分析了非洲的两个最紧迫问题，即“青年、教育与就业”和“冲突与自然资源”，并提出了具体且实际的建议。

* A/66/150。



一. 引言

1. 按照安全理事会的要求，我的前任在 1998 年对非洲境内冲突起因及促进持久和平与可持续发展进行了一次全面的分析。时任秘书长分发了一份报告，提议采取一整套切实可行的措施，以大幅缓和非洲国家内部和国家间的政治紧张气氛和暴力局面，建设持久和平，促进社会经济和政治发展(A/52/871-S/1998/318)。

2. 大会第 63/304 号决议请我提交一份报告，说明最初报告所载建议以及 1998 年以来作出的承诺、采取的行动、取得的进展和汲取的经验教训的审查结果。由于与会会员国、非洲联盟和非洲各区域经济共同体、民间社会组织、布雷顿森林机构以及通过由非洲特别顾问办公室协调的机构间非洲问题工作队与联合国系统的广泛协商，我分发了一份审查报告，提出关于联合国继续援助非洲的各种建议和提议(A/65/152-S/2010/526)。

二. 一年来的回顾

3. 我在审查报告中强调，有必要改变关于非洲的讨论，集中注意机遇并承认非洲大陆存在的各种现实情况。今天，世界对非洲刮目相看，是从希望和敬佩非洲正在取得的进展的角度来看非洲的。

4. 虽然人们仍可以感到全球危机的影响，但非洲去年实现了强劲经济增长和社会发展指数改善，特别是在健康和领域。2011 年 1 月南苏丹和平举行独立公民投票、南非成功举办国际足球协会联合会(国际足联)世界杯赛、肯尼亚通过新宪法、几内亚和尼日尔从军人统治过渡到民主文官统治、埃及和突尼斯发生由人民推动的变革，都有助于改变对非洲大陆的旧观念。各新兴经济体在非洲大陆越来越多的参与以及非洲的快速变革，正在迅速改变非洲领导人运作的政策空间。事实上，非洲已成为全球在政治和经济层次上发生的稳步转变的缩影，并在迫使我们重新思考我们的许多运作方式。

5. 尽管取得了这些进展，非洲一些地区依然存在武装冲突、脆弱性、破坏法治和长期贫穷等挑战，而且妇女和儿童首当其冲。暴力示威和恐怖袭击的威胁越来越大，围绕选举进程出现的问题未得到解决，以及无人对多样性进行管理，都继续给非洲及其国际社会合作伙伴带来战略性挑战。人权继续遭到侵犯，冲突期间平民遭到蓄意杀害、残害、性攻击和剥削，而妇女和儿童受到的影响特别严重。

6. 北非以及最近撒哈拉以南非洲发生的一些反抗引发了持续暴力，并在阿拉伯利比亚民众国遽变成广泛暴力行为，自冲突开始以来，有 650 000 余人离开本国。安全理事第 1970(2011)号决议决定将阿拉伯利比亚民众国局势交由国际刑事法庭处理，并对该国实行了军火禁运，对某些政府官员实行了旅行禁令和资产冻结。违宪政权更迭和选举后暴力仍然是一个令人严重关切的问题。在科特迪瓦，瓦塔

拉总统 2011 年 5 月 6 日在宪政当局主持下正式宣誓就职，政治僵局最终得到解决。

7. 尽管成功进行了独立公民投票，但是，非洲最新成立的国家由于持续不断的暴力而面临不稳定威胁。1 月以来，苏丹人民解放军(苏丹解放军)与反叛部队之间在琼莱州、上尼罗州和联合州的冲突造成数百人死亡，数千人流离失所。叛乱领导人不断招募的报告和苏丹解放军部队在这些地区增兵的报告将在今后几个月带来安全和政治挑战。2011 年 6 月，苏丹解放军在阿卜耶伊与北方部队发生冲突，100 000 多人为躲避战火而逃离。针对这种情况，安全理事会在 6 月 27 日，通过第 1990(2011)号决议，建立了联合国阿卜耶伊临时安全部队。在邻近的南科尔多凡州，6 月 5 日开始的战斗继续导致许多平民死亡，成千上万人流离失所，使联合国工作人员直接受到威胁。在非洲联盟调解人的协助下，苏丹政府和苏丹人民解放运动于 2011 年 6 月 28 日在亚的斯亚贝巴签署《关于青尼罗州和南科尔多凡州政治和安全安排的框架协议协定》。7 月 8 日，安全理事会第 1996(2011)号决议建立了联合国南苏丹共和国特派团(联南苏丹特派团)，以协助新成立的南苏丹巩固境内和平。截至 2011 年 6 月，联合国和合作伙伴苏丹工作计划获得资金 7.31 亿美元，占要求提供的 17 亿美元资金的 43%。

8. 国际海洋局报告称，2010 年，索马里沿海海盗暴力袭击次数增多，49 只船被劫持，1 016 名船员被劫为人质。据称索马里海盗活动延伸到印度洋。在索马里境内，长期冲突继续给区域稳定造成威胁。约有 190 万索马里人在境内流离失所，240 万人(或每三个索马里人中有一人)需要人道主义援助。2011 年 6 月 9 日，安全理事会欢迎《坎帕拉协定》的签署。

9. 据《2011 年非洲经济展望》指出，非洲各经济体已渡过全球危机，平均增长从 2009 年的 2.3%反弹到 2010 年的 4.7%，撒哈拉以南非洲的增长快于北非。不过，由于 2011 年食品和燃料价格飞涨，非洲赤贫人数实际增多。高失业率以及获取的能源有限，继续制约非洲大陆创造财富和就业的能力。

10. 2010 年千年发展目标首脑会议要求国际社会遵守对非洲的援助承诺。总体来说，官方发展援助付款净额从 2004 年的 299 亿美元增加到 2010 年的 480 亿美元，而发展援助委员会国家付款净额则从 194 亿美元增加到 293 亿美元。

11. 巴西、中国、印度或土耳其在非洲的新供资和投资正在从根本上改变非洲大陆与世界其他国家的经济关系。非洲与新兴经济大国之间的贸易在过去几年大幅度增长。非洲各国政府和机构把基础设施发展明确作为重中之重，以便通过与新兴经济体加强关系获益。根据非洲联盟/非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)的优先事项，目前正在大力注重帮助小农(其中许多人是妇女)，支持创造就业的中小企业，并为容易受到经济冲击的家庭提供基本服务和安全网。

12. 非洲侨汇目前每年达到约 400 亿美元，在某些情况下超过官方发展援助，对非洲许多国家的生活产生重大影响。不过，有必要降低汇款交易费，并为面向发展的投资创造机会。尽管全球经济出现衰退，2010-2011 年非洲收到的侨汇估计增长 4.5%。然而，这个比例远远低于全球危机之前。遗憾的是，阿拉伯利比亚民众国目前的动乱迫使来自萨赫勒的大批移民返回原籍国。

13. 今年，我们庆祝新伙伴关系——非洲自己的区域社会经济进步蓝图——十周年。这使我们有机会思考该方案的许多成就，并重申我们承诺支持非洲自己促进增长、发展和参与全球经济的努力。

更加重视和平与发展之间的相互联系

14. 我在审查报告中指出，当今的许多冲突往往发生在国内，触发原因可能是社会上许多人被系统地排斥在政治治理机构之外，无法获取关键的经济资产和社会服务。在存在明显的不平等、机构薄弱和无代表性、特别是众多青年人口缺乏体面工作、机会和自由的国家，发生动荡的风险越来越大。

15. 我们虽然对武装暴力的社会经济动因及其对发展的消极影响有了更好了解，但在多数情况下，我们未能相应拟定计划或适当说明这种关系。我们必须调整当前发展战略的重心，除千年发展目标外，确立一个更加有力和更加促进两性平等的社会、政治和经济议程以及更强大的体制框架，以应对相互关联的和平与发展挑战。联合国若干实体就一系列与巩固和平有关的问题，(包括保护平民和赋予妇女权)制定了指标和基准。这些工具有助于联合国行动强调支持不断执行其任务所需的手段。我将与非洲问题机构间工作队接触，制定可衡量的指标，检视我在审查报告中提出的各项建议的进展情况，以便更好地认识和平与安全之间的关系和急需注意的领域。

三. 审查报告所载建议的执行情况

16. 我的审查报告概述了一系列建议，以处理可能在非洲议程上占据主要位置、因此将需要重点注意的一些关键问题。本节概述了联合国系统在我的审查报告中确定的关键优先领域的执行情况。

A. 机构合作

17. 联合国驻非洲联盟办事处精简联合国在亚的斯亚贝巴的和平与安全存在，加强非洲联盟-联合国协调和本组织的能力，以支持非洲联盟为和平行动开展的业务和能力建设工作。2011 年 2 月 2 日，我发布了一份报告，审查了《非洲联盟十年能力建设方案》(A/65/716-S/2011/54)。我在报告中要求双方为实现方案目标加强合作，并提出一个共同的战略愿景。非洲区域协调机制建议，通过区域协调机制分组和非洲联盟机构采取一项全面的工作方案，加快方案实施。有效的政治

合作需要更好的分析能力、战略规划和两个组织之间的协调，包括在新闻和宣传方面作出更大努力。由非洲问题特别顾问办公室牵头的区域协调机制宣传和交流专题组正在就此与非洲联盟建立一个交流战略框架。

18. 各区域经济共同体与秘书处的合作也在加强，由非洲问题特别顾问办公室定期举行通报，以便与各区域经济共同体和各部厅(如裁军事务厅)交流信息，并就制定关于军火贸易条约的共同立场向若干区域共同体提供技术咨询。联合国驻非洲联盟办事处还将努力加强联合国、非洲联盟和各区域经济共同体之间的合作与协调。2010年9月，政治事务部和南部非洲发展共同体签署了一项新的合作协定。

B. 预防冲突、维持和平和管理冲突

19. 为在一个协调一致的战略框架内概述预防冲突活动采取了更多步骤，包括在2011年9月和平与安全联合工作队第三次会议上发布联合国-非洲联盟调停伙伴关系准则。联合国中非区域办事处于2010年成立，以集中注意预防性外交和与中非各国政府和组织的合作。维持和平行动部与裁军事务厅等其他部厅一道，支持非洲联盟委员会制定一项《非洲联盟安全部门改革政策框架》，旨在为非洲联盟成员国、各区域经济共同体及其合作伙伴提供一个框架，制定、审查并实施有效和负责任的安全部门改革。维持和平行动部与非洲联盟委员会共同制定了一项多年期支助方案，以协助建设实施这项政策的能力。

20. 2011年3月，联合国毒品和犯罪问题办公室和维持和平行动部签署了一项联合行动计划，在冲突和冲突后国家(包括几内亚比绍)进一步加强打击有组织犯罪和非法贩运合作。在某些情况下，在任务规定中包括打击贩运毒品，将十分有助于维持和平和稳定部队获得成功。联合国随时准备支持和平行动东道国酌情发展打击有组织犯罪和非法贩运的能力。

21. 综合特派团规划进程和综合战略框架(见A/65/669)这些机制旨在帮助协调联合国的活动，确保在维持和平行动离开后处理冲突起因的工作不间断地继续下去，并确保顺利过渡到和平建设。公众对联合国及其合作伙伴的工作的看法对于确保成功执行任务和过渡到长期稳定工作至关重要。在塞拉利昂和中非共和国，联合国维持和平电台开创性地过渡到战后公共广播电台，是联合国赞助方案在维持和平后环境中实现服务逐渐过渡的例子。

C. 冲突后建设和平与恢复

22. 建设和平委员会正在执行联合国建设和平架构审查(见A/64/868-S/2010/393,附件)就如何更加明确阐述原则、程序和行动提出的建议。2011年1月25日，组织委员会通过了一个2011年暂行行动路线图，以确保适当侧重于一组有限的优先任务，目的是加强其对议程上各国的影响。2011年2月23日，建设和平委员会决定将几内亚列入议程，首次在安全理事会没有移交的情况下，应几内亚的请求采取行动。

23. 打击非法贩运和有组织犯罪问题已作为联合西非海岸倡议的一部分，列入联合国塞拉利昂建设和平综合办事处的工作。这一工作以冲突后国家为对象，促进建设和平倡议和安全部门改革。在 2011 年将与政治事务部联合实施应对中非安全威胁的伙伴关系。

24. 我在关于妇女参与建设和平的报告(A/65/354-S/2010/466)中，提出了一项 7 点行动计划，作为让妇女参与预防冲突和社会重建的更广泛努力的一部分，确保将建设和平资金的更大部分用于支持权赋妇女和两性平等。联合国促进两性平等和增强妇女权能署(妇女署)和建设和平支助办公室将负责监测和报告本组织在实施该计划方面取得的进展。建设和平基金已承诺，到 2012 年把建设和平、权赋妇女和性别平等支出翻一番。

D. 持续经济增长和可持续发展

25. 大会第 65/280 号决议赞同第四次联合国最不发达国家问题会议通过的《伊斯坦布尔宣言》¹ 和《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》。² 该决议高度重视建设生产能力，并呼吁所有相关利益攸关方承诺执行《行动纲领》。该纲领与非洲特别有关系(在现有的 48 个最不发达国家中，有 33 个在非洲)，并且述及武装冲突与发展之间的联系。

26. 确保粮食安全和促进农村发展，仍是联合国经济增长政策的主要组成部分。国际农业发展基金(农发组织)和粮食及农业组织(粮农组织)通过农业发展注重冲突后恢复工作，并对收获后技术进行投资，以减少每年 40 亿美元的粮食损失，增进非洲大陆的粮食安全。据粮农组织称，缩小农业中的性别差距会产生很大效益，可将饥饿人数减少 12%至 17%。支持新伙伴关系的非洲农业发展综合方案，包括为饥饿穷人设立安全网以及为改善营养进行直接干预，仍极为重要。

27. 信息和通信技术在促进经济和社会变革方面显示出力量。非洲是移动电话使用增长最快的地区。然而，有必要确保这些工具为和平与发展事业服务，联合国应建立与 21 世纪的创新相适应的适当伙伴关系，以成功应对当今的挑战。例如，我已把创新列为《全球妇女和儿童健康战略》的一个优先事项。

E. 人权

28. 我们朝着建立一个全面的监测和问责架构迈出了重大步伐，以打破战时性暴力不受惩罚这种恶性循环。安全理事会第 1960(2010)号决议呼吁公布犯罪人名单，并予以制裁。我的武装冲突中性暴力问题特别代表(其办公室现已进入全面运作)已执行数次出差任务，以查证广泛和有系统强奸的指控。联合国组织刚果民主共和国稳定特派团采取了创新性办法并制定了各种机制来帮助保护该国的

¹ A/CONF. 219/L. 1。

² A/CONF. 219/3 和 Rev. 1。

平民，包括妇女和儿童。联合国系统以及妇女署(通过联合国系统)继续致力于协助各会员国实施两性平等政策，并推动妇女在和平、安全与发展所有领域的平等代表性和有效参与。

29. 人权事务高级专员办事处与政治事务部等其他部厅合作，为防卫或安全部队提供了关于保护人权和追究侵犯人权行为的能力建设培训，特别是在选举期间。

四. 新出现的挑战

30. 大会第 65/278 号决议请我与相关合作伙伴磋商，就我的审查报告中确定的问题制定政策提议。与此同时，作为一个系统，我们显然需要更好地综合我们与非洲接触的各种政策框架。在当今受资源制约的环境中，需要富有想象力的想法来确保协同作用和优先事项安排，包括大会和安全理事会在指导联合国系统和建立让联合国和其他合作伙伴参与的适当政策空间方面的领导和承诺。我呼吁大会和安全理事会通过预防和解决非洲冲突特设工作组，推动联合国系统参与执行本报告所载各项建议，并就最迫切和新出现的问题提供指导。

31. 本节着眼于对非洲政治和经济发展与稳定的影响，就处理非洲大陆两个最紧迫的问题(即“青年、教育与就业”和“冲突与自然资源”)进行深入分析，并提出务实建议。

A. 青年、教育与就业

32. 适当接受高质量教育和获取体面就业，是减少贫穷、政治稳定、和平、安全和可持续发展的一个重要组成部分。这一复杂问题需要协调和创新的对策，既处理青年教育和事业的社会经济层面，也处理青年被排斥在政治参与之外的后果。

33. 我在审查报告中呼吁，联合国把旨在增强青年力量和为青年能够充分参与社会所有方面创造必要条件的政策和方案列为主要工作，并予以实施。我还着重指出，有必要确保将与青年相关的政策适当列入冲突后建设和平战略，并加紧执行促进就业和减缓贫穷的《瓦加杜古行动计划》。

34. 据联合国秘书处经济和社会事务部人口司称，非洲约有 10 亿人口，其中 60% 在 25 岁以下。随着青年人口膨胀，有必要更多强调急需为他们提供高质量教育、技能和就业，以及为其在政治和社会方面进行有效参与和充当代表提供适当空间。在很大程度上，北非一些地区目前不满情绪的主要原因之一是，多年来经济管理不善，社会投资不足，以及青年人缺乏政治参与和体面工作的机会。

35. 这些运动不光涉及就业，也涉及正义、公平和民主。这些运动带来的局面，有可能产生更多的社会、政治和经济机会，也有可能使青年的愿望甚至更难实现。结果将在很大程度上取决于我们是否成功地回应这些期望。在协助各社区消除不

满情绪的根源时，我们必须更好地了解它们的历史、社会和政治背景，并确保各项方案适当顾及地方的关切和敏感问题。

36. 我们必须任何时候都意识到，青年可以对本国的社会发展作出巨大贡献。如果我们不承认和利用青年资产，那么不稳定、欠发达和不平等的跨代循环问题将继续存在。联合国宣布 2010 年为国际青年年(主题是对话和相互理解)，以及非洲联盟 2011 年 6 月 23 日至 7 月 1 日在赤道几内亚马拉博首脑会议上举行关于加快赋予青年可持续发展能力的辩论，表明两个组织都承认当今很少有比积极和紧急地回应青年人的愿望和梦想更紧迫。

1. 教育

37. 撒哈拉以南非洲的小学平均净入学率约为 76%，北非约为 94%。大多数非洲国家已走上到 2015 年实现普及小学教育千年发展目标的轨道。总体来讲，通过取消学费；增加公共投资和改进捐助者支助，入学率取得了进展。

38. 不过，其他方面的成就较少，主要是教育质量、毕业率、中高等教育入学率、基础教育改革、教员招聘以及技术和职业培训。撒哈拉以南非洲每年有 1 000 多万学生辍学，数百万儿童离开学校，但并没有掌握基本的识字和识数技巧。在不上学的 7 100 万青少年中，50%以上在撒哈拉以南非洲。3 000 多万非洲儿童由于经济、社会、文化或身体障碍而完全被排斥在教育之外。在许多社区，文化信念和习俗对女性受教育具有不成比例的不利影响，许多国家政策没有触及女童受教育权利的问题。除了青年妇女，残疾青年或是青年难民或移徙工人也往往被排斥在教育系统之外。

39. 据联合国教育、科学及文化组织《2010 年全民教育全球监测报告：涵盖边缘化群体》(2010 年，巴黎)指出，2008-2015 年年均筹资差距在撒哈拉以南非洲约为 65%，师生比例在乍得达到 68: 1，在埃塞俄比亚达到 65: 1。按照这些比例，非洲到 2015 年将需要 120 万名新教员。教师工资低，大量教师因艾滋病毒/艾滋病和其他疾病无法工作，难以复盖城市非正规居住区或边远地区的最弱势儿童和青年，以及缺乏学校用品，都是导致学业成绩水平低下的因素。

40. 尽管国际捐助者的参与日益增加，协作倡议增多，但拥有高等教育学位的青年人数仍然极少。在整个非洲大陆，高等教育机构入学率为 6%，女性参与低得令人沮丧，约有 40%高等教育机构教职依然空缺。

2. 就业

41. 在非洲，教育已促进缩小两性不平等差距，提高识字水平，但对失业率的影响很小。教育程度较高青年的失业率也较高，而技能较少青年的失业率则较低，因为后者必须为生存而工作。国际劳工组织(劳工组织)指出，非洲创造的就业约 90%是在非正规经济部门，1.52 亿青年工人(其中多数在撒哈拉以南非洲)生活在

贫穷家庭，日人均开支低于 1.25 美元。青年非洲人无论教育程度高低，都难以找到体面工作。

42. 在撒哈拉以南非洲，15 到 24 岁的年轻人占劳动力的 36%。据世界银行称，每年有 1 000 万青年毕业生进入就业市场。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)指出，2009 年 490 万(这一数字到 2020 年将几乎加倍，达到 960 万)名毕业生中的大多数获得社会科学、工商和法律学位，但工程、制造业、建筑业和保健等领域的高校毕业生的比例最低。教育与劳动力市场脱节日趋严重。公共服务部门人满为患，私营部门规模小，不能大量雇人，劳工需求存在障碍，求职者与潜在雇主之间存在信息差距，以及创造和发展商业机会面临阻碍，都使失业率高居不下。

43. 鉴于最近每年近 6% 的高经济增长率，非洲目前的失业状况是严重的，尽管不同区域有很大差别。劳工组织数据显示，撒哈拉以南非洲过去十年的失业率一直是 12%，但差距很大，从南非的 55.8% 到纳米比亚的 10.9%。在塞拉利昂，青年失业率是 52.5%，而该国平均数则为 10.2%。北非目前正在发生的起义部分是青年失业所致，突尼斯和埃及的青年失业率分别为 31% 和 34%。

44. 失业数字不意味着真正的挑战。这些数字不包含其他方面，如就业不足和有工作的穷人，这在自给自足的农业和城市非正规部门十分普遍，受影响的大多是妇女，她们往往聚集在低技术，低收入，进出要求也低的部门。城市失业率高于农村地区，年轻妇女和残疾青年受不成比例的影响，原因是社会问题和工作场所的歧视。

45. 无学历和失业青年的经济、社会和政治成本都非常高。由于没有谋生的机会，贫困的代际循环持续存在。失业可能促使青年从事犯罪和暴力。由于没有社会保障，很多年轻人，包括大学毕业生，靠从事非正规经济活动或移居到城市地区或其他国家谋生。任何类型的无管理迁移，都给目的地的资源和就业带来竞争，因此必须加强移徙的积极影响，如金融和社会汇款，以实现发展潜力。

46. 非洲私营部门在解决青年失业问题上可发挥核心作用。如果妇女的创业潜力释放出来，获得实现增长的机会，而不是进入非正规经济和产量低、已达到饱和的行业，就会有巨大的就业收益。现在正应仔细考虑创造就业的财政、货币、贸易和产业政策，让更多当地创造就业的方法，响应地方和社区的愿望，协助维护社会稳定和地方经济发展。

3. 联合国和非洲倡议

47. 几十年来，联合国、非洲联盟和非洲各国政府推动的若干全球和区域举措把青年发展议程推向前进，这包括：1995 年世界行动纲领；2000 年达喀尔全民教育行动框架；非洲联盟第二个非洲教育十年(2006-2015 年)；青年十年期间的“非洲青年宪章”和青年发展的优先次序(2009-2018 年)；联合国教育促进可持续发

展十年行动计划(2005-2014年)。非洲联盟青年志愿团成立于2010年12月,67名成员来自非洲各国。志愿团作为非洲大陆的发展方案,招聘帮助青年志愿者,在非洲所有53个国家工作。

48. 非洲各国政府在国家及次区域各级共同努力,包括采取全部门办法,开办促发展识字班,在几乎所有国家取消小学学费。在索马里,拟定临时体面工作国家方案,侧重冲突的根本原因,如资源控制、就业和经济问题,与所有利益相关者协调解决关键要素。类似的包容性社会对话论坛在刚果民主共和国和布隆迪也有收效。

49. 2009年12月,大会通过第64/134号决议,宣布今年为国际青年年,自2010年8月12日开始,主题是:“对话和相互理解”。2011年7月25日和26日,在纽约举行青年工作高级别会议。国际年标志着国际社会的举措迈出重要一步,将把重点放在青年的作用上,并加强其在全球事务中的发言权。2011年6月在赤道几内亚马拉博召开的第17届常会上,非洲联盟决定拟订技术和职业教育与培训框架,专门解决农业及信息和通信技术问题,同时加快青年十年行动计划的实施。经济及社会理事会2011年7月4日至29日举行了高级别会议,通过了部长宣言,呼吁更有效地开展国际合作,实现普及教育目标:教育质量、早期儿童护理和教育、技能开发和成人识字。

4. 政策提议和建议

50. 非洲人口正迅速增长。据预计,到2050年,世界上15至24岁的人口中,非洲将占29%。这种转变将继续带来严重的财政、政治和社会影响,包括教育和医疗费用增加、发生社会动乱的风险和移民压力。

51. 青年就业战略需要综合办法,以解决劳动力供需以及就业数量和质量问题;促进为青年设立社会保障机制;确保社会对话,提高就业权利;提供基本的最低工资;提高生产率和劳动标准,改善工作场所的基本原则和权利。有利于增长的政策也应增加社会及政治机会分配和收入的公平,特别关注弱势群体和传统弱势群体,特别是妇女和年轻人,并考虑到区域一体化和全球化给青年发展带来的机遇和挑战。

52. 把青年作为建设和平和经济发展参与者的行动和方案的阐述和拟订工作依然薄弱。青年在很大程度上被排斥在国际和平与发展努力的议程之外,青少年在战争或战争后很少受到任何特别注意或心理援助,以解决融入社会和人格形成的规律被打乱的问题。联合国及其非洲合作伙伴必须找到适当的机制,让青年参与建设和平与发展,以及确定参与的内容。

53. 所有利益相关者都要更好地理解问题的程度和青年的巨大潜力,加强就业和建设和平之间的关键环节。联合国与各国政府、非洲联盟、捐助者和民间社会密切合作,在解决非洲年轻人口的困境方面可以发挥重要作用。

54. 我呼吁大会、安全理事会和联合国系统深化与青年的接触，促进其通过正式和非正式磋商参与决策进程，以查明和消除青年中间社会、政治和经济不满的根源。联合国各实体应加强协调和努力，更全面和更综合地促进青年发展。

55. 我将考虑如何确保在必要时把向受冲突影响的青年团体提供社会和心理支持纳入维持和平、建设和平和发任务，向卫生部、教育部或社会事务部或就业部及社区为基础的系统提供足够的援助，支助冲突地区的青年和青少年。

56. 我再次呼吁非洲区域协调机制把青年问题纳入所有集群的主流，并按照非洲发展新伙伴关系，支持能够争取投资、促进青年就业的部门优先事项，即改善基础设施，发展新的信息和通信技术，投资小型农业和中小企业，确保流行病得到控制。

57. 联合国国家工作队冲突后国家的存在，可以有助于与青年接触，优先考虑高质量和创新教育(正规和非正规)，如实习、志愿服务和电子学习、创业学习、企业培训和便利青年侨民参与，以及在绿色就业机会和可再生能源基础上向绿色经济过渡，特别是对妇女而言。这可以通过与全球契约、民营企业和其他实体合作来实现。

B. 冲突与自然资源

58. 大会在多个场合强调，需要解决非法开采自然资源的负面影响的所有方面，以此促进非洲和平、安全与发展，还谴责了助长武装冲突的自然资源非法贸易。

59. 我在审查报告(A/65/152-S/2010/526)中呼吁联合国系统在每次评价非洲的政治冲突时，系统地考虑自然资源(包括获得土地和土地使用权、水、生物多样性和原材料、以及开采自然资源收益的分配)的作用。

60. 自然资源引发的冲突已使非洲成为国际关注的焦点，尤其是在过去十年。尽管非洲矿物丰富，可耕地肥沃，但许多非洲人却从这笔财富中无从受益。在国家与国际层面上，围绕自然资源的拥有、管理和控制发生的政治和经济之间的相互作用很复杂，扰乱了社区，助长了武装冲突，增加了腐败，在非洲大陆几个地区为外部干预打开了大门。一些冲突已成为区域冲突，有可能影响到全球自然资源的供给。

61. 在某些情况下，各国家都经历了“资源诅咒”，因为矿物和燃料的富足产生了负面的发展结局，包括经济表现不佳，增长停滞，高层腐败，流离失所，环境恶化，严重侵犯人权，无效治理及国家权力削弱和政治暴力增加。

62. 在这种背景下出现若干复杂问题，包括土地和自然资源争夺助长不稳定和不安全，国家和国际级别上各个争夺集团之间承受大量赞助、腐败和冲突的压力，福利和收入分配不平等，尤其是精英阶层。有人指责，一些设在国外的企业和主

权财富基金开采非洲资源的方式不利于当地居民的长远利益，从而助长了当地的腐败精英，他们反过来阻碍响应及时和负责任的国家的出现。

63. 采掘业以及土地、森林、水和能源安全的管理，是值得进一步关注的关键领域。

1. 采掘业

64. 非洲采掘业往往是出口导向型。控制黄金、钻石和其他宝石、钶、铀和木材等矿产的开采及其收益，一直是安哥拉、刚果民主共和国、利比里亚和塞拉利昂等国发生“资源战争”的重要因素。在这些国家，犯罪网络及外国和本国武装团体越来越多地参与经济活动，主要是采矿，极大地助长不安全和暴力。

65. 收入透明是一个国家治理方案的重要组成部分，有助于从自然资源开采中谋取利益。但采掘业透明度方面取得了缓慢进展。2010年9月，刚果民主共和国总统卡比拉宣布禁止在某些地区从事采矿活动，以便从矿区清除非法武装集团，因为那里的矿警已经在很大程度上取代了军队。这项措施旨在结束警察中的犯罪网络参与采矿活动，让该部门的所有参与者都能够登记。3月，解除了这一禁令。

66. 2011年5月19日，经济合作与发展组织通过对无冲突供应链克尽职守自愿联合框架；2011年5月27日，八国集团首次赞同强制公布采掘业给政府支付的款项，以落实透明度法律法规，推广自愿性标准，要求或鼓励石油、天然气和采矿公司公开向政府支付的款项。

2. 土地和森林

67. 世界上32个国家长期存在粮食危机，其中17个是非洲国家。生态系统退化、荒漠化、水土流失和干旱加剧，是气候变化同土地冲突之间产生联系的因素。在半干旱地区，资源冲突往往是发生在牧民和农民之间，并将成为日益受到关注的问题。由于非保护区的自然资源减少，保护区就成为偷猎、非法放牧和其他人类活动的焦点，影响了这些地区的可持续性，经常增加自然资源的跨界非法运输，这又往往与国家和或地区冲突相联系。

68. 土地权和使用权制度都很重要，决定着政治和社会阶层，这意味着，非洲的土地往往是激烈争夺的对象。最近的土地冲突大多是地方性冲突，一直持续几代人，往往增加了邻里之间早就存在的历史差异，常常在地方上处理。还要进一步探讨应付气候变化的地方能力。

69. 土地改革，尤其是获得土地，在整个非洲是一个高度敏感的问题。外国人大规模购买土地用于产业农业或生物燃料，已成为争议焦点，一些人认为这威胁到粮食供应、主权和小规模农户的生存。非常少的土地是妇女所有或由妇女控制。这影响到社区从冲突中恢复并重新建立粮食安全的能力，尤其是在冲突后，不允许女性为户主的家庭重新控制因男性不在而空出的土地。

70. 非洲拥有世界上第二大热带雨林和各种干燥森林。森林发挥重要的生态、社会和经济作用，影响到森林的问题也与土地、粮食安全、水资源和能源安全相关的问题相互交织，因为薪材是森林对扶贫的主要贡献之一。森林助长了冲突，如在利比里亚，那里出现了“冲突木材”一词。森林还可刺激经济增长。在刚果民主共和国，设立了优惠和税收制度，确保所有利益相关者，包括当地居民和国家，在地方和国家级别上都获得公平的利益分享。

3. 水

71. 管理水引发的冲突，是努力实现有效的全球环境治理面临的巨大挑战之一。尽管水是潜在的冲突问题，围绕水资源的大多数重大分歧已经通过合作和谈判得到解决。教科文组织的“从潜在冲突到合作潜力：水促进和平”方案有助于促进合作与发展，管理好跨界水资源。

72. 非洲有 80 个跨界河流和湖泊盆地，包括 38 个为不止一个国家新共享的地下水含水层盆地。南部非洲半干旱地区，以及塞内加尔河流域和尼罗河盆地沿岸国家仍然担忧水的供应，因为沿河各国人口增长，越来越需要能源和水，而且气候变化使情况更加严峻。

73. 约有 40% 的撒哈拉以南非洲地区人口仍然缺乏安全饮用水，69% 没有足够的卫生设施。农村地区的情况更糟糕，53% 和 76% 的人无安全饮用水和适当卫生设施。非洲缺水人数到 2020 年可能增加 7 500 万，到 2050 年，增加数亿人。水资源和服务不发达，以及健康状况不佳、能源和供电不足，是非洲粮食安全的核心。非洲开发银行估计，未来 20 年，每年需要 500 亿至 540 亿美元的投资来满足非洲对水的需求。缺水也是阻碍妇女生产力的最重要的因素之一，在撒哈拉以南非洲，妇女每年花费 40 多亿个小时打水，这相当于法国全体劳工一年的劳动时间。2011 年 6 月 27 日和 28 日，在喀土穆举行了达尔富尔水促进可持续发展国际会议，强调水不仅有助于可持续和平，也有助于达尔富尔的发展；调动当地社区参与规划和实施达尔富尔三个州 65 个水务项目的各阶段。

4. 能源安全

74. 非洲能源消费最低，撒哈拉以南非洲有 5 亿人没有电，在那里的 48 个国家中，有 23 个易于遭受能源冲击。极端贫困和缺少其他燃料，意味着 80% 的人口依赖生物质（如木材和植被）。这又造成植被砍伐和对生态系统带来不利变化，并可能导致流离失所。采伐森林不可持续，土壤退化加剧，供应中断，都对可持续发展和人类安全构成威胁。在某一层面上，一些国家争取“能源自给自足”，以保障能源供应，这可能导致国家间争端。另一个值得关注的问题是，不可靠、负担不起的电力对发展的影响。气候变化造成河流流量下降，可能导致水电生产下降，这反过来又影响到能源投资的财务可行性和可持续性。2012 年是人人享有可持续

能源国际年，这一年必须带来全球性的清洁能源革命，因为这是最大限度减少气候风险，减轻贫困和改善全球健康，赋予妇女权力和实现千年发展目标的关键。

5. 自然资源的治理

75. 对自然资源进行适当的政治、经济和企业治理，是促进负责任管理的关键，它要求所有参与者，从政府到国际公司和当地社区都拟定政策，推动对国家和地方经济产生积极影响。

76. 我们需要支持由非洲主导，在对环境、冲突、发展和边境建设和平议程之间的联系拥有知情认识的基础上，拟定自然资源治理最低标准进程。我们必须持续努力，加强政府和民间社会的自然资源管理能力，包括加强监测和执法机制；在冲突后重建和发展活动中让私营部门作为合作伙伴参与；加强现有的规范机制，包括采掘业透明度倡议或金伯利进程。新伙伴关系和非洲同行审议机制提供了一个平台，让非洲国家能有效地进行自然资源管理，评估施政。解决腐败问题同样重要，因为其往往与自然资源开采相联系。联合国毒品和犯罪问题办公室已经协助加强反腐败机构，根据《联合国反腐败公约》制定国家反腐败政策。联合国贸易发展会议、粮农组织、农发基金和世界银行正在拟定负责任的农业投资原则。

77. 不必用矿物燃料或土地的丰富来决定非洲国家的政治或经济轨迹。只要非法开采自然资源或以腐败方式和不公平方式管理自然资源一直是冲突的核心，在冲突后时期就必须尽早恢复透明和负责任的资源治理。环境署的“冲突与灾难”方案就是一个例子。该方案提供能力建设，以便更好地管理自然资源，在环境管理中运用最佳实践，确保自然资源支持开发和建设和平的优先事项。还应提供能力，测绘资源，并提供就自然资源开采合同和协议进行谈判的必要技能。

6. 联合国与自然资源的非法开采

78. 非洲的进步，需要用给人们生活带来实实在在的改善来衡量。每当呼吁联合国提供援助时，就需要有效地针对地方社区的需要，提高个人在自然资源面前的福祉和安全。不过，联合国把自然资源分析和环境需要纳入预防冲突、人道主义援助和早期恢复业务规划的主流，提供了进行改进的空间。

79. 已经做了一些努力。历史上，安全理事会采取了果断措施，解决自然资源的非法开采问题。安理会对所有来自利比里亚的圆木和木材产品实施了禁运，对来自安哥拉、科特迪瓦和塞拉利昂的所有毛坯钻石实施禁运，对出售或供应给安哥拉和塞拉利昂的石油实施禁运。安理会还授权联合国利比里亚特派团协助过渡政府恢复对自然资源的适当管理，并成立专家小组，提出措施，防止非法开采自然资源被当作资助刚果民主共和国东部的武装团体的手段。这个问题也列入了其他政府间机构，如经济及社会理事会和建设和平委员会的议程。

80. 打击野生动物犯罪国际联合会于 2010 年 11 月成立，现正采取全面和协作方式，帮助防止非法开采自然资源，包括濒危物种和森林犯罪。毒品和犯罪问题办公室目前正在中部非洲进行威胁分析，其中包括有组织犯罪和非法贩运自然资源，分析结果将作为更好的知情决策的工具。自 2009 年 6 月起，维持和平行动部和外勤支助部专门拟定联合国外地特派团环境政策，其中包括各关键领域，如废物、能源、水及文化和历史资源的管理。

81. 联合国预防性行动机构间框架小组由联合国开发计划署(开发署)预防危机和复原局主办，负责管理联合国和欧洲联盟共同方案。该方案汇集了经济及社会事务部、政治部、建设和平支助办公室、联合国人居署、开发署和联合国环境规划署，旨在支持各国改善自然资源管理，促进预防冲突和和平建设，并管理和减缓因环境问题产生的紧张局势。该伙伴关系增进总部和外地一级关键行动者之间的政策制定和方案协调，编写系列指导说明、培训手册和网上自定进度的学习工具。

82. 联合国和非洲各机构不仅应考虑国家的看法，还应考虑以区域方法解决自然资源非法开采问题，解决问题的区域层面，包括与非法军火贸易、雇佣军或贩毒有联系的问题。西非倡议由联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国西非办事处、维持和平行动部、政治事务部和国际刑警组织发起，以支持执行西非国家经济共同体的区域行动计划，解决西非贩毒、有组织犯罪和毒品滥用问题(2008-2011 年)。该倡议是这方面合作的范例。

7. 政策提议和建议

83. 我们需要调整政策和应对机制，有效应对新一代多方位危机，其中可能包括与开采自然资源和环境变化有关的内容。对于这一点，我们需要明确而精确的政策指导方针、工具、信息共享机制和组织内部的专业知识。联合国特派团和国家工作队需要协助国家和社区把自然资源和环境因素纳入冲突后和发展计划，特别是在区域一级。加强体制结构和区域合作，加强私营部门和金融部门代表之间的相互作用，对于确保共同商定战略取得成功很有帮助。

84. 联合国与非洲联盟、各区域经济共同体、各国政府、捐助者、民间社会和当地社区合作，应着眼于促进非洲主导的进程，在冲突和冲突后局势中把自然资源财富从和平负债转化为和平资产。

85. 我呼吁联合国系统把对土地改革，水管理和环境挑战等自然资源管理问题的分析，纳入维持和平、建设和平和人道主义评估的主流。

86. 我将考虑向维持和平行动派遣自然资源管理专家的可能性。

87. 我呼吁联合国国家工作队和建设和平支助办事处在国家减贫战略中纳入各种计划，以促进非洲冲突和冲突后国家以负责任、公正、促进两性平等和具有经济效益的方式进行资源管理。

88. 在自然资源构成国家重要资产时，联合国应支持国家对话，探讨自然资源收入在社会上的作用，以期拟定包容性增长和发展战略，推动更透明和更负责地利用自然资源，包括大力执行有效的反腐败政策。这应该与社区机构、区域经济共同体和非洲联盟-新伙伴关系协调进行。

89. 我呼吁国际合作伙伴和私营部门坚持企业的责任守则，遵守现行规章制度，确保自然资源收入不转用于加剧冲突的活动。

90. 我呼吁所有伙伴考虑有效使用土著居民和妇女在自然资源管理以及减缓和适应气候变化影响方面的知识和做法，包括长老会和地方治安委员会等地方土地利用调解机制

91. 我呼吁非洲区域协调机制和其他合作伙伴协助建设现有河流流域机构的能力，如尼罗河流域倡议、马诺河流域联盟秘书处和努比亚地下含水层系统国家，使他们根据非洲联盟、区域经济共同体和其他伙伴关系和方案(如非洲联盟能力建设十年方案)的现行框架，更及时地应对气候变化和冲突带来的挑战。