

# 秘 书 长

## 关于联合国工作的报告

大 会

正式记录：第四十六届会议

补编第 1 号 (A/46/1)



联 合 国

1991 年, 纽约

〔1991年9月13日〕

# 秘书长关于联合国工作的报告

## 一

今年一如过去连续好几年，又是历史的一大转折点。事实上，在撰写这份报告时，事态的发展正在改变欧亚大陆北部广大地区的政治面貌。在其他各地区，民主浪潮也在涌现。强烈的自决愿望日益展露。需要一段时间，才会看到局面固定下来。

1985年以来全球面貌变化的种种原因，非本报告所能概括。不过，其直接的影响之一却是联合国长期呆滞状态的结束。我们差堪告慰的是，在这个动荡的时代里，联合国从来没有在任何时刻赶不上历史的变动。然而，大家始终关切的是，应当由《联合国宪章》的原则指导新兴的国际秩序，这种关切并因当前的一切发展而加强。

本组织的复兴反映出态度与观念的实质改变。这是各会员国积极合作与秘书处不顾种种挫折长期准备与辛苦努力的成果。这起源于几年前，当时国际气候出现变化，开始看出促成和平的机会。我现在谈到的状况，与我第一次年度报告中叙述的情况，对比十分鲜明。

## 二

在1982年，我曾谈到联合国权威和地位的衰落，以及安全理事会面对各种冲突而不采取行动。由于担心会出现国际无政府状态，我提出了一些可能使安理会和秘书长在维持和平方面较能发挥功效的办法。最初的结果是令人沮丧的。然而自此展开一个缓慢但细致的从体制上自我分析过程。在重新审查安全理事会的作用和程序的同时，大会对如何

以协商一致的方式通过联合国的预算达成了协议。为了适应未来的需要，已开始作出一项重大的、虽然本质上是不完全的努力，使秘书处得以精简。这些措施和其他一些中间性措施进行了五年，显示了我们所关注的问题不仅仅是组织性问题。反映了强烈期望结束一种飘浮不定的时期。联合国的工作重新成为关注的焦点，这是因为人们日益强烈希望世界有所改变。正如我所希望的，随着冷战的结束，我在1982年建议的措施，大多数已成为老生常谈。

在1987年1月，我促请安全理事会设法以集体合作的方式来解决已在议程上存在多年的一些问题。后来的发展是众所周知的。安全理事会和秘书长的工作协调得异常好。两伊结束战争计划的通过、日内瓦协定的缔结和接着苏联从阿富汗撤兵，以及纳米比亚走向独立等等，都是联合国重新获得活力的重要成果。西撒哈拉、柬埔寨、中美洲和其他的地方的局势也不断取得进展。

所有这些成就都不是仅靠外交才能就可以取得的：它们都需要，或者将需要在主管机关适当授权下在实地进行复杂的工作，这些工作远远超出早期创始的高度有用的联合国维持和平的概念。在整个四十三年期间，共采取了十三次维持和平行动，其中五次是在1988年和1989年进行的，四次是在本报告所审查期间进行的。这些行动的授权见有关的决议；结果则可见我的各项报告。我只要在这里指出，在本组织的历史上从来没有象现在这样，对如何在被冲突摧残或威胁的地区进行各种维持、促成或建立和平的工作获得那么多的新的认识。过去从来没有象在纳米比亚、海地、安哥拉、尼加拉瓜那样，以及象现在在中美洲，特别是在萨尔瓦多那

样，以种种方式创了许多先例。事实上，本组织目前正在进行的一些工作在前一个时期是不可思议的。

所有这些行动，乃是以不同方式执行有关各方在秘书长积极参与下所商定的详细计划。这些行动的范围很广。举两个已完成的行动为例：在纳米比亚的行动是引导该国独立，在尼加拉瓜的行动是选举观察团及与其配合的军事人员帮助消除冲突危机。另外两项已达成目的的行动是伊朗-伊拉克边界的观察团和监测外国军队撤出安哥拉。在海地的选举观察团及其负责安全工作人员，为联合国树立了在适当立法支持下在一个可能产生国际影响的局势中公正地监督全国选举的范例。西撒哈拉的任务是就该领土的未来地位进行全民投票。预期将在柬埔寨进行的行动是为在多年战斗后实行民族和解的计划提供支助性结构。今年在安哥拉开始的第二期任务是监督过去交战各方停火。在萨尔瓦多的任务目前是在全国长期监测人权情况，这是一项新颖的工作。联合国部署了来自各署和各机构的人员以及民警，为所有的伊拉克人民，特别是库尔德人，提供进一步的人道主义援助。在很大程度上，自达成《日内瓦协定》以来，我在阿富汗和巴基斯坦的任务目的已有所改变，同样地，自从两伊军队撤至国际公认边界的行动完成后，我在伊朗和伊拉克任务的作用也有所改变。尽管如此，从这些任务可知，联合国在有关国际安全的地区的作用有了很大的变化。

在进行这些新的行动时，旧的维持和平任务仍然在继续执行。在塞浦路斯，联合国部队将双方隔离，同时关于全面解决的谈判取得了进展。在中美洲，一个观察团继续在监督五个中美洲国家在《第二次埃斯基普拉斯协定》中所作的承诺是否得到遵守。在中东，停战监督组织、联合国驻黎巴嫩临时部队和联合国脱离接触观察员部队继续是维持该地区稳定的重要因素，而联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组则驻在克什米尔监督停火。

除了派人驻守所有这些和平的堡垒之外，秘书处目前正在进行许多工作以确保执行安全理事会关

于伊拉克-科威特局势的各项决定，这些工作的复杂性和范围都是前所未有的。其中只有军事观察团一项是传统的维持和平工作。由安理会根据《联合国宪章》第七章采取决定而产生的其他工作包括：运用一个委员会的机制在标定伊拉克和科威特的边界、运用一个特别委员会和国际原子能机构的努力在销毁伊拉克的大规模毁灭能力、管理一个赔偿基金、安排归还伊拉克攫取的一切科威特财产和执行安全理事会第 706 (1991) 号决议所定的繁重工作。所有这些，不论是在国际经验上还是在秘书处的责任上，都是前所未有的。

我们用行动而不是雄辩答复了公众对联合国在其存在的大部分期间一直感到困扰的两个问题：第一，联合国到底能不能振作起来，弥补破坏了的和平和反击侵略；第二，秘书处是否能够执行日益复杂变化的和平项目。这两个问题的答案都是肯定的。联合国的实际效力已经不再令人怀疑。很重要的一个事实是，最近在伦敦、阿布贾和瓜达拉哈拉举行的三次首脑会议上，世界各国领袖发表声明，承认联合国在国际体制中的中心地位，并庄严申明他们信赖联合国。在完全不同层面的国际生活上，联合国日益被看成是一个可以信赖的中间人。

在这样几乎普遍的一致意见中，仍然可以听见一些不和谐的音符。一种是坚持即使已经减弱的趋势：不用联合国的机构去解决某些重要问题，包括一些即将发生或可能发生冲突的地区的若干问题。另一种是赋予本组织的任务同提供给它的资源两者之间有明显的差距。联合国的充沛活力和远大眼光同它在财政上的贫困是极不相称的。

### 三

从联合国本身再看一看它以外的世界局势，我们看到的是希望与危机同时奇特地并存。希望是扩展得很快，危机却隐而不彰。冷战引起的二元对立世界的消失，毫无疑问，清除了四十多年来国际关系几乎动弹不得的根源，治愈了安全理事会的瘫痪，为解决某些区域冲突作出了巨大贡献。但是，它本身并不足以以为世界各国人民保障公正持久的和

平。我们看见的国际景观仍然并不一片明朗，处处有大片地区暗潮汹涌，危机四伏。

关于具体的局势，不必在此细谈，我已向安全理事会与大会提出各项报告，而且在今后几个星期，还有机会就此提出我的建议和意见。正如以往关于联合国实地工作的报告所显示，我们正在一些地区保卫和平或创造和平。然而，联合国当前讨论的议程，并没有涵盖所有威胁和平的局势。理由不一，从利用其他的和平进程，到当事的一方或多方不能或不愿将问题提到联合国来，都有。但是这些丝毫不减轻这些局势的严重性，也不减轻最直接受害人民的深重苦难。

欧亚大陆块北部一大片地区在变革中遭遇的重重困难，给国际局势带来了一个新的因素。这一广大地区内和该地区之外的领导人处理这一变革的方式，对逐渐出现的整个国际秩序必然产生深远影响。为了避免内乱、为了以和平方式解决危机，为了确实保护少数，为了维护人权和防止对国际关系的危险影响，我们的确需要最卓越的政治家才干。

反复无常的世界局势必然包含复杂多重的冲突因素。设想所有这些问题都能经由多边行动化解，是不实际的。不过，如果获得大多数会员国支持，联合国有可能协助清除国际关系中导致国与国之间暴力敌对或引起普遍不安感的那些致命因素。没有什么魔术式的办法：唯一的道路就是按照明白理解、普遍接受和一贯适用的原则，就是《联合国宪章》中明确表达的那些原则，组织稳定的国际生活。

在这一进程中，联合国的工作和能力是关键因素，我们必须尽最大努力不断予以提高。我建议集中注意以下各领域：公正维护国际和平与安全、保护人权、和处理全球性的各种问题，包括军备水平、长期的普遍贫穷、环境的恶化、贩毒与犯罪等社会罪恶的蔓延。这一切都密切联系着国际法律准则与惯例的发展。这些领域在一定程度上相互重叠，我讨论的只限于那些因为最近发展而有了新前景的部分。

#### 四

在本报告所述期间，安全理事会采取了异常重要的行动，扭转伊拉克入侵科威特的局势，并阻遏将来的侵略。这一行动有许多方面，从其中若干方面引起的思考，对于维护国际和平与安全显然是十分关键的。我相信这是将来必须切记的。

入侵事件发生后，安全理事会立即筹谋应付，不仅迅速并且很有条理。安理会经过周详考虑，逐步使用《宪章》第七章赋予的权力，就这一问题通过了十四个决议。安理会丝毫没有鲁莽从事。从1990年8月2日至1991年1月15日，安理会给伊拉克政府充分时间去遵从安理会的要求。伊拉克对所有的警告置诸不理，包括不理睬我再三恳求请它纠正那明显的错误；所有善意的劝告都被拒绝，然后才使用武装力量，去恢复科威特的独立。这是那一次巨变的事实，今后任何公正的评价都不能忽视这一事实。

另一个重要的现象是，强制执行的行动并不是完全按照第七章第四十二条和以后各条所预想的方式进行的。安理会是授权各国联合地使用武力。由于现代战争费用高昂，须要尖端的战备能力，在当时的情况下，这样的安排似乎不可避免。不过，波斯湾战事的经验告诉我们，必须对将来使用第七章所赋予安全理事会的权力的许多问题进行集体的思考。

为了防止争议，所要思考的问题中应当包括：需要有怎样的机制使安理会觉得是遵守了按照问题的需要恰当地使用武装力量的规则，是遵守了武装冲突中适用人道主义法的规则。还必须周详地考虑到，在运用第七章措施时不会被认为范围过大。在今天经济相互依赖的情况下，实施全面经济制裁会影响与侵犯国有经济关系的第三国，因此必须对《宪章》第五十条加以补充，订立适当的协定，规定有义务具体协助受到不利影响的第三国。如果侵犯国人民无法以政治手段纠正引起侵犯行为的政策，那么还必须切记制裁对侵犯国人民带来的苦难后果。我在安全理事会会议上说过，强制执行是集体行动，这一行动本身必须有纪律。

## 五

海湾战事使我们痛苦地看到，两个国家遭受的灾难性破坏，无辜人民的大量伤亡，人民健康面临的惊人危机，环境的破坏，几百万人民的巨大苦难，都是集体外交的重大失败造成的。所以战后又再度强调必需进行预防性外交，是很对的。

我在前几次年度报告中已再三说明联合国需要什么样的预防性外交。今天的主要问题仍和以前一样：联合国现在没有一种办法，对可能发生或新冒头的冲突局势保持公正而切实的全盘监视。预防性外交的先决条件是具备早期预警的能力，而早期预警能力则须要有独立收集的可靠的数据库。秘书长现在能得到的资料是根本不够的。秘书处无法使用例如设在外空的以及其他技术侦察系统等技术设备，又没有设在外地足以应付需要的代表人员，很难想象它能够从十分公正的角度对可能发生冲突的局势进行监测。过去四年已经有了小小的起步；在喀布尔和伊斯兰堡设立了秘书长的政治办事处，最近又在德黑兰和巴格达设了同样的办事处。如果我们想让秘书长逐渐具有预防冲突的能力，这种性质的工作似乎是不可或缺的。过去缺乏这种能力妨碍了对《宪章》第九十九条的运用，特别是在预测方面。《宪章》并不认为联合国一定要等到战事已经爆发，侵略已经发生，侵犯人权案件已经大量出现之后，才开始去纠正那些问题。往往是到了战争已经发生，争端已趋激烈，局势已发展到会发生大规模冲突的时候，联合国的调解和调查机能还备而不用。在秘书长和安全理事会之间有一种相辅相成的关系：《宪章》赋予秘书长第九十九条所预想的职能，而安全理事会根据第三十四条的精神经常审议维持和平的议程，议程上不仅限于应当事国要求而正式列入的项目。我认为这种相辅相成关系可以将预防性外交从语言变成事实。

《宪章》以整整一章规定和平解决争端办法；对冲突的控制或解决就是一种争端解决办法，但并不完全一样。我要再度强调，第六章的基本假定是：无论安全理事会本身或联合国会员国都不能袖

手旁观，以至一个国际摩擦局势演变成一项争端，而争端又变成武力冲突。但是，要使解决争端的机制发挥作用，首要的先决条件是重大国际争端当事方必须根本改变对联合国解决这些争端的作用和能力的看法。多年来已经形成一种意见，认为联合国本身，不仅是其司法机构，也是一个诉讼的地方，这就很可能对争端中的一方产生不利的裁决。我认为我们现在必须积极地促成一种观念，除了破坏和平与侵略行为的行动（第七章所指的事项）外，联合国其实是一个调解的机构，协助调和正当要求和正当利益，达成公正而体面的解决办法。

在此我必须强调，设计联合国的原意并不要它包揽和平进程。《宪章》第三十三条第一项和第五十二条第二项明确承认和平解决争端的区域安排或区域机构的作用。只要这两条所设想的有信誉的和平程序已经在进行之中，就没有理由抱怨联合国被搁置不顾。然而，如果没有进行这种程序，或者这类程序显然无限期中止了，或明显失败了，那么就没有理由仍然不诉诸联合国。确认联合国在国际体制中占有中心地位，应当不仅是理论而已。

在此还必须指出，《宪章》第五十二条第一项要求，区域安排或区域机构必须符合联合国的宗旨与原则。在今天相互依存的世界里，这一条更形重要，因为一个区域的重大事件不可避免地在另一个区域激起回响。所以，努力恢复区域办法应当与联合国的办法相辅相成，而不是相互竞争，或使其复杂化。这就需要联合国与各区域机构之间以相互友善为基础建立工作关系。否则，为和平作出的努力彼此割裂或不一致，可能破坏和平的机制。

集体安全制度中的另一缺点是，对联合国主要司法机构（国际法院）的利用不足。许多国际争端可以用司法解决；即使是看来完全政治性的争端（如在伊拉克入侵前的伊科争端）也明显具有法律的内涵。如果当事方因任何理由不把事件提交国际法院，则取得法院的咨询意见将有助于达成公正、客观可取的解决办法，从而减缓国际危机。《宪章》第九十六条授权大会和安全理事会请国际法院提出这类咨询意见。所以我再度提出我前提过的意见：大会扩大秘书长的权力是完全符合联合国三

个有关机构之间的相辅相成关系的，这种关系多年来的成长已经很有实效。这一发展也将加强秘书长的作用。从许多最高层的发言可知，加强秘书长的作用是会员国常常声明的目标。这将是发展国际法和国际法律规范的重要途径，而这些法律与规范是联合国活动和国际关系的基础。

## 六

多年来，人权领域明显地并存着两个分歧现象。这种两歧情况近年来更为显著。一方面，大家确有理由很满意于国际社会有了国际人权条例，其中包括《世界人权宣言》和两项国际人权盟约，以及接着产生的一系列其他文书。另一方面，大家又对这个世界由于滥用权力欺压人民而产生的野蛮现实感到沮丧。公众舆论现在强烈要求，必须缩小期望与现实之间的鸿沟，这样期望才不致落空。

小看至今所取得的积极成果是不公平的。现已完成了为环球人权文化奠定基础的许多工作。对于涉嫌违反人权的事件，已有了一套程序，由人权委员会和根据各公约设立来监测公约执行情况的各机构负责审查和讨论。而且，现在全世界的人权意识高涨，在很大程度上这是联合国为人权事业奉献心血与努力的结果，也是有心人士、非政府组织和传播工具在联合国的影响和号召下奉献心血与努力的结果。

的确，几十年来反对南非种族隔离的不懈斗争可以永远证明联合国对铲除种族隔离和种族迫害工作的深切和积极的关注。一旦迄今取得的显著成绩巩固下来，一旦种族隔离制度消除后一个基于民主原则和种族和谐的政权在南非站稳脚跟，就表示本组织的一个大目标业已完成。

然而，我们必须正视的是：保护人权的运动大都是在比较正常的情况下由政府顺应民意才有结果。在其他情况下，对于不同时间、地点出现的许多有计划的、大规模侵犯人权的情况，联合国的政府间机构往往束手无策，不能有效加以制止。

如果认为惨受侵害的人必须利用旷日持久的正

常程序和机制去伸冤，那无异暴露麻木不仁或过分官僚的态度。如果联合国不能对严重侵犯人权的行为及时采取相当的行动，要人尊重人权只是空话。如果不能在人权最受侵犯的时刻起而捍卫，就谈不上促进人权。

我相信保护人权现在已成为和平门上的一块基石。我还相信，现在要保护人权，必须超越传统国际法容许的范围，由国际社会协调一致地施加影响和压力，及时提出呼吁、劝诫、抗议或谴责，最后才由联合国适当地出面处理。

大家现在越来越认为，再不能用不干涉各国基本国内管辖权原则为挡箭牌，大规模或有计划地侵犯人权，而不受惩罚。联合国在许多情况下都未能防止暴行的发生，这确是事实，但不能以此作为无法采取必要纠正行动的法律或道义上的借口，特别是在和平也受到威胁的时候。由于各种意外情况而不行动或行动失败不能构成先例。不得侵犯国家的主权、领土完整和政治独立这套道理本身无疑是难以辩驳的。如果说今天主权的含义还包括可以借口防止内战或叛乱对平民进行大规模屠杀或有计划地加以残杀或强迫其流亡，这道理就站不住脚了。由于国际社会日益重视使人权制度普遍化，一般人民的态度也产生了显著的令人欢迎的变化。要抗拒这种变化在政治上并非明智之举，在道义上也不能自圆其说。这种变化并不是新生事物，只是这一和平的必要条件已更加受到重视而已。

我要强调，在人权问题上，不仅不需要全新的理论，而且全新理论可能破坏既有的了解。在法律专家和政治理论家不断进行的辩论中，可能出现新的概念并得到广泛接受。不过，就人权或任何其他领域来说，政府间一级的国际事务在目前阶段所需要的不是如何讲理论，而是如何加强合作，并兼顾常理和仁心。我们不需要在尊重主权与保护人权之间进退维谷，左右为难。联合国最不希望发生的是一场新的意识形态争论。这里涉及的并不是干涉权利，而是各国解救紧急人权情况的集体义务。

侵犯人权显然会危及和平，而漠视国家主权则一定会造成动乱。在维护人权时必须尽量谨慎，以

免保护人权被用来作为侵犯各国基本国内管辖权、破坏各国主权的跳板。滥用这一原则是制造无政府状态的最灵验的方法。

因此，在这里提出几点告诫是非常必要的。首先，保护人权的原则就象所有其他基本原则一样，不能在某一情况中援用，而在另一个类似的情况中就不援用。选择性地适用只会贬低这一原则的价值。政府可以亦的确被人指责蓄意偏执，联合国则万万不可被人这样指责。其次，任何保护人权的国际行动均必须以按照《联合国宪章》作出的决定为根据，不能是单方行动。第三点与此有关，就是考虑如何作出公允相称的反应是这方面最为重要的。如果国际行动的规模和方式与所称违反人权的严重程度不相称，必然会引起强烈的反应，长远来说，只会损害我们想维护的人权。

## 七

长期性不稳定的另一个主要根源是人类社会的军事化，见于今日世界庞大的军备和军事开支上。资源和能源的不合理浪费，只是它所造成的后果之一。同样有害的，是对军事安全的执迷不悟，即使国际关系受到侵蚀，又阻碍了大多数发展中国家迈向稳定的民主体制。这种执迷不悟不仅在财政上花费浩大，而且在政治上、文化上和心理上造成极大的破坏。

可是，过去多年来，军备限制和裁军这个整个领域，都笼罩在冷战的阴影之下。在当前展现的前景下，我们应该能够把这个领域的集体办法更紧密地结合到促成和平和控制冲突的架构中去。现在呈现在我们面前的机会，是不会永远都等在那里的。

在全球，要优先做的事情包括设法达成新的、有稳定作用的核武器裁减，保持现已恢复起来的支持《不扩散核武器条约》的冲劲，制止先进的大规模毁灭性武器和有关技术不受控制的扩散，迅速缔结全面禁止化学武器的公约，和加强《生物武器公约》所规定的基本义务。为了实现不扩散大规模毁灭性武器，

所要克服的挑战是如何设计核查制度，这种制度要能够建立信心，保障各种和平用途，最重要的是能够可靠地查出无论发生在何时何地的不守约行为。

确保急需的技术有秩序地流入发展中国家，而又不引致武器的扩散，是一个非常重要的问题。这方面所需要的是一套合作的准则，使工业国更乐于满足发展中国家对和平用途科学和技术的需要，而接受国对这些科技的最终用途也要做到真正公开。

近几年来，我一直对过多的、造成不稳定的常规军备转让问题表示严重关切。最近人们对建立一个以联合国为基础的登记和公布制度来促进军火贸易透明度的构想表示支持，这是令人鼓舞的。这种登记制度如果是与军火的供应方和接受方共同商议制定，并且公平地对两方适用，就会促成一种气氛，有利于实行自愿约制和采取更负责任的态度。更长期来说，我们必须设法拟订一套公平的标准，对武器转让实行多边管制，同时又顾到各国合理的安全需要。

拆除冷战的军事体系应该意味着设计一种可信赖的区域安全结构。在这方面，不能无视各区域内的不平衡和不对称现象，这是紧张和不安全的局面经常出现的原因。这再次表明，军备限制谈判与和平解决国际争端是多么难分难解。秘书处把组织区域性和区域间的会议列为高度优先的工作，以此探讨适应各区域和分区域独特需要的解决办法。但是，只有各国的决策者都加入这种对话，我们的目标才能实现。我们一定要驱散笼罩着限制和裁减军备的讨论的不现实之雾。我相信，这是当前历史时刻最迫切的呼唤。

## 八

富裕增加而贫穷也增加是当今世界一个显著的矛盾。世界现状提出无可辩驳的事实，证明贫穷会破坏社会和国家的团结，侵蚀人权的基础，损害环境的健康。贫穷是不安的一个主要根源，需要象处理政治危机一样急如星火地予以解决。除非能为折

磨着世界上大部分人的贫穷匮乏问题求得可行的解决办法，任何集体安全制度都不可能长久维持。

现在，重新大力开展南北对话比以前任何时候都更为迫切。所幸目前有条件可以不必经过无谓的口舌之争或思想交锋就可以积极地推动这种对话。

近年来世界经济的深刻变化已为世界许多地方带来繁荣。可是相当时间以来，大多数发展中国家在世界经济中的地位一直在衰退。世界贸易增长得相当快，但发展中国家的进出口却没有增加。在1980年代，外国直接投资翻了两番，但发展中国家分得的投资额却锐减。发生债务危机之后，债务国总的来说出现了净资源外流。资本进口国家的外债在1988年不到6000亿美元，现在已达到12000亿美元。在过去十年，世界上许多地方的人均收入业已减少。所有这些都为导致暴乱的力量火上加油；健康和生态问题因此更为严重；贫穷和颠沛流离的人数目因而惊人地增加。现在已经有十多亿人生活在赤贫之中。差不多有三千七百万人因战乱而有家归不得。这些都是当前国际局势上的大问题，而非洲的情况比任何地方都更为严重，对此我最近才提出过详细的报告。我认为，当务之急是恢复五年前非洲各国同国际社会达成协议中所作的承诺。最需要履行的人道和经济责任莫如开展和实施各项计划，创造条件，让整个发展中世界，尤其是非洲，得到持续发展。

为恢复贫穷国家的经济成长和发展，需要有一个蓬勃的贸易制度，让这些国家的出口品毫无限制地进入工业国家的市场，还需要紧急而大刀阔斧地解决债务问题，官方和多边债权人要提供足够的贷款，外国投资流量要增加，同时要加强官方发展援助，使其成为发展中国家特别是最贫穷和最不发达国家获取优惠资金的重要来源。此外，如果要国际货币基金组织、世界银行和各区域开发银行有效地支持结构改革，继续向低收入国家提供优惠援助，为债务计划或减债计划提供资源，协助正在大力改革经济的国家推行经济转变，就需要大量增加这些机构的财力资源。

很明显的是，为了维护环境，为了资助向市场经济过渡，为了应付海湾区域各国的重建需要，尤其为了支持发展中世界的发展努力，需要调动的资源必须大大增加。加速成长可能是创造投资资源的最重要来源。冷战结束是一个积极的因素，将军事费用所消耗的大量资源转用于社会经济发展已有了实际的可能。一旦理解到经济发展可巩固国家安全，发展中国家本身就会明显地感觉到需要裁减它们花在武器上的将近2000亿美元的军费，同时在必要的财政援助下，转化军事结构，使它们与民用经济结合为一体。当今世界遇到了这难逢的机会，应当为全人类的最佳利益，明智地进行讨论和谈判。

因为我心中有这些想法和问题，所以便提议考虑召开一个国际发展筹资会议，以制订应付这种挑战的协调一致的对策。会议可以利用贸发会议第八届大会和联合国环境与发展会议的筹备工作及其达成的协议，制订大家同意的办法，确保正在努力将其经济纳入形成中的全球经济的发展中国家及其他国家都有展开这一工作所需的资源。

根据我的经验，我深信在处理近年来突出的一大堆跨国界问题方面，联合国体系可以起关键的作用。在恢复加强这种作用时，我们必须往远处看，要超越改革或重组的程序问题或组织问题。为了对现行制度安排和惯例进行可能需要的影响深远的根本改革，现在就需要谋求广泛的共识。

## 九

我们如何对待人类目前面临的新一代全球性问题，很可能决定在地球上所有人民的生活素质，明年联合国就会在大会正式召开的第一个世界首脑会议——环境和发展会议——上面临一项非常重要的考验，即联合国应付全球性挑战的能力。

这个会议将考验各国政府是否愿意就与人类福祉甚至生存有重大意义的问题采取长期政策。这也将考验各国是否有能力在联合国内合作，制定有效



的全球战略，设计可被尊重、甚至可予以执行的国际法。为了使这些战略在一个日益依赖公众意识和参与的未来可以运作，各国政府与非政府组织及民营部门的合作是必不可少的。这一程序将进一步发展联合国体系的能力及其各机构协同工作的能力，以应付一个日益迅速变化世界的种种挑战。

环境是全人类的共同财产，这句话现在已经是老生长谈了。但其意义是要我们负起共同责任，向耗尽和剥蚀那笔财产的一切行为发动全球攻击。传统的工业化形式和工业产品的消费并非是唯一的原因，其他主要原因有贫穷、人口过多、发展中国家缺乏技术和物质能力去采用无害环境而又可持续的办法。需要处理的困难复杂问题涉及到一切问题；例如，在都市和工业规划、技术转让、能源消费等方面，有效的解决办法也将同样需要新的途径。1992年会议能否成功，将首要取决于在筹备阶段就所有重大有关问题达成广泛一致意见。需要以集中的注意去调动新的和充分的财政资源以支持可持续发展，并就技术转让的条件达成协议。会议应当决定关于后续行动和定期点查的内在机制。对全人类来说，这是生死攸关的。

## 十

全球社会的健康不仅仅依赖政治关系和经济成长。我们现在看到的严重苦难跨越了国家和文化疆界，而且，无论以任何方式，各国政府在相互孤立的情况下所能执行的补救办法都起不了作用。社会内各群体的怨恨不满和混乱、传统的忠诚、纪律和感情支持等结构的腐蚀——家庭为显著例子——以及众多的个人的迷失方向，都是迅速的社会变迁的负面后果。它们表现在吸毒和贩毒的祸害，私贩武器的兴旺，劫持人质，恐怖对待平民——表现在犯罪的现代化。如果不单以外来威胁来看国家的安全，如果不单以经济指标来衡量进步，如果以人类福祉的观点来处理改变，那联合国的社会议程的重要性就应当与其政治、经济或环境议程平等。

在向国际吸毒问题进行的复杂战斗方面，最近

若干倡议比较清楚地界定了联合国的作用，而且激起了更高的公众期望。新设联合国国际药物管制规划署的目的是拟定整体一致的战略。在管制毒品方面与区域和国际机构分工，并与各国政府发生伙伴关系，应可加强多边主义行动，因为国家采取行动很多但可悲的是鲜有成果。

犯罪的激增和跨国化危害了各国的内部安全、侵蚀了个人免受恐惧的基本自由，而且还可以破坏国际关系。这就需要有效的政府间机制以及各国之间更强的司法和警政合作。

在讨论这两个威胁性问题之后，如果不列入建设性行动以恢复基本社会体制并终止对社会较弱成员的社会歧视，全球社会战略则仍然可悲的不足。1994年庆祝国际家庭年，制定残疾人机会均等标准规则，与非政府组织合作制定对等老年人的原则，致力在法律和管理上取得男女基本人权平等——这一切都反映出对社会健康和正义的持续关注。男女平等是一个首要问题；令人失望的是，主要由于令人分心的经济和政治因素，这方面的进展在1980年代缓慢了下来。我相信通过筹备1995年的第四次妇女问题世界会议，步调可以加快。

重组经济制度本身不会也不可能满足社会正义和平等的要求。事实上，面临过渡期间出现的种种困难，过去所取得的社会进展可能无法加以维持，这是一个严重的危机。无论经济制度的结构如何，社会福利和提供必要服务等基本原则仍然是正确的。反饥饿、疾病、文盲和失业的战争不能留给市场经济去进行。为审查关于社会发展的整套问题，经济及社会理事会要求我与各国政府协商，是否可能召开一次促进社会发展的世界首脑会议，我认为提出此一概念正是及时，而且帮助把人放在发展议程的正中央。

## 十一

人类日趋团结的一个标志是，向遭遇灾难痛苦不堪的人提供救济，现在已成为国际议事日程上的主要项目之一。不幸的是，各种灾难——有的是天

灾，有的完全是人祸——近年来更加频繁，在全球好几个地方，我们看到流离失所、破坏、死亡的惨况。我认为，有必要作一些澄清，以免国际救灾问题变成引起争议的温床。

遇有饥荒或洪水、地震或旱灾所造成的紧急情况，国际救灾工作都是应受灾国的请求而发起，一般不会引起法律上或政治上的问题。但是，对于人民遭受战争或迫害的情况，国际行动就会引起敏感的政治问题，因此需要另一种性质的预警能力，并且必须依赖联合国的一个主管机关的决断。把两种紧急情况放在同一个概念框架里去处理是不明智的，尽管实际作业在具体行动或后勤支援方面有时候会有相似之处。因此，很难设想有一种统一的紧急救济制度，能够在各种完全不同的情况一发生就自动产生作用。

鉴于所有各种人道主义紧急情况的发生频繁和规模庞大，各个机构必须制定更密切协调的机制，加强它们的预警能力；这当然是没有疑问的。但是，即使有了这种机制，无论设计得多么巧妙，要是没有加强的随时待命的安排，也是没有什么效用的；另一面，联合国要是得不到各国政府预先指定供此用途的大量必要资源，就无法作出这种安排。我打算稍后就这个问题提出详细的报告，相信各国政府最高决策阶层会给予考虑。

在这方面，基于应付安全理事会第 688 (1991) 号决议所针对的人道主义紧急情况所获得的经验，有必要提醒注意。不能期望秘书长运用他未获得的权力，或者动用他没有得到的资源。对于大规模的实地行动，秘书处需要根据《宪章》的规定和既定的程序得到明确的授权和可靠的经费来源。

## 十二

如上文所显示，联合国现在正进入前所未有的领域，承担其原来计划未曾料到的任务。这就需要审查其执行机关，就是秘书处。

我将在后面说明行政机构的重担。然而，尽管承受了重担，秘书处不论在任何阶段都能有效地应付考验，这应当是全体会员国都感到满意的，也使我始终感到欣慰。这要归功于参与各种各样外地特派团的规划、部署、活动和行政的全体人员的热诚和能力，也应归功于总部工作人员的献身精神。我个人感到高兴的是，秘书处与代表各国政府的各个不同机构之间堪为楷模的合作和谅解，这在今年又得到加强。

鉴于秘书处任务的独特性质，不可能希望它不受到批评；有些批评是经过严肃思考，或使人耳目一新。不过，有时从某一角度作出的判断忽略了一个事实，就是秘书处必须照顾到所有国家而不只是一批国家的优先要求和选择。由于有多国人员、使用多种语言，秘书处与世界任何其他行政机构都不一样，不能按各国政府外交部的方式来运作。秘书处的组成人员来自各国，其任务也多种多样，需要在最高层实行有凝聚力的综合控制。如果受到外界过分的干涉，这种控制会被侵蚀。

关于这一点，我在 1984 年的年度报告中就曾提请注意一个长期存在的问题，就是有时候似乎对以秘书长为首的秘书处同其他主要机关的职务划分认识不清。《宪章》第一〇一条授权大会订立关于任用工作人员的条例。但是，条例应该是根据《宪章》所定原则而制定的广泛指导方针，而不是琐细或死板的指示，否则只会干扰业务效率，削弱秘书长的权限。审慎地使用经费自然是所有会员国，特别是主要缴款国所关心。但是，除了审查开支和确保从尽可能广的地域征聘工作人员的法定职责以外，秘书处的管理工作必须留给总行政首长。为了确保效率，他必须有自由去界定不同的职责范围、按照需要分派工作人员，并奖赏优良成绩和工作表现。立法过细本身就会造成完全可以避免的负担。

现在似乎是时候了，应该重新审查一下是在什么条件下把越来越多、越来越复杂的任务交付给秘书处的。

首先，令人不解的是，各国政府认为必须把影响深远、所费不费的职责交给本组织，但它们自己却不愿履行相应的财政义务。自愿捐款无论多受欢迎、多慷慨，都不是弥补差距的可靠办法。我在任内已多次说过，这使秘书长处于往往是不可容忍的处境。根据《宪章》，缴纳分摊会费是会员国的法定义务。如果要秘书处保有代表全体会员国按照要去应付紧迫任务的能力，会员国就必须以改进的机制按时足额缴纳会费。截至编写本报告时，积欠经常预算的会费为 809 445 015 美元；只有 49 个会员国已经全额缴纳了年度会费。各国政府未缴的维持和平摊款为 486 994 618 美元。由此可以看出，本组织的财政危机仍未结束。我相信，各国政府在决定扩大本组织作用的同时，会修改它们的态度，为它们要求秘书处执行的极其重要和影响深远的任务提供经费。

再者，由于秘书处受到预算零增长的限制，乍看之下似乎有必要由各国政府把交给本组织的任务定出优先顺序。然而，这实际上很难做到，因此必须在预算内留有一定的灵活性，以便按照情况变化的需要，斟酌调用现有的资源。目前几乎完全没有这种灵活性。不同的立法机构作出分歧的决定，更使困难加剧，这种情况今年已发生过几次。

如果想到各国政府缴给联合国的款在其本国预算中所占比例与军事开支相比小到微不足道，这一切就更加奇怪了；事实上，无论怎么计算，各国政府缴给联合国的款都是极为经济合算的投资。

现在迫切需要补充、增加和维持周转基金和特别帐户，因为两者都已严重耗竭。会员国或许还愿意考虑设立一个战略储备基金，专门应付预见不到的对稀少的资源造成压力所引起的开支。过去一年如果有这一基金，联合国或许就不必四出乞讨，设法在很短的时间内筹得大笔资源来进行预料不到的紧急任务。另一种办法是，或许时机已到，应再次考虑准许本组织向外借款，因为如果有这种便利，将有助于在意外的应急情况下具有必要的灵活性。

大会第四十一届会议所要求的裁减工作人员已

于 1990 年完成。今年，本组织要加快步伐派出一个又一个新的、复杂的外地特派团，其中大多数需要做创新性的工作，使得本已薄弱的专供这类行动的人力资源紧张到几乎断裂的地步。虽然有些特派团得到良好的人员配置，但某些方面受到工作人员不足的沉重压力，有些现行方案是在极其困难的情况下维持的。总部和外地人员所受的压力应该是很容易想见的。

工作人员是我们最重要的资产，秘书处如要吸引并留住应付非常的挑战所需的那种人才，就必须能够维持适当的服务条件。不幸，这种条件一直在变得越来越差。令人啼笑皆非的是，一方面听到有人抱怨秘书处薪金过高，而另一方面，有些政府却认为有必要以津贴诱使其国民到秘书处任职。这种做法，以及借调办法的某些问题（幸而现正对此审查），已造成一些异常现象，打击了工作人员的士气。我希望各国政府了解，目前的情况必须纠正，因为这会妨碍实现它们共同为秘书处定出的目标。

在此关键时刻，需要以新的眼光来探讨我们的结构，以及如何策划和装备本组织，以应付各种新的需求。联合国及其相关机构组成的体系是在非常不同的时代设立的，已存在 45 年了。自 1945 年以来，人类社会和人的需要已发生巨大的变化。本组织的会员国数目已达原先的三倍多。因此很自然的，本组织及整个体系的结构现在需要根据目前和可预见的挑战作一次大调整。

以往使秘书处不可能改组更新的那些由冷战带来的限制条件，现在正在消失。秘书处的工作量也已大大增加并且多样化，其责任年年加重。显然必须进一步改革，使秘书处能应付不断变化的情况。

检查本组织的结构并不能代替其实际工作。为秘书处设计新的组织表和重新安排高级职位与各部门的数目和配置，肯定是会有价值的，但是必须记住，削弱秘书长的权限绝不是加强秘书处的可靠办法。长期来说，解决秘书处和联合国体系所面临的基本困难要重要得多，因为只有那样才会有真正的改革、才能实现改革的目标。联合国内外正在就这

些事项进行一些有益的讨论，也有人提出“单一的联合国”的想法。我相信，其中所涉的一些问题是根本性的，需要像设立联合国及其各署和专门机构时为它们制定任务那样，从同样的深度和广度来思考。当时并未把各种不同的全球性问题象现在一样看成是相互关联的。因此，我建议开展一个认真的、有条有理的分析和协商过程，让各国政府能列出其优先关注事项，也让作为本组织最高管理人的秘书长能同各国政府以及同他在联合国系统内的同事讨论实现所期望目标的最有效方法。这会涉及秘书处、联合国系统和有关的政府间机构将来的形式和结构。目标应该是，为了当前正在迅速演变的全社会的利益，更有效地实现《宪章》宗旨。

### 十三

我在本报告的前面部分提到，对本组织的意志和秘书处效率产生的两种令人不安的疑问，现在已有所减轻。然而，我们应该继续注意一个更大的问题：联合国是否能通过其决定与行动激发并保持世界各大洲拥有各种文化的人民的信任。想要从一类国家的观点来回答这个问题而不顾另一类国家的观点，这种做法所暴露的不是自满就是胡乱猜忌。有些国家因为势力大或经济强，有理由满足于现状，也有国家在政治或经济上深感不满，要求纠正。任何有关实施《联合国宪章》原则的看法，如果反映的只是一类国家的利益和观点，无视于别人的利益和观点，就注定带来分裂。

与此密切相关的问题是：包括大会、安全理事会和秘书处在内的各主要机关之间，是否始终如一地保持《宪章》所设想的平衡。这一点，我认为不仅是本组织的内部运作问题；还影响到联合国维护和平的任务。今年关于伊拉克——科威特的行动使得现在正是表达希望的适当时机，希望安全理事会各常任理事国的团结一致能得到各主要机关内部和彼此之间更均衡的体制关系的配合。还必须保存历任秘书长45年来累积的政治经验。这是一项宝贵的资产，其基础不仅在于任职者个人的公正、技巧和灵敏，也在于支持他的工作的国际公务员制度的正直无私。

两年前，我在1989年的年度报告中说过，如果我们想迈向一个更美好更明智的世界，各常任理事国的协议就必须得到多数国家的乐意支持。从那时以来的情况加强了这个看法。

在这个大规模变革的时代，联合国管理国际事务时必须特别注意不要失去平衡。当经济和技术能力及其不平均的分配成为举足轻重甚至决定一切的因素时，传统的势力均衡观念就不能适用。为使通过联合国创建的和平稳固可靠，唯有始终如一地遵守《联合国宪章》所揭示的各项原则，才能提供必要的均衡。

这些原则绝不是一成不变的；它们的范围和适用方式取决于全球状况的变化。国际上应当不断讨论，以求不仅对合理国际行为的标准，而且对维护标准和纠正偏差的适用程序建立共识。不考虑人类现实处境的刻板诠释会使国际法僵化，减损其现代意义。同样，诠释不够严谨将制造混乱。当前的时代展示着融合与分裂截然相反的特质，我们必须不断回归基本原则，例如尊重各国的领土完整和政治独立。我们很难期望国家与社会免于内部的动乱，但我们绝不能让这种动乱危及国际和平与安全。

《联合国宪章》提供的指导方针，即使在撰作者未能预见的情况下，依然不失其时效。当然，我们不能认为《宪章》是不可改变的。有些规定，如安全理事会的组成，就已经受到质问。但这是得到所有国家接受并对所有国家有约束力的唯一一个具有这种性质与规模的多边条约，除非有真正协商一致的基础，任何修改所制造的问题只会比解决的问题更多。联合国的主要关怀仍然是推动和平与建设性的改变，不是维持现状。

### 十四

我的任期即将届满，我想你们不会怪我将我经验中的一些感受拿出来同各会员国谈谈。我以各种不同的身份参与了联合国的工作大约二十年。我感到荣幸，能够在普遍被认为是本组织最富成果的年代担任秘书长。在担任秘书长的整段期间，我觉得

必须更多地去思考尚待解决的问题，而不是回味成就。过于乐观的心态是不适合联合国的。本报告还提出了各种倡议以克服在防止冲突、铲除贫穷和保护人权方面所遭到的各种困难。

但是所有这些困难都不能影响联合国的蜕变，我认为联合国所导致的改变不是偶然的。政治观念的急剧变化证明了人类的精神富有弹性。联合国正在尽其所能帮助它具体化。

和平在几个地区取得了胜利。许多人已经脱离了战乱的痛苦。这个过程可以延伸到其他地区。各国有了新的前景，他们正在以前所未有的方式进行合作。从前对本组织采取的冷淡和保留的态度已为热心参与工作所取代。一个法律和正义的时代虽然尚未即将降临，但是联合国已确定了方向。如果奋发地进行努力，阻挡前进的障碍并非不可克服。今

日，我们有更多的理由怀抱希望而不是沮丧和恐惧。

这种希望一方面是因为《宪章》所体现的思想始终有效，另一方面是因为本组织的声誉大大地提高了。我的信念就是基于这种思想，并将永远如此。联合国摆脱了死气沉沉的境况，它不再是只起边缘作用，它已接近《宪章》原来的设想。对这一进程作出贡献的每个人都应感到高兴，我自己也有一种满足感。我非常感谢在国际事务这个充满考验的阶段中获得信任。我以充满信念和感激之情结束此一报告。

秘 书 长



哈维尔·佩雷斯·德奎利亚尔