

合 国



Distr.
GENERAL

UN LIBRARY

A/47/277

S/24111

17 June 1992

CHINESE

ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH

会



安全理事会

UN/SA COLLECTION

大会
第四十七届会议
暂定项目表* 项目10
秘书长关于联合国
工作的报告

安全理事会
第四十七年

和平纲领

预防性外交、建立和平与维持和平

秘书长按照1992年1月31日安全理事会

首脑会议通过的声明提出的报告

导 言

1. 1992年1月31日,安全理事会第一次国家元首和政府首脑级会议结束时通过声明,请我“就如何在《宪章》的构架和条款的范围内,加强联合国从事预防性外交、建立和平与维持和平的能力与效率,提出分析和建议”,¹ 在1992年7月1日以前分送联合国会员国。

2. 联合国是由主权国家组成,它能做什么,取决于这些国家彼此之间建立的共同立场。几十年来冷战的对抗局面使联合国原来的希望无法实现。因此,1992年1月的首脑会议代表最高级政治人物对《宪章》的宗旨和原则再度作出空前的承诺。

* A/47/50。

3. 过去几个月来,无论大国小国,都产生一种信念,认为再度出现实现《宪章》各项宏大目标的机会——使联合国能够维持国际和平与安全,维护正义与人权,并且按照《宪章》的说法,能够促进“在较大自由中之社会进步和民生之改善”。不可错过这个机会。联合国不能再象已经过去的那个时代一样再度陷于瘫痪。

4. 我很高兴在刚接任秘书长不久,安全理事会就要求我编写这份报告。本报告参阅了各国政府、区域机构、非政府组织、许多国家的机构和个别人士向我提出的意见和建议。我很感谢这一切,但我要强调,这份的报告的责任由我自己承担。

5. 冲突和战争的根源既普遍又深远。要铲除这些根源,我们必须尽最大努力,加强对人权和基本自由的尊重,促进可持续的经济和社会发展,而求达到更普遍的繁荣,减轻苦难,限制大规模毁灭性武器的存在和使用。联合国环境与发展会议是规模最大的一次首脑会议,刚刚在里约热内卢开过。明年将举行第二次世界人权会议。1994年将讨论人口与发展。1995年将举行妇女问题世界会议,并且已有人提议召开关于社会发展的世界首脑会议。我在秘书长任内将处理所有这些大问题。这些问题都在我脑中萦回,但本报告要讨论的是安理会特别要求我考虑的一些问题:预防性外交、建立和平与维持和平——此外,我还加添一个密切相关的概念,就是在冲突之后缔造和平。

6. 会员国彼此合作的明确意愿给我们共同的努力带来新的力量。但是远远没有成功的把握。本报告讨论的是如何改进联合国追求与维持和平的能力,但所有会员国切须牢记,除非具有趁此时机作出困难决定的意志,来推动这种新的同舟共济的精神,否则,只求改善机制和技巧,并无太大的意义。

7. 因此,我怀着面临契机和感激的心情,向联合国会员国提出这份报告。

一、变动中的世局

8. 过去几十年来造成猜疑和仇视的巨大意识形态壁垒,以及与其密不可分可怕的毁灭工具,都在过去几年中相继崩溃。尽管北方与南方国家之间的问题日益

尖锐,需要政府最高阶层注意,但东方与西方国家间关系的改善却带来新的机会,可以成功地应付共同安全所面对的威胁,其中有些机会已经变成事实。

9. 专制政权已被比较民主的力量和顺从民意的政府所取代。这种改变的形式、范围和剧烈程度在拉丁美洲、非洲、欧洲和亚洲各不相同,但它们之间相似之点足以表明,这是一个全球现象。与这种政治变革同时发生的,是许多国家寻求比较开放的经济政策,造成全世界一种活力与变迁的意识。

10. 联合国成立之后,反殖的浪潮高涨,使几亿人民获得了独立,最近又有几千几百万人获得了自由。又有一些新国家取得联合国大会的席位。它们的到来再度肯定,主权国家作为国际社会的基本实体,是重要而不可或缺的。

11. 我们已经进入一个全球性过渡时期,其中出现了各种独特的矛盾趋势。各地区和各洲的国家集团正在拟订加强合作的办法,减少主权与民族主义之争的一些对抗特征。先进的通讯技术和全球性商业活动,加上各国决定把一些主权权利让给规模更大的共同政治组织,使国家间的疆界趋于模糊。可是,另一方面,又出现了强烈的关于民族主义和主权的新主张,种族、宗教、社会、文化和语言方面的残暴冲突威胁到国家的团结。一方面,新近出现关于歧视和排斥的指控,另一方面,恐怖主义行径企图破坏以民主方式进行演化和变革,两者都使社会的安宁面临挑战。

12. 和平的概念很容易了解;国际安全的概念则比较复杂,因为这方面也出现一些矛盾现象。主要核国家开始谈判裁减军备的协定,但是大规模毁灭性武器的扩散有增加的危险,世界上许多地方继续聚集常规军备。尽管大家已认识到种族主义确是一种破坏性力量,种族隔离制度也正在瓦解,但新的种族间紧张局势正在出现,并表现于暴力行为。技术的进步正在改变全球生活的性质和期望。通讯技术的革命使全世界的人都有了意识、有了希望,更加团结起来反对不正义的现象。但是,进步也给稳定状态带来新的威胁:生态的破坏,家庭和社区生活的瓦解,个人生活和权利遭到更大的干预。

13. 绝不能因为这种不安全的新因素而忽略了人口无限制增长、债务的沉重负

担、贸易的障碍、毒品和贫富日益悬殊等不断存在的严重问题。贫穷、疾病、饥饿、压迫和绝望遍地皆是，结合起来造成了1 700万难民，2 000万流离失所的人，以及人民在国内和向国外大规模迁徙。这些问题与冲突互为因果，需要联合国不断注意，并作为最优先努力的事项。臭氧层的破洞对太阳曝射下的人民的威胁更甚于敌方的军队。旱灾和疾病能象作战武器一样残酷地消灭大量生命。因此，在这个契机再现的时刻，联合国缔造和平、稳定和安全的努力必须涵盖军事威胁以外的事项，以便打破过去那种冲突和战争的桎梏。但是今天一如既往，武装冲突仍然给人类带来惊慌和恐惧，需要我们紧急参与，设法预防、遏阻和制止。

14. 联合国于1945年成立至今，全世界发生100多场重大冲突，造成2 000万人的死亡。因为在安全理事会投了279次否决票，使联合国在处理许多危机时无能为力。这生动地说明那一时期意见的分歧。

15. 随着冷战的结束，从1990年5月31日至今没有投过否决票，对联合国的要求却急剧增加。联合国的安全机构一度曾为局势所制肘，而这种局势却非它原先成立的宗旨或能力所能控制，现在一变而成为防止和解决冲突以及保持和平的中心手段。我们的目的必须是：

- 努力尽可能在最早阶段查明可能产生冲突的形势，在暴力发生之前设法运用外交消除危险的根源；
- 在发生冲突的地方，致力于建立和平，以期解决引起冲突的问题；
- 在停止战斗的地方，不论和平多么脆弱，通过维持和平来努力保持和平，并协助实施调停者达成的协议；
- 随时准备在不同的情况下协助缔造和平：重建遭受内战和冲突破坏的国家机构和基础设施；在原来交战的国家间建立和平互利关系；
- 最广义地说，解决冲突的最深远根源：经济的绝望、社会的不公和政治的压迫。现在已可看出有一种日益普遍的道德观念跨越全世界的国家和人民，并在国际法规方面体现出来，而许多国际法规都脱胎于本组织的工作。

16. 本世界组织这项更宏大的任务需要各国、各区域组织和非政府组织以及整个联合国系统一致关心和努力,每一个主要机构都按照《宪章》的规定,均衡和谐地发挥职能。全体会员国已将依据《宪章》维持国际和平与安全的主要责任赋予安全理事会。从最广义上说,大会以及本世界组织的所有职能部门都应分担这一责任。在统一步调维护人类安全方面,每一部门都应发挥特殊而不可或缺的作用。秘书长的贡献则视他同联合国各审议机构之间建立的信任和合作方式而定。

17. 这项工作的基石是国家,而且必须始终是国家。尊重国家的根本主权和完整是取得国际任何共同进步的关键。但是,绝对和专属主权的时代已经过去了;这种主权的理论也从来不符合事实。当今国家领导人的任务是了解这一点,设法平衡兼顾国内良好政治的需要与日益互相依存的世界的需要。商业、通讯和环境的事务超越行政的界限;但个人却是在这些界限内从事基本的经济、政治和社会生活。联合国没有关闭它的大门。但是,如果每一个种族、宗教或语言群体都宣布建立国家,那么分裂会无休无止,全人类的和平、安全和经济福利将更加难以实现。

18. 解决这些问题的一个条件是承诺保障人权,特别是关心种族、宗教、社会或语言上的少数民族的人权。国际联盟曾经制订一种国际保护少数民族的机制。大会不久将审议一项少数民族权利宣言。这一文书,加上联合国处理人权机构的效力日益加强,应可改善少数民族的处境,并促进国家的稳定。

19. 不必将全球主义和民族主义看成互相对立的趋向,注定逼使对方作出极端的反应。当代生活全球化的健康现象首先需要确实的民族特征和基本自由。在既定的国际体系内的国家主权、领土完整和独立,以及人民自决的原则,都具有极大的价值和重要性,但绝不允许两者在未来时代中互相对立。在各阶层的社会:社区、国家内和国际大家庭内,尊重民主原则是至关重要的。我们时时刻刻都有义务维持每一个体的完整性,同时为全体找到一种平衡的方式。

二、定义

20. 预防性外交、建立和平、维持和平是密切相关的三个用语,在本报告中的定义如下:

预防性外交是采取行动,防止两方发生争端,防止现有的争端升级成为冲突,并在发生冲突时限制冲突的扩大。

建立和平是采取行动,主要是通过《联合国宪章》第六章所设想的和平手段,使敌对两方达成协议。

维持和平是实地部署联合国人员,过去的做法都是取得所有有关各方的同意,通常是部署联合国军事人员和(或)警察人员,往往也包括文职人员。维持和平是一种手段,它扩大防止冲突和建立和平两个方面的可能性。

21. 本报告还讨论一个极为重要的相关概念,即在冲突后缔造和平—采取行动,查明并支持足以加强与巩固和平的结构,以避免再度爆发冲突。预防性外交设法在发生暴力行为之前解决争端;维持和平与建立和平则是阻止冲突,并在一旦和平实现后保持和平。如果两者都成功,则可以加强在冲突后缔造和平的机会,这样可以预防各国和各国人民之间再度发生暴力行为。

22. 这四个领域的行动,合并起来,并在全体会员国的支持下付诸实施,即成为整套办法,有助于按照《宪章》的精神保障和平。联合国不仅在这些领域具有广泛经验,也在这四个领域所属的整个和平工作中具有广泛经验。举凡关于非殖民化、环境与可持续发展、人口、消灭疾病、裁军、国际法的发展,以及其他方面的许多倡议,对于世界和平的基础,都有不可衡量的贡献。这个世界常常因为冲突而分裂,因为人类普遍的苦难和穷困而遭受折磨。如果没有联合国的不断努力,情况还会大大恶化。在估计联合国维持国际安全的潜力时,必须考虑到这种广泛经验,而国际安全不限于其传统的意义,也包括未来时代所出现的安全的新涵义。

三、预防性外交

23. 最理想、最有效的外交运用方式,是在紧张局势变成冲突之前予以缓解,或者是在冲突爆发之后,迅速行动加以遏阻,并解决冲突的根本原因。预防性外交可以由秘书长本人或通过高级幕僚或专门机构或方案,由安全理事会或大会,以及由区域组织同联合国合作进行。预防性外交需要采取措施建立信任;需要以资料收集和正式的与非正式的事实调查为基础的预警办法;也可能需要预防性的部署,有时候还需要设置非军事区。

建立信任的措施

24. 互信和诚意是减少国与国间冲突可能性的必要条件。有许多此类措施可供各国政府运用,只要它仍有决心去运用。例如:有计划地互派军事访问团,组成区域或分区的危机纾解中心,安排信息的自由流通,包括监测区域军备协定的执行等。我请各区域组织考虑在它们的地区内还可以采取哪些建立信任的措施,并把结果通知联合国。我将同现在、过去和将来可能的冲突各方,并同各区域组织,就建立信任的措施定期进行协商,提供秘书处所能贡献的咨询意见。

事实调查

25. 预防性步骤必须基于及时正确了解事实。除此之外,还需要根据合理的分析,来了解发展情况和全球趋势。愿意采取适当预防性行动,也是必要的条件。鉴于许多潜在的冲突有其经济和社会方面的根源,所以现在联合国需要的资料不仅必须包括可能导致紧张局势的政治发展情况,也必须包括经济和社会的趋势。

(a) 现在日益需要按照《宪章》运用事实调查的手段;事实调查可以由秘书长主动要求,使他能够履行《宪章》(包括第九十九条)所规定的职责,或由安全理事会或大会主动要求。按照情况需要,可以选用各种方式。如有国家要求派遣联合国事

实调查团前往该国境内,应当审议此项要求,而不得有不当的拖延。

(b) 同会员国政府的接触可使秘书长获得所关切问题的详细资料。我请所有会员国准备提出有效的预防性外交所需的资料。为了补充我个人的接触,我将经常派高级官员前往各国首都或其他地点进行协商。必须进行这些接触,以便洞察局势并评估其可能演变。

(c) 正式的事实调查可由安全理事会或由大会授权,它们都可以决定派遣它所直接管辖的特派团,或者请秘书长采取必要的步骤,包括指定一名特使。这种特派团,除了收集资料供将来决定采取进一步行动外,有时候它的出现就能有助于缓解争端,向两方表明,联合国特别是安全理事会正在积极处理这一事件,视为现在或将来对国际安全的一种威胁。

(d) 在特殊情况下,安理会可以按照《宪章》规定,在总部以外其他地点开会,不仅是为了直接了解情况,并且为了使联合国的权威对某一局势发挥影响。

预警

26. 近几年来,联合国系统逐渐发展一种宝贵的预警系统网络,以预防环境的威胁、核事故的危险、自然灾害、人口大规模迁徙、饥荒的威胁和疾病传播。但是,现在需要加强各种安排,使这些来源提供的情报能与政治方面的朕兆结合起来,以评估是否存在威胁和平的情况,并分析联合国可采取何种行动来缓和这种情况。这一程序仍需联合国各专门机构和职能部门的密切合作。由此产生的分析报告和关于预防性行动的建议将由我酌情提交安全理事会和联合国其他机关。此外,我建议安全理事会请经改组后恢复活力的经济及社会理事会,按照《宪章》第六十五条,提出报告说明哪些经济和社会的发展情况如不改善,可能威胁到国际和平与安全。

27. 区域安排和区域组织在预警方面具有重大的作用。我请尚未申请联合国观察员地位的区域组织提出申请,并通过适当安排,与联合国的安全机制联系起来。

预防性部署

28. 联合国在危机地区的行动通常是在冲突发生后建立的。现在时机已到,应该预想出某些情况需要预防性部署,这种部署可以采用许多种方式、在许多种情况下进行。例如,在发生国内危机的情况下,应政府或有关各方的要求,或经它们同意,可以进行预防性部署;在发生国家间争端时,如果两国认为由联合国派人员驻在边界双方能够抑制敌对行动,便可以进行这种部署;此外,如果一国认为受到威胁,要求联合国仅在边界属于该国的一方部署适当的人员,也可以进行预防性部署。在每种情况下,联合国派驻人员的任务规定和组成都需要仔细拟定,并使各方都清楚了解。

29. 在一国内部发生危机的情况下,如果政府提出要求或经各方同意,预防性部署可以若干方式帮助减轻痛苦,限制或控制暴力行为。公平提供人道主义援助可能具有关键重要性;以军事人员、警察人员或文职人员协助维持治安可以拯救生命、创造安全状况以便进行谈判;如果各方愿意,联合国还可以协助和解工作。在某些情况下,联合国很可能需要利用联合国系统各机构的专长和资源;这类行动有时还可能需非政府组织参加。

30. 在发生这种内部危机的情况下,联合国必须尊重国家的主权;否则便不符合会员国接受《宪章》原则时的理解。联合国必须时时牢记大会1991年12月19日第46/182号决议所附的指导原则经过精心谈判而采取的平衡立场。这些原则中特别强调:必须按照人道、中立、公正的原则提供人道主义援助;必须按照《联合国宪章》尊重各国的主权、领土完整和国家统一;关于这方面,必须在受灾国同意和原则上应受灾国呼吁的情况下提供人道主义援助。指导原则还强调,各国应负责照顾其境内发生的紧急情况的灾民,并须接触到需要人道主义援助的人。按照这些指导原则,一国政府请求或同意联合国出面干预,并不损害该国的主权,也不违反《宪章》第二条第七项中关于在本质上属于任何国家国内管辖之事件的规定。

31. 在发生国家间争端时,如果双方同意,我建议:如果安全理事会认为联合国派人员在每一国的领土上进行预防性部署,可以消除两个邻国之间发生敌对行为的可能性,便应采取这种行动。承担任务的性质将决定联合国人员的组成。

32. 一国担心受到越界攻击时,如果安全理事会断定仅经要求国同意、由联合国派人员驻在边界一方有助于防止冲突,我建议进行预防性部署。在此种情况下,也将根据局势的特别性质确定任务规定和完成任务所需的人员。

非军事区

33. 以往,非军事区是在冲突结束后根据双方协议建立。除了在这种地区部署联合国人员作为维持和平行动的一项任务之外,现在还应考虑以非军事区作为预防性部署的一种形式是否有用,根据双方的协议,部署在边界两方借以隔离两个可能交战国,或应一方的要求部署在界线一方,以消除任何发动攻击的借口。非军事区将象征国际社会预防冲突的决心。

四、建立和平

34. 介乎谋求防止冲突与维持和平这两种任务之间的一项责任是设法使敌对双方以和平方法达成协议。《宪章》第六章列举了很详尽的一系列解决冲突的方法。大会通过的多项宣言,包括1982年《关于和平解决国际争端的马尼拉宣言》²和1988年《关于预防和消除可能威胁国际和平与安全的争端和局势以及关于联合国在该领域的作用的宣言》,³进一步阐述了这些方法。大会多项决议,包括关于依照《联合国宪章》加强国际和平、安全和国际合作的一切方面的1989年11月15日第44/21号决议,也都是以这些方法为主题。联合国在这些和平方法的应用方面,有广泛的经验。如果冲突没有解决,并不是因为和平解决争端的技术是闻所未闻或不够完善。其症结所在是,第一,双方缺乏按照《宪章》第六章建议的方法设法解决争端的政治决心;第二,如果选择由第三方解决,第三方却缺乏可以运用的权威。国际社会

对某一问题漠不关心,或认为这个问题无关紧要,也会阻挠问题的解决。我们如果希望加强联合国和平解决争端的能力,就必须首先注意这些领域。

35. 现在安全理事会决定按照《宪章》设想的方式解决国际争端,就是开辟一条途径以便安理会发挥更积极的作用。加强团结之后,就有权威和说服力来引导敌对两方走向谈判。我敦促安理会充分利用《宪章》的规定,按照这些规定,安理会可以建议解决争端的适当程序或方法,如经争端各方要求,安理会可向各方建议和平解决争端的方法。

36. 大会象安全理事会和秘书长一样,根据《宪章》的规定,在维持国际和平与安全方面,也具有一种重大的作用。必须承认大会作为一个世界性论坛,有资格审议和建议适当的行动。为此目的,必须鼓励所有会员国利用大会,以便在事先防止或控制可能威胁国际和平与安全的局势方面发挥更大的影响。

37. 调停和谈判可由安全理事会、大会或秘书长指派的个人进行。联合国利用杰出的政治家来促进和平的进程已有长久的历史。他们除了经验丰富之外,还可以凭个人的声望鼓励各方认真进行谈判。有许多人愿意担任这种工作,我将在需要时继续借重他们。这项任务往往是由秘书长本人承担。尽管安理会、大会和有关的会员国以本国名义表示所提供的有力而明显的支持可以增加调停者的功用,但秘书长有时候在审议机构之外独立进行斡旋,反而可产生最好的效果。可是,秘书长与安全理事会之间必须不断密切协商,才能确保充分认识到如何最好地运用安理会的影响,并为和平解决具体争端拟订共同战略。

国际法院

38. 国际法院的待审案件目录日增,但它依然是没有得到充分利用的一种和平判决争端的手段。更加借重国际法院,将大有助于联合国建立和平。在这方面,我提请注意根据《宪章》第三十六和三十七条的规定,安全理事会有权建议会员国将争端提交国际法院、仲裁或其他解决争端机制。我建议按照《宪章》第九十六条第二

项规定授权秘书长利用国际法院发表咨询意见的权力,并建议已经获得这种授权的其他联合国机构更时常地请求国际法院发表咨询意见。

39. 我建议采取以下步骤来增强国际法院的作用:

(a) 在2000年联合国国际法十年结束之前,所有会员国应毫无保留地根据《规约》第三十六条,接受国际法院的普遍管辖。如果因国内结构无法做到这一点,各国应以双边或多边方式商定一项详细清单,开列它们愿意提交国际法院的事项,并应在多边条约的解决争端条款中撤销关于国际法院管辖权的保留;

(b) 如果实际上无法将一项争端提交合议庭,应提交分庭审理;

(c) 各国应支持为协助无力负担将某一争端提交国际法院所需费用的国家而设的信托基金;这类国家应充分利用该基金以解决其争端。

提供援助以改善情况

40. 采取国际行动改善造成争端或冲突的情况,往往有助于建立和平。例如,如果为解决问题必须向某一社会中流离失所的人提供援助,则联合国应该能够利用各有关机构和方案的资源。目前,联合国没有适当的机制,可以让安全理事会、大会或秘书长用来调集这种积极手段所需的资源,并发动联合国系统的集体努力来和平解决冲突。我已向联合国各机构和方案的行政首长所组成的行政协调委员会提出了这个概念;我们正探讨用什么方法使机构间系统可以对和平解决争端作出更大的贡献。

制裁和特殊经济问题

41. 在某种情况下,为了建立和平,需要根据《宪章》第四十一条实行制裁,重要的是遇到特殊经济问题的国家不仅应有权按第五十条的规定同安全理事会协商这些问题,而且应该有解决其困难的实际可能性。我建议安全理事会制订一套包括联合国系统各金融机构和其他部门在内的措施,以便付诸实行,使各国免于遭遇这种困

难。这样的措施是一个公平的问题,也是鼓励各国遵守安理会决定的一个方法。

军事力量的使用

42. 《宪章》所载的集体安全概念的要素是,面对“和平之威胁、和平之破坏、或侵略行为”,如果和平方法失败,则应根据安全理事会的决定采取第七章规定的措施,以维持或恢复国际和平与安全。安全理事会至今尚未采取最具强制性的措施,即第四十二条所设想的军事行动。对于伊拉克与科威特间局势,安理会授权各会员国以安理会名义采取措施,然而,《宪章》规定的一个详细步骤,现在值得所有会员国注意。

43. 根据《宪章》第四十二条,安全理事会有权采取军事行动,以维持或恢复国际和平及安全。虽然只有在所有和平方法失败之后才可采取军事行动,但采取军事行动的选择权对于联合国维护国际安全的信誉十分重要。这将需要通过谈判缔结《宪章》第四十三条所设想的特别协定,其中规定由各会员国承诺为第四十二条所述目的,不只是临时地而是长期地向安全理事会提供军队、协助及便利。自《宪章》通过以来首次出现了目前的政治情况,在这种情况下,使长期阻止缔结这种特别协定的各种障碍应该不复存在。有了一支随时待命的武装部队,本身就可以作为阻止破坏和平的手段,因为潜在的侵略者知道安理会掌握着一种对付的手段。根据第四十三条建立的部队也许永远都是编制不够大,装备不够好,不足以对付一支配备精良武器的大军所构成的威胁。然而,这支部队却可以对付较小的一股军事力量所构成的威胁。我建议安全理事会根据第四十三条,在军事参谋团的协助下,开始谈判。必要时,军事参谋团可根据《宪章》第四十七条第二项扩大编制。我认为应该从第七章的角度,而不应从计划或指挥维持和平行动的角度,来看待军事参谋团的作用。

执行和平部队

44. 第四十三条规定的部队的任务是对付公然的侵略,不论是近在眉睫或是已

经实际发动的侵略。在今后一段时间内，还不可能有这样的部队可供使用。停火往往议定但得不到遵守，有时要联合国派部队去恢复并维持停火。这项工作有时可能超出了维持和平部队的任务，超出了维持和平部队派遣国的意料。我建议安理会考虑在明确规定的情况下使用执行和平部队，事先具体订明这种部队的任务规定。从会员国提供的这种部队随时待命，由志愿执行这种勤务的部队组成。他们必须比维持和平部队配备更多重型武器，并须在本国部队里接受许多预备训练。这种部队的部署和行动须经安全理事会授权，并且同维持和平部队一样，由秘书长指挥。我认为应该有这样的执行和平部队，作为《宪章》第四十条规定的一种临时办法。不应把这种执行和平部队与将来可能根据第四十三条成立专为对付侵略行为的部队，或与政府可能同意随时待命参与维持和平行动的军事人员混为一谈。

45. 在采取本报告所述各项活动期间，将继续进行外交活动，同样，在建立和平与维持和平之间也不可能明确划分。建立和平常常是维持和平的前奏，正如实地部署联合国人员可能有助于防止冲突，便利建立和平的工作，并在许多情况下作为缔造和平的一个先决条件。

五、维持和平

46. 维持和平可以确实实称为联合国的发明。它给世界许多局势紧张地区带来某种程度的稳定。

日益增加的需要

47. 1945年至1987年期间建立了13项维持和平行动；其后又建立了13项行动。到1992年1月为止，估计共有528 000名军事、警察和文职人员曾在联合国旗下执勤。其中来自43个国家的800多名人员为联合国殉职。到1992年，这些行动的费用共约83亿美元。其中尚未缴付的欠款为8亿多美元，这是联合国欠部队派遣国的债。在目前的12个月期间，已核准的维持和平行动的费用估计接近30亿美元，而缴款情况却

缓慢到令人难以接受。与此对比,上一个十年结束时,全球防卫支出一年接近一万亿美元,即每分钟200万美元。

48. 联合国维持和平的费用与另一途径(即战争)的费用对比,联合国面临的要求与为了应付这些要求而提供的财力对比,要不是因为这种后果大大损害到全球稳定和联合国组织的信誉,确是滑稽可笑。目前各国和各国人民日益期望联合国协助维持和平;如果做不到,就要联合国负责;在这个时候,必须作出重大决定,来增强联合国的能力,以这种新颖和有效的方式履行其职责。我深知,目前维持和平的经费摊款数额庞大而且不可预测,对若干会员国造成实际问题。因此,我坚决赞成有些会员国国内的建议,维持和平的摊款应从国防预算而不应从外交预算中拨付,我还建议其他国家采取这种行动。我敦促大会鼓励这种做法。

49. 在今后几年中,对联合国维持和平行动与缔造和平行动的需要将继续考验秘书处和会员国的能力、政治意志和财政意志及创造能力。我同安全理事会一样,欢迎增加和扩大维持和平行动的任务。

维持和平行动的新演变

50. 近年来维持和平行动的性质迅速演变。维持和平的既定原则和做法灵活地应付了近几年新的需求,但成功的基本条件仍然不变:任务明确并且切实可行;各方合作执行任务;安全理事会持续不断地给予支持;会员国愿意提供必要的军事、警察和文职人员,包括专家;在总部和实地建立联合国有效的指挥;以及足够的经费和后勤支援。由于国际气氛已发生变化,越来越多的维持和平行动被派去实地帮助执行调解者所商定的解决办法,因此,在后勤、装备、人员和经费方面产生了一系列新的需求和问题,如果会员国愿意并准备提供必要的资源,这些问题都可以解决。

人员

51. 会员国渴望参加维持和平行动。所需要的军事观察员和步兵始终可以得到

如数供应,后勤部队却是一个较大的问题,因为很少有军队可以长期出借后勤部队。1990年曾请各会员国说明它们原则上准备提供哪些军事人员;答复的会员国寥寥无几。我再次请全体会员国迅速提出坦率的答复。应该由秘书处同会员国换函,斟酌情况肯定各种后备安排,说明在需要执行新的行动时各国准备向联合国提供技术人员的类别和人数。

52. 维持和平行动日益需要文职政治人员、人权监测人员、选举事务人员、难民和人道主义援助专家及警察同军事人员一样发挥重要作用。现在越来越难获得所需的警察人数。我建议审查并改进训练维持和平人员--文职、警察或军事人员--的安排,利用会员国政府和非政府组织的能力及秘书处的设施。目前正在努力争取更多国家成为派遣国,因此,一些具有巨大潜力的国家应该集中精神为联合国可以调用的警察部队实施语文训练。联合国本身应该实施专门的人事程序、包括奖励措施,容许秘书处工作人员迅速调往维持和平行动工作。应该扩大在秘书处任职的军事人员的编制和能力,以满足新的和更加重大的需要。

后勤

53. 并非所有政府都能为其部队提供在国外执勤所需的装备。虽然有些装备是部队派遣国所提供,但大量装备必须由联合国提供,包括为某些国家装备不齐的部队填补欠缺的装备。联合国并未经常储存这些装备。必须向厂商定货,因而造成许多困难。应该预先储存一批维持和平基本装备,以便在开始执行一项行动时,至少可以立即提供一些车辆、通讯设备、发电机等。或者,各国政府应该承诺将秘书长所指明的某些装备随时待命,在需要时立即出售、出借或捐赠给联合国。

54. 有能力的国家应该按照截至最近一直沿用的办法,免费或以低于商业的费率向联合国提供空运和海运能力。

六、在冲突后缔造和平

55. 建立和平行动与维持和平行动真要成功,必须包括全面努力,查明并支持各种有助于巩固和平及促进人民信任感和幸福感的机构。根据停止国内纷争的协定,这种努力可以包括解除先前交战各方的武装和恢复秩序,监管并可能销毁武器,遣返难民,向保安人员提供咨询和训练方面的支助,监督选举,促使努力保护人权,改革或加强政府机构,推动正式和非正式的政治参与进程。

56. 国际战争一旦结束,在冲突后缔造和平可以采取具体合作项目的形式,将两个或几个国家联系起来,从事互利的事业,这样不但有助于经济和社会的发展,还可以加强和平所必不可少的互信。我心目中有一些项目可以将国家联系起来,例如发展农业、改进运输或利用各国必须分享的水、电等资源,或者一些联合方案,利用放宽旅行、文化交流和互利的青年和教育项目为手段,拆除国家间的壁垒。可能必须通过教育交流和课程改革来减少敌对观念,以防止文化和民族紧张关系的再现,因为这种紧张关系足以引发新的敌对行动。

57. 在调查和平努力的范围时,应当把缔造和平即为建立新环境的概念视为预防性外交的对应办法,而预防性外交的目的在于避免和平环境受到破坏。冲突爆发时,建立和平与维持和平这两种相辅相成的努力就开始发生作用。这两种努力的目标一旦实现,就只有持续合作解决经济、社会、文化和人道主义方面的根本问题,才可为取得的和平打下坚实的基础。预防性外交是要避免危机;在冲突后缔造和平则是要防止危机再起。

58. 日益明显的是,要在国内或国际纷争之后缔造和平,必须处理地雷这一严重问题,有几千万个地雷仍然散布于目前的或过去的作战地区。清除地雷应该作为维持和平行动的任务规定中的一个重点,对于缔造和平期间恢复百业来说,也是极其重要的:不清除地雷就不能恢复耕作;要恢复运输,可能需要铺设坚固的路面,以防再度布雷。在这种情况下,维持和平与缔造和平两者之间的联系就显而易见。非军事

区可能有助于进行预防性外交和预防性部署以避免冲突,同样,非军事化可能有助于维持和平或在冲突后缔造和平,作为一项措施来提高安全感并鼓励各方将精力用于本身社会的和平重建工作。

59. 现在技术援助方面有一种新的需要,而联合国接到请求时,有义务拟订和提供这种援助:帮助改变薄弱的国家结构和能力并巩固新的民主体制。联合国系统在这个领域采取行动的权力要靠万众同心,一致认为社会和平与战略和平或政治和平同等重要。法治和决策公开等民主作法与在任何新的稳定政治秩序之下实现真正和平与安全,两者之间有明显的联系。必须在国际和国内各级政治社会中宣扬这些良好政治要素。

七、 同区域安排和区域组织合作

60. 《国际联盟盟约》第21条指出区域谅解具有确保维持和平的功效。《宪章》第八章专门规定区域办法或区域机关,用以应付关于维持国际和平及安全而宜于区域行动之事件并与联合国之宗旨及原则符合者。冷战妨碍第八章的适当利用,事实上在那个时代,区域安排有时候与《宪章》所设想的争端解决办法背道而驰。

61. 《宪章》故意不明确确定区域安排和区域机构的定义,从而使一组国家能够灵活而有利地采取行动处理宜以区域行动应付的事件,这样也有助于维持国际和平与安全。这类联盟或实体可以包括在联合国成立前或成立后根据条约设立的组织,为共同安全和防务而设立的区域组织,为一般区域发展或为特定经济问题或功能进行合作而设立的组织,以及为应付当前所关注的某个政治、经济或社会问题而成立的团体。

62. 在这方面,联合国最近鼓励进行多种形式的补助性努力。因为没有两个区域或两个局势是完全相同,所以合作业务的设计及其分工办法必须具有灵活性和创造性,以适应每一个局势的实况。在非洲,三个不同的区域组织--非洲统一组织、阿拉伯国家联盟和伊斯兰会议组织--与联合国共同努力解决索马里问题。在亚洲,东

南亚国家联盟和几个区域的个别国家与柬埔寨冲突各方一起出席了巴黎国际会议，与联合国共同努力。在萨尔瓦多，一项独特的安排——“秘书长之友”——有助于通过秘书长的斡旋签订各项协定。尼加拉瓜战争的结束是依靠非常复杂的努力，其中由区域领导人倡议，由各个别国家、国家集团和美洲国家组织进行。欧洲共同体及其成员国在欧洲安全和合作会议参加国的支持下所作出的努力，为处理巴尔干和毗邻地区的危机发挥了重要的中心作用。

63. 过去，区域安排的建立往往是因为没有一个全球性集体安全制度；因此，区域安排的活动有时候会同建立有效世界组织所需的团结意识背道而驰。但是在这一大好良机的新时代，区域安排或区域机构如果以符合联合国的宗旨与原则的方式进行活动，并且根据第八章的规定，同联合国、特别是同安全理事会建立关系，就可以发挥很大的作用。

64. 本报告的目的并不是要提出区域组织同联合国关系的任何正式形态，或要求采用任何具体分工办法。但是很显然，区域安排或区域机构在很多情况下都具有潜力，可以用来发挥本报告所说的各种功能：预防性外交，维持和平，建立和平，在冲突后缔造和平。根据《宪章》的规定，安全理事会负有并将继续负有维持国际和平与安全的主要责任，但是，以区域行动作为一种分权、授权和配合联合国的努力的方式，不仅可以减轻安理会的负担，还可以有助于加深国际事务方面一种参与、协商一致和民主化的意识。

65. 尽管当初设想成立区域安排和区域组织的部分目的是要发挥维持或恢复各自区域和平的作用，但是最近数十年，始终没有以这种观点来看待它们。现在有了一种新的意识认为它们可以作出贡献。联合国同区域安排或区域机构的协商，可以大有助于国际社会对一个问题性质及解决问题所需的措施达成协商一致意见。区域组织参与补助性努力，同联合国采取联合行动，会鼓励区域以外的国家采取支持行动。如果安全理事会明确决定授权一个区域安排或区域组织带头处理该区域内的一一个危机，就可以借用联合国的影响力，协助区域努力发挥实效。本着《宪章》的精

神,根据第八章的设想,推动本报告所概述的办法可以加强一种普遍意识:在维持国际和平与安全的任务方面,各级都在鼓励实现民主化,同时必须继续承认安全理事会仍然负有主要责任。

八、 人员的安全

66. 在冲突情况中部署联合国人员时,无论这是为了预防性外交、或建立和平、或维持和平、或缔造和平、还是为了人道主义目的,都有必要确保他们的安全。人员死亡人数的增加已达到不合理地步。在伊拉克达成停火之后,为了防止暴力事件再次爆发,曾要求联合国警卫协助处理动荡的形势。他们的进驻为联合国人员和物品供应提供了某种程度的安全,并带来了几分保障和稳定,从而帮助防止再起冲突。根据局势的性质,将需要考虑采用各种不同的布局和组成来进行安全部署。随着威胁的种类和规模的扩大,必须采取新颖的措施去应付联合国人员面临的危险。

67. 经验表明,联合国行动的部署往往并不足以遏止敌对行动。在危险地区执勤决不会是毫无危险。联合国人员必须意料到有时会遭遇危险。联合国人员所表现的勇气、决心和理想应当得到整个国际社会的尊敬。这些男女人员执行危险任务,应得到恰当的表扬和奖励。他们本人和家属的利益必须得到适当的照顾和保护。

68. 鉴于迫切需要向置身于有生命危险的环境中的联合国人员提供适当的保护,我建议,除非安全理事会立即选择撤出联合国的人员以维护联合国的信誉,安理会应当认真考虑采取何种行动对付危害联合国人员安全的人。在进行部署之前,安理会应当保留预先考虑集体措施的选择权,其中可能包括在国际和平与安全受到威胁时采取第七章规定的集体措施,以便一旦联合国行动的宗旨受到有计划的阻挠和敌对事件发生时,予以实施。

九、经费的筹措

69. 联合国所承担的任务与拨给联合国的经费，两者之间有很大的差距，事实上，只要我们继续采用眼光短浅的经费筹措方法，我们就不可能真正看到在我们面前展现的机会。有两个令人关切的主要领域：联合国长期运作能力；立即需要应付危机的情况。

70. 为了补救联合国各方面的财务情况，非常杰出的前任秘书长一再提请会员国注意所出现的愈来愈艰难的情况，并且在大会第四十六届会议期间提出了若干建议，这些建议仍然摆在大会面前，而我也基本上同意这些建议，其中包括：

建议一 建议采取一系列措施，解决拖欠会费数额庞大所引起的现金流动问题以及周转储备金不足的问题：

- (a) 按照未准时缴纳的分摊会费数额收取利息；
- (b) 暂停适用联合国某些财务条例，允许保留预算盈余；
- (c) 将周转基金的数额增至2.5亿美元，并且核可下述原则：基金数额应为经常预算每年摊款的25%左右；
- (d) 设立一个临时性的维持和平储备基金，数额为5 000万美元，以便在收到摊款之前支付维持和平行动的初期费用；
- (e) 授权秘书长，在其他来源的现金不够时，向商业机构借贷。

建议二 建议设立一个人道主义周转基金，数额为5 000万美元，用于人道主义紧急情况。这个建议已经实施。

建议三 建议设立一个联合国和平捐款基金，最初指标为10亿美元。这个基金将靠分摊捐款和自愿捐款而设立，后一类捐款将向各国政府、私人部门和个人募集。基金数额一旦达到指标，将利用其本金的投资收益支付已核准的维持和平行动、其他解决冲突措施和相关活动的初期费用。

71. 除上述建议外，近月来在公开讨论时提出了一些其他建议。这些构想包括：

征收火军交易税(可与联合国办理武器登记的办法联系进行);征收国际航空旅行税(这种旅行要靠维持和平);批准联合国向世界银行和国际货币基金组织借款(因为和平与发展是互相依存的);基金会、商业机构和个人如向联合国捐款,一律可获减税;更改维持和平行动经费分摊比额表的计算公式。

72. 在这些构想付诸辩论期间,有一个严峻的事实仍然存在:联合国的财务基础日益脆弱,损害联合国进行新的关键活动的政治决心和实际能力。这种状况不能继续下去。不管对联合国经费筹措问题作出什么决定,有一个无法逃避的必然要求:会员国必须准时全额缴纳分摊会费。不这样做,会员国就违反《宪章》规定的义务。

73. 在这种情况下,并假定会员国愿意为维持和平行动提供经费,就象目前它们可喜地愿意建立维持和平行动一样,我建议:

(a) 立即设立一个维持和平周转储备基金,数额为5 000万美元;

(b) 同意安全理事会一旦决定建立维持和平行动,大会即核拨每项新的维持和平行动估计费用的三分之一,这样秘书长就有权力作出必要的承诺并确保充足的现金流动;一俟大会核定此项行动的预算,再拨出所需费用的余额。

(c) 会员国承认,在特殊情况下,基于政治上和业务上的考虑,秘书长可能需要运用权力,不经竞标即签订合同。

74. 会员国都希望联合国采取最有效、最谨慎的管理方法。我完全同意。我已采取一些重要步骤精简秘书处,以避免工作的重复和重迭,同时提高秘书处的工作效率。今后还会进行更多的改革和整顿。更广泛地就联合国系统来说,我正与行政协调委员会的同仁协商,继续审查情况。确保联合国财务方面长期稳固基础的问题十分重要而复杂,必须加强大众的认识和支持。因此,我已选定一批在国际上有崇高声誉而且具备资格的人士,来审查这整个问题,并向我提出报告。我充分认识到,根据《宪章》的规定,大会对财政和预算问题负有特殊责任,因此,打算将这些人士的意见,连同我的评论,一并提交大会审议。

十、和平纲领

75. 联合国的国家和人民,有一点比国际联盟的国家和人民幸运。我们有第二次机会来创造我们宪章所憧憬的世界,他们却没有。随着冷战的结束,我们退出了对抗的边缘,这种对抗曾经使世界受到威胁,也经常使联合国陷于瘫痪。

76. 尽管我们庆幸我们的机会失而复得,但必须确保能记取过去四十年的教训,不会再犯同样或大同小异的错误。我们这个星球由于种种不同原因,仍然处于危险之中,可能不会有第三次机会。

77. 今后的任务需要联合国系统的所有机构,包括大会和其他主要机关、机构和方案,都集中力量和精神。每一机构,在一个平衡的结构中,都有某种作用和责任。

78. 安全理事会不能再失去同僚共享权力的制度,这个特点是它经历许多磨难才取得的,也是安理会正常运作的必要因素。安理会工作应有的规律是根据共同利益达成协商一致意见的真正意识,而不是以否决或任何一群国家的力量相威胁,因此常任理事国之间的协议必须得到安理会其他成员更衷诚的支持,并得到会员国更全面的支 持,才能使安理会的决定有效执行贯彻始终。

79. 1992年1月31日,安全理事会首脑会议是一次交换意见和加强合作的难得机会。我建议安理会理事国的国家元首或政府首脑每隔一年,就在大会开始进行一般性辩论之前,举行会议。这种会议可就当时的挑战和危机交换意见,激发构想,说明联合国最好以何种方式将变革引向和平途径。我还建议,在局势需要时,安全理事会继续举行外长级会议,因为这种作法近几年来行之有效。

80. 权势带来特别的责任,也带来诱惑。强国必须抗拒单方行动和孤立主义的双重但彼此对立的呼声,这样,联合国才能成功。在全球或在区域一级采取单方行动,会动摇其他国家的信心,同样,孤立主义,不论基于政治选择或宪法造成的环境,也会损害全球的努力。为了国内和平,为了迫切重建与巩固本国社会,都需要国外和

平和国际合作。要想抓住目前失而复得的机会,所有会员国,不分大小,都必须全力支持联合国的各项努力。

81. 《宪章》规定,国内的民主政治需要尊重人权和基本自由,也需要加深了解和尊重少数民族的权利,尊重社会脆弱人群、特别是妇女和儿童的需要。这不仅是个政治问题。增加生产需要社会稳定,而社会稳定要在人民可以随时表达意志的环境中培养。为此必须建立强有力的国内参与体制。促进这种体制意味着提高无组织的、贫苦的、被忽视的人们的权利。为此,联合国应该把重点放在“实地”,放在落实经济、社会和政治决定的地方。为推动这项工作,我已采取步骤,合理安排联合国设在某些国家的各种方案和机构,在某些情况下则加以合并。联合国派驻每个国家的高级官员应准备在需要时,经东道国当局同意,担任我的代表处理某些特定事项。

82. 国际大家庭内的民主制度是指在联合国内部实行民主原则。这需要所有国家,不分大小,最充分地协商,参加和投入本组织的工作。联合国的所有机构必须获得并发挥充分和适当的作用,以便赢得并保持所有国家和人民的信任。《宪章》的原则必须一贯地适用,而不得挑东拣西地适用,如果采取后一种观念,信任将会消失,《宪章》最伟大的独有特质,即道义上的权威,也将随之消失。各级都必须有民主制度,才能实现和平,缔造繁荣和正义的新时代。

83. 信任还需要一种意识,就是相信这个世界组织能作出迅速、确实和公正的反应,不会因政治上的机会主义或因行政和财政的不健全而无能为力。其先决条件是有一个强大、有效率、独立的国际公务员制度,其忠诚毫无问题,并有稳定的经费基础,使本组织永远摆脱目前沿门托钵的情况。

84. 联合国每一机关必须以《宪章》所设想的均衡和协调的方式发挥其能力,同样,单靠联合国系统或各国政府并不能实现最广义的和平。还必须动员所有的非政府组织,学术机构、议员、企业和专业人士、传播媒介和一般公众。这样可使这一世界组织更能反映最多数成员所关切的问题与利益;更积极参与的人可以宣扬联合国的倡议,对联合国工作逐渐加深了解。

85. 改革是一个连续的过程,改进工作没有止境。但我希望实现一个愿望,即本组织目前阶段的革新工作于1995年即联合国成立五十周年时完成。因此必须加快步调,联合国才能领先本时代特有的历史加速发展的过程。我们不能一味遵循先例,无论这些先例多么明智;我们必须着眼于未来的需要和我们希望赋予它的形式与内容。

86. 我决心在会员国与秘书长之间进行广泛的对话。我决心促使本组织的所有机构和部门发挥充分和公开的相互作用,以便不仅能更加促进《宪章》的目标,而且使本组织所起作用大于其各部分作用的总和。联合国的创立具有伟大和勇敢的眼光。现在联合国的国家和人民,以及为联合国服务的男女人士,为了未来而抓住时机。

注

¹ 见S/23500,安理会主席的发言,“建立和平与维持和平”的一节。

² 大会第37/10号决议,附件。

³ 大会第43/51号决议,附件。
