

联合国

S



安全理事会

Distr.  
GENERAL

S/1999/356  
30 March 1999  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

---

依照安全理事会主席 1999 年 1 月  
30 日说明(S/1999/100)所设各小组  
主席 1999 年 3 月 27 日和 3 月  
30 日给安全理事会主席的信

1999 年 3 月 27 日和 3 月 30 日

依照安全理事会主席

1999 年 1 月 30 日说明(S/1999/100)

所设各小组的主席给安全理事会主席的信

谨提到安全理事会主席的说明(S/1999/100),并附上审理裁减军备和目前及今后不断监测和核查问题小组今天,1999 年 3 月 27 日,通过的最后报告(附件一)。

一俟审理人道主义问题小组和审理战俘和科威特财产问题小组完成工作,我就将三份报告提交安全理事会。

大使

塞尔索·阿莫林(签名)

1999年3月30日

依照安全理事会主席 1999年1月30日说明

(S/1999/100)所设各小组主席

给安全理事会主席的信

谨提到安全理事会主席的说明(S/1999/100)和 1999 年 3 月 27 日的信，该信转递审理裁减军备和目前及今后不断监测和核查问题小组的报告，并附上审理人道主义问题小组的最后报告(附件二)以及审理战俘和科威特财产问题小组的最后报告(附件三)，两报告都是今天， 1999 年 3 月 30 日通过的。

如以前所说，我准备适当时将这三份报告提交安全理事会。

大使

塞尔索·阿莫林(签名)

## 附件一

### 依照安全理事会主席 1999 年 1 月 30 日的说明(S/1999/100) 所设的第一小组关于裁减军备和目前及今后不断监测和 核查问题的报告

1. 依照安全理事会主席 1999 年 1 月 30 日说明(S/1999/100)所设的审理裁减军备和目前及今后不断监测和核查问题小组按照上述说明第 1、2、3 和 4 段的规定向安全理事会提出报告。

#### (一) 任务、组成、工作方法和工作计划

2. 由于安全理事会成员对特别是 12 月中以来联合国在伊拉克的裁减军备/不断监测和核查方面活动的中断日益感到关切,因而设立了本小组。安全理事会成员在一月份的讨论中感到迫切需要审议联合国和国际原子能机构(原子能机构)在裁减军备/防止发展禁止的武器领域有效重返伊拉克以及处理伊拉克人民人道主义需要的双重目标。同时也提出战俘和科威特财产问题。

3. 1999 年 1 月 30 日,安全理事会决定有必要就伊拉克问题分设三个小组,并最迟在 1999 年 4 月 15 日前收到它们提出的建议。安全理事会在 S/1999/100 号文件第 2 段中请巴西塞尔索·阿莫林大使担任这三个小组的主席。

4. S/1999/100 号文件第 4 段规定了审理裁减军备和目前及今后不断监测和核查问题小组的规则如下:“审理裁减军备和目前及今后不断监测和核查问题的第一小组,将得到联合国特别委员会、国际原子能机构、联合国秘书处的参加和专门知识以及任何其他有关专门知识。该小组将评估有关伊拉克裁减军备请况的现有全部有关资料,包括通过不断监测和核查获得的数据”。

5. 主席 1999 年 2 月 12 日宣布,第一小组由下列人员组成:Ichiro Akiyama, Jacques Baute, Kaluba Chitumbo, Ron Cleminson, Rachel Davies, Jayantha Dhanapala,

Charles Duelfer, Roberto Garcia Moritan, Gennady Gatilov, Gabriele Kraatz-Wadsack, Hideyo Kurata, 刘结一, Johan Molander, Jack Ooms, Daniel Parfait, GianPiero Perrone, Horst Reeps, Paul Schulte, Tom Shea 和 Nikita Smidovich。

6. 小组于 2 月 23 日至 27 日和 3 月 22 日至 27 日开会。考虑到 S/1999/100 号文件第 3 段的要求,主席就适当的工作方法和工作计划与小组参与者和安全理事会成员协商。小组决定应从技术和广阔的角度评估联合国在伊拉克裁减军备/不断监测和核查禁止武器方面的工作。为此小组审议了各种来源的资料并听取了关于不同方面的简介:不断监测和核查制度;(二)出口/进口机制;(三)核武器、导弹、化学武器和生物武器领域;(四)高摄图像。

7. 按照安全理事会主席的说明,小组的主要目的是“在考虑到安全理事会有关决议的情况下,就如何在伊拉克重新建立一个有效的裁减军备/不断监测和核查制度,向安全理事会提出建议。”这项任务反映出安全理事会认为视察员有效驻在当地仍是保证伊拉克不保存、取得或重建其被禁止武器方案的最有效途径。

## (二) 初步的问题

8. 任务的措辞(就如何……重建等)隐含认识到请视察员重返伊拉克的任务并非不言而喻的。实际上小组被要求为达到这一目的,设计技术上可行的备选方案,安全理事会或许会选择实施。小组认识到它的任务范围表明它应从技术角度而不是政治角度设计其建议,同时认识到也不可忽视进行讨论的政治还有法律环境。小组的审议是在安理会的讨论的背景下进行的,迄今安理会还在审议如何处理目前形势的一些提案。一方面,必须在什么是技术性因而与小组的工作密切相关和什么是政治性内容,完全属于安全理事会管辖范围之间划一明确的界线。另一方面,小组也必须意识到一些技术备选方案也可能谋求政治效果,如果安全理事会这样决定的话。

9. 在对上面提到的建议进行辩论时,一月份的安全理事会主席向安理会成员提出了以下问题:“虽然承认可能有裁减军备的任务需要执行,但是难道不能在一项

强化的监查计划(将裁减军备的内容结合进去)下,使用更新的办法执行这些任务吗?”这一问题有助于集中讨论近期内如何前进的方法,并可看作是设立审理裁减军备/不断监测和核查问题小组的起因。也向小组成员提出了同样的问题。

10. 小组牢记安全理事会赋予它的任务,决定首先了解在伊拉克的裁减军备/不断监测和核查工作的现况。这一讨论既不可能面面俱到,也不可能过于详细,但是对联合国和原子能机构迄今在伊拉克进行的工作,包括它们的合作安排,有一个大致的了解被认为是有益的。

11. 下一步则是铭记第 715 号决议核准的计划设想的监查制度的根本内容,以及必须确保全面执行安全理事会有关伊拉克解决办法的一切有关决议,特别是第 687、707、715 和 1051 号决议的情况下,评估是否可能将余留的裁减军备问题/不确定性方面纳入一个强化的监查计划加以处理。小组对以下根本问题,即将这些未决问题纳入一个潜力充分发挥的强化监查计划的可行性,作出圆满的答复,同时避免作出政策判断,或许可以扩大安全理事会的选择余地。

### (三) 裁减军备

12. 小组成员明确表示,他们的目的并不是具体细致地评价每个具体被禁武器领域的每一个方面。主管伊拉克裁减军备/不断监测和核查工作的机构已做过几次这种评估工作,而且已编入向安全理事会提出的各种报告。这些报告作为“现有全部有关资料”的一部分提交给了小组。因此,不应试图汇总这些评估(更不应该代替现有文件),而是说明讨论的题目及对这些题目表达的各种不同意见。

13. 小组听取了联合国特别委员会(特委会)和原子能机构专家就四个被禁武器领域(核武器、导弹、化学武器、生物武器)的裁减军备/不断监测和核查目前的状况所作的简介。介绍的重点是裁减军备的具体优先问题。就特委会而言,这反映了特委会认为安理会意在把重点放在安理会决议各项要求的某些重要部分。特委会决定按照优先问题开展工作,而搁置其他方面,例如被禁武器研究和发展活动,采购等等。如果这些优先问题能得到满意解决,就会大大增强特委会整个核查工作的信心。如

果得不到满意解决,那么解决其他待决裁减军备问题便可能变得更加重要。伊拉克政府向主席提供了一些文件资料及其对裁减军备不断监测和核查进程的意见。小组也审议了这些文件。

### 核武器

#### 成绩

14. 在为期八年的广泛检查活动中,原子能机构已勾画出伊拉克秘密核方案的情况,而且技术上协调一致,从生产和采购天然铀化合物,到伊拉克的研究浓缩工艺,到高浓缩铀最终武器化的设计和试验工作等各个阶段。伊拉克的这个方案资金充裕,目的是研究和生产一个小小的核武库,但是没有证据表明伊拉克已实现该方案的目标。原子能机构的大部分活动是对迄今已被揭露和被销毁的伊拉克核武器方案构成部分进行销毁、清除和使其变为无害。这些活动已于 1992 年年底完成。1994 年 2 月,原子能机构完成了从伊拉克清除所有可作武器用途的核材料的工作,主要是研究反应堆使用的燃料。根据调查结果,原子能机构可以宣布,没有迹象显示伊拉克拥有核武器或任何数量较大的可作武器用途的核材料,也没有迹象显示伊拉克为生产这种材料保存了任何实际能力(设施或硬件)。

#### 目前状况/余留问题

15. 在核武器领域,因缺少某些技术文件,对伊拉克核武器秘密方案的外部援助和伊拉克放弃其核武器方案等方面,还有一些疑问。然而,这些少数余留问题产生的不确定性,并没有对原子能机构监查计划的充分执行造成任何技术上的阻碍。伊拉克尚未采取必要措施履行安全理事会有关决议规定的义务和制定刑法以确保义务的实施。其他被禁武器领域也有这个问题。

### 被禁导弹

#### 成绩

16. 关于选作核查被禁导弹和有关作战物资物料平衡重点的项目,联合国特别

委员会(特委会)已摧毁或以其他方式查明以下各项的下落:(a) 819 枚进口的属于被禁射程的作战导弹中的 817 枚;(b) 所有申报的被禁侯赛因级导弹机动发射器,包括 14 合作战发射器;处理用于当地生产机动发射器的 10 台进口拖车中的 9 台;销毁 56 个固定导弹发射台;(c) 申报的用于侯赛因级导弹的 75 枚作战特别弹头中 73 至 75 枚化学和生物弹头;第 687 号决议通过时伊拉克申报拥有 107 枚进口常规弹头中的 83 枚和 103 枚当地生产常规弹头中的大约 80 枚。

17. 作为弥补伊拉克未能提交确定当地生产被禁导弹关键部件物料平衡所需证据的一个手段,特委会确定了发动机部件估计总重量与伊拉克因单方面销毁而提交的铸块和其他残余物重量之间的大体关系。特委会还作出结论:伊拉克没有能力在当地生产 BADR-2000 导弹或人称“超级大炮”的装备。特委会已广泛了解伊拉克研制核武器导弹运载系统的努力和伊拉克为被禁导弹方案进行采购的详细情况。

#### 目前状况/余留问题

18. 在导弹领域,简介中提及的主要关切问题是,目前从挖掘出的残余物中鉴别特别弹头数量的评估能否说明伊拉克申报的已生产所有特别弹头的下落,或其申报是否真的属实。人们认为满意地解决以下问题对得出令人满意的物料平衡至关重要:(a) 未收回申报为单方面销毁的 50 枚常规弹头残余物的原因;(b) 查明声称已单方面销毁的被禁推进器的下落;(c) 查明单方面销毁的 7 枚当地生产导弹的下落;(d) 查明单方面销毁的当地生产导弹的燃烧箱、喷管部件的下落。

#### 化学武器

##### 成绩

19. 特委会已监督或核证了大量化学武器、化学武器部件和主要化学武器生产设备的销毁、拆除并使之无害。具体情况如下:(a) 88 000 枚已填充和未填充的化学弹药;(b) 600 多吨武器化和散装化学武器制剂;(c) 约 4 000 吨化学先质;(d) 约 980 件关键生产设备;(e) 约 300 件分析仪器。伊拉克的主要化学武器研制和生产中心已在

特委会监督下拆除和关闭,其他指定设施已置于监测之下。有人指出,特委会只是依据伊拉克申报的参数确认了伊拉克化学武器方案与武器有关的主要要素的物料平衡,但这些参数未经特委会充分核实。

20. 特委会在核查伊拉克其他与化学武器有关的活动方面取得了重要进展,其中包括发现了伊拉克的 VX 项目、化学武器研究和开发项目、伊拉克的采购网络和伊拉克化学武器方案的工作。特委会根据所有这些调查结果,对伊拉克化学武器方案的主要参数有了较好的了解。

#### 目前状况/余留问题

21. 就化学武器领域而言,在简介时指出,特别是在以下方面需要有满意的解决办法:(a) 详述伊拉克特别弹药消费情况的一份文件所载的数字显示与伊拉克申报的 80 年代化学武器弹药支出有出入;(b) 据申报在海湾战争后不久丢失的装载芥子气的 550 枚炮弹的证据;(c) 查明 500 枚 R-400 型炸弹的下落,可通过核实这些炸弹的空投尾翼处理情况进行;(d) 伊拉克申报的化学制剂 VX 的生产和武器化情况,特别是各期间使用化学制剂 VX 的军事计划、现有的各种先质和所循合成路径;以及(e) 化学武器生产设备的物料平衡。

#### 生物武器

##### 成绩

22. 特委会发现了伊拉克的被禁止生物武器方案,而到 1995 年为止,伊拉克一直彻底隐瞒该方案的存在。这一项以及随后进行的工作,使特委会得以对伊拉克的生物武器能力有了重要而深入的了解,包括对主要运载系统有了更广泛的了解。特委会还对伊拉克生物战争方案的采购活动有了详细的了解,尽管并不完整。

23. 特委会命令并监督销毁了伊拉克申报的主要生物武器生产和研制设施 - 哈凯姆设施。此外,还销毁了其他三个设施内涉及被禁止生物武器活动的约 60 件设备,以及从其他四个设施收集到的用于生物武器生产的约 22 吨生长媒介。因此,已申报

的伊拉克生物武器方案设施已销毁并使其变为无害。

#### 目前状况/余留问题

24. 在生物武器领域,特委会认为,伊拉克的全面申报并未充分说明伊拉克生物武器方案的情况。特委会认为,该方案的规模和性质尚未全部公开。简介显示,这一评价得到了特委会召集的技术评价会的印证,而其中一些会议是应伊拉克请求召集的。简介还显示,要比较完整地了解情况,还需要填补一些关键的空白。此外,已确认,由于可以用一般军民两用的低级技术和简单设备生产生物武器制剂,伊拉克具备迅速、大量生产生物战剂的能力和知识库。

\* \* \*

25. 上文介绍的情况显示,尽管存在众所周知的困难情况,但特委会和原子能机构依照安全理事会确定的任务规定,有效地查明并销毁了伊拉克被禁止武器方案的许多要素。小组的了解是,原子能机构得以勾画出技术上协调一致的伊拉克核武器方案。特委会在查明伊拉克违禁武器的物料平衡方面取得了重要进展。虽然仍有一些重要问题需要解决,但伊拉克被禁止武器方案的大部分已经消除。在这方面提到,根据现行程序进一步调查这些问题,可能出现“僵持点”,这可能符合近几年很明显的效益递减现象。

26. 虽然小组成员对余留问题、包括问题同总体核查进程的相关性有不同的看法和理解,但很显然,满意地解决特别是列为优先领域的某些问题,可促进任何裁减军备和(或)监测和核查机制可以提供的总体保障。换言之,伊拉克解决这些问题的程度与所实施机制的总体进入性程度,看来是成反比的。

27. 已在各种场合表示,“旨在证明一国境内没有某些可轻易隐藏的物品或活动的技术核查过程,都难免存在一些不确定性。何程度的不确定性可以接受,则是一种政策性判断”。因此,特委会和原子能机构一直采取务实做法,设定:100%的核查可能是无法实现的目标。

#### (四) 不断监测和核查

28. 定立监查制度是要确保伊拉克不进行被禁止的活动。第 715 号决议(S/22871/Rev.1 和 22872/Rev.1 号文件)核可的计划确定对伊拉克监测和核查的机制。这些任务的能动性质意味着在这些计划下的程序和做法是可以不断调整的。安全理事会将根据这些计划下给原子能机构和特委会的工具中最重要的是有权在任何时间充分与自由地进入所有场所、设施、地区、地点、活动,取得材料和其他物品,包括文件,以及接触原子能机构和特委会认为可能是其监测活动必要的所有的人和所有资料。

#### 迄今采取的程序和办法

29. 原子能机构的监测计划自 1994 年起就一直在运作。自那时起,工作一直继续着,以便增加监查措施的范围和技术,虽然大家确认任何监查机制必定包括不同程度的裁减军备组成部分。原子能机构的监查计划是为了确保没有被禁设备、材料和活动存在。这项计划充分考虑到伊拉克在执行其秘密核方案过程中发展出的广泛的技术性专门知识。这项计划还考虑到上面第 23 段提及的不确定性,并且是基于假定伊拉克为发展核武器保存了利用它将来可能取得的任何有关材料或技术的能力。

30. 自 1994 年起,特委会的监测制度的设计和运作一直是基于对执行监查计划的条件的一些假设之上的。在开始专门进行监测和核查活动之前认为,委员会将从伊拉克收到所有充分、彻底公布其被禁活动和能力的材料,因而能完成所有被禁武器、材料和方案的查明和处置。根据这项期望,特委会执行监测和核查制度的方式不是要寻找被禁止的武器和材料。这项工作已由特委会分别通过裁减军备活动和调查进行。由于这个“双轨”办法,特委会能以最不进入性的方式,根据安全理事会为不断监测和核查提出的目标进行其监测活动。

#### 目前状况

31. 原子能机构和特委会的视察人员于 1998 年 12 月 16 日离开伊拉克。因此监查计划此刻停顿。

## (五) 裁减军备与不断监测和核查之间的关系

### 合并进行,包括法律方面问题

32. 上文提及的情况简介清楚地证明,虽然裁减军备及监测和核查处理更广的裁减军备/再取得被禁武器问题的不同层面,但两者都可以通过使用相同的或类似的工具执行。裁减军备是假定被禁武器和(或)能力存在着,必须查找、清点、并最后加以处置。监测和核查制度的当前目的是要确定没有进行违禁活动。然而经验显示在裁减军备/不断监测和核查方面的行动可以相互支持,在它们之间有许多相似和互补之处。以合并的方式,通过使用可以充分进入的现场视察,包括下列各项,可以实现这两者:不经通知的视察、样品分析、空中监视、评估文件、访谈、安装监测设备、而最有效的则是综合使用上述方法。

33. 小组的讨论也表明,从技术观点看,不断监测和核查并非是同为被禁武器方案的未决因素不断寻求令人满意的解决办法互不相容的。已经阐明,特委会将同监测有关的方面和同裁减军备有关的方面分开的决定是由执行一级根据当时似乎合理的若干假设作出的。但是,已认识到从技术上可以进一步解决上述在监查框架下余留的问题,只是需建立适当安排以确保充分行使这些计划所构思的权利。小组确认,由于信任程度不同,应该在引起较大关切的领域作出更多努力,在生物和一些化学武器领域情况似乎是这样。为了有效,强化的监查制度应当不仅能证明目前的活动符合安全理事会的决议,并且能在必要时处理待决问题。实际上保留权利调查被禁武器方案的任何方面确是合并制度的基本要素。象裁减军备一样,伊拉克的合作是必不可少的。

### 法律框架

34. 强化的监查制度应基于充分执行安全理事会第 715(1991)号决议所核可的不断监测和核查计划,条件是充分行使已载入该决议以及第 687、707 和 1051 号决议中的权利。这些计划规定原子能机构和委员会应通过视察和空中飞越,以及通过伊拉克提供资料,监测和核查军事和民用的活动、场所、设施、材料及其他物品不

被伊拉克用于同它根据安全理事会各有关决议所负义务相抵触的活动。据了解,由于运作上的理由,从未探索特委会计划的全部潜力。现有的计划为执行一个严格和有效的监测和核查制度提供充足的法律框架,因此也为将调查关于被禁武器方案的未决问题纳入其中提供充足的法律框架。

35. 在强化的监测制度下继续调查被禁武器方案的可能性明白载于这些计划中。特委会所提计划的第 22 和 23 段及原子能机构计划的第 36 和 37 段都提及发现任何违反第 687 、 707 号决议和计划的物品(包括文书)或活动。上述特委会计划第 24 段和原子能机构计划第 38 段指示特委会和原子能机构提请安全理事会注意显示伊拉克未履行其根据第 687 号或第 707 号决议所负义务的任何发现。从法律观点看已充分保障有能力进行旨在澄清若干问题和查出是否企图保留逃避销毁/去除/使变为无害进程的被禁项目的具体运作。

#### 技术可行性和必要安排

36. 原子能机构的不断监测和核查活动,基本上一直使用起初侦测有无被禁设备、材料及活动所用的同样的程序和方法。这些程序不仅必须切实确保例行视察地点没有这些受禁物品或活动,而且还要对其它地点展开频繁的侦测。因此,只要原子能机构可以充分行使计划规定的进入视察权利,余下的问题即可并入原子能机构的计划。

37. 就其它受禁武器领域而言,如要监查计划中其余问题要得到满意解决,则迄今采用的、有关监查计划、程序及作法的某些假定就必须加以修改。更具体而言,如要改变监查计划的基本假定,就要求加强监测和核查系统,维持其效力,以期能够执行安全理事会任务规定。如前所述,在视察中断前实行的监查计划,以对过去已有相当全面的了解为基础,因为它的目的不是专门解决余留的裁减军备问题。在开始执行监测和核查系统前积极解决受禁活动方面的优先问题比不解决更可增加对该系统的信心。可是,假定伊拉克具有知识和技术专长、可以为被禁止的目的在将来利用它可能保存或获得的任何相关材料或技术,那么,强化的监查计划,就可以减少此类不确定性。

38. 原子能机构和特委会都考虑过是否有可能把余留的裁减军备问题并入其监查计划。原子能机构最近一份报告(S/1999/127 号文件)第 34 段指出,“原子能机构若能在伊拉克行使其充分、自由进入的权利,就可以充分执行其监查计划,并作为该计划一部分,进一步调查伊拉克秘密核方案的余留问题和关注点及原子能机构掌握新资料后发现的任何其它问题。”

39. 特委会则在最新的报告中指出,“这种对监查系统的当前审查考虑到了充分核算伊拉克的被禁武器与核查伊拉克的被禁方案的任务目标无法完成的可能性,不过,或可要求委员会在伊拉克可能保留其被禁材料的阴影下运作其监查系统。”(S/1999/94 第 23 段)。

40. 小组成员均认为,采用强化的监查计划,特委会工作可能会重新布局,工作规律也发生变化。加强后的不断监测和核查系统,应尽量在四个部门(核武器、生物武器、化学武器和导弹)活动之间协同工作、交叉查证和相互利用成果,并尽量利用进出口监测机制,确保人们对不存在受禁活动及澄清和逐步解决解除武装方面的问题保持信心。业经指出,综合办法好处在于,这些同时并行的活动搜集来的全部资料将得到系统分析,比较其它数据,并进行多学科跨部门审查。只要安全理事会第 687 号、第 707 号、第 715 号和第 1051 号决议规定的各项权利能得到充分尊重,那么,上述办法可能会直接导致迅速有效地确认伊拉克的裁减军备状况。

41. 通过强化的监查计划,当地产生的变化涉及强度、频率、进入性和方法,而不涉及权利;需要采取的所有行动均已获安全理事会有关决议准许,所以各项权利仍然不变。

42. 小组成员承认,特委会工作的这一发展,将对其组织结构和资源产生影响,但现在详细讨论为时过早。不过,大家认为,现在提出一些参数,说明未获解决或未充分解决的裁减军备方面的问题可能并入监查计划的方法,会有帮助:

(a) 充分实施监查计划规定的各项权利,尤其是可自由出入各地点、约谈任何个人、调阅所有资料,以及有权落实任何有关技术;

- (b) 根据迄今已获得的知识,重新制定伊拉克在各受禁武器领域所取得及实现的基线;
- (c) 指出可以测定恢复受禁活动的重要标志,以此来处理可能的不稳定因素的潜在后果;
- (d) 铭记伊拉克已获取的知识产权,进一步制定各种设备/程序/方法及相应的强度/频度/突击程度的清单;据以开列各种方法的优先次序;
- (e) 定期视察军事地点;
- (f) 增加核查和支助人员数目,考虑到技术专长及广泛的地域分配;
- (g) 设立区域中心和(或)利用固定翼和旋转翼飞机,以提高活动性/方便进出;
- (h) 增强内部科学分析能力,提高得到结果的速度及结果的独立性;
- (i) 改进结构,促进各学科间和各项活动间的联系和资料流动;
- (j) 明确长期、充分和独立的筹资来源。

43. 有人指出,伊拉克应当确认特委会和原子能机构视察员及支助人员的各项权利和特权,并按照以往惯例,确认当这些人在伊拉克境内时,一直保障其健康和安全。

44. 就办法和工具这些具体问题进行了讨论。虽然大家认识到这属于初步讨论,可是,大家花了一些时间讨论各种办法的效率、成本效益及进入程度。在这方面,有人指出,虽然高摄图象不能替代现场检查,可是,在说明有没有进行违禁活动等方面发挥很有效作用。此种手段可以提供及时、准确的参考数据,从而支助、补充及(或)提高检查活动;这一作用在伊拉克已经得到证明。小组得出结论认为:高摄图象在有效实施监查计划方面已经发挥重要作用,应尽量发挥其技术能力。联合国及原子能机构可以由此得出独立的结论,这是有益的。

45. 进出口监测机制仍将是强化的监查计划的重要部分。资料/通知系统必须得到加强,必须更多依靠供应商提供资料,尤其是当有关进入伊拉克的商品交易量的条件有变化时。无论如何,两用设备的清单应予订正,上一份是 1995 年订正的。有人指出,由于伊拉克大规模毁灭性武器方案的特别之处,这些清单已经比《禁止化学武器公约》和其它不扩散安排(如《导弹技术管制制度》和澳大利亚小组)的清单还要全面。

46. 强化监查计划如要实现其目标,伊拉克必须给予合作,尤其是在以下方面:(a) 允许联合国及原子能机构各小组立即通行无阻地进出所有地点;(b) 不干扰监测设备;(c) 提供文件以确定受监测活动的合法程度;(d) 提供有关既往受禁活动的所有现有资料和材料;(e) 确保可以在不受干扰的情况下约谈参与此类活动的人员;(f) 确保不隐瞒、不转移、不销毁有关证据;(g) 确保固定翼和旋转翼飞机出入;(h) 酌情制定国内法。同时,期望各会员国予以充分合作,以使该系统有效实施。

#### (六) 组织和方法

##### 总的意见

47. 小组在提出有关这个领域和其他领域的建议时,铭记应按照执行安全理事会关于伊拉克受禁武器决议的现有法律框架行事。小组还注意到安全理事会面前还有提案,(小组会议期间也提及此事)可能意味着安全理事会的决议会有变化。通过这些提案是否适宜是由安全理事会作出判断的事情。不过,小组认为在目前的法律框架内审查调整目前的做法和程序是值得的。以下各段的术语是讨论时使用的,并不影响安全理事会今后作出任何决定。

48. 小组在讨论此主题时忆及在过去 8 年的视察工作中积累的经验,也考虑到上文所述的加强监查系统的可能性。在就如何改进该系统的运作进行辩论时,提到似宜加强联合国系统内的全面协调,但并不影响执行机构与安全理事会的密切关系。这意味着执行主席有可能随时提请安全理事会注意任何紧急事项。作为安全理事会的下属机构,执行机构接受安理会的政治监督以及为其活动提供的支助,这种密切的关系使其发挥了效力并具有权威性。

49. 在这方面,有人特别就将委员会改组为一个会议机构的可能性提出建议。在不影响第 48 段提到的密切关系的情况下,委员会可就开展监测和核查计划中的活动以及在这方面可能出现并提交委员会的任何问题提供专家和外交两个级别的独立意见、指导方针和一般性监督。委员会将履行安全理事会托付的职责,其中可能包

括:(a) 审议安全理事会向其提出并征求意见的有关执行监测计划的任何事项;(b) 审议执行主席关于开展活动的定期报告;(c) 审议执行主席向委员会提出的特别问题,以期解决或向安全理事会提出建议;(d) 审议伊拉克方面关于视察行为的投诉;(e) 建立有可能入选参加监测活动的专家名册;(f) 提供有关人事政策的意见。

50. 确认秘书长在这方面的作用,委员会的组成也由安全理事会审查,以便使其有可能包括一批技术专家骨干、安全理事会成员的代表、主管裁军事务副秘书长或许还有秘书处的其他代表。大家认为技术专家中也可包括原子能机构和禁止化学武器组织各一名代表。为了确保该会议机构与安全理事会之间的适当联络,委员会的会议可由安全理事会一个非常任理事国的代表主持。委员会至少应每三个月举行一次会议(紧急会议除外)。

51. 有人建议在业务一级,应把执行强化监查计划的任务按照监查系统的规定,托付改组后的特委会。这项建议可能涉及人员编制,小组并未详细审议。据理解,巴格达监测和核查中心(监查中心)将继续发挥关键作用,并可能需要进一步加强。改组后的特委会应确保明确体现联合国的特征并以完全独立、严格和透明的原则为指导方针,以期确保其工作的高效率和所得成果的可信度。大家感到在目前阶段,由于特委会已获得大量知识,以及导弹、生物武器和化学武器领域之间存在的内在相互关系,这些任务仍应由改组后的特委会集中执行。不过人们也指出,禁止化学武器组织等组织通过适当安排,包括参加委员会的工作,也可以作出贡献。将来如果伊拉克按照安全理事会各项决议所敦促的那样,成为《禁止化学武器公约》的缔约国,可考虑作出与目前原子能机构在伊拉克的工作安排相类似的合作安排,但以符合安全理事会有关决议的任务规定,并经安理会作出此种决定为限。

### 征聘

52. 确保监查系统有效和可信的一个重要因素是征聘的工作人员必须在技术上胜任、致力于实现安全理事会各项决议的目标、公正无私、如有可能应具有某些视

察经验。人事管理战略应确保资格、背景、长短期工作人员等方面的最佳搭配。在不影响这些条件的情况下,最好应尽量从最广泛的各国代表中挑选工作人员。应尽量根据专家名册(见上文第 49 段)挑选临时工作人员,以补充长期工作人员,这样做可提高成本效益和技术效率。

53. 一年或一年以上的任用应继续按照《宪章》第一百零一条第三项办理。依照《宪章》第一百条,所有被任用者均视为国际公务员。考虑到联合国的政策,应限制使用免费提供人员的做法。只在业务上可能,就应努力增加直接由联合国雇用的人员。所有雇员应签署便于执行的特别服务合约。这需要得到会员国的充分合作。

#### 培训

54. 应特别重视培训需要,以开发和加强视察的核心技能与能力。培训方案应包括技术和文化问题以及有关的安全程序。尤其应强调,在视察过程中理解民族感情十分重要。也应强调在视察前进行结构方面的培训。对短期任用人员应定期进行在职培训。视察规划与工作人员配置应反映出这些培训需要。维持外地工作的连续性是至关重要的。

#### 设备/技术

55. 对所有将在伊拉克安装的监测设备,包括发电组件应编制适当的技术规格说明书,并安排适当的合格人员进行保养。应酌情推动系统而迅速地挑选和独立购置合适的监测新技术。

#### 资料

56. 人们认识到资料是加强不断监测和核查制度必不可少的组成部分,无论这些资料是伊拉克提供的,还是视察所得,或来自包括各会员国的任何其他来源。内部处理资料的方式应体现出绝对有必要保守活动规划的秘密,以及向资料提供者保证资料的来源和方法得到适当的保护。这就要求为接收、处理、贮存和查阅敏感资料

制定明确的程序。对所收集资料的审查与评估应严格而公正。为便利实现这一点,可采取明确的分析概念和方法,运用现代数据库和电脑分析手段。对本组织文化具有的信心越强,会员国提供的资料就越多。

57. 应严格根据资料的可信度及其与任务规定的相关性来评估资料。与情报提供者的实质性关系应只是单向的,即使人们也认识到为澄清和完善评估也许有必要与提供者对话。监查机制不应用于安全理事会决议规定以外的任何目的。

#### 其他办法和程序

58. 在开展视察或监测活动时,效率高低应是重要考量。规划和外地活动应采取严格而全面的办法,应考虑到过去在伊拉克遇到的困难,包括阻挠和/或欺骗的行为。与此同时,也应避免不必要的对抗或过度的反应。

59. 应通过建立可改善各学科和活动之间的联系以及信息交流的体制来促进不同学科之间的合作安排。视察/监测队的组成应反映出特派团的需要。在规划和执行各阶段均应保密。在这个规定的限度内,应向视察员适当简要通报其活动所属项目的较广泛目标,并允许他们查阅所参加的特派团的报告。

60. 有人提到了与新闻界的关系问题。小组认为理想的办法是只有单一的部门负责与新闻界联络,该部门可以借鉴联合国和/或原子能机构现有公共关系部门的专业知识。应限制核查实体及其人员公开发表评论,并应以描述事实为限。政治评价或明显带有政治意味的评论应由安全理事会作出。

#### (七) 结论/建议

61. 小组在开展工作过程中铭记其目的是切实帮助安全理事会确定如何在裁减军备/不断监测和核查方面使联合国能在伊拉克境内重新展开工作。小组认为,对裁减军备/不断监测和核查方法进行调整或“重新对焦”,但同时又不偏离安全理事会根据《宪章》第七章所通过各项决议已规定的现有权利与义务构架,这有可能会为扩大安全理事会的政策选择范围提供机会。为此,小组将其大量工作集中于讨论在

技术上是否可以加强裁减军备/不断监测和核查制度,使其有能力通过综合统一来处理其余未解决的裁减军备问题。小组得出结论认为,以此种方式加强裁减军备/不断监测和核查制度是可行的,同时此一制度应包含对以前活动的有关内容进行突击视察和调查。

62. 这个制度的框架是众所周知的,它包括安全理事会第 687(1991)号、第 707(1991)号、第 715(1991)号和第 1051(1996)号决议。实际上,这里所说的加强后的裁减军备/不断监测和核查就是第 715(1991)号决议所批准计划中设想的、可充分发挥潜力的裁减军备/不断监测和核查制度。小组指出,没有必要对第 715(1991)号决议作这方面的改动。

63. 一些成员考虑到强化裁减军备/不断监测和核查制度,提出了有关工作安排和方法,包括体制安排方面问题的若干建议。本报告第六章概述了这些建议。小组建议安全理事会适当注意这些想法。

64. 小组注意到暂停视察和监测活动的时间越久,安全理事会决议的全面执行工作就越难开展,导致伊拉克更有可能重建其受禁的武器方案或保留受禁的物品。如果因为没有进行视察而导致此一危险成为现实,那么这将对国际上的不扩散努力的总体信誉,特别是联合国与原子能机构的信誉,造成极其不良的后果。

65. 小组成员一再指出,由于特委会和原子能机构目前不能执行其在伊拉克境内的任务,它们无法保证伊拉克正在履行安全理事会决议对其规定的义务,此外小组成员还指出,视察队必须尽快返回伊拉克。视察员目前无法到达现场工作大大增加了以往已取得的保证程度受到削弱的风险,因为广泛确认的一点是,基线的重建工作将非常困难。在技术上丧失对视察制度的信心有可能是无可挽回的。小组认为,保持现状不是一个实际的替代办法。它建议作出努力,以便恢复在伊拉克境内的有效、强有力和可靠的国际视察制度。

66. 监测和核查制度的效力取决于它是否具备全面性和突然性。要作到强有力的执行就绝对必须充分行使安全理事会有关决议所规定的充分和自由视察权利。监

测和核查制度是不可分割的整体,只有作为整体来执行才有意义。与此同时,应该以技术上有效和全面的方式客观地执行任务,并且适当顾及伊拉克的主权、尊严和情感,包括宗教和文化情感以及商业保密方面的需要。

67. 鉴于以往所遇到的困难,这将要求安全理事会对加强后的不断监测和核查的执行给予坚定而积极的支持。不断监测和核查制度的执行取决于伊拉克的合作。确保伊拉克提供适当合作意味着安全理事会应以一种或另一种方式尽速同伊拉克打交道。当然,不能把不断监测和核查制度看作是要引诱伊拉克邀请它进入其领土。实际上,加强后的不断监测和核查将会比迄今所实施的制度更具突然性。安全理事会应当制定办法来确保伊拉克接受此种监测和视察。

68. 概括地说,小组一致认为有可能建立一种综合制度,在第 687(1991)号、第 707(1991)号、第 715(1991)号和第 1051(1996)号决议以及 1998 年 2 月 23 日谅解备忘录的现有法律框架范围内实施强化的不断监测和核查。这一制度将有能力处理各种尚未解决的裁减军备问题。本报告的有关章节概述了执行此一制度的一些必要标准。如果安全理事会接受所建议的办法,那么这些标准肯定需要进一步探讨。但是,假如这一构想只停留在纸面上,那么即使是最完善的制度都会毫无用处。任何制度要想产生作用就必须实地实施,如果伊拉克不接受,那就不可能起到作用。至于如何取得伊拉克的接受,这是摆在安全理事会面前的根本问题。

## 附件二

### 依照安全理事会主席 1999 年 1 月 30 日 的说明(S/1999/100)所设的第二小组 关于目前伊拉克境内人道主义情况的报告

1. 依照安全理事会主席 1999 年 1 月 30 日的说明(S/1999/100)所设的有关于目前伊拉克境内人道主义情况的小组兹按照上述说明第 1、2、3 和 5 段的规定向安全理事会提交报告。

#### 一、任务、组成、工作方法和工作计划

2. 1999 年 1 月 30 日,安全理事会决定宜分别设立三个关于伊拉克的小组,并最迟在 1999 年 4 月 15 日前收到它们提出的建议。在 S/1999/100 号文件第 2 段中,安全理事会请巴西的塞尔索·阿莫林大使担任这三个小组的主席。

3. 关于伊拉克境内人道主义问题的第二小组是鉴于安全理事会成员间日益关注伊拉克境内人道主义情况而设立的。S/1999/100 号文件第 5 段规定,该小组的工作范围如下:“审理人道主义问题的第二小组,将得到伊拉克方案办事处、安全理事会第 661(1990)号决议所设委员会秘书处和联合国秘书处的参与和专门知识。该小组将对伊拉克目前的人道主义局势进行评估,并就改善伊拉克人道主义局势的措施向安全理事会提出建议”。

4. 主席 1999 年 2 月 12 日宣布,第二小组由下列成员组成:斯塔凡·德米斯图拉先生、贝农·塞万先生、约瑟夫·斯特凡尼季斯先生和塞尔希奥·比埃拉·德梅略先生。该小组于 2 月 19 日、3 月 1 日、2 日、5 日、10 日、19 日和 29 日举行了会议。考虑到 S/1999/100 号文件第 3 段,主席与小组成员和安全理事会成员就适当的工作方法和工作计划进行了协商。

5. 除了伊拉克方案办公室(伊办)提出的正式报告和提供的数据之外,该小组也

审议了不同来源提供的资料。收到了以下机构提出的书面呈文:联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国人口基金(人口基金)、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国儿童基金(儿童基金会)、联合国项目事务厅(项目厅)、世界卫生组织(卫生组织)、世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国人权委员会特别报告员、红十字国际委员会(红十字委员会)、红十字会与红新月会国际联合会、欧洲共同体人道主义办事处和中东基督教理事会。该小组听取了以下人士的简报:联合国伊拉克人道主义协调员汉斯·冯斯蓬内克先生(驻伊协调处)、秘书长派驻伊拉克特使普拉卡什·沙阿先生、阿拉伯联盟常驻观察员侯赛因·哈苏纳大使,以及下述机构代表:人道主义事务协调厅(人道协调厅)、经济及社会事务部、开发计划署、教科文组织、儿童基金会、项目厅、卫生组织、粮食计划署和联合国独立石油监测员(Saybolt)。数个联合国机构向小组提供了其原报告的更新案文,驻伊协调处也提出了一份附有伊拉克境内社会情况概览的文件,其中载有由驻伊拉克各联合国机构和计划署编制的十六份文件,涉及的主题包括儿童的心理健康和社会福利、精神健康、贫穷趋势、残疾人、老年人等。

6. 由于时间紧迫等因素,无法前往伊拉克访问。小组成员认为,这点并未使他们无法按照小组的任务规定履行责任,因其中三人曾在伊拉克停留甚久,因此熟悉当地环境。

## 二、分析前景

7. 该小组根据安全理事会主席的说明,然后评估了伊拉克与人道主义情况有关的社会和经济指标。该小组认为,适当的评估不应限于提出静态的面貌,而应设法确定趋势。这一作法将涉及对目前情况与 1990-1991 年事件发生前的普遍情况作一比较分析。在这方面,大家注意到,在前一个十年,两伊战争已对伊拉克社会造成重大损害。

8. 大家同意,这项评估将根据来自现有最可靠资源来源的各项人的发展指标,也尽可能反映伊拉克境内人道主义情况的质量方面。该小组设法向安全理事会提供一份审查的资料综述,但不拟与秘书长将于 1999 年底以前提出的依照第 986(1995)号决议即将对人道主义方案执行情况进行评估的工作相重迭。

9. 对于不同的穷困应作概念上的区分,一种是由于自然或人为灾害而影到某一特定区域或国家内的处理机制或人民生存的穷困状况,因此属于人道主义关注事务;另一种是社会和经济指标低下,这应在发展援助的范围内处理。在这方面,大家认为,在作为人道主义问题检查伊拉克的社会和经济衰退情形时无法不考虑到广泛战争破坏和长期经济制裁对伊拉克人民的生活条件所产生的累积影响。

10. 该小组收到的数据一般是可靠的,因为它们不是由联合国机构便是由其他可靠来源签署的。大家注意到,人道主义物资的分配是由数百名外国人道主义工作者监视的,使得联合国机构和其他机构越来越易于察觉扭曲和夸张情事。广义地说,该小组认为,它所收到的资料互相吻合、前后一致。

### 三、人道主义局势评估:审查的资料综述

#### A. 伊拉克在 1990-91 年所发生的事件之前的情况

11. 根据小组所收到的资料,在上个年代末时,伊拉克的社会和经济指数一般均在区域平均和发展中国家平均之上。1989 年的国内总产值达 755 亿,而人口为 1 830 万。从 1974 年至 1980 年,国内总产值平均增长率为 10.4%。至 1988 年,人均国内总产值达到 3 510 美元。从 70 年代中以后协力推进经济增长的努力使伊拉克的基础设施得到改善。据“《经济学家》资料处”(1998-99 年伊拉克国情简介)指出,甚至在 1980-88 年与伊拉克打仗期间,公路和铁路网均得到了扩展。开发计划署指出,虽然在两伊战争期间,发电站成了伊朗空军攻击的目标,但在 1990 年,尚有 126 个发电站,发电能力为 8 903 兆瓦。石油占伊拉克国内总产值的 60%,占外汇收益的 95%,

伊拉克的经济极度依赖对外部门,并且容易受油价波动的影响。这种对石油出口的依赖后来使伊拉克高度容易受到制裁的影响。在 1980 年代初,伊拉克日产原油 350 万桶,到 1989 年,产量降至 280 万桶。

12. 至 1990 年为止,国内粮食生产仅占最基本食品消费总量的三分之一,其余的由进口提供。粮农组织强调指出,当时,伊拉克的人均食品供应指数在区内居于高位。食物能量供应量每人每天平均 3 120 千卡。由于伊拉克相对繁荣,它有能力进口大量粮食,满足其粮食需要量的三分之二之多,平均费用估计每年为 25 亿美元,在收成差的年份,粮食开销可增至 30 亿美元。

13. 据卫生组织称,在 1991 年以前,医疗保健普及到城市人口的大约 97%、农村居民的 78%。医疗保健系统根据的是一个广泛的、并且在不断扩大的卫生设施网,由可靠的通讯相联系,并拥有一大批服务车辆和救护车。医疗保健强调治疗,但有一套积极的公共保健方案通过免疫和防治虫媒疾病来加以补充。从 1960 年至 1990 年,幼儿死亡率大幅度下降,1989 年,婴儿死亡率为每 1 000 活产 65 人(《1991 年人的发展报告》中发展中国家的平均为每 1 000 活产 76 人)。儿童基金会指出,当时由国家福利系统来协助孤儿或残疾儿童、支助最穷的家庭。

14. 如儿童基金会所述,从 1970 年代中至 1990 年,伊拉克政府在教育部门作了大量的投资。据教科文组织称,教育政策包括提供奖学金、研究设施和给学生的医疗补助。至 1989 年,小学和中学加在一起的入学率为 75%(略高于《1991 年人的发展报告》内,所有发展中国家的平均 70%)。至 1987 年文盲率已降至 20%。虽然伊拉克的指数低于埃及等其他阿拉伯国家,但教育占 1989 年国家预算的 5%,超过了发展中国家的平均 3.8%(参看开发计划署各份《人的发展报告》)。

15. 1991 年以前,伊拉克南部和中部有一套发展完善的供水和环境卫生系统,有 200 多家水处理厂为城市地区服务,1 200 家简易水处理厂为农村地区服务,并且有一个广泛的供水网。卫生组织估计,90%以上的人口可以得到大量的安全饮用水。有现代化的收集和处置垃圾的机械手段。

16. 伊拉克政府在北方对库尔德族叛乱分子所发动的野蛮镇压是伊拉克在 1990-91 年所发生的事件之前在人道主义方面的主要问题。伊拉克北部的库尔德族人要求自治的愿望曾经导致在 1960-75 年和 1983-88 年期间发生公开叛乱。早在 1965 年就已经使用地雷。据项目厅提供的数字,冲突和强迫减少 4 800 多个村庄的人口以及随后在大多数村庄或其周围埋设地雷,造成了一个众所周知的布雷区,在 1990 年代面积达 212 平方公里,杀伤率为每月 4 至 10 人受伤或被杀害。

#### B. 海湾战争的后果

17. 在海湾战争之后,在制裁的影响下,估计伊拉克的国内总产值在 1991 年可能下降了将近三分之二,这是因为石油生产下降了 85%,经济的工业和服务部门受到摧毁(资料来源:“《经济学家》 1998-99 年国情简介” )。自此以来,农业增长不稳定,制造业产出也已几乎消失(同一资料来源)。据人口基金提供的数字,人均收入从 1984 年的 3 416 美元降至 1991 年的 1 500 美元,并且再减到 1998 年的 1 036 美元。其他资料来源则估计,1995 年,人均国内总产值减至 450 美元之低(1995 年 9 月 11 日《金融时报》 )。

18. 人口基金指出,产妇死亡率从 1989 年的每 10 万活产 50 人增至 1997 年的每 10 万活产 117 人。在同一期间,5 岁以下儿童死亡率从每 1 000 活产 30.2 人增至每 1 000 活产 97.2 人。虽然关于婴儿死亡率的数字是根据估计得出的,可能有误差,但趋势是显著增加。据经社部人口司计算,婴儿死亡率从 1990 年的每 1 000 活产 64 人增至 1995 年的每 1 000 活产 129 人(最近一项《人的发展报告》将最不发达国家的平均婴儿死亡率定在每 1 000 活产 109 人)。出生体重低的婴儿(低于 2.5 公斤)从 1990 年的 4% 增至 1997 年注册出生人口的四分之一左右。人口基金和红十字会与红新月会国际联合会等资料来源认为,多达 70% 的伊拉克妇女贫血。

19. 到 1994-95 年,食物能量供应量从每人每天 3 120 千卡降至 1 093 千卡。5 岁以下的伊拉克儿童的营养不良率从 1991 年至 1996 年几乎增加了一倍(从 12% 增

至 23%)。在中部/南部地区,同一年龄组的严重营养不良状况从 3%增至 11%。1997 年 4 月对 15 000 名 5 岁以下儿童所作的营养状况调查结果表明,几乎全体幼儿的营养状况都朝营养不良的方向移动(1998 年 11 月 7 日儿童基金会《伊拉克婴儿营养状况调查》)。世界粮食计划署指出,据 1995 年 7 月的估计,基本商品的商店平均价格是 1990 年 7 月水平的 850 倍。

20. 除了资源匮乏之外,营养不良问题似乎还起源于基础设施、特别是供水和污水处理系统方面的基础设施大规模退化。最脆弱的人群受到的打击最严重,特别是 5 岁以下儿童,他们面临着不卫生的条件、尤其是在城市中心。粮食计划署估计,饮用水的普及率在城市地区目前是 1990 年水平的 50%,在农村地区只有 33%。缺乏基本保健教育导致婴儿和儿童养护和喂奶方法不当。有人在一次情况简推介会上指出,伊拉克政府应对不明智的减少哺乳负责。

21. 自 1991 年以来,医院和卫生中心仍未获得维修。医疗保健系统的业务能力因缺水缺电、缺少交通和电信系统的瘫痪而进一步退化。曾经得到控制的水传播的疾病和疟疾等传染病在 1993 年成为瘟疫卷土重来。据卫生组织称,这些传染病现在已成为岌岌可危的卫生状况所特有的格局的一部分。

22. 所有年龄组(6 岁至 23 岁)的入学率降至 53%。根据教科文组织引用的 1993 年进行的一项实地调查,在中部和南部各省,有 83%的校舍需要翻修,在 10 334 所学校中,有 8 613 所学校遭到严重损坏。同一资料来源还指出,一些计划容纳 700 名学生的学校事实上招收了 4 500 名学生。据儿童基金会称,在减少成人和妇女文盲率方面所取得的实质性进展已经停止,并且退到 1980 年代中期的水平。街头儿童和工作儿童的人数增加的一部分原因是辍学和留级率增加,因为更多的家庭被迫依靠儿童来为家庭取得收入。由教科文组织提供的数字表明,小学辍学人数从 1990 年的 95 692 人增至 1999 年的 131 658 人。

23. 电力部门的急剧下降对人道主义局势产生了严重的后果。如今尚存的装机总容量约为 7 500 兆瓦,但由于维修不足和业务条件差,实际发电量已减至一半左右,

即 3 500 兆瓦。开发计划署的分析指出,设备老化和战争破坏的持续影响在几乎每个级别均造成了退化。尽管经济活动普遍下降,但目前需求超过供应至少 1 000 兆瓦,在夏季高峰时期尤为严重。因此,从 1998 年以来,停电情况更加严重,至多达每天 6 小时。

24. 缺电的情况在北部地区的一些地方尤为明显,因为缺电影响了供水和保健服务。在杜坎和德本迪汗的两个水力发电站共有 649 兆瓦的发电能力,它们是北部各省的唯一电力来源。军事敌对行动对全国的传输系统造成了损失。分配系统也因维修差和超负荷而退化。几乎所有自动控制装置、大部分遥控装置和许多保护装置均运作不良。

### C. 质量方面

25. 与许多书面呈文和口头简介所提供的数量方面的投入一起,该小组还收到了有关长期穷困对伊拉克人民的心理和社会凝聚力的累积影响的其他意见。虽然这一资料并不一定是以系统的方式提出的,但经常提到的有以下一些方面:青少年犯罪率、行乞和卖淫现象增加,对未来担忧并缺乏动力,因缺少与外界社会接触而造成的孤立感日增,发展了一个充满牟取暴利和犯罪行为的并行经济,文化和科学趋于贫乏,家庭生活遭到破坏。卫生组织指出,去保健设施的精神病患者数目从 1990 年至 1998 年增长了 157%(从 197 000 人增至 507 000 人)。

26. 关于制裁体制和经济下降对伊拉克的社会结构的累积影响,口头或书面形式在小组发言的第一手观察员看得尤其清楚。卫生组织提到,伊拉克科学界处于极其孤立状态,其专业知识已经过时,红十字委员会指出,医疗培训不再得到保障,人才正在流失。儿童基金会谈道,整整一代伊拉克人成长在与外界没有联系的环境里。教科文组织指出,5 岁至 15 岁的儿童受影响最深。据伊拉克人权协调员称,失业和低工资正在迫使受过高等教育的伊拉克人放弃教师或医生的工作,不是移居国外,就是寻找出租汽车司机或警卫等工作,更加重了保健和教育领域的问题。

27. 伊拉克人民依赖人道主义物资,这增加了政府对个人生活的控制,不利于个

人的进取心和自立精神。开展朝觐活动所受到的限制又加重了人们的不满,尤其是在宗教狂热日增的情况下,这也许是因为物质匮乏和目前的处境缺乏机会。另外还提到了伊拉克文化生活和机构的退化。

#### D. 第 986(1995)号决议所设人道主义方案

28. 1995 年 4 月,安全理事会通过了第 986(1995)号决议,其中打算“作为暂时措施,向伊拉克人民提供人道主义必需品,直到伊拉克履行安全理事会各项有关决议……为止”。这项倡议被称为“以油换粮”方案。伊拉克政府花了一年时间才同意执行此方案。第 986(1995)号决议所设立的这项人道主义方案完全由出售伊拉克石油所得收入来资助,因此在此意义上不构成人道主义援助,例如由双边或多边提供经费的援助。经秘书长建议,安全理事会于 1998 年 2 月通过了第 1153(1998)号决议,把每一个 180 天期间允许伊拉克出售石油的最高价值从 20 亿美元增加到 52 亿美元,在根据第 986(1995)号决议第 8 段的有关规定扣除其他开支后,将有大约 34 亿美元可用于人道主义方案。小组在讨论第 986(1995)号决议所设人道主义方案对伊拉克人民的影响时希望澄清说,它的目的不是试图摘述或评价更不用说想要取代秘书长定时对此问题提出的报告。

29. 所通过的这一“以油换粮”方案在避免伊拉克发生大规模粮食短缺方面发挥了重要的作用,而且在很大程度上帮助缓解了健康情况,特别是北方的健康情况。自该方案设立以来,在人口较为稠密的中部/北部,营养不良的程度似乎稳定了下来,尽管卡路里水平还不足,而在北方各省,情况实际上稍有改善。在该方案第五阶段期间,粮食进口达 10.5 亿美元(用于所有人文主义供应品的款项共达 17.9 亿美元)。目标是向人民提供基本卡路里食物 2.300 千-卡路里/每人/每天,这个目标尚未实现。据粮食计划署估计,目前的摄入量接近 2.030 千-卡路里。在该方案执行之前,平均摄入量下降到 1.300 千-卡路里左右。北方减少的部分原因是第 986(1995)号决议所设方案的人均分配额较高,特别是在农业、饮水和环境卫生以及教育领域。

联合国若干机构以及驻伊拉克人道主义协调员指出,南方由于没有现金部分,因此这些差距进一步扩大。

30. 1997 年 10 月在整个伊拉克中部和南部对在初级保健中心接受例常免疫接种的婴儿进行了营养状况调查,一年后再次进行了调查。调查结果显示,自安全理事会第 986(1995)号决议所设方案开始以来,营养状况变化很小(1998 年 11 月 7 日儿童基金会在伊拉克全国小儿麻痹症免疫日期间在初级保健中心进行的营养状况调查)。据粮农组织说,该调查显示出婴儿喂养方式可能恶化的迹象,而且显示儿童和年轻男人营养不良的程度仍然相当严重。如粮食计划署所说,1997 年实行了第 986(1995)号决议所定的口粮以后,可配给的食物的价格有所下降。但是,肉和蛋等非配给食物的价格仍然很高,根本买不起。

31. 灌溉系统的崩溃和以油换粮方案的推行,促使政府放弃农业(《经济学家》资料处,伊拉克国情简介,1998 年和 1999 年)。据动物卫生部报道,最近发生口蹄病,预计已影响到大约 100 万只牛羊,而且牛患羊患的死亡率很高。伊拉克指控说,生产疫苗的工厂的设备被联合国特别委员会破坏了,因此被迫停止活动,这项指控遭到特别委员会的质疑。粮农组织指出,即使能够提供足够的疫苗(这种情况是不太可能的),也需要有卡车和冷藏设备来控制疾病的蔓延。此外,如粮农组织所指出,通过该方案提供的杀虫剂和除莠剂数量仍然有限,还不到需求的 10%。与此形成对比的是,在伊拉克北部,安全理事会第 986(1995)号决议所设方案产生较为积极的影响,即使免费分配面粉导致面粉价格下降,使当地种麦者受到不利的影响。

32. 从 1997 年 5 月起按安全理事会第 986(1995)号决议供应了药品和医疗用品,使卫生机构和人民较多地获得这些供应品。因此,健康质量略有提高,但是,由于资金不足,保健工作不能大大改善,基本设备也得不到更新。由于缺乏通讯和运输,预防性活动也受到影响。饮水引起的传染病(主要是腹泻)以及疟疾和利什曼病等环境方面的危险继续令人十分关注。伤寒和霍乱暴发的威胁继续不断。中央仓库和北方各省的仓库随着时间的推移已经破旧不堪,缺乏装卸设备和最起码的必要工具来有效地

管理大量供应品。卫生组织援引的最近一项研究表明,各中央仓库目前的使用能力还到以前的 20%。

33. 北方各省由于获得设备、经过训练的工作人员以及药品和供应品,求医的病人大量增加。一些传染病如麻疹似乎已经减少,小儿麻痹症也得到较好的控制,虽然文件记录不够确定,因为缺乏以前的记录,北方的饮水和环境卫生也有改善,在“以油换粮”方案下建立了经修复的系统和新系统。

34. 据开发计划署说,伊拉克发电能力于 1997 年和 1998 年稍为恢复,似乎反映了执行第 986(1995)号决议所设方案所产生的结果。但是,估计需要 70 亿美元来恢复全国范围的电力系统。

35. 在排雷方面,项目厅处理了 2 459 名病人,销毁 2 263 枚地雷和未爆弹药,清理了 362 249 平方米土地。但是,一般性问题持续存在,如在进口设备方面发生延误和碰到其他困难,当局对排雷问题不太关心,地方政府和国家政府两级都缺乏中央排雷行动机构。虽然有报道说,在项目厅方案没有覆盖的伊拉克地区里仍有地雷,发生过人道主义问题,但迄今为止政府没有表示想要求援助,以便在其他地区进行排雷活动。

36. 某些报告提请注意这样的事实,即由于无污染饮水供应不足,农村受到的影响更为严重。秘书长和人权委员会伊拉克问题特别报告员等对政府分配药品和医疗用品不力表示关切。截至 1999 年 1 月 31 日,价值大约 2.75 亿美元的药品和医疗用品仍堆在仓库里,等待政府分配。

37. 虽然大家同意政府可以更好和更及时的方式使“以油换粮”方案成功地执行,但是不清楚所碰到的问题到底有多少可归咎于伊拉克政府一方的故意行动或不行动。大家普遍认为,某些部门如电力分配等开展得相当顺利,但是,药品的分配却出现延误。管理不当、资金短缺(没有所谓的“现金部分”)和普遍缺乏干劲,也可说明发生这类延误的原因。虽然安全理事会第 661 号决议明确规定不对粮食和药品实施禁运,但是,第 986 号决议所规定的管制措施有时会阻碍这些物品的及时供应。

38. 有人指出,最近实行停电,每天可能长达 10 小时,从而影响到总的人道主义努力,而安全情况又对人道主义人员的活动添加了限制。红十字委员会在 1998 年 12 月空中打击期间仍然有工作人员驻在巴格达并开展正常活动,现在更是加强努力,支助治疗战争受伤者(其代表看到有 200 多名伤员)并协助修理遭到落在附近的三枚导弹毁坏的医院。1999 年 1 月底,红十字委员会也在巴士拉地区提供紧急援助,当时导弹击中平民区。

39. 小组审查的资料说明,虽然第 986 号决议所设人道主义方案明显地有助于防止某些指标如非这样就会稳步下降的趋势,特别是在营养方面,但是,提交小组的书面报告和所作的口头说明都相当一致地认为,这类努力在中期有其固有的局限性。粮食计划署认为,如果不努力去恢复基础设施,特别是在保健和饮水/环境卫生方面,单单靠粮食进口不能解决营养不良的问题。

40. 虽然目前伊拉克出口的石油数量比 1991 年以来任何时候都多,但是收入仍然不足,这是石油价格较低、石油工业所需备件很迟才能获得以及石油基础设施一般都已陈旧过时等相关不利因素所造成。如伊拉克方案办公室所指出,目前 52 亿美元的最高限额还达不到,出口创汇最多达 31 亿美元。石油价格的问题不能忽视,因为伊拉克每多抽一桶石油,就会对世界价格产生下跌的压力。所需的备件都已过时和难于取得,而出口很可能也无法使伊拉克在 2000 年 3 月之前将其目前每天 250 万桶的产量提高。此外,目前用现有的设施生产出尽可能多的石油的战略不但不能确保财政收入的持续增加,而且还会对环境和工作人员带来严重的危险,使基础设施遭到进一步的破坏。

41. 据联合国独立石油监测员(Saybolt)说,到 2000 年 3 月,将有足够的备件抵达,使伊拉克的产量稍有增加。但是,他们认为,想要进一步增加产量,就必须进行庞大的资本投资,这是“以油换粮”倡议不可能做到的。据估计,将需要大约 12 亿美元来确保逐步和可持续地增加伊拉克的原油产量,以便产量达到每天 3000000 桶(见安全理事会第 1153(1998)号决议第 12 段所设专家小组的报告)。但是,如 Saybolt

出席小组的代表所指出,要使伊拉克石油工业得到全面恢复,将需要数十亿美元。

42. 大家承认,与援助伊拉克人民的人道主义努力的有效性无关的其他因素也有助于改善情况,例如持续地提高国际石油价格。但是,为了使伊拉克的社会和经济指标达到与本十年开始时相当的水平,仅靠“以油换粮”系统下设想的人道主义努力是不够的,需要在关键部门,包括石油、能源、农业和环境卫生等部门进行大量的投资。最后,有人指出,如果制裁取消,也需要很长的时间基础设施才能修复,经济才能复苏。

#### 四、意见和建议

43. 向小组提供的资料显示,伊拉克经济持续下降,伊拉克人民的生活条件急剧恶化,结果使社会结构承受了沉重的负担。正如开发计划署外地办事处所概述的,“伊拉克已从相对富裕变为大规模的贫困”。与 1990 - 91 年事件之前的普遍情况相比,差距非常明显。伊拉克的婴儿死亡率是今天世界上最高的,婴儿出生体重不足的情况至少占所有出生婴儿的 23%。在五岁以下的儿童中,有四分之一的儿童长期营养不良,只有 41% 的人能经常得到清洁饮水,83% 的学校需要大修。红十字会指出,伊拉克的保健系统目前处于残缺不全的状态。开发计划署估计,把全国电力部门重建恢复到 1990 年时的能力需要 70 亿美元。

44. 由于各种原因,伊拉克北部的情况比中/南部显然要好。根据 986 方案,人均分配的资金比较多,通过联合国各机构分配食品和药品,比通过政府来分配,效率相对要高,被禁商品从北部边界比从该国其他地区更容易渗入。与此同时,人们注意到,北部地区需要援助的国内流离失所者人数仍相当多,大约为 500 000 人,而中/南部则为 80 000 人。正如第 986(1995)号决议第 8(b)段所承认的,虽然从历史上来说,北部地区易于受到伤害,这似乎是它得到特殊重视的理由,但中/南部的局势令人担忧。总的说来,这里的局势相比之下更为严重,联合国很多机构都认为,这种情况不

容忽视。在这方面,还有人指出,安全理事会的各项决议一贯维护伊拉克的领土完整和主权。

45. 在伊拉克严峻的人道主义需要面前,各会员国不应回避他们的集体责任。但是,这并不能解除伊拉克政府向其公民提供救济的责任,考虑到它在某些地区的工作不能令人满意,就如本报告第三节所指出的,伊拉克对造成现状所应承担的原始责任也不容忽视。与此同时,小组认为,从目前的情况来看,人道主义前景仍然黯淡,而且会随着时间的推移而更加严重。虽然不能把伊拉克的所有苦难都归咎于外来因素、特别是制裁,但如果沒有安全理事会强制实施的长期措施和战争带来的影响,伊拉克人民不至于承受这种损失。

46. 由于用于实施核准的分配计划的费用严重短缺,安全理事会所确定的“以油换粮”的人道主义方案仍未能充分实现其目标。应当承认,即便及时提供了所有人道主义物资,根据第 986(1995)号决议实施的人道主义方案也只是满足了伊拉克人民优先需要的一小部分。在实施现有的人道主义方案的过程中,不论在核准程序、伊拉克政府更好地履行义务、或增加资金数量方面可能会进行哪些改进,由于人道主义需要的数量之大,在第 986(1995)及其后各项决议、特别是第 1153(1998)号决议所规定的参数范围内是无法满足这些需要的。该方案也没有计划满足伊拉克人民的所有需要。

47. 考虑到基础设施的现状,重建所需的费用远远超过 986 方案现有的资金数额。伊拉克石油工业基础设施已经摇摇欲坠,考虑到伊拉克几乎完全依赖石油出口赚取外汇的情况,如果允许其基础设施继续恶化的话,那将对该国支付人道主义基本需要的费用的能力带来灾难性的影响。不论制裁与否,油价低廉对能否得到资金仍是一个重要的限制因素,这更强调说明了探讨其他筹资来源的重要性。虽然本报告不能把产油国最近做出的减少产出的决定的充分影响列为考虑因素,并需要对其进行进一步的分析,但小组指出,目前的趋势是,油价逐渐提高,这可能有助于本方案的实施。

48. 靠施舍来满足基本的人道主义需要的情况无助于刺激经济，并对农业有间接的不利影响，同时，加强了国家对人民的控制。人民的私营倡议本来就已严重受制于国内或国外的种种限制。

49. 伊拉克人民人道主义局势的严重性是无可争辩的，如何强调都不为过。无论伊拉克当局怎样为了政治宣传的目的，夸大某些事实的重要性，来自不同来源的资料和真正的观察员的质量评估，以及对经济变数进行纯属常识性的分析，都与此评价相吻合，并证实了这些评价。

50. 尽管如此，小组完全了解这个事实：只有安全理事会才有权根据其他相关方面以及超过了小组的职权范围的更广的政治考虑，就是否应维持、修订或取消对伊拉克的经济制裁的问题作出决定。

51. 考虑到这些限制，小组提出了几项建议，它认为这些建议能导致逐步改善。有些建议可以在安全理事会各项决议和法律安排的现有框架内予以考虑，而其他建议则可能需要调整现有的法律框架，但不背离其基本哲学。

\* \* \*

52. 小组希望提请注意不同的联合国机构和方案为改善按照第 986(1995)号决议执行人道主义方案的情况而提出若干具体建议，特别是在营养、保健和教育等方面。小组建议，伊办在根据安全理事会交付给它的任务范围内，在其为改进“以油换粮”的倡议的不断努力中铭记着这些建议以及通过驻伊协调处提出的关于社会概况的其他建议。

53. 应特别注意以下供安全理事会审议的各项建议和向伊拉克政府提出的各项建议。

A. 额外收入

54. 取得额外资金以期为人道主义工作提供经费的问题是非常重要的，因为几乎所有向小组提出的报告都强调，目前的收入水平不足以处理迫切的人道主义需

求。在确认了人道主义情况逐渐恶化同伊拉克石油生产设施质量退化以及保健/卫生和发电等部门的基础结构的恶化之间的关联后,小组提议安全理事会审议以下措施组合:

(一) 尽管石油工业目前的情况,就像上面第 41-42 段表明的,小组建议取消允许伊拉克石油出口的上限并促进迅速提供必要的备件,使伊拉克能增加它的出口能力,但有一项了解,即联合国将继续密切监测位于伊拉克-土耳其边界上的贝克尔港和扎胡和位于土耳其杰伊汉的石油出口点。因为认识到取消上限本身并不会对产生额外收入自动造成影响,它建议配合这项措施应采取以下两项建议中的一项或同时采取那两项建议。

(二) 授权伊拉克政府和外国石油公司订立共同生产双边协定。在这样的安排下——它将由联合国严格监测——外国公司将得到安全理事会第 661(1990)号决议所设委员会的核准以进口所需的石油备件和设备,以期增加伊拉克的石油生产量和出口能力。既然按照共同生产协定将由外国公司提供维修和有关设备,“以油换粮”方案里指定用于石油备件的资金中则可释放出高达 3 亿美元的资金用来取得人道主义用品。除非安全理事会根据其他政策考虑作出了不同的决定,通过这种双边协定产生的收入将存入联合国伊拉克帐户。外国公司将需要向安全理事会委员会就它们合同义务的执行情况提出报告。

(三) 作为一项额外措施,安全理事会可以考虑核准私人对石油工业和同军事综合体无关的其他次级出口工业(肥料、硫磺、尿素、海枣、干果等)进行投资,以及对农业进行投资,但有一项了解,即将对代管帐户中通过出口取得的财政资源进行严格的国际控制,并将继续严格实施军备禁运和对双重用途物品的控制。在此方面,外国公司可以负起对人道主义情况可能会产生积极影响的其他责任,特别是在重建和恢复基础结构方面。

(四) 安全理事会不妨审查把目前在按照第 986(1995)号决议建立的人道主义方案之外出口的石油和其他石油产品纳入该方案的框架的方法和方式。

(五) 应鼓励国际社会以双边的方式或通过多边组织以及国际非政府组织为伊拉克境内的人道主义工作提供补充资金,不论是在“以油换粮”的范围内还是在它的范围之外。可以通过联合国机构提供这种资金,以便除了按照第 986(1995)号决议进行的种种努力外,还向例如粮食计划署提供特别援助的平行干预办法那样的倡议提供支助。

(六) 尽管有第 986(1995)号决议第 8(c)段将存入代管帐户的款项按安理会 1991 年 8 月 15 日第 705(1991)号决议第 2 段所决定的相同百分比转入赔偿基金的规定,安全理事会可以授权—可能作为临时措施—将分配给联合国赔偿基金的收入减少某一个议定的百分比,或向赔偿基金借款(其最高额由安理会决定),以期增加可用来购买迫切需要的人道主义用品的收入。个人提出的索赔要求将受到优先考虑,各国政府和机构则将同意延迟它们的索赔要求的付款。

(七) 为了增加可用来购买向伊拉克供应的人道主义用品的收入,安全理事会可能愿意作为临时措施,停止执行第 986(1995)号决议第 8(g)段,该段规定,从上述决议所设代管帐户每 90 天提出最多 1000 万美元,为第 778(1992)号决议第 6 段设想的目的,转入第 706(1991)和 712(1991)号决议规定的代管帐户。

(八) 应拥有伊拉克冻结资产的国家的要求,安全理事会可授权将这种资产释放给 986 代管帐户或其他议定的机制,以期作为购买急需的人道主义用品的经费。

(九) 为了尽量扩大购买急需的人道主义用品可用的资金,可以要求秘书长确保作出一切努力,尽量减少同执行第 986(1995)号决议有关的联合国活动的实际费用,为那些活动已按照该决议第 8(d)段作出了扣除的规定。

(十) 作为一项建立信任的措施,建议联合国向伊拉克提出关于代管帐户状况的每日报表。

## B. 供应人道主义货物

55. 按照安全理事会主席 1999 年 1 月 29 日关于制裁委员会工作的说明

(S/1999/92 号文件)第 16 段,以及针对若干其他代表表示的意见,小组提议采取以下大略说明的办法:

(一) 预先批准的人道主义用品

包括在 661 委员会根据伊拉克方案办公室(伊办)的提议预先批准的人道主义豁免清单内的食物、药品和医疗用品,以及基本或标准医疗和农业设备和基本或标准的教育物品应直接由伊拉克政府签订合同或进行采购,而无需得到 661 委员会的批准或向它发出通知。出口国应把它将要出口的货物、议定的价格、以及估计货物到达伊拉克的时间通知伊办。联合国财务主任从派驻在议定的入境点上的独立检查机构收到确定该货物抵达伊拉克的资料后将批准代管帐户付款。

(二) 其他用品

未包括在人道主义用品预先批准的清单上的货物如果不是双重用途物品,661 委员会应在收到出口国的请求后的两个营业日内予以批准,请求书中应说明将要出口的货物和议定的价格,以及估计到达的时间。

(三) 双重用途物品

双重用途物品应按安全理事会第 1051(1996)号决议规定的出口/进口机制来处理。供应这些物品的请求书以及按照上述决议提出的评估和意见都应提交给 661 委员会供其按无异议程序批准。

C. 其他建议

56. (一) 按照安全理事会的有关决议,伊拉克政府可能无法直接或间接地利用到按照第 986(1995)号决议筹集的资金。这项限制严重地阻碍了某些人道主义用品的分发,尤其是在中/南部。向小组提出的若干报告中提到了此一情况,有鉴于此,安全理事会应考虑在一个由伊拉克提出并得到伊办批准和监督的计划的基础上,为中/南部设立一个“现金部分”。在就任何适当安排进行的谈判中都应确保尊重伊拉克对主权和尊严的正当关切。

(二) 小组注意到,进口的粮食和?物应该是国内生产的补充而不是取代。“以油换粮”的资源应用来购买能在当地获得的粮食,从而刺激当地生产。这不仅有助于让农民能继续从事生产活动,而不是把他们转变成依赖援助的消费者,而且也会使更多的资源可用于其他必要的人道主义用品。建议联合国和有关的伊拉克当局进行联合评估,以建立问题的规模和查明补救的措施。

(三) 在“以油换粮”方案的范围内签订的有关合同可能可以包括由供应商或其他方面提供安装和培训服务的条款,以尽可能地利用伊拉克的劳工和专门知识。

(四) “以油换粮”的合同中可能都可以包括一个时限条款,以便鼓励及早交货和帮助清除代管帐户中被冻结的资源。

(五) 应鼓励国际组织和非政府组织向伊拉克提供具有教育性质的出版材料。应促使更多的人利用国际媒介和进口的一般出版物。还应考虑采取更多的措施,以期减少伊拉克教育人员、保健人员、学生和其他人士的孤立状况—可能包括民用航空以鼓励文化和知识的交流。应请各联合国专门机构和方案确定旨在改善伊拉克青年状况的措施。

(六) 根据上述安全理事会主席的说明(S/1999/91号文件)第17段,应设法寻求解决办法,确保制裁制度基于宗教理由的豁免更加有效。

#### D. 对伊拉克政府的建议

57. 显然,改善人道主义状况需要伊拉克政府的充分合作。在此方面,小组提出了以下建议。

(一) 伊拉克政府应尽最大努力,确保及时分发人道主义货物,特别是医疗用品,并排除它的仓库中目前存在的,没有理由解释的瓶颈。

(二) 伊拉克政府应有效处理中/南部脆弱群体的需要,特别街头儿童、残疾人、老年人和精神病患者等的需要,并让各联合国机构和被人确认是公正的真正的非政府组织更自由地进出和接触受到限制的地区和人群,以便充分评估他们的营养情况

和一般的人道主义状况。

(三) 伊拉克政府在通过按照第 986(1995)号决议建立的人道主义方案签订的综合合同方面拟定更好的优先项目清单。

(四) 伊拉克政府应确保非自愿的流离失所者能得到充分的人道主义援助,而不需要证明他们在他们的临时住所已居住了六个月。

(五) 伊拉克政府应对北部的排雷方案提供充分的合作(例如通过提供雷区地图,让设备迅速通过等),便利项目事务厅的工作,并考虑在该国的其他地区展开排雷工作。

\* \* \*

58. 在向安全理事会提出上述建议时,小组重申了它的了解,即如果伊拉克的经济得不到持续的复兴,伊拉克的人道主义状况将继续是十分悲惨的,而仅仅通过补救性的人道主义努力是不能使伊拉克的经济持续复兴的。

### 附件三

## 依照安全理事会主席 1999 年 1 月 30 日的 说明(S/1999/100)所设的第三小组 关于战俘和科威特财产问题的报告

### 一、导言

1. 依照安全理事会主席 1999 年 1 月 30 日的说明(S/1999/100)所设的战俘和科威特财产问题小组按照上述说明第 1、2、3 和 6 段的规定向安全理事会提交报告。

#### 1. 小组的任务、组成和工作方法

2. 1999 年 1 月 30 日安全理事会决定,设立有关伊拉克问题的三个独立小组,并至迟在 1999 年 4 月 15 日接到它们的建议会很有用处。安全理事会 S/1999/100 号文件第 2 段请巴西的塞尔索·阿莫林大使担任三个小组的主席。

3. 审理战俘和科威特财产问题的第三小组的全部任务按照 S/1999/100 号文件第 6 段所载规定如下:“审理战俘和科威特财产、包括档案问题的第三小组,将得到联合国秘书处的参与和专门知识以及任何其他有关专门知识。该小组将同有关专家协商,评估伊拉克根据安全理事会决议的规定,在战俘和科威特财产、包括档案等事项上的遵守情况。该小组将就这些事项向安全理事会提出建议。”

4. 主席在 1999 年 2 月 12 日宣布,第三小组由阿尔瓦雷·德索托先生、雷蒙德·索麦兰斯先生、弗朗切斯克·本德雷利先生和拉尔夫·萨克林先生组成。主席参照 S/1999/100 号文件第 3 段的规定,就合适的工作方法和工作计划同小组参与者及安全理事会成员举行协商。结果商定小组应根据具有第一手资料、包括直接有关方面的简报和书面提交的文件进行评估。基于实际和政治因素,小组本身不应参与任何调查工作。

## 2. 会议和简报

5. 小组在 1999 年 2 月 18 日、3 月 3、4 和 9 日举行会议，并审议不同来源的资料。小组收到红十字国际委员会和伊拉克人权状况特别报告员马克斯·范德尔斯图尔先生交来的书面资料。主席又非正式地接到伊拉克有关战俘问题的非文件。小组听取了下列人士的简报：

- 普拉卡什·沙河大使：秘书长驻巴格达特使；
- 卡尔洛·奥尔西尼先生：意大利失踪人员问题专家；
- 穆罕默德·阿布哈桑大使：科威特常驻联合国代表；
- 易卜拉欣·沙轩先生：科威特失踪人员和战俘事务全国委员会副主席；
- 詹姆斯·洛罗科大使：美国驻三方委员会代表；
- 托尔基·本·穆罕默德·本·沙德卡比尔亲王：伊拉克境内沙地战俘问题委员会主席；
- 格雷厄姆·博伊斯大使：联合王国前驻三方委员会代表；
- 尼左拉斯·诺尔文德先生：法国驻三方委员会代表。

## 二、战俘

### 1. 法律框架

6. 小组评估伊拉克按照安全理事会各项决议有关战俘问题的遵行情况时以安全理事会有关决议和国际人道主义法条款以及有关的国际协定为其工作的法律框架。

7. 安全理事会决议中与小组关于战俘和科威特财产问题的任务最有关系的特别条款载于 1991 年 3 月 2 日第 686(1991)号、1991 年 4 月 3 日第 687(1991)号和 1991 年 8 月 15 日第 706(1991)号决议，这三项决议都是按照第七章通过的，其内容如下：

安理会 1991 年 3 月 2 日第 686(1991)号决议

第 2 段 - 要求伊拉克……：

.....  
(c) 在红十字国际委员会、红十字会或红新月会主持下立即释放被伊拉克拘留的所有科威特和第三国国民,交还任何科威特和第三国被拘留国民死亡者的遗体。

第 3 段 - 再要求伊拉克：

(c) 作出在红十字国际委员会主持下立即接触和释放所有战俘的安排,并交还科威特和按照第 678(1990)号决议同科威特合作的会员国的部队阵亡人员的遗体。

安理会 1991 年 4 月 3 日第 687(1991)号决议

第 30 段

决定为了进一步承诺协助所有科威特国民和第三国国民的遣返,伊拉克应向红十字国际委员会给予一切必要的合作,提供这些人的名单,便利红十字国际委员会与所有这些人接触,无论他们身在何处或被拘留何处,同时协助红十字国际委员会寻找那些仍然下落不明的科威特国民和第三国国民;

安理会 1991 年 8 月 15 日第 706(1991)号决议

第 6 段

并请秘书长同红十字国际委员会协商,在本决议通过后 20 天内,向安全理事会提出一份报告,说明依照第 687(1991)号决议第 31 段的规定进行何种活动,以协助遣返 1990 年 8 月 2 日或其后在伊拉克境内的所有科威特人和第三国国民或送回其遗体

8. 总括地说,按照这些决议,伊拉克必须:(a) 在红十字国际委员会或红十字会

或红新月会主持下立即释放被伊拉克拘留的所有科威特和第三国国民，并交还科威特和第三国任何被拘留的国民死亡者的遗体；(b) 作出在红十字国际委员会主持下立即接触和释放所有战俘的安排，并交还科威特和会员国的联军阵亡人员的遗体；(c) 向红十字国际委员会给予一切必要的合作，提供这些人的名单，便利红十字国际委员会与所有这些人接触，无论他们身在何处或被拘留何处，同时协助红十字国际委员会寻找那些仍然下落不明的科威特国民和第三国国民（横线是后加的）。

9. 上述安全理事会决议的有关条款并未向伊拉克强加任何要求是超越国际人道主义法文书（伊拉克属缔约国），特别是 1949 年日内瓦第三和第四公约中规定应遵守的义务。因此，小组认为审查这些公约中有关战俘待遇和战时保护平民问题的有关条款很有用处。兹说明如下：

#### 《1949年8月12日关于战俘待遇的日内瓦公约》（日内瓦第三公约）

##### 第一一八条：释放与遣返

实际战事停止后，战俘应即予释放并遣返，不得迟延。

冲突各方为停战而缔结之协定中，如无关于上述事项之规定，或不能成立此项协定者，各拘留国应即依照前款所定之原则，自行制定并执行遣返计划，不得迟延。

##### 第一一九条：程序细则

.....

应依冲突各方面间之协议，设立委员会以寻觅散失之战俘，并保证彼等之迅速遣返。

##### 第一二六条：监督

保护国<sup>1</sup>之代表，应许其前往战俘所在之一切地方，尤其拘禁、监禁及劳动

---

<sup>1</sup> 红十字委员会本身为海湾战争战俘的保护者。

之地方，并可进入战俘居住之一切场所；彼等亦应准许前赴被移送战俘之出发，经过或到达之地点。彼等又应能亲自或通过译员与战俘，尤其战俘代表会晤，而不须有他人在场。

保护国之代表，应有选择其愿访问地点之充分自由。访问之时间及次数不得加以限制。除因迫切的军事需要之理由，且仅作为一种例外及暂时的措施外，不得禁止此种访问。

.....  
红十字国际委员会之代表应享受同样特权。此项代表之指派应取得拘留其所访问之战俘之国家之同意。

#### 《1949年8月12日关于战时保护平民日内瓦公约》(日内瓦第四公约)

##### 第三十五条：离境的权利

一切被保护人，在冲突开始时，或冲突进行中，希望离境者，除非其离去有违所在国之国家利益，均应有权离境。.....

如上述任何人之离境请求被拒绝时，彼应有权请求拘留国所指定之主管法庭或行政审议机关对此项拒绝从速重新考虑。

除非安全理由所不许或关系人反对，一经保护国代表之请求，应即告以不准离境之理由，并应尽速检送不准离境之人的全体名单。

##### 第一四三条：监督

保护国之代表应许其前往被保护人所在之一切地方，尤其拘禁、拘留及工作地方。

该代表等可进入被保护人居住之一切处所，并得亲自或经由译员，会见被保护人而无须他人在旁。

除因迫切的军事需要之理由且仅作为一种例外及暂时的措施外，不得禁止

此项访问。访问时间之久暂与次数亦不得加以限制。

此项代表等应有选择其愿访问之地点之完全自由。拘留国或占领国、保护国及于必要时,被访问人之本国,得同意被拘禁人之本国人参加此项访问。

红十字国际委员会之代表亦应享有上述各项特权。该代表等之指派须取得管理其执行任务所在地区之国家之同意。

10. 小组还审查了 1997 年 6 月 8 日《第一议定书》关于失踪和死者尸体的规定。伊拉克并非《第一议定书》缔约国。各项有关规定如下:

1977年6月8日《1949年8月12日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》(第一议定书)

第三十三条: 失踪的人

一、一旦情况许可,并至迟从实际战斗结束时开始,冲突各方应即搜寻经敌方报告为失踪的人。该敌方应发送有关这类人的一切情报,以便利搜寻。

.....

四、冲突各方应努力商定关于搜寻、识别和收回战地上死者的工作组的安排,并于适当,包括关于在敌方控制地区内执行这项任务时由敌方人员伴随工作组的安排。这类工作组在专门履行这项职责时,应受尊重和保护。

11. 小组注意到,作为其工作基础的法律框架严格来说包括几类人: 战俘、被拘禁平民、平民,有关国际法律文书,特别是日内瓦第三和第四公约可能在法律上规定不同的待遇。

12. 完整的法律框架应包括伊拉克与盟军缔结的协定。这些协定与安全理事会决议无任何正式关系,但在时间和实质上与安理会决议是密切相关的。这包括 1991 年 3 月 7 日在利雅得议定和签署的《谅解备忘录》,及 1991 年 4 月 12 日在利雅得签署的《查明失踪军人和平民下落的行动计划》与关于失踪军人和平民及遗体问题的特别小组委员会的《程序规则和行动计划》(利雅得协定)。两份文书载于本报告

附件(见附件一)。

## 2. 评估

### (a) 将人员遣送回国和三方委员会的工作

13. 在海湾战争结束时,红十字国际委员会(红十字委员会)根据日内瓦第三和第四公约所负的任务,作出安排,在全球范围内遣返超过 70 000 名伊拉克人、超过 4 000 名科威特人和盟国战俘、超过 1 300 名被拘留的平民以及科威特或第三国被扣押的平民。其他人在 1991 年 3 月伊拉克南部的动乱过后回去科威特。

14. 在全球遣返之后,查明失踪军事人员和平民的命运的工作指定由一个机制承担,该机制后来称为三方委员会,是根据题为“为了查明失踪军人和平民的下落命运的业务计划”的文件——通称为《利雅得协定》(见附件一)——于 1991 年 4 月 12 日正式设立的。三方委员会自成立以来就由红十字委员会主持,由一方是伊拉克代表,另一方是联军缔约国的沙特阿拉伯、法国、科威特、联合王国和美国的代表组成。

15. 在 1991 年 3 月和 4 月在利雅得的五次会议和 1991 年 10 月在日内瓦的一次会议之后,伊拉克决定直到 1994 年 7 月为止不参加三方委员会。即使伊拉克缺席,在这期间仍在日内瓦举行了两次“磋商”。从 1994 年 7 月直到去年,三方委员会每年定期开会三次。三方委员会迄今一共举行了二十三次会议,最后一次是在 1998 年 9 月 9 日举行的。

16. 1994 年 12 月 8 日,三方委员会成员决定设立一个技术小组委员会作为附属机构,以便“加速寻找所有调查档案已被打开的人士的进程,便利交换一切与个别调查档案有关所需的资料,决定和执行基于调查结果可能必须采取的后续措施,并且培

养信任的气氛”。<sup>2</sup> 技术小组委员会在伊拉克-科威特边境非军事化地区每月开会。技术小组委员会第 36 次会议在 1998 年 12 月 2 日举行。

17. 伊拉克最近正式通知红十字委员会,将不参加定于 1999 年 1 月 4 日举行的技术小组委员会第 37 次会议。伊拉克提出同样通知,不参加定于 1999 年 2 月 3 日举行的三方委员会第 24 次会议。伊拉克在其通知中指出,三方委员会有三个国家没有任何国民失踪的个人档案。在伊拉克缺席下,于 1999 年 2 月 3 日在日内瓦举行了磋商。红十字委员会仍然同各方接洽,最近在这方面同巴格达的伊拉克当局举行了磋商。

18. 小组听取关于三方委员会工作的说明表示了一个共同的看法,就是尽管所作出种种努力,迄今的成果很有限。然而,人们认为委员会是在人道主义基础上处理下落不明人士问题最适当机制。对于伊拉克决定不参加三方委员会及其技术小组委员会的会议,有人表示意外和失望。大家一致认为红十字委员会在这项工作上已经发挥而且应继续发挥极重要的作用。小组也在内部讨论和情况简报期间在考虑到必须随时通知安全理事会这个问题的演变的情况下讨论了将来有什么方法处理这个题目。

19. 红十字委员会在履行其作为中立的和不偏不倚的调解人的任务,并为了确保其人道主义工作的透明度,根据有记录的案件采取行动,并且不参与调查。红十字委员会无法同伊拉克达成一项协议,根据该协议准许红十字委员会根据红十字委员会的标准方式探视被拘留在伊拉克的所有人士。

(b) 目前状况

20. 根据三方委员会第 16 次会议的一项决定,规定 1996 年 7 月 31 日为各方提

---

<sup>2</sup> 三方委员会成员在 1994 年 12 月 8 日签署题为“三方委员会的技术小组委员会”的文件第 6 段。

交“正式请求表”(关于下落不明人士的个别档案)的截止日期。根据红十字委员会所说的,到截止日期前,科威特提出了 608 件档案(包括 7 件沙特阿拉伯国民的档案),沙特阿拉伯提出了 17 件档案,伊拉克提出了 789 件档案。这些档案将按照其提出日期分两个阶段处理。

21. 第一个阶段仍在进行中,包括审理科威特提出的 598 件档案(包括 7 件沙特阿拉伯国民的档案),沙特阿拉伯的 17 件和伊拉克的 102 件。第二个阶段包括审理科威特提出的 10 件档案和伊拉克提出的 687 件,其中 446 件已由红十字委员会转交调查队之一。红十字委员会将在伊拉克当局能够补充这些档案已有的资料时,尽快转递剩下的 241 件。红十字委员会还指出,伊拉克在 1996 年 7 月 31 日截止日期后还提出一些关于下落不明人士的档案。根据红十字委员会关于失踪人士问题的任务,正在三方委员会的框架之外正在处理中。

22. 小组听取了科威特方面的解释,即该国解放和生活恢复正常之后,科威特当局提交红十字委员会下落不明人士个别档案 628 件。在这其中已发现 20 人具有两个名字。自提交之日起已结束了另外 3 个案件,使调查中的档案数目减为 605 件。因此即使在 1996 年 7 月科威特向红十字委员会提出 608 件,科威特当局认为实际未解决的案件总数为 605 件。

23. 根据科威特的数字,在这些案件中,570 件是关于科威特国民的,35 件是关于在占领时在科威特合法居留的第三国国民,科威特同这些国家的大使馆协商,代表它们同红十字委员会接洽。根据科威特得到的资料,失踪人士大部分是在占领期间的头几个星期被逮捕的平民,在拘留期间被后来获释的其他被拘留者至少看到一次。

24. 小组听取了沙特阿拉伯代表的说明,表示仍有 24 名沙特阿拉伯国民下落不明,其中 21 人是平民。象其他人一样,沙特阿拉伯代表团强调这个问题的人道主义性质,并表示希望伊拉克同三方委员会进行较高程度的合作。根据所得到的资料,现在约有 5 300 名伊拉克人在联合国难民事务高级专员赞助下以难民身份在沙特阿拉伯居留。这些人在战争期间或在伊拉克南部各省动乱期间前往沙特阿拉伯,在局势恢

恢复正常之后,拒绝遣返伊拉克。

25. 伊拉克政府则认为在其境内没有战俘或被拘留者。因此从伊拉克的观点来说,这个问题是失踪人士问题,不是战俘问题。小组得悉,伊拉克已回答了 126 个案件,这是以伊拉克军官的“回忆过程”为依据,他们回想起这些人中有 121 人被逮捕、盘问和送到南部各省的拘留中心。按照伊拉克的说法,后来在 1991 年初该国南部发生动乱,造成那些被拘留者逃走。按照伊拉克的资料,在动乱事件发生后无法确知这一群人的命运。

26. 伊拉克政府还说,由于这个“回忆过程”,发现另有五宗案件涉及在科威特被杀或在作战中死亡的人。五人中的一人的遗体已归还,这个案件已结束。伊拉克当局声称,另外八宗案件已获解决或由科威特予以撤销。至于剩下的档案,伊拉克声称,所有可作为搜寻根据的文件已在南部各省爆发暴乱时被摧毁、烧掉或遗失。至于往访拘留处所问题,伊拉克虽重申已经没有战俘,但是说明不可能同红十字委员会达成协议,因为从伊拉克的观点来说,没有义务要接受意味着为寻找失踪人士的目的扩大所涉范围和期限的提议。

### 三、科威特财产

#### 1. 法律框架

27. 在评估伊拉克遵守安全理事会各项决议关于科威特财产(包括档案)的规定的情况时,小组工作的法律框架是安全理事会有关决议以及其他有关国际协定。

28. 安全理事会决议与小组的这一部分任务有关的特别规定载于 1991 年 3 月 2 日第 686(1991)号决议、1991 年 4 月 3 日第 687(1991)号决议和 1991 年 8 月 15 日第 706(1991)号决议,其条文如下:

#### 安理会 1991 年 3 月 2 日第 686(1991)号决议

##### 第 2 段 - 要求伊拉克

....

(d) 立即开始交还伊拉克攫取的一切科威特财产,并在最短期间内完成。

### 安理会 1991 年 4 月 3 日第 687(1991)号决议

#### 第 15 段

请秘书长向安全理事会报告已采取何种步骤协助归还伊拉克劫掠的一切科威特财产,包括科威特声称还没有归还或没有完整归还的任何财产。

29. 总之,这些决议要求伊拉克立即开始交还所有科威特财产,并在尽可能短的时间内完成(横线后加)。

30. 小组还认为 1907 年 10 月 18 日《海牙第四公约》所附《关于陆战法规和惯例的海牙章程》各项规定是与财产问题有关的法律框架的一部分内容。今天,人们普遍承认这些规则在尊重财产和《日内瓦第四公约》方面构成习惯国际法的一部分,《海牙章程》第 23、29、46 和 47 条以及《日内瓦第四公约》第 33 和 53 条尤其如此(见附件二)。

#### 2. 评估

##### (a) 迄今为止归还财产的情况

31. 海湾战争后,安全理事会审查了归还财产问题。安全理事会主席在 1991 年 3 月 19 日的信(S/22361)中通知秘书长,安全理事会成员认为,依照安全理事会第 686(1991)号决议,伊拉克归还财产的模式应通过秘书长的斡旋,经与当事各方协商后作出安排。这封信还指出,所述程序已得到伊拉克和科威特的同意。

32. 随后,秘书长任命了一名负责财产归还的协调员,其作用是接收、登记并向伊拉克递交由科威特提出的要求,同时促进归还伊拉克已宣布其掌握之中并准备退还的财产。

33. 秘书长在 1994 年 3 月 2 日的一份报告(S/1994/243)中通知安全理事会,为执

行这项任务已作出安排,同时摘要叙述了载至上述日期的移交工作状况。如该报告所述,调查或核查科威特或伊拉克的说法不属协调员任务范围。应归还的财产从来没有由联合国掌管。该报告还解释说,不可能对照科威特的要求清点伊拉克归还的财产,因为在战争期间许多记录已经被毁,而且一些财产是伊拉克主动归还的,而不一定是科威特要求的结果。政治事务部仍然保留关于所有归还物品的原始移交文件,可供查阅。数日后,秘书长在 S/1994/243/Add.1 号文件中附有一份从科威特政府收到的财产清单,其中列出科威特政府声称尚未归还或没有完整归还的财产。

34 伊拉克常驻代表在 1994 年 9 月 27 日的信(S/1994/1099)中通知秘书长,在完成交还一架 C-130 飞机之后,伊拉克就归还了“它拥有的所有科威特财产,再也没有任何其他任何东西要归还了”。他还说伊拉克因此就“履行了第 686(1991)号决议第 2(d)段和第 687(1991)号决议第 15 段中规定的所有义务。”对此,科威特常驻代表于 1994 年 10 月 3 日向秘书长转递了“一份有关尚未归还的科威特财产的具有说明性但绝非详尽无遗的清单”(S/1994/1126)。

35. 1996 年 12 月 16 日的报告(S/1996/1042)中再次提出这个问题。秘书长在该报告中指出,科威特政府继续强调重视一些无法替代的财产的归还工作。具体而言,这些财产就是属于埃米尔府、首相府、内阁和外交部的档案。此外,科威特仍然要求归还私人财产和军用财产,其中包括 8 架幻影式 F-1 飞机、200 部 BMB2 运兵车、6 辆 M84 坦克、90 辆 M113 运兵车、一个霍克式导弹发射群、483 个 Strila3 型导弹发射群、206 个 Osa 导弹发射群和 52 上 Amon 防空导弹发射群。秘书长指出,过去已多次提请伊拉克政府代表注意上述物品。该报告附有一份清单,列出秘书长 1994 年 3 月 2 日的报告发表后归还的财产,包括 1994 年伊拉克宣布它已不再有任何财产可归还后所归还的财产。

36. 1997 年 6 月 3 日和 1998 的 12 月 7 日,伊拉克常驻代表通知协调员,伊拉克当局在当地市场发现若干标明属于科威特的小物品。由于没有协调员代表在场,这些物品尚未交还科威特。

37. 在 1997 年 10 月 7 日的一次会议上再次请伊拉克当局注意遗失档案和军事装备的问题。伊拉克副常驻代表通知协调员,伊拉克政府的立场和原则是,任何时候只要发现财产,就交还科威特,伊拉克将继续尽力在这个问题上予以合作。

38. 1998 年 3 月,普拉卡什·沙阿大使被任命为秘书长特使。据报他也曾在巴格达提请伊拉克官员注意科威特的遗失财产问题。

(b) 向小组提供的资料

39. 小组听取了秘书长派到巴格达的特使普拉卡什·沙阿大使的汇报。他解释说,1998 年 12 月,在综合审查的框架内,他向伊拉克副总理塔里克·阿齐兹先生提出了遗失财产问题,并指出这是一个应得到解决的重要问题。具体提到遗失档案问题时,阿齐兹先生回答说,财产问题并不是一个主要问题。他认为这个问题在综合审查的框架内可以很容易得到解决。

40. 科威特常驻联合国代表通知小组说,私有财产都尚未归还,但索赔要求已提交联合国赔偿委员会。他还说明,虽然科威特将向联合国赔偿委员会提出关于许多财产的索赔要求,但归还档案是至关重要的。对博物馆物品也无法作出赔偿,因为这些物品实际上是独一无二的。关于尚未归还的武器,科威特强调,它所收到的最新情报表明,防空武器完整无损,安放在巴格达周围和其他地点。因此,既然已知这些物品存在,要科威特呈索赔要求是不合理的。科威特常驻代表称,伊拉克的遵守状况是“有选择的遵守”。

41. 小组还审查了联合国赔偿委员会提供的文件。根据各国政府和国际组织关于索赔的报告和建议,大家注意到,专员小组已得出初步结论,认为委员会完全无法协助索赔人获得偿金,以赔偿被伊拉克攫取的无可替代的物品和其他有形财产的损失,因为委员会设立的目的是裁定损失偿金,但没有要求或实施具体行动的机制。科威特的其他一些索赔要求因缺乏佐证,而没有被接受。关于这些索赔要求,小组注意到,由于在伊拉克占领或撤离科威特期间各种文件被毁或遗失,科威特提供佐证材料会

有困难。

#### 四、意见和建议

##### 1. 关于战俘问题的意见和建议

42. 在 1999 年确定伊拉克遵守安全理事会 1991 年通过的有关决议的情况时应考虑到其间发生的有关事件、特别是各国战俘在红十字委员会主持下遣返的情况，科威特平民和第三国民及被拘留者的回返和遣返，以及财产的归还——尽管有关各方对所归还财产的状况说法不一。

43. 如果要根据目前情况来评估伊拉克履行其义务的情况，则剩余的 605 名下落不明者——不管他们是战俘、被拘留的平民还是失踪人员——的状况非常重要，因为拘留国根据有关法律文书(见第 11 段)要对其中的每一类人承担不同的责任。鉴于不能对有关事实进行调查(第 4 段)，小组认为它不能作出明确的确定。

44. 如第 12 段所述，小组并不认为安全理事会各项决议与设立三方委员会的有关文件之间有直接的法律关系。但这并不解除伊拉克根据这些文件承担与三方委员会合作的义务。小组敦促伊拉克政府重新考虑不参加三方委员会和技术小组委员会的决定，以便这些机构能够继续让失踪人员的家属抱有希望。

45. 小组重申有关问题具有人道主义性质，并强调指出，要避免带有政治色彩的讨论。失踪人员的命运及其家属的痛苦是人道主义问题，不应受任何政治因素的影响。关键在于，无论情况如何，都要向失踪人员的家属提供信息。

46. 第二次世界大战的经验表明，只有在地缘政治局势发生变化后才能取得重大进展。小组获悉，如果初期的合作有限，则留下来的未获解决的案子就多，因为时间越长对查明失踪人员的下落就越不利。在这方面，小组认为，伊拉克、科威特和沙特阿拉伯之间在查明失踪人员的下落这一人道主义问题上取得进展可大大有助于建立信任，促成整个政治气氛的改善。应强调指出，采取对应行动和相互表示关注可对这种进程产生积极影响。

47. 小组在铭记这基本上是一个人道主义问题的同时,强调指出,红十字国际委员会的工作十分重要,并赞扬它为查明失踪人员下落作出的不懈努力。所有各方都应尊重和支持红十字委员会的中立、独立和敏感性。没有人能取代红十字委员会的作用,它有独特资格来处理这一问题,并应继续指导这一工作。虽然取得的进展未达到国际社会的期待和希望,但由红十字委员会担任主席的三方委员会及其技术小组委员会事实上是最有可能在这一问题上取得进展的论坛。

48. 小组强调指出,所有有关各方均有责任配合三方委员会的工作,就其他各方提出的档案提供信息。小组听取了三方委员会成员国代表的发言,代表们不同程度地表示,伊拉克未与三方委员会进行预期的合作。伊拉克解释了它为何未能就通过红十字委员会提交的案例提供信息,但它的解释不能使小组感到信服。

49. 在重申由红十字委员会主持的有关机构的独立性的同时,小组确认,由于安全理事会决议论及战俘问题,安全理事会应有机会审理这一事项。小组认为,本报告便是一个使安全理事会不断了解战俘问题情况的途径。小组建议在不妨碍三方委员会的情况下,定期向安全理事会报告有关情况,以补充这种资料。

50. 尚待拟订的程序应考虑到:(a) 有关目的是确保安全理事会得知这一问题的情况,而不是引发一场政治讨论或影响从人道主义角度处理这一问题;(b) 应推动各方合作和积极引导各方取得进展和达成谅解;(c) 要不妨碍红十字委员会的工作或不破坏三方委员会的运作。因此,这应是一个慎重的程序,旨在促进对话和建立信任,以便有助于实现让有关家庭知道失踪人员下落这一最终目标。这一工作能否成功直接取决于所有有关各方是否合作。

51. 小组建议这一程序采用秘书长定期就有关问题向安全理事会提交报告的方式。鉴于有关事项很敏感,为避免产生相反作用和引起问题政治化,提交报告不要太频繁——每半年一次或一年一次。报告应根据秘书处从伊拉克和科威特以及三方委员会其他成员国收集的资料编制。考虑到上面一段提及的报告的宗旨以及有关资料来自多方面,该报告要对有关问题进行更广泛的论述,范围要大于 1991 年 9 月 12 日

“秘书长根据安全理事会第 706(1991)号决议第 6 段提交的报告”(S/23012)。

52. 最终目标是以令人满意的方式使尽可能多的档案得到结束。与此同时,中期目标应是提高合作程度,使有关家庭知道正在作出一切可能的努力。在战争情况下,或许确实有人失踪,这种情况可能发生,但科威特一直有报道说,在伊拉克看到失踪的人。但是,另一方面,根据现有的资料,小组也无法确凿肯定失踪的人被暗中关押起来。不知这些人的下落令人感到状况不明,烦恼万分。小组坚信,要取得进展,一方面要表明有诚意查明这些人的下落,包括行动有透明度和开诚布公;另一方面不要利用查询结果来获取政治上的好处。就此值得指出的是,采用可能被人们认为具有政治性的做法或许无法与保持红十字委员会的不偏不倚作用协调一致。

## 2. 关于科威特财产的意见和建议

53. 小组收到的资料显然表明,科威特政府极为重视那些无法代替的物品的归还,这些物品还不包括下落不明的科威特国家博物馆和伊斯兰博物馆的文物(据科威特说,大约为 7%)。另一方面,伊拉克在 1994 年 9 月说,据它所知,已没有可以归还给科威特的物品了。小组注意到,即便在该声明发表后,还有一大批物品归还科威特政府(S/1996/1042)。小组鼓励伊拉克政府再作出努力,在其境内寻找科威特财产,并继续通过秘书处归还找到的财产。

54. 自这些财产被运出科威特至今已有八年之久,因此很难再说所有要求归还的物品仍然在伊拉克。小组承认这一点,但同时认为伊拉克政府仍可以加强合作,至少是提供更多的资料。应指出,与战俘问题不同的是,并没有一个积极的机制来鼓励归还财产。因此,如果有关各方定期向秘书处的联络人——他负责拟订一份最新的尚待归还物品清单,并在可能时酌情附列辅助证据——提交报告,则可能在这方面取得进展。秘书长可以根据联络人收集的数据每年向安全理事会报告归还财产的进展情况。还应尽快任命一名财产归还协调员的外地代表,以便协助将伊拉克最终找到的财产、如据报道于 1997 年 6 月和 1998 年 12 月找到但迄今尚未归还的财产,交还给

科威特。

55. 在联合国赔偿委员会(赔偿委员会)内进行对话也可发挥积极作用,以处理这些据称在伊拉克手中丢失的可以替代的物品问题。小组建议赔偿委员会考虑可否由它在提交索赔要求时限过期后主持这些物品的理赔。在这方面,宜有一份科威特政府提交的最新清单,开列出尚未提交赔偿委员会的、无需归还但需安排赔偿的物品。

56. 虽然伊拉克当局已经归还了一些物品,但伊拉克迄今尚未适当论及遗失档案的问题。伊拉克政府有义务归还埃米尔、首相、内阁和外交部的档案。应指出,伊拉克从未试图就官方档案的下落作出令人信服的解释。同样的,伊拉克当局也要适当回复科威特的指称,即伊拉克拥有在占领期间从科威特拿走的军事装备。如前面指出的,即便在宣布没有应归还物品后,伊拉克又交出了一些军事装备。科威特一再声称还有军事装备未归还,伊拉克要对此作出答复。

57. 小组重申伊拉克有义务执行安全理事会第 686 号决议第 2 段。虽然就象在任何战争情况下一样,安全理事会或许永远不可能百分之百地确信在伊拉克手中的所有物品已经归还,因而能够确定归还工作已经完成;但是,即便如此,伊拉克未就遗失的档案和军用物资作出令人信服的解释,这使小组难以作出伊拉克已经完全遵守安理会第 686 号决议第 2 段的结论。

依照安全理事会主席  
1999年1月30日的说明(S/1999/100)所设的  
第三小组关于战俘和科威特财产问题的报告

附件一

1991年3月7日在利雅得签订的“谅解备忘录”

1991年4月12日在利雅得签订的“查明失踪军人和平民下落的行动计划”和  
“失踪军人和平民及遗体问题特别小组委员会议事规则和行动计划”

## 谅解备忘录

签名于下的代表团团长经正式授权代表其本国政府作出承诺,

- 重申愿意完全遵守 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约,
- 致力尽快遣返因 1990 年 8 月 2 日及其后事件被俘的所有战俘和被逮捕的所有平民,
- 接受红十字国际委员会(红十字委员会)为此目的在其 1991 年 3 月 5 日备忘录中所提出的各项原则,

在 1991 年 3 月 7 日于利雅得举行的由红十字委员会主持的一次会议上,议定了下列行动计划:

所有当事方同意下次会议在 1991 年 3 月 21 日当地时间下午 9 时于利雅得举行。

在该次会议举行之前,各当事方将真诚地尽力采取下列步骤:

1. 盟军准许通过红十字委员会登记 1990 年 8 月 2 日或其后被盟军成员国俘虏的所有伊拉克战俘和平民,不论他们在何地拘禁;登记工作应在 1991 年 3 月 20 日之前完成。

同意在 1991 年 3 月 20 日之前逐渐停止转换战俘营的活动,以便利红十字委员会进行登记工作。

红十字委员会驻沙特阿拉伯王国代表团与拘留国之间,应在 1991 年 3 月 9 日,星期六之前制订一个关于逐渐“冻结”战俘营的计划。

2. 伊拉克当局最迟应在 1991 年 3 月 20 日之前最迫切地向红十字委员会驻巴格达代表团提出该国因 1990 年 8 月 2 日起发生的事件而拘留的所有科威特人和其他外国国民的人数、名单和地点。这些资料应由红十字委员会立即转交原籍国。

3. 伊拉克当局应立即准许红十字委员会同第 2 段所述的所有人员联系,以便该委员会的代表能够核查这些人的身分、生活状况及遣返意愿。伊拉克当局应向红

十字委员会提供一切必要设施,以便该委员会能够在 1991 年 3 月 21 日之前完成这个过程。

4. 红十字委员会和各当事方应在 1991 年 3 月 21 日之前开始将所拘留战俘及平民遣返其原籍国。这种遣返回应只受后勤因素和原籍国接纳本国国民能力的限制。

在 1991 年 3 月 21 日会议举行之前进行的遣返行动,应由陆路进行,从 1991 年 3 月 11 日开始。

特别遣返行动,例如遣返被拘留在巴士拉的科威特国民,应根据当地情况另作安排。

5. 在 1991 年 3 月 21 日的会议期间,红十字委员会应就下列问题提出建议:

- 战争中失踪人员和没有在 1991 年 3 月 21 日之前归还的遗体问题,
- 遣返过程的终止,
- 这项行动的费用分担。

1991 年 3 月 7 日议定并在利雅得签署。

盟军代表:

沙特阿拉伯王国

穆罕默德·奥马尔·

马达尼阁下(签名)

伊拉克共和国代表:

阿克兰·维特尔伊阁下(签名)

法兰西共和国

于斯诺·德塞农热上校(签名)

科威特国

阿卜杜拉·哈马德·苏丹上校(签名)

联合王国

斯特朗上校(签名)

美利坚合众国

弗拉坦杰洛准将(签名)

## 查明失踪军人和平民下落的行动计划

### 1. 留在敌方领土内的战俘和被拘留平民或受保护的平民

#### 1.1 在全面遣返行动结束后,冲突各当事方应协议采取措施,以:

- 追查在敌方领土内失散的战俘和被拘留的平民,以及受第四公约保护的平民,
- 依照第三公约第 118 条和第四公约第 134 和第 137 条的规定安排遣返。

1.2 在全面遣返过程期间拒绝返回自己本国的所有战俘,应由红十字委员会的代表进行访谈,以了解他们对将来的打算,包括同他们本国领事代表会晤和将他们的下落通知其家人和(或)原籍国的可能性。

### 2. 死者资料

2.1 冲突各当事方应通过红十字委员会,尽快向敌方提供关于敌方死者的现有资料:

- 死者的身份
- 死者的埋葬地点
- 属于敌方

2.2 应死者所属国家的请求,冲突当事方应安排将死者遗体送返和(或)准许敌方查验死者身份。

### 3. 失踪人员

#### 3.1 收集失踪人员的资料

3.1.1 每一当事方有责任编纂其据报失踪国民的名单,其中考虑到:

- 已被遣返的被俘人员(战俘或被拘留平民);
- 已记录死亡的武装部队成员;
- 通过红十字委员会从敌方收到的有关死者的死亡通知和资料。

3.1.2 关于本国的失踪国民,每一当事方有责任按照所附表格,尽可能详细地编纂档案。

通常每个失踪人员应有一份档案。

### 3.2 处理失踪人员档案

3.2.1 每份档案应一式三份送交红十字委员会,由其安排转交有关当事方。

红十字委员会应将其处理的每一份档案编号。

3.2.2 敌方应根据每一档案的内容,采取一切可能的措施(行政步骤和向大众呼吁),收集据报失踪者的资料。

所采取的各项措施以及所取得的结果,应详细记录在追查申请表内,并由有关当事方正式注明日期和认证。与所采取措施及所取得结果有关的一切文件,均应列入档案。任何第一手的资料均应注明日期,并记载证人的姓名和地址。

3.2.3 一旦调查完毕,追查表及所附文件应交还红十字委员会,并由该委员会转交失踪者所属国家。

一旦案件解决后,失踪者所属国家应予结案,并相应地通知失踪者家属。

## 失踪军人和平民及遗体问题特别小组委员会

### 议事规则和行动计划

#### 基本规则

失踪军人和平民及遗体问题特别小组委员会(下称小组委员会).

- 按照 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约,特别是:

(a) 1949 年 8 月 12 日《改善战地武装部队伤者病者境遇的日内瓦公约》(下称第一公约)第 16 和第 17 条;

(b) 1949 年 8 月 12 日《改善海上武装部队伤者病者及遇难者境遇的日内瓦公约》(下称第二公约)第 19 和第 20 条;

(c) 1949 年 8 月 12 日《关于战俘待遇的日内瓦公约》(下称第三公约)第 118、119、120、121、122 和 123 条;

(d) 1949 年 8 月 12 《关于战时保护平民的日内瓦公约》(下称第四公约)第 26、129、130、131、132、133、134、136、137、138、139 和 140 条,

- 回顾 1991 年 3 月 7 日利雅得会议通过的《谅解备忘录》第 6 点,1991 年 3 月 22 日利雅得会议通过的题为“失踪军人和平民及遗体问题”的文件,和 1991 年 3 月 28 日利雅得会议通过的题为“失踪军人和平民及遗体问题”的文件,

- 共同地、诚恳地和真诚地希望订定程序以期成功地、有效地和全面地按照所附行动计划,执行 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于解决与 1990 年 8 月 2 日以来冲突有关的据报人员失踪问题的规则,

按照以下所列规则工作。

## 第一部分

### 小组成员

#### 第 1 条

##### (成员)

1. 小组委员会成员由以下各国代表担任:

A. 伊拉克共和国

B. 盟军下列成员国:

- 沙特阿拉伯王国
- 法兰西共和国
- 科威特国
- 大不列颠及北爱尔兰联合王国
- 美利坚合众国。

2. 每一成员除了其首席代表之外,每次会议得另指派至多三名代表出席。

#### 第 2 条

##### (主席)

1. 红十字国际委员会(红十字委员会)作为中立的中间人,应指派一个代表团由小组委员会支配,代表团由三名代表和一名秘书组成,担任小组委员会会议主席。

2. 每次会议后,红十字委员会应向小组委员会提出载有该次会议通过的决定的会议记录,供小组委员会核可。

第二部分  
小组委员会的程序:通则

第 3 条

(地点)

作为通则,小组委员会会议应在巴格达、利雅得或科威特举行,必要时并可在日内瓦举行。

第 4 条

(语文)

小组委员会的正式语文和工作语文为英文。

第 5 条

(举行会议)

1. 小组委员会应按行使其职务所需举行会议。
2. 会议应按小组委员会决定的日期召开。每次会议结束时,应议定下一次会议的地点、时间和日期。
3. 小组委员会可依红十字委员会的要求,在日内瓦召开特别会议,处理特定问题。在这种情况下,红十字委员会应将该次会议的日期和时间通知委员会其他成员。可能时,这种通知至迟应在会前十天发出。

第 6 条

(议程)

1. 每一成员应将其提议的议程项目或在下次会议讨论的事项议程草案,分发给其他成员和红十字委员会。这些项目的通知至迟应在下次会议举行前 48 小时发出。

2. 每次会议开始时,红十字委员会应提出一个综合议程。
- 3 议程应于每次会议开始时由小组委员会通过。

### 第 7 条

(文件)

所有与议程上各项目有关的工作文件至少应将一份抄本提供给小组委员会每一成员以及红十字委员会。

### 第 8 条

(法定人数)

小组委员会会议至少应有伊拉克共和国一名代表和盟军至少三个成员国的代表出席,其议事方为有效。

### 第 9 条

(隐私和保密)

1. 小组委员会的会议不公开,其讨论情况除另有决定外,应予保密。
2. 除小组委员会成员的代表和红十字委员会外,任何其他人不得出席委员会会议,除非小组委员会另有决定。

### 第 10 条

(听询)

小组委员会如认为某人可以协助其履行在日内瓦四公约方面所负的职责,得听取其陈述。

### 第 11 条

(通过决定)

1. 小组委员会的决定应以协商一致意见作出,并反映于会议记录。

2. 小组委员会的决定应立即执行。
3. 在与日内瓦四公约的执行有关的事项上,小组委员会的决定对伊拉克共和国当局和/或盟军成员国当局具有约束力。
4. 提案或修正案可分部分单独通过。
5. 如果决定的执行对未出席参与决定的成员国具有约束力,应让该成员国机会赞同该项决定。

## 第 12 条

(重新审查决定)

决定一经通过,只有在小组委员会同意重新审查的要求时,方可重新审查。

## 第 13 条

(工作组)

小组委员会得设立特设工作组,其成员由委员会各成员的代表担任,代表人数应有限制。这种工作组的任务规定应由小组委员会界定。

## 第三部分

### 红十字委员会的参加

## 第 14 条

1. 红十字委员会应按照其任务规定及国际人道主义法所界定的作用,参加小组委员会的工作。
2. 红十字委员会应作为小组委员会的主席行事,但不妨碍其与冲突有关的人道主义活动。即使在小组委员会设立之后,它仍应保持其执行日内瓦四公约所委托任务的充分权限。

## 第 15 条

(红十字委员会提交小组委员会审议的书信、提案和资料)

1. 红十字委员会应主动提请小组委员会注意可能有助于小组委员会工作效率的任何书信、提案、工作计划或资料。红十字委员会提出的任何这类文稿,应作为每次会议议程的优先事项处理,如果小组委员会这样决定的话。
2. 小组委员会得于任何时候请红十字委员会就法律观点提供意见,提出实际提案或作为小组委员会的咨询机构介入。

## 第四部分

### 修正和中止

## 第 16 条

(对议事规则的修正)

本议事规则得由有关政府的代表决定修正。

## 第 17 条

(条款的中止)

经小组委员会一名成员的提议,得中止某一条款在特定期间内适用,但须遵守日内瓦四公约的规定,并经小组委员会所有成员核可。

1991 年 4 月 12 日于利雅得

依照安全理事会主席 1999 年 1 月 30 日的说明(S/1999/100)

所设的第三小组关于战俘和科威特财产问题的报告

附件二

- “1907 年 10 月 18 日第四海牙公约”附件“海牙关于陆战法规及惯例章程”第二十三、二十九、四十六和四十七条
- 第四日内瓦公约第三十三和五十三条

1907年10月18日第四海牙公约

陆战法规惯例公约

生效日期:1910年1月26日

(……)

公约附件

陆战法规及惯例章程

(……)

第二十三条. 除各国专条禁用各法外,其不准擅用之法开列于下:

- 一. 用毒药或用有毒兵器;
- 二. 施使诡计伤杀敌军或敌国之人;
- 三. 伤杀敌人降军之委置军器或无军器防卫者;
- 四. 战前宣示不纳投降;
- 五. 用伤人异常痛楚之军器子弹一切物件;
- 六. 诈用传话旗号或冒用敌军国旗号衣各种记号或日内瓦公约旗号;
- 七. 并非行军不得已无故毁坏括取敌国财产;
- 八. 宣布法院废止、取消或不接受敌对方国民的权利和行动。交战国同样禁止迫使敌对方国民参与对其本国在战争行动,即使其在战争开始之前为交战国服务;

第二十九条. 凡私行入境或托故前来探听消息以告敌军,无论已探悉未探悉者均作奸细看待,敌国军士入境探听消息并未改装者不得视为奸细,或兵或民明显传递公文与本国之军或与敌国之军,亦不得视为奸细,如有人乘坐气球传递公文为本国之军通消息者视同上例。

第四十六条. 民间私产及身家性命名节行教诵经应得一概顾全,私产尤不得充公。

第四十七条. 严禁抢劫。

1949年8月12日关于战时保护平民之日内瓦公约

第三十三条

被保护人无论男女不得因非本人所犯之行为而受惩罚。集体惩罚及一切恫吓恐怖手段,均所禁止。

第五十三条

占领国对个别或集体属于个人,或国家,或其他公共机关,或社会或合作组织所有之动产或不动产之任何破坏均所禁止,但为军事行动所绝对必要者则为例外。

-----