

联合国

大会



安全理事会



Distr.  
GENERAL

A/50/60\*  
S/1995/1\*  
25 January 1995  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH AND FRENCH

大会  
第五十届会议  
秘书长关于联合国工作的报告

安全理事会  
第五十年

《和平纲领》补编：  
秘书长在联合国五十周年提出的立场文件

目 录

	段 次	页 次
一、 导言 .....	1 - 7	2
二、 量和质的变化 .....	8 - 22	3
三、 促进和平与安全的工具 .....	23 - 80	7
A. 预防性外交和建立和平 .....	26 - 32	8
B. 维持和平 .....	33 - 46	9
C. 冲突后缔造和平 .....	47 - 56	13
D. 裁军 .....	57 - 65	15
E. 制裁 .....	66 - 76	17
F. 执行行动 .....	77 - 80	19
四、 协调 .....	81 - 96	20
五、 财政资源 .....	97 - 101	24
六、 结论 .....	102 - 105	26

\* 由于技术上的理由,重新印发。

95-08094 (c) 230395 230395 270395

## 一、 导 言

1. 1992年1月31日,安全理事会首次举行国家或政府首脑级会议。当时正是一个希望和变动的时期,也是内外人士对联合国的期望与日俱增的时期。安理会成员请求我“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”(S/23500)。五个月后,我在1992年6月提出题为“和平纲领”的报告(A/47/277-S/24111)。其中讨论安理会请我考虑的三个问题,此外,我还加添了一个相关的概念,在冲突后缔造和平。报告中还谈到执行和平。

2. 我在提出关于如何加强联合国维持和平与安全的能力的建议时说,除非“具有趁此时机作出困难决定的意志”,来推动首脑会议所明确显示的、刚刚出现的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(同上,第6段)。

3. 后来“和平纲领”在大会、安全理事会和各会员国议会中讨论的情况证实,我所提出的建议获得普遍的支持。这项讨论,加上1994年开始的“发展纲领”(见A/48/935)的拟订进程,也有助于促使国际一致认识到经济和社会发展是持久和平的最稳固基础,具有关键重要性。

4. 自从安全理事会首脑会议以来,步调已经加快。联合国在和平与安全方面的活动,在数量上和性质上,都有剧烈的改变。逐渐出现新的、更全面的概念来指导这些活动,以及它们与发展工作的联系。旧的概念逐渐修改。有的成功,有的失败。联合国已引起传播媒介的强烈兴趣,它们时常赞扬,更时常批评,往往只集中注视联合国所进行的许多维持和平行动之中的一两项行动,而忽略了其他各项重大的行动以及联合国在经济、社会和其他领域的巨大努力。

5. 这一切都证实:我们仍然处于一个过渡时期。冷战的结束是地壳的一次大移动,而人们仍然感受到余震。但是,尽管我们脚底下的地面还没有静止下来,我们却处于一个极有希望实现和平与发展的新时代。

6. 我们能不能实现这个希望,要看我们怎样能够好好吸取冷战后时代最初这几年联合国的成功和失败的教训。“和平纲领”里的大多数主张已经得到证实。还有几项没有进行。但是,这份立场文件的目的并非修订“和平纲领”,也不是对经历时间考验的各种结构和程序提出疑问。它的目的更不是针对“和平纲领”所讨论的事项,提出一篇全面的论文。相反地,它的目的是以选择的方式强调某些领域,因为在这些领域中出现了意料不到的或只意料到一半的问题,需要各会员国作出我在两年半前所说的“困难决定”。

7. 联合国五十周年将给国际社会提供一个机会来讨论这些问题,以及与此有关的、拟订“发展纲领”的巨大挑战,并全面地指出各会员国希望联合国选择的方向。我希望1995年和以后,在各个政府间机构内外,将进行许许多多辩论,来讨论本组织当前的工作情况和未来的作用。提出这份立场文件就是作为这些辩论的资料。

## 二、量和质的变化

8. 从冷战结束以来,联合国在维持和平与安全方面的活动激增,这是无可置疑的。光看数字便不言自明。下表列举了三个日期的数字:1988年1月31日(冷战已将近结束);1992年1月31日(第一次安全理事会首脑会议之日);以及今天,联合国50周年前夕。

9. 即使活动的性质未变,这一活动量的增加就会使联合国穷于应付。但是,活动的性质并非一成不变:事实上,质的变化要比量的变化更加显著。

10. 其中的一项变化是,当今的许多冲突是国家内部的冲突,而不是国与国之间的冲突。冷战的结束消除了抑制前苏联和其他地方的冲突的限制因素。因此,新独立的国家内部爆发了一连串战争,这种战争往往是宗教战争或种族战争,而且往往残暴异常。冷战的结束似乎还促成了在非洲爆发这种战争。此外,在一些国家因冷战挑起的代理战争仍未结束。而国家间的战争相形之下却少见。

表. 联合国在和平与安全方面的活动的一些统计数字, 1988至1994年

	1988年 1月31日	1992年 1月31日	1994年 12月16日
安全理事会在前12个月内通过的决议	15	53	78
联合国在前12个月内积极参与预防性外交或维持和平活动的争端和冲突	11	13	28
部署的维持和平行动			
共计	5	11	17
传统的	5	7	9
多职能的	-	4	8
部署的军事人员	9 570	11 495	73 393
部署的民警	35	155	2 130
部署的国际文职人员	1 516	2 206	2 260
派遣军事和警察人员的国家	26	56	76
联合国用于维持和平行动的预算 (按年度计)(百万美元)	230.4	1 689.6	3 610.0 <sup>**</sup>
联合国在前12个月内开展选举活动的国家	-	6	21
安全理事会实行的制裁制度	1	2	7

<sup>\*\*</sup> 预测数。

11. 在1988年初存在的五项维持和平行动中,有四项涉及国家间的战争,只有一项(占总数的20%)涉及国家内部的冲突。在此以后设立的21项行动中,只有8项涉及国家间的战争,而有13项(占62%)涉及国家内部的冲突;不过其中一些冲突特别是在前南斯拉夫境内的冲突,也有一些国家间冲突的成份。在1992年1月以后设立的11项行动中,除了两项行动之外,其余的(占82%)都涉及国家内部的冲突。

12. 新一代的国内冲突所具有的某些特征给联合国维持和平人员带来了从1960年代初的刚果行动以来所未遇到过的挑战。在这种冲突中,参加打仗的不仅是正规部队,而且还有民兵和武装平民,他们纪律废弛,指挥系统不清。这些往往是没有明确的前线的游击战。平民是主要受害者,而且往往也是主要目标。人道主义紧急情况屡见不解,作战当局,如果可以么他们叫作当局的话,也没有能力来处理这些状况。联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)登记的难民人数从1987年底的1 300万增至1994年底的2 600万。国内流离失所者的人数增长得更快。

13. 这种冲突的另一个特点是,国家机构、特别是警察和司法系统瓦解,造成政府瘫痪、法治崩塌、匪盗横行、天下大乱。不仅政府停止运转,政府的资产也被毁、被盗,有经验的官员被杀或逃亡国外。这在国家间战争中是很少见的、这意味着国际干预必须超越军事和人道主义任务的范围,必须包括促进民族和解和重建有效的政府。

14. 后面两项任务需要时间,而且需要小心对待。联合国不愿承担起维持法治的责任,是很有理由的。联合国也无法强制实行一种新的政治结构或新的国家机制。联合国只能帮助敌对各派进行自助,重新开始共处。事实上,他们往往还不想得到帮助或迅速解决他们的问题。

15. 在这种情况下开展维持和平活动比主要任务只是在征得参与冲突各国同意的情况下监测停火、控制缓冲地带要复杂得多、而且代价昂贵得多。如今的维持和平可能随时遇到危险。

16. 对于联合国军事和文职人员在这一和平与安全遭到挑战的新时期所表现出

来的勇气和所作出的牺牲,我再怎么称赞也不过份,再怎么表达我的感激和敬佩之情也不够充分。他们的服务条件往往是极其严酷的。许多人牺牲了自己的生命,许多人尽管失去了家人、朋友,但还得坚持下去。

17. 还必须认识到,实地部署人员的大量增加必须得到负荷过重的总部工作人员的支持,由于资源的限制,总部人员保持在适合早先任务远为轻松时期的人数。

18. 第二项质的变化是使用联合国部队来保护人道主义行动。不论受战争之害的平民在哪里,人道主义机构都努力向他们提供帮助。但是交战各方常常使这些机构很难或不能这样做。这有时是因为战况危急,但更经常的是因为救济某一部分人违反了交战这一方或那一方的战争目的。还有一种越来越严重的倾向是交战者把救济物品据为己用。由于战争是国内冲突,人道主义机构常常不得不在上述混乱和法纪废弛的条件下执行任务。在某些但不是所有这类情况下,造成的恐怖情况在全世界电视屏幕上大量报道,产生一种政治压力,要联合国部署军队来协助和保护人道主义行动。尽管这类影象有助于赢得对人道主义行动的支持,但是这种情景也可能造成感情用事,使有效的决策困难得多。

19. 这在波斯尼亚—黑塞哥维那和索马里导致了一种新的联合国行动。尽管是根据《宪章》第七章授权使用武力,但是联合国在交战各方之间还是保持中立和不偏不倚,并没有制止侵略者(如果侵略者能被确定)或强行停止敌对行动的任务。这种行动也不象以前执行维持和平行动,因为敌对行动还在继续,而且往往没有能作为维持和平任务基础的交战双方协议。波斯尼亚—黑塞哥维那境内“安全区”的概念是一种类似的情况。它也赋予联合国一项人道主义任务,在此任务下授权使用武力,但只为有限和局部的目标而不是为结束战争而使用武力。

20. 第三项变化是联合国外地行动的性质。在冷战期间,联合国维持和平行动大部分是军事性的,通常是在停火之后,但在谈判有关冲突的解决办法之前进行。这些行动的主要目的之一是创造条件以便进行谈判谋求解决。在1980年代后期产生了一种新的维持和平行动。它在谈判成功以后进行,任务是帮助各方实施他们商定的

全面解决办法。这样的行动已在纳米比亚、安哥拉、萨尔瓦多、柬埔寨和莫桑比克进行。在大多数情况下它们都获得了显著成功。

21. 经谈判的解决办法不仅涉及军事安排,而且涉及大量的民事问题。结果,联合国发现自己不得不执行前所未有的各种职能:监督停火、整编和遣散部队、将他们重新纳入平民生活和销毁他们的武器;设计和实施扫雷方案;遣返难民和流离失所的人;提供人道主义援助;监督现有的行政机构;建立新的警察部队;核实尊重人权的情况;设计和监督宪政、司法和选举的改革;观察、监督甚至组织和实施选举;和协调对经济复兴和重建的支助。

22. 第四,这些多职能维持和平行动突出了在实施经谈判的解决办法之后联合国能发挥的作用。现已认识到,在规定时间内实施解决办法可能不足以保证冲突不会死灰复燃。要确保消除战争的起始原因就需要在若干年中在各个领域实施经协调的方案。这涉及建立国家机构、促进人权、建立民警部队和在政治领域采取其他行动。我在《发展纲领》(A/48/935)中曾指出,只有持续努力解决各种基本的社会经济、文化和人道主义问题,才能将实现的和平置于持久的基础上。

### 三、促进和平与安全的工具

23. 联合国已经发展出一批工具,用于控制和解决国家之间和国家内部发生的冲突。其中最重要的工具是预防性外交和建立和平;维持和平;缔造和平;裁军;制裁和执行和平。前三者须经冲突各方同意才能使用。另一方面制裁和执行属于强制性措施,顾名思义,无需取得有关方面的同意。裁军可以基于各方同意,也可以通过第七章规定的强制行动实现。

24. 对于这些工具中任何一种,联合国都没有垄断或要求垄断。所有这些工具都可以由区域组织、特设国家集团或个别国家使用,而且大多数工具已得到它们使用。然而,联合国有运用这些工具的无比经验,并且冷战结束以来,国际社会越来越

多地转向联合国求助。与区域组织或个别会员国相比,联合国系统也更有能力制定和实施确保冲突持久解决所需的全面和长期办法。

25. 然而,人们看到联合国在执行赋予它的任务方面有一些缺点,最近这似乎使会员国倾向于寻求其他手段,尤其是但不仅仅是在需要迅速部署大批部队的情况下。因此,有必要找到途径,使联合国能够更好地发挥《宪章》所设想的作用。

#### A. 预防性外交和建立和平

26. 显然较好的办法是通过预警、秘密外交、有时以预防性部署来防止冲突,而不是在冲突爆发之后不得不进行重大政治军事努力以求解决。1992年1月31日安全理事会声明(S/23500)授权我优先进行预防性和建立和平活动。因此,我设立了政治事务部,负责原先由秘书处各部门执行的一系列政治职责。后来,政治事务部经过连续几个阶段的改组,现在能够密切注意世界各地的政治发展,以便对即将发生的冲突提供预警,分析联合国能否采取预防性行动,以及能否采取行动协助解决现有的冲突。

27. 经验表明,这些努力取得成功的最大障碍并非人们所广泛认为的缺乏资料、分析能力或联合国采取行动的构想。成功往往一开始就受阻于当事人的某一方不愿接受联合国的帮助。国家间的冲突和国内的冲突都是如此,即使联合国对前者完全在《宪章》范围内采取行动,而对于后者则必须符合第二条第七项的规定。

28. 作为集体,会员国都鼓励秘书长在这个领域起积极作用;但作为个别国家,会员国在成为冲突一方时往往不愿意秘书长这样做。很难弄清楚如何克服这种情况。显然,联合国不能把预防性和建立和平行动强加于不愿意接受的会员国。在法律上和政治上,会员国请求或至少默许联合国采取行动是必要条件。解决办法只能是长期的,也许要在国际社会形成一种舆论气氛或风气,使会员国接受联合国提供的斡旋成为一种规范。

29. 这一领域还出现了两个实际问题。鉴于会员国经常表示支持预防性外交和



建立和平,我就借此机会建议尽早采取行动解决这两个问题。

30. 首先是难以找到有外交技巧并愿意短时间担任秘书长特别代表或特使的资深人士。由于秘书处精简了高级人员,早些年具有的额外能力现已不复存在。

31. 第三个问题是关于为进行预防性外交和建立和平而设立小型外地特派团并提供经费。在维持和平行动方面,这种做法已有普遍接受和久经考验的程序。预防性外交和建立和平领域也需要这样的程序。虽然特使通过访问能取得很大的成果,但是就地派驻小型专职支助特派团能够保证连续性,从而大大加强特使的能力。关于此事的立法权力属于安全理事会还是大会,会员国之间并没有明确的意见,现行预算程序也不适宜满足这种需要。

32. 有两种可能的解决办法。第一种是在经常预算内为这种活动编列一笔应急开支准备金,数额可以是每个两年期2 500万美元左右。第二种办法是扩大现有的临时及非常活动经费,可供用于所有预防性和建立和平活动,而不仅限于严格界定的国际和平与安全方面活动。

## B. 维持和平

33. 对于维持和平工作适应冷战结束所造成的新政治环境的速度,联合国可以感到自豪,但过去几年的经验证实,维持和平要取得成功就必须尊重某些基本原则。三个特别重要的原则是,当事各方的同意,公正无私和除自卫之外不使用武力。关于最近的成功与失败的分析说明,在所有成功的行动中这些原则都得到尊重,而在大部分不很成功的行动中总有某一项原则未获尊重。

34. 最近的任务之中有三个特别方面导致维持和平行动失去了当事各方的同意,以被视为偏袒的方式行事,和(或)非为自卫而使用武力,这三个方面是在战事持续期间保护人道主义活动,在指定的安全区保护平民,及迫使当事各方在比它们愿意接受的更快步调上达成全国和解。索马里和波斯尼亚—黑塞哥维那的事例在这方面具有教育意义。

35. 这两个事例都是给予现有的维持和平行动需要使用武力的额外任务,因而无法与需要各方同意,公正无私和不使用武力的现有任务相结合。它们也同前南斯拉夫的事例一样在没有比所提供的更强大的军事能力的情况下是不可能执行的。事实上,对维持和平行动来说,再没有比这种情况更危险的了,即在其现有的组成、军备、后勤支援和部署不具备动武能力的情况下要求它使用武力。维持和平的逻辑来自与执行和平所需截然不同的政治和军事前提;而且后者的动力与维持和平所意图促进的政治程序不相配合,混淆这两者之间的区别可能破坏维持和平行动取得成功的机会,并危及其人员。

36. 国际问题不可能迅速解决或在一个限期内解决,要求联合国解决的冲突通常都有深远的根源,而且曾经挫败其他方面建立和平的努力,这类冲突的解决需要耐心的外交和建立一个政治程序,以便经过一段期间以后建立信任并为长期存在的分歧谈判出解决办法。这种程序往往遇到挫折和倒退,而且几乎总是需要比所期望的更长久的时间。有必要抗拒使用军事力量以加速进程的诱惑。维持和平和使用武力(除自卫之外)应被视为变通办法,而不是一个连续体上面可轻易从一点过渡到另一点的相邻两点。

37. 在维持和平方面也是一样,过去三年之中出现了若干实际困难,特别是有关指挥和控制,部队和装备的提供,和维持和平行动的情报能力方面。

38. 关于指挥和控制,最好区别出权力的三个层次:

- (a) 通盘政治领导,这属于安全理事会;
- (b) 执行领导和指挥,这由秘书长负责;
- (c) 实地指挥,这由秘书长交付给特派团团长(特别代表或部队指挥官/首席军事观察员)。

这三个层次的区别必须随时牢记,以免职能和责任方面有任何混乱,特派团团长不宜自行拟定其特派团的总政治目标,正如安全理事会或秘书长不宜在纽约就需要对实地行动条件有详细了解的事项作出决定一样。

39. 近年来有一个日增的趋势,即由安全理事会来微观管理维持和平行动。由于所处理的问题非常重要,提供给维持和平行动的资源数额庞大,安全理事会希望得到密切咨商和通知是正当、合理的。确保做到这一点的程序已大为改进。为协助将最新发展通报安全理事会,我已任命我的一位特别顾问担任我派往安理会的个人代表。但是,在情报方面必须认识到,维持和平人员经常处于战争一触即发的不明朗和混乱情况下,例如在安哥拉、柬埔寨、索马里和前南斯拉夫,因此需要时间来核查初步报告的正确性。可理解的是,特派团团长必须比大众媒介更能克制自己,不要传播未经充分查证的事实。

40. 部队派遣国政府为其部队的安全向其议会和选民负责,因而可以了解它们也渴望获得充分通报,特别是当有关的行动陷于困难时。我利用向它们提供定期简报和请它们参与有关报告所涉行动的对话的方式,尽力满足它们的关注。安全理事会成员也参加这类会议,而且最近安理会决定将它们正式化。重要的是,这不应导致上面所提及的不同层次权力的任何混淆。

41. 另一个重要原则是指挥统一。索马里的经验再度突显了维持和平行动必须整体地发挥其职能。尤其是在危险情况下执勤时更加需要指挥统一。一定不能留出缺口让当事各方能挑出某些特遣队给予有利待遇而给另一些特遣队不利待遇,从而破坏维持和平行动的整体性。部队派遣国政府也不应试图对它们的特遣队在执行行动的事项上给予指点,更不应下达命令。这样做会造成部队内部分化,增加多国行动本身固有的困难,也增加伤亡的危险。这样做也使当事各方得到一种印象,认为维和行动是为部队派遣国政府的政策目的服务,而不是为安全理事会制订的联合国集体意志服务。这类印象势必破坏行动的合法性和效能。

42. 虽有以上的要求,但是实地指挥官当然都奉命同各国特遣队的指挥官协商,并确保他们了解安全理事会的总办法以及指派给该特遣队的任务。但是,不允许这种协商演变成实地指挥官同部队派遣国政府之间的谈判,各国政府的谈判对手必须总是在纽约的秘书处。

43. 关于部队和装备的提供,问题逐渐严重。相对于联合国的需求,供应来源是明显地减少了。已经作出很大的努力,以扩大并改进待命安排,但是这不能担保能为某一行动提供部队。例如1994年5月安全理事会决定扩大联合国卢旺达援助团(联卢援助团),当时曾承诺有部队随时待命的19国中没有一个是政府同意派遣部队。

44. 在这种情况下,我得到的结论是,联合国的确需要认真考虑建立一支快速反应部队的意见。这支部队将是安全理事会的战略预备队,遇到紧急需要维持和平部队的时候即可部署。该部队可由若干国家的营级部队组成。各营受同样标准的训练,使用同样的作战程序,配备一致的通信设备,并定期参加联合演习。快速部队应驻在本国,但处于高度待命状态。这种安排的价值当然视安全理事会对于在紧急情况中能够实际派出该部队具有多少把握而定。这种安排复杂而昂贵,不过我认为着手去办的时机已经成熟了。

45. 装备和充分训练是日益令人关切的又一领域。原则是部队派遣国应确保它们的部队到达时拥有完全战备所需的全副装备。但是,情况越来越变成会员国愿意提供的部队没有必要的装备和训练。联合国在没有其他办法的情况下,承受着压力,不得不从市场上或从其他会员国的自愿捐助中获得装备。有关的部队还需要时间去学习使用装备,因为他们往往是第一次使用何以设想以若干措施去解决这个问题,例如,联合国按照多次的建议建立标准维持和平装备的后备库藏,以及需要装备的政府和愿意提供装备的政府建立伙伴关系。

46. 从最近的经验取得的又一教训是,维持和平行动,特别是在困难环境执行的行动,需要有效的新闻工作能力。其目的是使他们能够向民众解释他们的任务,并提供可信的不偏不倚的新闻来源去对抗到处散播的不利于行动的错误消息,这种消息甚至是当事各方所散播。无线电广播是达到此目的最有效工具。在具备新闻能力(包括无线电)的所有各维和行动中,即使很晚才具备这项能力,这一能力被公认对行动的成功发挥了无比价值的贡献。我已经指示,在规划未来的维和行动时,应在较早阶段审查是否需要新闻能力,并在概算中列入必要的资源。

### C. 冲突后缔造和平

47. 冲突后缔造和平概念的正确性已获得广泛的承诺。它可以利用的措施--有很多种--也可以支持预防性的外交。非军事化,管制小型武器,体制改革,改良警察和司法制度,监测人权,选举改革,以及社会 and 经济发展,在预防冲突方面同在冲突已发生后治疗创伤一样宝贵。

48. 然而,冲突后缔造和平的实施可以是复杂的。联合国同冲突各方在进行缔造和平活动方面需要一致行动和小心处理。

49. 两种情况需要研究。第一种是已经谈判好全面解决办法,有长期的政治、经济和社会方面的规定来解决冲突的根本原因,并交由多职能的维持和平行动来核查其执行工作。第二种是就潜在的或过去的冲突进行预防性的或冲突后的缔造和平,但没有部署任何维持和平行动。在这两种情况中,最重要的目标是创建使和平体制化的结构。

50. 第一种情况较易处理。联合国已经有入场权,当事各方已接受它建立和平和维持和平的角色。维持和平行动将已受命发动各种缔造和平的活动,尤其是把前战斗员重新纳入生产性的民事活动这个最重要的工作。

51. 即使这样,不喜欢其政府缔结的和平协定(及其中规定的联合国核查)的政治派系会讨厌联合国的驻留,会迫不及待地等它离去。它们的关切会得到会员国的共鸣,一些会员国担心联合国可能进入有损该国主权的角色,另一些会员国可能对缔造和平的长期承诺所涉及的资源问题感到不安。

52. 因此,在维持和平行动离去的时间和方式及把缔造和平职务移交他人方面,必须尽量同有关政府充分协商,谨慎处理。后者的愿望必须是至高无上的;但是联合国已投入大量努力来协助结束冲突,因此,可以合理地就该国政府可采取什么行动来减少失去已得成果的危险表示看法和提供意见。时间和方式也需要考虑到联合国仍然负责的任何剩余核查工作。

53. 共同构成缔造和平的那些活动,大部分属于联合国系统负责经济、社会、人道主义和人权领域的各种方案、基金、办事处和机构的任务范围。在被战争摧毁的国家,这些活动的恢复最初可能必须交由多职能的维持和平行动进行,或至少由其协调,但是,随着该行动在恢复正常情况方面获得成功,各方案、基金、办事处和机构可以重新建立自己并且逐渐接管维持和平者的职责,而在适当时间由驻地协调员承担暂时委交秘书长特别代表的协调职务。

54. 在这种情况下可能也需要安排将决策职责从安全理事会--它已经核准了维持和平行动的任务和部署--移交给大会或负责还将继续的民事缔造和平活动的其他政府间机构。移交的时间,因为涉及经费问题,将是某些会员国特别关心的。每个事例必须根据具体情况决定,但指导原则是不应让体制或预算方面的考虑妨碍联合国在这个领域的努力继续下去。

55. 较困难的情况是,在联合国还没有建立和平或维持和平任务的国家,却认为需要进行冲突后(或预防性)缔造和平活动。这时该由谁来确定需要这种措施并且向该国政府提出?如果这种措施完全是在经济、社会和人道主义领域,则它们多半属于驻地协调员权限范围。驻地协调员可以向该国政府建议这种措施。但是,即使驻地协调员有能力监测和分析即将发生政治和安全危机的一切迹象,事实上他很难有此能力,那驻地协调员能不被指责因承担政治职务而超越其权责吗?尤其是如果提议的措施与安全、警察或人权等领域有关。

56. 在这种情况下,预警的责任必须由联合国总部承担,利用它可获得的一切资料,包括联合国开发计划署(开发计划署)驻地协调员及在有关国家的联合国其他人员的报告。在分析那些资料而得知即将发生危机时,秘书长根据他关于预防性外交、建立和平和缔造和平的一般权责行事,可以征得该国政府同意,主动派遣特派团去同它讨论它可以有效采取的措施。

#### D. 裁军

57. 在1992年1月31日的首脑会议上,安全理事会成员强调他们注意和关切裁军,军备管制和不扩散,尤其是大规模毁灭性武器,他们承诺要采取具体步骤加强联合国在这些领域的效能。

58. 从1992年1月以来已经取得了巨大进展。暂停核试验大致继续得到遵守。裁军谈判会议终于决定开始谈判《全面禁试条约》。大会已建议谈判一项禁止生产裂变材料条约。目前正在努力制订核查机制,以加强有131个国家批准的《关于禁止发展、生产和储存细菌(生物)及毒素武器和销毁此种武器的公约》(第2826(XXXVI)号决议,附件)。《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器和销毁此种武器的公约》<sup>1</sup>已有159个国家签署,但是尚待得到规定的65个签署国批准才能生效。有一些重要的国家加入了《不扩散核武器条约》(第2327(XXII)号决议,附件)。

59. 我特别重视即将举行的《不扩散条约》缔约国会议能够取得成功。《化学武器公约》尽快生产也非常重要。必须维持所有这些领域的势头。必须找出办法使技术转让配有必要措施以防止滥用于军事目的。

60. 从人类安全和腾出经济、科学与技术资源用于和平和人类进步两方面来看,这些问题都是极其重要的。本立场文件专注联合国最近处理具体冲突的经验,但是我要集中讨论或许可以称为“微裁军”的工作。“微裁军”指的是在联合国实际处理的冲突中,和在实际杀害几十万人的武器,大多数是轻武器方面的实际裁军。

61. 从自动攻击武器、杀害地雷之类军火的大举扩散就可以看出微裁军在当前的重要性。主管当局估计,每年在轻武器上花费几十亿美元,将近世界军火贸易总额的三分之一。许多这些武器是发展中国家向发达国家购买的,而发展中国家最负担不起把宝贵而有限的资产耗用于这种用途。轻武器贸易的数量极大,远远超过人们从金钱数额所设想的数量。

62. 与本立场文件讨论的其他办法一起,微裁军能发挥重要的作用。在联合国

发挥了维持和平作用的大多数全面和平解决办法中,一个中心特点是集结、管制和处置武器。因此,本组织在这方面有无比的经验。裁军对冲突后缔造和平也同样重要:尼加拉瓜的经验显示,通过有想象力的方案,清除在这个刚脱离长期内战的国家流传的大量小型武器,可以取得多大的成就。裁军也可以在强制执行行动之后进行,就象在伊拉克那样,联合国特别委员会在实际裁军方面发挥了先驱的作用,所涉的是大规模毁灭性武器。所有制裁制度都包括武器禁运,经验证实要监测越过边界流入正与邻国作战或自己打内战的国家的军火是很困难的。

63. 有两类轻武器值得特别注意。第一类是小型武器,目前冲突中大多数死亡或许都是这类武器造成的。这种武器在全世界泛滥。其贩运很难监测,更不用说拦截了。原因很多:早先冷战双方供应给受保护国的武器、国内冲突、竞争商业市场、犯罪活动和政府法治职能的崩溃(这既使犯罪分子无拘无束,又造成了普通公民取得武器以自卫的正当理由)。我应马里政府请求于1994年8月派往该国的一个试验性咨询特派团已证实,管制小型武器的非法流动是极其困难的,这个问题只有在区域基础上才能有效对付。要找到有效解决办法将需要很长时间。我非常相信现在应当开始寻找。

64. 其次是杀伤地雷的扩散。近年来一个积极的发展是这个问题已引起人们的注意。国际社会已开始处理这个问题。在《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》<sup>2</sup>方面目前的工作优先重视杀伤地雷,大会关于暂停出口这种地雷的要求赢得了制造国的很大支持。此外,红十字国际委员会(红十字委员会)正在制订这一公约的新议定书。同时还继续工作设法对付已经埋设的大约1.1亿枚地雷。这个问题必须继续得到优先注意。我同意,在这方面,《常规武器登记册》是重要的。在更广泛的范围内,必须把《登记册》发展成无差别待遇的世界机制。

65. 自1992年以来在大规模毁灭性武器和主要武器系统方面已经取得了进展,现在必须在常规武器,特别是轻武器方面取得平行的进展。要找到有效的解决办法



将需要很长的时间。我非常相信现在就应该开始寻找,我打算在这方面充分发挥作用。

### E. 制裁

66. 根据《宪章》第四十一条,安全理事会可要求会员国采取武力以外的措施,以维护或恢复国际和平与安全。这种措施通常称为制裁。现回顾这一法律依据是为了强调:制裁的目的是纠正某一方威胁国际和平与安全的行为,而不是惩罚或以其他方式施加报复。

67. 安全理事会大大增加使用这一手段,已显示出若干困难,特别是涉及制裁的目的、监测制裁的实施和影响、以及制裁无意产生的结果。

68. 实施具体制裁制度的目标并非总是有明确的规定。事实上,这种目标有时似乎随时间而改变。这种既不明确而且易变的性质使安全理事会难以同意什么时候可认为制裁目标已经达到,什么时候可以取消制裁。虽然承认安全理事会是政治机构而不是司法机关,但非常重要的一点是,当它决定实行制裁时,应该同时制定客观标准以便确定制裁目标是否已经达到。如要人们继续普遍支持利用制裁作为有效的手段,则应注意避免给人一种印象,以为实行制裁的目的是惩罚而不是纠正政治行为,或者以为标准在改变,以求达到有违原来决定实行制裁时的初衷的目的。

69. 联合国已获得经验,知道如何监测制裁的实行,并知道区域组织有时在这方面可以发挥的作用。但这项任务很复杂,因为一些政府基于主权或经济自私的理由,不愿接受国际监测员的部署,或对据称它们本身或其国民的违规行为进行国际调查。衡量制裁的影响甚至更加困难,因为这种衡量工作有其固有的复杂性,而且因为进入对象国家时受到限制。

70. 人们普遍认识到,制裁是种迟钝的手段。制裁引起一个道德方面的问题:把痛苦加于对象国家境内容易受害的群体,是不是一种合法手段,来向政治领导人施加压力,而这些领导人的行为不大可能受其百姓的苦难所影响。而且制裁总会造成无

意产生的或违背愿望的效果。制裁会使人道主义机构的工作困难,因为制裁使这种机构无法得到某些种类的供应品,并使它们必须经过艰难的手续获得必要的豁免。制裁会与联合国的发展目标相抵触,并使对象国家的生产能力遭受长期的损害。制裁会使对象国家的邻国或主要经济伙伴遭受严重的影响。制裁还会起反作用,激起爱国情绪与联合国所代表的国际社会对抗,制裁的目的是纠正领导人的行为,反而促使人民团结起来拥护这些领导人。

71. 指出这些道德和实际方面的考虑因素,并非质疑在某些情况下有实行制裁的必要性,而是为了具体说明有必要考虑如何减轻上述的影响。现提出两种可能办法,供会员国考虑。

72. 第一种办法是确保每逢实行制裁时,都规定便利人道主义机构的工作,因为制裁影响到容易受害的群体,所以尤其需要这种工作。例如,有必要避免禁止进口当地保健机构所需要的物品,并设计一种快捷途径,来审查人道主义活动的豁免申请。

73. 第二,当前迫切需要采取行动,应付《宪章》第五十条引起的期望。制裁是联合国集体采取的一种维护或恢复国际和平与安全的措施。制裁所需的费用,如同其它此类费用(例如建立和平及维持和平活动的费用),应由所有会员国公平分担,而不应完全由少数几个不幸为对象国家的邻国或主要经济伙伴的国家来承担。

74. 我在《和平纲领》中提议,因制裁措施而遭受间接损失的国家不但有权同安全理事会协商,而且应该有解决其困难的实际可能性。为此目的我建议安全理事会制订一套措施,把联合国系统各个国际金融机构和其他部门都包括在内,以便付诸实行,来处理这一问题。安全理事会的反应是要我征求各个国际金融机构首长的意见。后者在答复中承认制裁的间接影响,并表示希望帮助处于这种情况的国家;但他们提议这种工作应在现有关于支助面对不利的外部冲击因而发生国际收支困难的国家的任务范围内进行。他们不同意给予特别的支助。

75. 为了应付上述各项问题,除了我在1992年所提出的建议之外,我要进一步提议建立一个机制来履行下列五项职能:

- (a) 应安全理事会的要求,并在实施制裁之前,评估制裁对对象国家和对第三国的可能影响;
- (b) 监测制裁的实施情况;
- (c) 衡量制裁的影响,以便安全理事会能够加以精细调整,以期尽量发挥制裁的政治影响并尽量减少附带的损害;
- (d) 确保向容易受害的群体运送人道主义援助物资;
- (e) 寻找方法协助遭受附带损害的会员国,并评价这些国家根据第五十条提出的请求。

76. 这个机制的目的在于协助安全理事会,因此应设在联合国秘书处之内。不过,应当授权它利用整个联合国系统、尤其是布雷顿森林会议机构的专门知识。如果要有效执行这个机制,会员国就必须在联合国和有关机构的政府间机关内对这个提议给予政治支持。

#### F. 执行行动

77. 《联合国宪章》的成就之一是授权联合国采取强制执行行动对付那些威胁和平、破坏和平或实行侵略的国家。不过,也许除了规模非常小的行动之外,安全理事会和秘书处目前都没有能力部署、领导、指挥、或控制为此目的而采取的行动。我认为,长远而言,联合国应当培养这种能力,但联合国目前资源拮据并且迫切需要应付所承担的、比较省力的建立和平及维持和平的责任,因此,企图在目前培养这种能力是愚笨的作法。

78. 1950年,安全理事会授权一些自愿的会员国在朝鲜半岛采取强制执行行动。1990年,它再次采取这种行动对付科威特遭受的侵略。新近安理会曾授权一些会员国在必要时采取强制执行行动,以便在索马里和卢旺达境内创造人道主义援助行动所需的条件并促进海地恢复民主。

79. 在波斯尼亚—黑塞哥维那,安全理事会曾授权会员国单独地或通过区域安

排,使用武力确保遵守该国领空禁止军事飞行的禁令,支助在前南斯拉夫的联合国部队执行任务,包括保卫可能受到攻击的人员,并阻止对安全区的攻击。各有关会员国决定将这些任务交给北大西洋公约组织(公约组织)。秘书处和北约组织必须作出巨大的努力,来制订这项空前合作所需的协调程序。这一点并不奇怪,因为两个组织在维持和平与安全方面的任务和步骤都大不相同。如前文所述,比较令人担忧的是,在维持和平的范围内,非为自卫而使用武力的后果。

80. 过去几年的经验显示,安全理事会授权一些会员国承担强制执行任务时,可能具有什么价值,可能发生什么困难。在积极的方面,这种安排使联合国具有本来没有的强制执行能力,并且远胜于会员国不经联合国而单方面使用武力。另一方面,这种安排对联合国的地位和信誉会有不利的影响。另外还有一项危险,就是有关国家可能宣称具有国际合法性并经国际许可采取武力行动,而事实上安全理事会在授权这些国家时并未设想采取这种行动。获得这种授权的会员国在最近的行动中已更充分和更经常地向安全理事会报告其活动。

#### 四、协调

81. 联合国既不自称有权垄断上面讨论的各种手段,也无法单独应用这些手段。安全理事会、大会和秘书长所有各种控制和解决冲突的努力都需得到下列国际舞台上其他角色的合作与支持:联合国全体会员国的政府、区域组织和非政府组织、以及联合国系统本身的各个基金、方案、办事处和机构。联合国的努力如要成功,就需要仔细地协调各个角色的作用,成为一种综合的步骤来促进人类的安全。

82. 各国政府是本立场文件中所讨论的所有活动的主要角色。它们批准活动并提供活动的经费。它们直接提供所需的绝大多数人员以及大多数的装备。它们制订联合国系统各专门机构和区域组织的政策。秘书长如要成功地履行赋予他的使命,则必须得到它们的不断支持,必要时由它们同当事各方进行斡旋。它们是联合国设法控制和解决的每场冲突的当事各方,至少是当事一方。

83. 近年来的一個新趋势是由会员国临时成立非正式小组,来支持秘书长执行赋予他的建立和平及维持和平的任务。这些小组通常称为“秘书长……问题之友”。它们未经大会或安全理事会授予正式的任务,由特别关心有关冲突的国家组成。它们拥有物质和外交资源,这些资源可用于支持秘书长的各项努力。对秘书长而言,它们的功用是一种传声筒,是意见和评论的一个来源,又是能对当事各方施加影响的一种外交工具。

84. 在许多情况下,这种安排具有其价值。然而,对于谁负责什么,必须保持明确的理解。秘书长由有关的政府间机构赋予任务,必须保持领导地位。“秘书长之友”小组的成员,应秘书长的请求,同意支持他。如果它们未经秘书长请求而采取主动行动,各项努力就可能发生重复或重叠,使倔强顽固的当事方有机可乘。这样的主动行动也会在政府间机构引起问题,因为政府间机构期望秘书长负责履行赋予他的任务,并向该机构报告他执行任务的情况。

85. 至于区域组织,《宪章》第八章规定它们在维护和平与安全方面可以发挥作用。它们可作出许多贡献。自从安全理事会的首脑会议以来,联合国在这方面大大扩展同区域组织合作的经验。1994年8月1日,我召集了一些区域组织的首长在纽约开会,这些组织最近同联合国在建立和平及维持和平方面有过实地的合作。这次会议使大家能够有效地交流意见。我打算再次召集这样的会议。

86. 联合国和区域组织之间的合作有若干形式。至少可以列出五种:

(a) 协商: 这种形式已经确立了一段时间。有时根据正式协定,并向大会提出报告;有时则不那么正式。目的是就联合国和区域组织可能设法解决的冲突交流看法;

(b) 外交支持: 区域组织参与联合国的维持和平活动,并通过外交主动行动(其方式类似上面所述的“之友”小组)和(或)提供技术投入支持这种活动,例如,欧洲安全和合作组织(欧安组织)在有关阿布哈兹的宪政问题上提供了技术投入。同样,联合国可以支持区域组织的努力(例如联合国支持欧安组织在纳戈尔内卡拉巴赫问

题上的努力)；

(c) 行动支援：最显著的例子是北约组织动用空军力量在前南斯拉夫支援联合国保护部队(联保部队)。联合国可向自己展开维持和平行动的区域组织提供技术咨询意见；

(d) 联合部署：联合国同西非国家经济共同体(西非共同体)在利比里亚并同独立国家联合体(独联体)在格鲁吉亚联合部署外地特派团。如果这些实验成功，则预示联合国和区域组织之间一种新的分工，在这种方式之下，区域组织承受主要的负担，而由联合国一个小规模的行动来支援它，并核实它所发挥的功能符合安全理事会所持的立场。这种安排的政治、行动和财务方面引起一些微妙的问题。会员国不妨在某一阶段，根据利比里亚和格鲁吉亚的经验，探讨将来如何仿效这一模式；

(e) 联合行动：例如联合国海地特派团，其人员配置、领导及经费筹措由联合国和美洲国家组织分担。这一安排已经奏效，也是未来可用的一种模式，但需要仔细的评估。

87. 各区域组织的建立和平和维持和平的能力相差甚大。至今还没有一个区域组织的能力能与联合国相比，不过其中一些已积累了重要的实地经验，还有一些正在迅速发展这种能力。联合国如接到要求、并且在资源许可的情况下，愿在此方面向它们提供帮助。鉴于各区域组织的能力有大小，结构、任务规定和决策过程各不相同，与联合国已开展的合作形式也各式各样，因此，不应企图为它们与联合国的关系规定一个统一的模式。不过，还是可以找出这种关系所应根据的某些原则。

88. 这种原则包括：

(a) 应建立议定的协商机制，但不必是正式机制；

(b) 必须尊重《宪章》所规定的联合国的首要地位。各区域组织尤其不应承担某种安排，假设联合国会提供一定水平的支助，而其实还没有提交会员国审议或尚未经它们批准。在这方面一定要有密切的早期协商；

(c) 分工必须明确，并得到各方同意，以避免在联合国与区域组织同时处理一项

冲突时出现重叠或机构间的竞争。在这种情况下,还要特别注意避免出现多方调解的情况;

(d) 同时也是联合国会员国的区域组织成员,在处理两个组织都关心的共同问题时,必须态度一致,例如,维持和平行动的标准问题。

89. 非政府组织在本立场文件所讨论的所有联合国活动中也发挥重要作用。至今为止,已有1 003个非政府组织获得联合国咨商地位,其中许多组织在纽约联合国总部和(或)联合国日内瓦办事处都有特派代表。联合国在外地行动性质的改变使非政府组织与联合国的关系更加密切,特别是在冲突局势中提供人道主义救济和在冲突后缔造和平方面。有必要制订一些程序,既不损害它们的非政府地位,又能确保它们的努力与联合国及其各种方案、基金、办事处和机构的活动保持适当协调。非政府组织在动员民众向受国际或国内冲突影响的国家提供支助和资金方面也取得了极大的成功。

90. 在联合国系统之内,有三级需要协调:联合国秘书处内部;联合国总部与联合国系统其他基金、方案、办事处和机构的总部之间;外地。

91. 由于维持和平及缔造和平工作的多职能性质,因此必须改善秘书处内部的协调,以便各有关部门在我的权力和监督下作为一个整体运转。秘书长向大会或安全理事会提出的关于和平与安全理事会问题的建议必须以政治事务部、维持和平行动部、人道主义事务部、行政和管理部及其他部门协调一致的投入为基础。对外地的指导同样必须协调一致,以确保各特派团团长不会从秘书处内部的不同当局接到互相矛盾的指示。

92. 在一个国际官僚机构中,部门间的合作与协调比在国家内部更不易取得。需要一定的努力才能确保达到上述目标。我已在每一个联合国开展建立和平或维持和平活动的重大冲突中将这方面的主要责任赋予我的联合国行动工作队和部门间工作组。

93. 在整个联合国系统之内也同样需要改进协调。多职能的维持和平行动和缔

造和平所涉的责任超越了联合国的任何一个部门、方案、基金、办事处或机构的职能和专长范围。需要有短期方案来开展停火、部队遣散、人道主义救济、难民回返等活动；但帮助重建社会、使它们回到发展道路的是更长期的方案。必须协调一致地规划和执行短期和长期方案，才能有助于巩固和平与发展。我在本立场文件前面建议的确保更加有效、公正地实行制裁的机制同样也需要在联合国舞台上大批成员之间开展密切的协调。

94. 至今为止，这种协调尚难以取得。有关的每一个机构都有自己的政府间立法机构、自己的任务规定。过去，在秘书处负责制定和执行建立和平、维持和平及缔造和平活动的单位与在确保能提供必要的资源方面往往有极大的决定权的国际金融机构之间没有足够的双向联系。

95. 关于外地协调问题，目前维持和平行动部署时采用的办法是，由秘书长特别代表负责协调工作。柬埔寨、萨尔瓦多和莫桑比克就是成功的例证，很重要的原因是联合国系统其他部门给予秘书长特别代表的合作。

96. 在我这方面，我将继续在行政协调委员会中，和我与各基金、方案、办事处和机构的执行首长的双边关系中进行努力，加强联合国系统在和平与安全方面的协调。各会员国政府可以支助这一努力。许多协调问题来自相互不通气的政府间机构给各机构规定的任务。这样就妨碍了秘书处间的协调能力。因此我建议各国政府指示其派驻各政府间机构的代表，确保认识到适当的协调是本组织成功的基本条件，并确保不要陷入各机构间的倾轧和竞争之中。

## 五、 财政资源

97. 除非各国政府提供必要的财政资源，否则本立场文件所列举的各种手段均无法利用。除此之外没有其他经费来源。会员国不为其投票赞同的活动缴纳分摊会费，这些活动就无法按照预期的标准开展。而且这还使人们怀疑那些一方面赞同其目的另一方面又不提供手段的国家和随后批评联合国无法开展工作的国家的信誉。



1994年10月12日,我向各会员国提出一系列关于财政和预算程序的建议、构想和问题,我认为这有助于问题的解决(见A/49/PV.28)。

98. 财政危机尤其削弱了维持和平工作。经费短缺,特别是侦察和规划、行动的开办和人员的征聘与培训等方面的经费短缺,严重限制了本组织以期望的速度部署新核准的行动的能力。会员国不乐意按照维持和平活动目前数量所需规模提供部队、警察和装备,这也妨碍了维持和平。

99. 同时,安全理事会通过决定,却又因必要的部队没有到位而无法执行,这使安全理事会和整个联合国的信誉都受到持续的破坏。这方面的例子有:波斯尼亚—黑塞哥维那境内的安全区、联卢援助团为应付卢旺达的种族灭绝而扩大等持续的问题。今后应当在决定设立新的维持和平行动或交付新任务给现有行动之前,先确定能取得所需的部队和装备。

100. 特别依靠会员国提供必要资源的另一项活动是缔造和平。这可能是一个长期的过程并且花费很大,不过,若是冲突重起,则建立和平与维持和平的费用就更大了。近几年学到的经验是,在将各种缔造和平因素汇集成一项全面解决计划时,联合国应及时与国际金融机构协商,以确保有关国家政府在制订经济计划时考虑到执行全面解决计划的费用。许多捐助国不愿资助关键工作,如把游击队运动转变成政党、建立新的警察部队、或是提供信贷供“武器换取土地”方案用来购买土地,使得这方面的问题更加严重。

101. 要对因邻国或经济伙伴遭到制裁而受影响的会员国给予补偿,也必须富有的会员国承认两个论点,道义上的论点是:不应期望这种国家独立承担国际社会集体决定采取的行动所造成的费用;实际的论点是:有必要提供补偿以鼓励这些国家合作执行安全理事会所作决定。我认为所涉数额会很大,但我相信,如果安理会继续依靠制裁的话,这笔款项必须提供。

## 六、 结 论

102. 在联合国五十周年开始时向会员国提出这份立场文件,其目的是帮助继续努力加强一种共同应付和平与安全所面临各种威胁的能力。

103. 时代要求重新思考,一起努力并创造克服危机的新方法。这是因为在冷战结束时所出现的不同世界仍是人们没有充分理解的一个世界。今天,冲突的面儿已经改变,我们必须具有眼光、适应能力、创造力和胆识,同时处理冲突的近因和根本原因,而根本原因往往是缺乏经济机会和社会的不平等现象。也许尤其需要作出比人类历来更为深刻的承诺,来支持合作和多边主义。

104. 这就是为什么这份立场文件的内容一再申明必须作出困难决定。既然越来越理解和平与安全所面临的各种威胁,如果推迟作出困难决定,将来回想起来,这种决定,与未来各种问题的艰巨程度相形之下,一定会显得相当容易做到。

105. 我们毋须感到沮丧或悲观。过去几年,大家按照联合国原来的设想,纷纷地利用联合国,这种进步超过了许多人历来的预料。要求作出决定应该等于要求表现出信心和勇气。

### 注

<sup>1</sup> 《大会正式记录,第四十七届会议,补编第27号》(A/47/27),附录一。

<sup>2</sup> 见《联合国裁军年鉴》,第5卷:1980年(联合国出版物,出售品编号G.81.IX.4),附录七。

-----