



大会

Distr.  
GENERAL

A/50/853  
22 December 1995  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议

议程项目 118

联合检查组

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“加强联合国系统防止冲突的能力”的报告 (JIU/REP/95/13)。

附 件

**加强联合国系统防止冲突的能力**

由 H. L. 埃尔南德斯

S. 库亚马

编写

**联合检查组**

**日内瓦**

**1995 年**

# 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
缩略语 .....		v
摘要、结论和建议 .....		viii
导言 .....	1 - 9	1
一、处理当前冲突：联合国的行动和问题 .....	10 - 56	3
A. 当前冲突：主要特点和后果 .....	10 - 17	3
B. 维持和平：从按指数比例增加到下降趋势？ .....	18 - 26	4
C. 人道主义援助 .....	27 - 34	7
D. 冲突后缔造和平 .....	35 - 41	8
E. 预防性部署 .....	42 - 45	11
F. 吸取的一些经验教训 .....	46 - 56	12
二、联合国的预防性外交：过去的尝试和现在的问题 .....	57 - 98	15
A. 概述 .....	57 - 62	15
B. 主要机构的作用 .....	63 - 74	16
C. 秘书长的作用 .....	75 - 79	19
D. 目前秘书处进行预防性外交的能力 .....	80 - 98	20
(a) 政务部的建立和改组 .....	82 - 85	21
(b) 政务部当前的任务 .....	86 - 87	22
(c) 政务部的资源 .....	88 - 90	23
(d) 政务部的活动 .....	91	25
(e) 提高政策分析能力的新近措施 .....	92 - 98	26
三、实现全面防止冲突 .....	99 - 140	28
A. 全面防止冲突的概念及其要素 .....	99 - 106	28
B. 提高联合国开展预防性外交的能力 .....	107 - 117	30
(a) 完善结构/防止冲突股 .....	113 - 114	31
(b) 区域防止冲突小组 .....	115	32

## 目 录 (续)

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
(c) 防止冲突特别工作队 .....	116	32
(d) 高级人员小分队 .....	117	33
C. 预警和防止冲突 .....	118 - 140	33
(a) 预警及其目的 .....	118 - 126	33
(b) 从试验项目到正式系统 .....	127 - 137	35
(c) 从预警到及早行动 .....	138 - 140	37
四、解决冲突根源 .....	141 - 213	38
A. 冲突根源 .....	141 - 147	38
B. 冲突前缔造和平：需要和手段 .....	148 - 155	39
C. 联合国：挑战与活动 .....	156 - 160	41
D. 联合国系统的防止冲突活动 .....	161 - 213	42
(a) 联合国的方案 .....	162 - 190	43
(b) 联合国专门机构 .....	191 - 209	52
(c) 多边金融机构 .....	210 - 212	57
E. 冲突前缔造和平的资金筹措 .....	213	58
五、实现防止冲突的全面合作 .....	214 - 261	59
A. 区域和分区组织 .....	215 - 242	59
(a) 能力与活动 .....	219 - 234	60
(b) 开展进一步合作 .....	235 - 242	64
B. 非政府组织 .....	243 - 261	66
注 .....		72

## 缩略语

ACC	行政协调会	行政协调委员会
ASEAN	东盟	东南亚国家联盟
CDR	难民文件中心	难民文件中心
CSA	全面保障协定	全面保障协定
CSBM	建立信任和安全措施	建立信任和安全措施
DAC	发展援助委员会	发展援助委员会
DAM	行管部	行政和管理事务部
DDSMS	支助及管理部	发展支助及管理服务部
DESIPA	经社分析部	经济及社会资料和政策分析部
DHA	人道部	人道主义事务部
DPA	政务部	政治事务部
DPCSD	政策协调部	政策协调和可持续发展部
DPKO	维和行动部	维持和平行动部
ECOMOG	西非经共体军事观察组	西非国家经济共同体军事观察组
ECOSOC	经社理事会	经济及社会理事会
ECOWAS	西非经共体	西非国家经济共同体
EU	欧盟	欧洲联盟
FAO	粮农组织	联合国粮食及农业组织
GNP	国民生产总值	国民生产总值
HCHR/CHR	人权高级专员/人权中心	人权事务高级专员/人权事务中心
IA	国际警戒	国际警戒
IAEA	原子能机构	国际原子能机构
IASC	机构间常设委员会	机构间常设委员会
IGADD	旱灾和发展局	旱灾和发展问题政府间管理局
ICJ	国际法院	国际法院
ILO	劳工组织	国际劳工组织

IMO	海事组织	国际海事组织
IOM	移民组织	国际移民组织
JCGP	政策问题协商小组	政策问题联合协商小组
LAS	阿盟	阿拉伯国家联盟
MINUGUA	联危检查团	联合国危地马拉人权检查团
MINURSO	西撒特派团	联合国西撒哈拉全民投票特派团
MINUSAL	联萨特派团	联合国萨尔瓦多特派团
NATO	北约	北大西洋公约组织
NGO	非政府组织	非政府组织
NPFL	利比里亚爱国阵线	利比里亚民族爱国阵线
NPT	不扩散条约	不扩散条约
OAS	美洲国家组织	美洲国家组织
OAU	非统组织	非洲统一组织
ODA	官方发展援助	官方发展援助
ODIHR	民主人权处	民主体制和人权事务华沙办事处
OECD	经合组织	经济合作与发展组织
OIC	伊斯兰组织	伊斯兰会议组织
ONUMOZ	联莫行动	联合国组织莫桑比克行动
ONUSAL	联萨观察团	联合国萨尔瓦多观察团
ORCI	研究资料收集厅	研究和资料收集厅
OSCE	欧安组织	欧洲安全和合作组织
PARINAC	行动伙伴	行动伙伴
PCPB	冲突后缔造和平	冲突后缔造和平
PIOOM	社会冲突研究中心	莱顿大学社会冲突研究中心
PRODERE	中美洲难民发展方案	为中美洲失所人士难民和遣返者而设的发展方案
PUCIS	对独联体及波罗的海国家 政策咨询组 (难民专员办 事处)	对独联体及波罗的海国家政策咨询 组 (难民专员办事处)

RBE	欧洲区域局 (难民专员办事处)	欧洲区域局 (难民专员办事处)
SADC	发展委员会	南部非洲发展委员会
SELA	拉美经济体系	拉丁美洲经济体系
SIPRI	斯德哥尔摩和平研究所	斯德哥尔摩国际和平研究所
SWANAME	西南亚、北非和中东区域局 (难民专员办事处)	西南亚、北非和中东区域局 (难民专员办事处)
UNAMIR	联卢援助团	联合国卢旺达援助团
UNAVEM III	安哥拉第三期核查团	联合国安哥拉第三期核查团
UNCED	环发会议	联合国环境与发展会议
UNCHS	人类住区中心	联合国人类住区中心
UNDP	开发计划署	联合国开发计划署
UNEP	环境规划署	联合国环境规划署
UNFPA	人口基金	联合国人口基金
UNHCR	难民专员办事处	联合国难民事务高级专员办事处
UNIC	新闻中心	联合国新闻中心
UNICEF	儿童基金会	联合国儿童基金会
UNIKOM	伊科观察团	联合国伊拉克-科威特观察团
UNOMIL	联利观察团	联合国利比里亚观察团
UNOSOM	联索行动	联合国索马里行动
UNMIH	海地特派团	联合国海地特派团
UNMOT	联塔观察团	联合国塔吉克斯坦观察团
UNOMIL	联利观察团	联合国利比里亚观察团
UNPROFOR	联保部队	联合国保护部队
UNTAC	联柬权力机构	联合国柬埔寨过渡时期权力机构
WHO	卫生组织	世界卫生组织
WFP	粮食计划署	世界粮食计划署
WWW	万维网	万维网

## 摘要、结论和建议

1993-94年世界上大约有50起进行中或正在出现的严重冲突。这些冲突造成了大约2680万难民，差不多400万死亡。这一巨大的生命损失正在继续进行，死伤人口中多达90%为平民。目前不激烈的冲突升级为严重冲突和赤裸裸的战争的极大可能性意味着国际社会不可避免地要卷入到数量越来越多的冲突之中。

任何国家，无论军事上或经济上多么安全，都无法认为自己会不受世界上其他地方破坏稳定的情况的影响。今天没有一个国家或国家集团已作到准备好能够单独应付新的世界动乱。<sup>1</sup>联合国尽管受到很多批评，仍然是应付对国际安全的威胁和内部危机的杰出国际权力机构。

然而，近来的经验表明，要想卓有成效和提高效率，联合国在处理冲突中必须更加有预见性，并且必须制订出和采用新的手段，新的概念和新的对策。一个正在形成的一致意见要求更加重视防止冲突。这特别意味着要更广泛地使用预防性外交和更积极参与预防性（冲突前）缔造和平。事实上，这些活动可能构成一项全面防止冲突战略的核心。

实施全面防止战略的基本目标是在可能受害国家或地区创造抵制冲突的条件。联合国系统唯一有条件提出这一概念，因为几乎它的所有组织都拥有能处理冲突根源的各个因素的不同业务单位。只有联合国能提出一种基于它的全球网络、无可比拟的经验和普遍合法性的综合处理办法。<sup>2</sup>因此，它处于能帮助各国协调和平与发展的共同目标的独一无二的地位。

但是，实际上，联合国实施综合处理办法的潜力无论在联合国本身内或在专门机构里都未得到充分发掘。检查专员认为，需要立即采取一些措施以订立和实行全面防止冲突战略。



**预防性外交**在联合国系统的活动中应占有突出得多的位置。事实上，在1995年9-10月联合国大会第五十届会议上，预防性外交是一般性辩论过程中讨论的两个主要专题之一。<sup>3</sup>在这方面，会员国特别赞成在防止冲突方面更积极的参与和更有效地利用联合国主要机构的专门知识和潜力，包括建立它们之间的系统联系与合作。下面是提出的实现此目标的一些措施。

**建议 1.** 在加强联合国主要机构防止冲突的职能的范围内，大会似宜考虑如下想法，如

- (a) 查明使大会参加预防性外交的方法；
- (b) 举行安全理事会审查易发生冲突局势的例会；
- (c) 确定经社理事会如何能够帮助更好地预见到可能引起危机的经济社会问题和如何制订处理引起冲突的经济社会原因的战略；
- (d) 成立由安全理事会和经社理事会成员组成的有关防止冲突的特设工作组或小型委员会以促成全面处理潜在危机；和
- (e) 利用国际法院和平处理争端，包括所谓的分庭审理或法院的非正式调解。

检查专员认为需要对防止冲突采取更专业化和有针对性的做法。需要增强秘书处支助主管立法机构和秘书长的预防性外交职能的能力。目前联合国经常预算只有0.65%拨给预防性外交(连同建立和平)。有效的预防性外交可以避免维持和平活动、冲突后缔造和平活动、人道主义援助以及重建工作，而所有这些都是费用高得多的活动。此外，这种预防性外交还能帮助避免人的生命不必要的损失。

**建议 2.** 会员国似宜考虑把预防性外交作为更加优先的事项并特别通过转移非

优先领域的资金，把更多的资金用于这一职能。

现在的秘书处建制似乎对预防性外交强调不够。有关的职能由政治事务部（政务部）的各区域司分担。其中有些现在由维持和平行动部（维和行动部）行使。

**建议 3.** 为了更重视预防性外交，政务部更有效地完成有关任务并要像上述建议 2 提出的增加政务部的资源，秘书长似宜对政务部进行机构上的必要改进，包括作为一种选择，视情况建立某种防止冲突的单位。这样加强了政务部在预防性外交领域的主要职能为：

- (a) 通过收集内外资料对可能要化为冲突的局势进行着眼于行动的分析；
- (b) 向秘书长建议采取适当行动，其目的是简便交流（沟通）渠道以利及早采取行动；
- (c) 协助秘书长实施他决定和/或安全理事会授权的预防性外交行动（例如事实调查、调解和斡旋特派团）；
- (d) 向安全理事会提供有关预防性外交问题的秘书处服务；及
- (e) 必要时作为小型外地特派团的“核心”。

**建议 4.** 作为总部一级采取的措施的补充，秘书长似宜考虑在必要和可行时在各联合国区域中心（区域委员会所在地）设立小规模预防性外交小组。这些小组将评估可能恶化为冲突的局势的演变情况并向或通过政务部建议适当措施。必要时并按照联合国总部的指示，它们将采取适当行动，包括与有关各国政府、政党、派别和集团建立联系，以便消除或排除冲突。协助小组的应有秘书长的特别代表（政治问题）和在各区域国家中工作的联合国驻地协调专员（经济、社会和人道

主义事务)以及区域委员会和其他合适的联合国办事处。

有效的预警能力在很大程度上决定了预防性外交行动的成功。目前,联合国有些部和联合国系统的组织已掌握了大量信息并拥有各种形式的这种能力。例如,联合国本身就有几个预警或类似机构。还有机构间能力,以及包括联合分析预警信号的一个机制的“协调框架”(其中有人道事务部、政务部和维和行动部)。在检查专员看来,不管独立分析/预警对于实现其自身目的方面多么有用,都并不能促进联合国系统在共同了解问题基础上的协同、有效的预防行动。从这个意义上说,“协调框架”可被视为更好地协调有关部门的一个积极步骤。然而,这个机制实际上看来存在某些缺点,特别在协调总部、远离纽约的办事处(包括人权高级专员/人权中心)及现场方面。还须指出,现有的最有用的预警系统——人道主义预警系统——只不过是有一个会员国提供经费的一个预算外项目。

为了在联合国系统内建立有效的预警能力,需要采取一些措施来改进信息收集(报告)程序,提高本系统各部、厅及组织的分析能力,并把它们合并为一种系统和全面的能力与机制。

**建议 5.** 人道主义事务部的人道主义预警系统可以成为统一的联合国预警能力的核心,它应是秘书长设置在政务部内作为建议 3 中所说的预防性外交活动的一个“分析性支助和评估系统”。(须知在新的部门内人道主义预警系统也可履行人道主义预警目的的职能,这一点在联检组关于联合国系统参加提供和协调人道主义援助的新报告中已提及<sup>1</sup>)。在铭记建议 3 的同时,在把人道主义预警系统重归于政务部内后,应考虑从经常预算中为该系统提供经费的可能性。

**建议 6.** 秘书长应保证联合国业务机构(开发计划署、儿童基金会、难民专员办事处等)的外地办事处和各新闻中心以及联合国各部/厅(政务部、人道主义事务部、维和行动部人权高级专员/人权中心)的外地工作团定期向总部报告各国情况(潜在/一触即发的问题),并向政务部系统地提交有关信息与分析。在这方面,拥有带兼容的硬件和软件的联机计算机设施以及标准化报告格式会加快必

要的处理速度。此外，各部/机构之间的密切协调与合作并通过连续监测提供对特定地点的局势的初步现场判断是重要的。

**建议 7. 还应请会员国、联合国专门机构、区域组织、非政府组织和例如学术与研究机构等其他机构向政务部提供有关信息与分析。**

检查专员知道，有些会员国对在联合国秘书处内建立正式的预警能力有某些保留。检查专员认为，这些问题都可以像大会第 47/120 号决议中规定的，通过确保该系统的透明度来克服，而又不致损害其保密性。检查专员还认为建立一个反馈机制以促进分享信息，确保更好地协调一致行动，是件可取的事。

检查专员想强调指出，预警本身不是目标，而是防止冲突的一种管理手段。联合国近来参与处理冲突局势的经验清楚表明这一领域的主要问题之一是确保从预警转人及早行动。

全面防止冲突应该包括预防性（冲突前）缔造和平，把它作为一个必不可少的内容。联合国系统的有些组织和方案目前实施的活动就可称之为是在处理冲突的根源。例如，开发计划署执行局已把核心资金的百分之五（每年约为 5000 万美元）专门用于“情况特殊国家”中的预防和医治活动。虽然这是个积极步骤，但防止冲突的全面战略要求更加强调预防性（冲突前）缔造和平。

**建议 8. 预防性（冲突前）缔造和平/“预防性发展”的概念必须作为预防性外交的补充，明确和完全地纳入/结合进联合国系统的实务以及业务方案中。在这一背景下，联合国系统各组织应单独和集体地审查现行政策、方案和方案制订过程，更加重视减少冲突的因素。应该特别重视通过扩大这些地区的培训方案，以增加解决问题/防止冲突的当地能力（包括妇女和青年的能力）。这不仅应包括在国家 and 地方各级成立培训/解决冲突中心以提供培训场所，而且还要通过吸引妇女和青年广泛参加和平纲领以便例如实施一项防止冲突的全面试验项目，以建**

立防止冲突机制。此外，在能力建设的范围内，应以具体部门为目标，这些将包括司法和立法机构，旨在保护少数人和少数人文化的机构与设施以及包括公共事务广播。

**建议 9.** 联合国系统的各理事机构，特别是发展机构的理事机构，似宜加强它们各自组织的处理冲突根源的方案与活动，从而提高这些组织在防止冲突中的作用。

**建议 10.** 应编制有关防止冲突的政策、方案及项目的汇编、专题研究和评价报告并酌情和应索，把经验教训/成功事迹加以综述并分发给方案国家、捐助机构、联合国系统各组织、区域组织、金融机构、非政府组织、议会团体、学术机构，供它们进行有效利用和提供反馈。

**建议 11.** 为了增强联合国系统处理冲突根源的活动，联合国和专门机构应更多使用联合国志愿人员（志愿人员）及有经验的本国官员。

与防止冲突有关的活动的协调工作特别重要。应加强现场和总部的适当协调机制，以确保在预防性外交和冲突前缔造和平领域联合国系统各组织行动的一致。

**建议 12.** 作为行政协调委员会（行政协调会）的主席，秘书长应发起和领导有关防止冲突的机构间讨论，以扩大和推动联合国系统的有关活动及其协调。

**建议 13.** 在现场一级，应积极利用的“国别战略说明”这样的现有方案制订程序，既作为查明紧急问题的一种机制，包括一国在中期和远期易受潜在危机打击的程度，也作为在处理查明的问题时进行全系统协调与合作的一个参照依据。

**建议 14.** 应保证在现场和在总部发展机构和人道主义及人权机构间有更密切的协作，以便协调活动（方案）和优化利用它们获得的资源。

用不着说，国际社会今天面临的挑战无比巨大，单靠联合国是无法应付的。**全面合作**是不可避免的，这就需要会员国、联合国系统、多边金融机构、区域组织、政府和非政府组织和研究机构的**联合努力**，而它们每一个又需根据其相对优势发挥其具体的新作用。然而，联合国应成为这一合作的催化剂和中心，这是由于它的任务以及它是有能力把与和平和发展有关的政治、人道主义、军事和社会-经济活动结合在一起的唯一组织。

**建议 15. 为了加强国际社会的一致行动——这是保证国际、区域、国家和地方各级预防性努力有效的必要条件——联合国应起到联合努力的中心和催化剂的作用，在考虑到所有参加机构（专门机构、区域组织、国家机构、非政府组织以及议会团体、学术机构等）的知识、经验、潜力及相对优势的情况下，促成对它们的有效分工。**

首先，联合国应付挑战的能力在于它的会员国有决心给本组织以它所需的**不可缺少的政治、道义和物质支持**。

在本组织成立五十周年的这一年里，重新燃起的希望，即联合国可以保障和平发展、人权与稳定，又有破灭的危险。本组织活动的环境的特点可以称之为“冲突疲劳”和“捐助者疲劳”，因为它正在经历其历史上最严重的财政危机。正如秘书长最近指出的，“联合国面临着迫在眉睫的危机和伴随着它的（我们一直在建立）达半个世纪之久的整个和平结构有崩溃的危险”。<sup>5</sup> 不应让这种情况发生。世界需要一个强大和有效的联合国。在联合国五十周年纪念宣言中，联合国会员国和观察员除其他外保证“要使以各国人民的名义成立的联合国在二十一世纪有适当的能力、经费和结构为各国人民有效地服务”。<sup>6</sup>

人们要求各会员国不仅要改革而且要彻底改造联合国以便迎接二十一世纪的挑战，在这个时候，通过扩大其预防性外交和冲突前缔造和平以增强本组织防止冲突的能力的主张，可能是个中心问题。的确，实施这个主张会使本组织：(a) 把它有限的

资源用于世界最优先的事项上；(b) 集中力量于较少的任务和由它维护国际和平与安全的世界使命中所产生的相对优势上，并把政治、经济、社会和人道主义方面的专门知识结合在一起；(c) 合并职能重叠的方案与机构；以及 (d) 从而成为一个更有效和更有用的工具。





## 导 言

1. 联合国成立五十周年不仅是让人承认它的成就的时机。它也是要求对本组织的未来作用进行认真思考和分析的机会。在它诞生五十年后，联合国面对的是一个大大变化了的国际环境。

2. 在过去几年内，联合国的活动发生了显著变化，特别是由于维持和平行动（维和行动）的指数的增长。1988年，联合国介入了五次争端或对抗。1994年，这个数目达到27。有7万多联合国军事和文职人员在有关的维持和平和有关使命中服务。1994年联合国用于维持和平的年预算激增至36亿美元，1995年也大体上维持这个水平。对联合国这一活动的需求、人员的数目、所涉及的预算——所有这些的规模都比过去的大得多。由于数量和质量上的变化，这种加剧的活动增加了本组织的负担。质量上的变化比数量上的变化更大。

3. 今天的行动要复杂得多，要求也高得多。现在进行的有些活动包括监督民主选举，监测人权，监督难民的遣返，解除对立各派的武装，重建战争破坏的基础设施并提供人道主义援助。虽然维和行动一般都是在经过同公认与合法的当事方进行长期谈判后才进行的，但已不再总是如此。近年来，国内的冲突与对抗已比国家之间的战争更为普遍。有时并没有可以与之进行谈判的易于辨认的当事方。另一个最近的事态发展是在一个敌视的环境中部署维持和平部队和文职人员。

4. 鉴于人们对维和行动的急剧增加缺乏准备，这些行动性质起了变化，以及它们常常是在艰难的情况下进行，因此既有成功也有失败。不过，失败原因更多是由于卷入冲突的有关各方不是本组织的无能。但是本组织却受到了颇多的批评，这是毫无道理的。然而，例如卢旺达的经验，特别是前南斯拉夫和索马里的经验已引发了一场如何处理越来越多的冲突的国际大辩论。在联合国内，它特别表明各会员国对处理这类冲突的做法有分歧。

5. 有相当多的会员国越来越赞成恢复传统的维持和平形式以及对这类行动习惯上的谨慎从事，而另一些会员国则支持现在的做法。

6. 此外，这场辩论突出说明了对联合国行动的优先次序有不同看法。许多国家公开或不公开地主张继续重视并向维持和平行动提供资源，而另一些国家，特别是发展中国家，则更愿集中在经济和社会发展方案上。然而，这场辩论产生的一个重要结果是：更加认识到必须十分重视防止冲突。

7. 防止冲突是处理冲突最有效和费用最低的方法。经验表明，消极对待而不是以预防形式干预冲突的代价是千百万人在冲突中丧生和在遭受破坏的国家花费几十亿美元进行重建。人们不可避免地要向国际社会能否长期忍受这种情况。回答肯定是不能。

8. 本报告的意图致力于寻求提高联合国系统防止冲突的能力的途径。它的主要目标是提出一个全面防止冲突的概念。检查专员提出这一概念的依据，它的内容及实施方式。一般的理解，“防止冲突”有两个方面：第一，力求防止出现可能引起人类严重苦难的局势，第二，力求在出现这种局势后防止其进一步恶化。然而，在本报告中，检查专员集中提出在冲突前局势中防止冲突的措施。

9. 检查专员希望他们的想法能够证明不仅对联合国系统，而且对区域、分区及非政府组织，以及对援助国和受援国都是有用的。

## 一、处理当前冲突：联合国的行动和问题

### A. 当前冲突：主要特点和后果

10. 莱顿大学社会冲突研究中心在其 1992 年的调查中，列举了 160 次激烈的和可能变成激烈的国内和国际冲突。在这 160 次中，有 32 次被列为“赤裸裸的战争”，在这些战争中，每年至少有 1000 人在战斗中死亡，另外有 69 次列为不激烈的冲突，“其中暴力行为时有发生，不很剧烈”，有 59 次为严重争端，“其中当事一方威胁要使用暴力并部署了军队或炫耀了武力”。<sup>8</sup>

11. 今天的大多数冲突都是国内的，而不是国家之间的，没有明确划分的战线。按照开发计划署的《1994 年人的发展报告》，1989-1992 年间的 82 次武装冲突中，只有三次是国与国之间的。<sup>9</sup>

12. 当前的冲突已产生了深远的后果。最近的一些冲突已造成 400 多万人死亡，多达 90% 的死伤者是平民。<sup>10</sup>最近的报道说在非洲九个国家里，有 2000 万人有饿死的危险，包括战乱频仍的苏丹、索马里和卢旺达。<sup>11</sup>

13. 有些国家不仅经济崩溃、结构和制度乱套，而且生产性资产和有形基础设施实际已经遭到摧毁。这方面安哥拉、利比里亚和索马里的例子最有说服力。例如，莫桑比克破坏不那么严重，现在也达成了可望持久的和平，但它的五分之一的保健设施和三分之一以上的小学都需要完全重建。

14. 国内冲突造成了第二次世界大战结束以来人口最多的被迫流徙。今天全世界几乎有 2000 万难民、另外还有 2400 万国内流离失所的人，而 10 年前只有 800 万。这些数字相当于每 130 人中就有一名流离失所者，其中 70-80% 为妇女儿童。<sup>12</sup>据估计，这个总数到 2000 年将上升到多达 1 亿人。

15. 目前的冲突造成人权和人道主义法遭到严重践踏。在许多情况下，平民受苦难并非政治和军事战略中的一个偶然因素，而是它的主要目标。<sup>13</sup> 受害人除了受肉体虐待和贫困外，往往还受到严重创伤，强奸和性虐待，这成为司空见惯的事。在有些情况下，如在卢旺达，国内冲突还伴随着种族灭绝。

16. 冲突和战争耗尽了本来可以用于教育、保健、住房及其他发展领域的资源。甚至某些最贫穷的国家花在军事预算上的钱也比用于人民的教育和卫生上的钱多。<sup>14</sup> 有个非洲国家，军事预算为卫生与教育预算的五倍。

17. 国内冲突严重影响了联合国三类活动的数量和内容，即维持和平行动，人道主义援助和冲突后缔造和平。预防性外交也变得更为活跃，尽管程度上要轻得多。

## **B. 维持和平：从按指数比例增加到下降趋势？**

18. 维持和平只是本组织为维护国际和平与安全而使用的一系列手段之一。然而，由于上面讨论过的原因，这一职能现已成为联合国活动中最突出的职能。它在概念上和实践中也有了显著变化。维持和平已越来越超出了它的传统职能，即监测、观察、报告和监督停火。当前，正如秘书长“在联合国五十周年提出的立场文件”中指出的，它们已发展为综合的、多职能的行动。它们核查和平协议和停火，并可能有实施的权力。部队往往监督裁军和复员工作，同时支持负责政治发展与和解的部门。民政管理，包括监督选举和公民投票，尊重人权和警察支助，与现场服务机构的合作、人道主义专业知识、政治谈判和调解或两者兼而有之，这些构成了国际维持和平行动的标准内容。

19. 维持和平行动给联合国的财力和人力带来了巨大压力。正如秘书长承认的，它也扭曲了联合国的形象。

20. 正如上面第二段所说，联合国维持和平行动在1994年达到最高峰。1995年初，这一趋势有所下降，而到年底又有回升。趋势的回升可能与在前南斯拉夫的行动有关。的确，虽然维持和平行动次数下降到16次，维持和平行动的人员数只降到67000人。因此，1995年维持和平预算可能仍保持着1994年同样水平，即36亿美元。<sup>15</sup>联合国在索马里和前南斯拉夫的维持和平行动被认为花费最多。在索马里的行动最费时，每天的维持和平费用将近300万美元，而目前，在前南斯拉夫每天的行动费用约为500万美元。

21. 由于国内冲突，维持和平行动越来越多，也具有更多的内在复杂性和危险性。维持和平人员死伤人数日增，从海湾战争前平均每两星期一人增至现在每两天平均一人。自1948年以来，维持和平行动人员中大约有1,170名伤亡，其中725人，即百分之六十以上，都发生在目前正在进行的联合国维持行动中。<sup>16</sup>在国内冲突中，联合国必须同众多往往是地位模糊，权力不明确也对现场武装人员无明确指挥权的当事方打交道。萨尔瓦多、柬埔寨、卢旺达、安哥拉、埃塞俄比亚、莫桑比克、波斯尼亚-黑塞哥维那——在所有这些地方，都要求联合国部署军队以促成结束内部冲突或内战。

22. 最近，有若干因素开始影响维持和平行动。首先是“冲突疲劳”，它可能又是由于联合国某些使命带来的结果。自1988年以来联合国发起的21次维持和平行动是成败参半，成就由于挫折和悲剧而冲淡了。<sup>17</sup>联合国在索马里的维持和平使命（第二期联索行动）为在那个受战争蹂躏的国家建立一个新国家的失败往往被认为是与国际社会解决当前冲突的企图有关的问题的一个严重教训。索马里军人对维持和平部队的大肆宣扬的杀害，使得政策制订者和公众对军事干预的效果和费用以及联合国维持和平的局限性所持的态度变得更加强硬，而联合国在前南斯拉夫的行动也引起了对联合国维持和平的严厉批评。

23. 另一个因素是在危机出现时无法迅速部署部队。这适用于联合国的和平行动，不管它们是《联合国宪章》第六章所说的维持和平或有关行动，或第七章所说的

强制实施和平行动。例如，联合国在安全理事会批准了六个多月之后才部署了联柬权力机构。对卢旺达危机的反应也太慢。在这方面，值得提及的是，目前正在讨论几项旨在加速部署联合国和平特派团的提案。这些提案包括一支“联合国救火队”和“建立联合国的快速反应能力”。<sup>18</sup>

24. 然而，在评估联合国维持和平的实绩时，人们主要是看 1990 年代的经验，这方面既有相对的失败经验（索马里、波斯尼亚、安哥拉）也有成功经验（塞浦路斯、萨尔瓦多、海地、纳米比亚、柬埔寨、格鲁吉亚和莫桑比克）。本组织在短短时间内，就能够对付发生的危机在数量和规模上的大幅度增加，这点肯定应受到称赞。另一方面，联合国对危机的处理并非总是十全十美的，但北约也是如此，单方面行动如此，无所作为更是这样。检查专员同意这种看法，“治疗联合国维持和平活动疾病最好的办法是努力工作使这一手段尽可能有用和有效。”<sup>19</sup> 尽管有批评，联合国维持和平行动一般来说比预期的更为成功。尽管有各种局限性，它们已证明只要条件适合，它们就有能力把敌对各方分开，保持停火，加速人道主义救济的提供，使难民和流离失所者返回家园，遣散战斗人员，并创造实现政治和解和举行自由选举的条件。<sup>20</sup>

25. 在过去几年内，任何问题在联合国也不如确定其维持和平行动的恰当作用与效力那样占主导地位。在安全理事会内和其他场合都提出了有关维持和平使命的目标、费用、任务、风险以及期限的令人头疼的问题。会员国多次强调维持和平行动必须有明确和现实的目标，它们必须有充分装备，不能浪费钱，而且要规定完成日期。这一分析性过程的结果是新的行动更少，规模更小了，而对现有的行动改善了管理。

26. 联合国在开始重新考虑其维持和平的基本原则的同时也提高了它的业务效力。在过去两年内，加强了总部工作人员，设立了一个 24 小时工作的情况中心，一个培训股，一个政策和分析股，并建立了一个前方后勤基地和储备仓库。

## C. 人道主义援助

27. 爆发为激烈冲突的危机数量日增,使得需要人道主义援助的人数惊人地增多。1989年到1994年间,联合国系统各机构人道主义方案每年经费增到了三倍多,从8.45亿美元,增至大约30亿美元。<sup>21</sup>1995年,人道主义机构为满足紧急情况,可能要花费40亿美元以上。

28. 由于紧急情况和冲突局势继续折磨着发展中世界,发达国家的反应是从日益缩小的援助预算中拿出越来越多的双边人道主义援助资金。把这笔援助加上紧急援助和救灾,以及食品援助救济以及对难民的支出,发展援助委员会成员提供的双边人道主义援助总计从1980年代中期的10亿美元激增至1991年的28亿美元。1993年更增至36亿美元,即为官方发展援助的11%,而1980年代则只占3%。通过联合国系统提供的官方发展援助将近40%估计用于人道主义紧急情况。紧急援助的业务活动支出从1990年占20%增至1994年占25%,主要增加是在非洲。

29. 因此,联合国参与紧急行动的作用与结构都有了很大变化。为了说明联合国人道主义行动,不妨提一下在联莫行动的范围内,从6个邻国把150万难民遣返回莫桑比克的行动。从事救济行动的联合国主要机构——难民专员办事处、儿童基金会、粮食计划署——在过去几年内已提高了它们在联合国拨款总额中的份额。此外,用于救济活动的各机构预算份额也增加了。例如,1984-89年间,粮食计划署每年援助的25-40%用于救济活动,但自1990年以来,这个数字大大增加。1992年和1993年,都超过了60%,1994年竟达70%。<sup>22</sup>

30. 至于目前人道主义援助的提供情况,人道主义机构越来越多地被迫在战乱频仍的社会中工作。索马里的经历突出说明在完全的无政府状态中进行人道主义行动的困难,以及求助于强制实施和平时人道主义行动的局限性(《宪章》第七章)。使用武力对付一方必然会影响联合国明显的公正和中立,从而也影响到与行动有关的联合国人道主义组织的公正与中立。

31. 无视人道主义准则对'人道主义行动的全面影响及效力和行动打算支助的那些人的福祉具有重要影响。前南斯拉夫的例子说明，人道主义活动如何受到限制，供应品如何被滥用来达到与人道主义目标完全相反的目标，而这只不过是一个例子而已。在其他冲突中，如利比里亚，为了达到公开表示的政治目的，接受人道主义援助这一迫切和不可剥夺的权利受到了践踏。

32. 在人权受到粗暴侵犯的冲突和局势中，人道主义机构提供保护的手段有限表现得特别明显。卢旺达的经历表明，联合国提供保护和援助的能力如何受到损害，因为投入和分配机制被用来实现危害人道主义目标的目的。近来，人道主义团体面临的最艰巨的挑战之一就是要找到一种接近那些有困难的人而又不致帮助那些滥用职权的人的权势。

33. 人道主义事务部尽量协调大大扩充了的紧急活动的范围。由于要求联合国在维持和署行动中进行更积极和更广泛的干预，它的任务更复杂了。看来，在联合国系统内，尽管有人道部目前进行的努力，<sup>22</sup>由于联合国不同机构的政策、维持和平、提供供应品和公众动员各部门长期以来在做法和意见上的差异，协调是个主要的挑战。

34. 人道主义活动日益频繁和力度加大，刺激了如何预防或减轻不论什么原因产生的未来紧急局势的新思想。由于这个问题的性质，人道主义机构越来越认识到把资金用在预防性外交和解决冲突上的重要性。然而，这种日益增强的认识并未变成工作上的指导方针和行动。难民专员办事处及其防止冲突战略和执行该战略的政策显然在联合国系统的组织中是极少的例外之一。

#### **D. 冲突后缔造和平**

35. 为了取得真正成功，联合国维持和平行动常常随之以巩固和平的努力，它们一般被称为冲突后缔造和平。这些措施旨在处理一场冲突的根源，它们不仅包括促



进发展或人道主义援助，而且还有旨在建立或加强政治与行政结构的措施。<sup>24</sup>它们特别包括：

- (a) 人道主义紧急援助（例如，食品援助，短期善后工作等）；
- (b) 前战斗人员和其他脱离社会的群体的遣返和重新参加国家的平民与生产性生活（例如在萨尔瓦多，尼加拉瓜），这包括提供短期应急方案以满足他们食品、培训、职业等方面的需要；
- (c) 警察不用于军事目的和建立民警部队；
- (d) 成立和加强司法及其他公共机构并促进人权；
- (e) 重建有形基础设施，包括被破坏的桥梁、公路、铁路、电力设施并开发人力资源和就业机会；和
- (f) 前敌对各方之间建立信任措施和和解，目的是防止重开战端。

36. 有些联合国方案和机构，例如粮农组织、劳工组织、开发计划署、教科文组织及世界银行有技术能力在冲突后缔造和平的各方面起带头作用。例如，在萨尔瓦多军事冲突解决后的维持和平阶段以后，联合国继续在执行萨尔瓦多和平协定提出的改革中起主要作用，这些改革无论用什么标准来衡量都可以说是雄心勃勃的，因此被恰当地称作一场“谈判的革命”。这些改革特别包括成立一支与军队分开的国家民警，把土地移交给前战斗人员及多年来占领了土地的游击队支持者，以及用武器换取土地。

37. 在这方面，还值得指出的是，这些年来劳工组织一直在支持几个国家通过对退役军人和战争伤残人员的职业培训和职业恢复来创造就业和创造收入机会，如

在柬埔寨、莫桑比克和纳米比亚。根据迄今取得的经验，已核准的1996-97年劳工组织计划和预算包括为走出武装冲突的国家开展的有关技能和企业家培训的跨部门未来活动的一份“行动纲领”。

38. 然而，这些涉及方方面面的大规模行动所需的财力和人力资源并不总是能够得到。例如，在萨尔瓦多，由于捐助国预算紧缩，外国筹资并未达到预期要求。捐助国目前正在修订它们的援助政策，不愿意资助某些类型项目，尽管这些项目对和平协定很重要。<sup>25</sup>由于萨尔瓦多正在进行货币基金组织和世界银行支持的严格的经济稳定和结构调整方案的平行过程，使这一问题更加严重。由于国内资金来源缺乏，萨尔瓦多面临非常实际的进退两难境地：是应该牺牲经济稳定来执行和平协定呢，还是应该严格实施其稳定和结构调整方案，兴许会危及和平？<sup>26</sup>除了缺少资金的问题外，上述例子还说明这两个过程之间有某种脱节，以及不同参加机构的行动之间缺乏透明度。

39. 这些问题肯定会通过如下方式解决：(a)有关各级定期和系统地交换信息，(b)在联合国的主持下加强参加与和平有关活动的组织与机构间的协调并把它们的目标统一起来。遗憾的是现有的机构间协调团体的行动像是个进行一般性讨论的论坛，而不是进行实务协调的机构。在这方面不妨提及七个主要工业国的国家元首及政府首脑及欧洲委员会主席最近在哈里法克斯说，他们将要求“布雷顿森林机构和联合国制订一种新的协调程序，如需要时由现有资金提供支助，以促进由紧急状况向危机后的恢复阶段平稳过渡，并与捐助国进行更有效的合作”。<sup>27</sup>

40. 由于刚刚摆脱了武装冲突或严重社会-政治动乱的国家问题多种多样而且复杂，冲突后缔造和平活动，仅仅作为国家努力的补充，是在极为困难的条件下进行的。正如上面提到的，这些国家经济情况普遍一团糟，至少严重失调。它们往往要做出困难的抉择，因为巩固和平的迫切要求同发展的常规要求都同等重要，这给作出决策，特别是预算拨款带来巨大压力。因此，联合国应在帮助处于冲突后缔造和平阶段的国家选择发展战略，特别是这些战略对巩固和平有影响时，发挥作用。要能够做到

这点,联合国需要提高它的分析与业务能力,以帮助各国制订无论从政治还是社会经济角度来看都是经过深思熟虑、具有透明度、可靠和便于实施的政策。”例如,教科文组织就正在协助走出战争的国家保证在发展项目中有缔造和平的内容。

41. 无疑,冲突后缔造和平活动有助于避免重新出现大的危机或暴力。然而,鉴于冲突后缔造和平涉及大量费用和工作,人们不可避免地会问,援助这些处于冲突前情况的国家——它们仍保存某种经济和基础设施——是不是比恢复受战争蹂躏的废墟更为合理和花费更少。在冲突后的局势中行事,在某种程度上无异于“贼走了才关门”。

## E. 预防性部署

42. 在他的“和平纲领”中,秘书长提到了联合国通过应感到受威胁或出现内部危机的国家的请求,向该国派驻人员所进行的预防性部署,但不损害尊重国家主权的原則。这样他就设法把预防性部署从维持和平中分出来单独列为一类。但是可以提到的是,许多所谓的传统维持和平行动都有预防性部署或遏制的性质,包括在塞浦路斯、印度-巴基斯坦和中东。

43. 树立了一个重要先例的第一次“预防性部署”是1993年采取的。按照1992年12月安全理事会的决定,向前南斯拉夫的马其顿共和国派去了部队,旨在防止波斯尼亚的暴力扩大,造成“一次范围更广的欧洲战争”。今天在那里大约有1,100名蓝盔人员。还是在1993年,安全理事会扩大了部署在伊科边境的联合国伊拉克-科威特观察团(伊科观察团)的任务,即从边界监督扩大到遏制可能的入侵。

44. 迄今为止,预防性部署可以说是成功的,并成为其他潜在冲突地区将效法的一个例子。然而,由于缺乏资金以及易发生冲突国家当局有时对联合国及国际介入的抵制而实行不了。

45. 大会当前正在讨论在安全理事会主持下适应一支联合国快速部署旅的提案。可能的任务主要是危机逼近时进行预防性部署,在安全理事会作出决定到国际维持和平部队到达前这段期间维持和平,以及在人道主义紧急局势中的部署。”建立联合国旅的目的是对现有的维持和平行动的手段以及管理危机方面的其他主动行动的补充,诸如加强联合国秘书处及其维持和平行动部,进一步发展联合国备用安排制度,以及制定区域维持和平安排。按照上述提案,一支联合国旅带来的附加好处在于它有能力在危机迫在眉睫和一旦得到通知即需部署国际部队时成为一项适当的临时措施。据估计这支旅每年的费用大体在2.5亿到3亿美元之间,这需视其所选择的资金来源的方式而有所不同。<sup>30</sup>

#### F. 吸取的一些经验教训

46. 联合国正在同当前的危机进行较量,它采用传统的做法,同时又力图作一些必要的调整以便使它的行动更加有效。它也努力面向未来,尽可能从过去正面的经历(例如柬埔寨、纳米比亚、莫桑比克和萨尔瓦多)和负面的经历(例如波斯尼亚、索马里和卢旺达)中总结经验教训。

47. 在不损害正在进行的加强和革新维持和平行动的努力(如成立一支联合国快速部署旅)的情况下,必须注意到,联合国是不能参加战争的。无论如何,从最近的维和行动中得出的第一个也是最重要的教训之一就是维持和平不是处理冲突的最有效和成本效益最好的方式。会员国曾多次强调指出维持和平不能取代政治解决争端。因此,它们越来越主张,在联合国活动中,应把重点放在防止冲突上,这是本组织存在的根本理由。

48. 国内武装冲突的数量,它们造成的经济和社会破坏以及它们带来的难民的大量增加,这一切都使人得出这一结论,即处理这些冲突的传统做法不成功。如果国际社会要学会如何防止战争,那就需要有一种新的战略眼光。特别是,会员国强调解决冲突的根源也同样重要,特别在社会经济发展方面。”

49. 然而，尽管联合国在防止冲突的任务和专门知识方面都有很大潜力，但仍多少不适应这项任务。普遍认为防止、管理或解决冲突需要处于冲突局势中的国民自己作为掌舵者，指引和平进展前进，并同当地争端各方一起工作以实现和解。外界各方，包括联合国，可以提供支助以推动谋求和平，但和平不能由外部强加。

50. 从近来经历中吸取的另一项经验教训是在部署的政治目标明确并得到有关各方接受的情况下，在维持和平行动中就比较容易保持自主、公正和中立，例如在柬埔寨、莫桑比克或传统的“双方同意的”维持和平。当政治目标不明确，维持和平行动是在冲突激烈时进行的，如索马里或前南斯拉夫，这时在政治、军事和人道主义的组成部分之间就可能并一定会出现紧张关系。

51. 至于联合国行动中的人道主义组成部分，看来不管是那种类型的行动，人道主义组织都必须保持它们任务的严格非政治、中立和公正的性质。”特别是“第二代”的行动表明政治和人道主义活动之间的关系是极为复杂的。政治目标同人道主义目标并不总是一致的，有时甚至会互相抵触，政治和军事手段也并不总是符合人道主义基本原则。实现政治目标可能需要对一方或另一方使用武力，而人道主义行动的前提则是公正和中立原则。公正意味着对冲突的所有各方的受害者都提供帮助。中立不仅意味着公平，还意味着不涉及政治目标和政治考虑。提供人道主义援助不应该也不得同政治谈判取得进展或同其他政治目标联系在一起。

52. 按照第七章使用武力的行动，可能破坏人道主义行动的中立公正的形象，因为从定义来说，武力必然是针对着一方或几方的。当联合国决定对冲突一方使用军事力量时，人道主义组织如果要有效地履行其任务，就必须尽可能地使自己同它保持距离。

53. 另一个重要的经验教训是短期人道主义援助决不能取代长期的发展支助。冲突活动范围的扩大，以及处理冲突的传统做法的缺点使我们看到了联合国系统的

很多毛病。最严重的是本组织各机构间的协调不够，以及它无力严格、协调、透明、一贯和始终如一地处理与和平和发展有关的问题。“简而言之，大厦的政治部门同经济部门彼此很少对话；调解人员同经济学家讲的不是同一种语言，因此难于交流”。<sup>33</sup>

54. 上面第 38 段提到的萨尔瓦多的例子表明国际社会机构处理正在摆脱内战或国内尖锐危机的各国的复杂情况时的基本缺点。要接受的教训是，联合国在从事预防性外交或建立和平行动时，应该同发展机构磋商。发展机构在打算从事解决冲突根源的活动时，也应对联合国采取同样做法。最重要的是应综合地来进行和平解决过程与发展的过程。

55. 由于每一项冲突都是独特的，因此不可能规定处理它们的标准方法。对每一个冲突都需要有一个根据对冲突局势的客观评审提出的战略概念。在处理冲突时碰到的问题具有相当大的规模和复杂性，因此唯一现实的做法是国际社会各方面（非政府组织、当地的调解者、国际组织、学者和政府）**协同行动**以及国际社会的各部分的合作以便最大限度地发挥出它们各自力量的影响。<sup>34</sup>

56. 最后，防止冲突的主要原则之一是尽可能在最基层一级处理冲突以防止出现反复的升级。在前期而不是在后期就对付对人的安全的威胁，那样花费会少些，也更合乎人道，宜早勿宜晚。

“事实是，就联合国而论，有效的预防性外交仍处于襁褓之中”<sup>35</sup>。

丹尼尔·施皮格尔

## 二、联合国的预防性外交：过去的尝试 和现在的问题

### A. 概述

57. 《宪章》中规定的联合国的四大宗旨首先就是维持国际及安全。题为“争端之和平解决”的第六章第三十三条第一项规定“任何争端之当事国，于争端之继续存在足以危及国际和平与安全之维持时，应尽先以谈判、调查、调停、和解、公断、司法解决、区域机关或区域办法之利用，或各该国自行选择之其他和平方法，求得解决”。经过调整和认真考虑过的做法可以防止冲突升级以免达到非采取侵入行动不可的地步。

58. 《宪章》还制订了和平解决国际争端的框架，即通过“有效集体办法，以防止且消除对于和平之威胁，制止侵略行为或其他和平之破坏；并以和平方法且依正义及国际法之原则，调整或解决足以破坏和平之国际争端或情势”。<sup>36</sup>因此，预防性外交在《宪章》中被视为确保国际和平与安全的一种手段。

59. 预防性外交如果远在可能发生武装冲突以前及早进行，就最能取得成功。但不幸的是，在联合国系统中，预防性外交的努力差不多都是进行得太晚，冲突已经大大升级，战争已几乎是不可避免的事。<sup>37</sup>大会认为及时执行预防性外交是在紧张局势造成冲突以前使之缓和的最适宜和有效的途径。<sup>38</sup>

60. 维持和平是联合国活动中最明显的一部分，而直到最近以前，预防性外交则一直是最难以追踪的一部分。不错，预防性外交是政治上非常敏感的领域，往往要

求极其审慎而且保密，因此大多数是在幕后进行。它缺乏维持和平行动那种明显的传媒作用，更不用说大规模的进行战争的强制实施和平的效应了。”因此往往很难确定是预防性外交实际上阻止了局势的恶化，还是没有联合国干预局势就自行缓解。相反，预防性外交的失败倒很容易查出来。

61. 在为响应安全理事会首脑会议要求而编写的前瞻性报告“和平纲领”中，秘书长给预防性外交下的定义是“采取行动，防止两方发生争端，防止现有的争端升级为冲突，并在发生冲突时限制冲突的扩大”。<sup>40</sup>有些分析家认为这个定义未能区分各方之间的争端这样的冲突和武装冲突，大会第47/120号决议也注意到了这个定义。该决议认识到“预防性外交可能需要建立信任、预警、事实调查和其他等措施，其中应酌情包括与会员国的磋商、慎思、保密、客观和透明”。<sup>41</sup>

62. 因此，预防性外交不仅作为一个概念被接受，现在也被承认是一种可能有效的行动手段。然而，凡在需要防止冲突的任何局势中，都应充分利用现有的机制和将建立的机制，以及临时安排。在这样的机制和安排的框架内，应优先重视对协调行动的需要，必须把预防性外交充分纳入联合国系统内。<sup>42</sup>

## B. 主要机构的作用

63. 鉴于联合国介入全世界各项冲突的规模很大，会员国主张联合国主要机构在防止冲突中发挥更大作用。在大会第47/120号决议中它们特别强调“联合国所有机构和机关都需要酌情加紧努力来加强本组织在预防性外交方面的作用”。

64. 在《宪章》第十一、十二、三十五和三十六条中规定了大会在维持国际和平与安全方面的作用和独有权力，包括它“对于足以危及国际和平与安全之情势，得提请安全理事会注意”的作用。<sup>43</sup>然而最近一些会员国考虑到主要在发展中世界继续在发生冲突，要求大会在防止冲突中起更大作用。它们中有的国家怀疑，没有联合国各机构特别是大会的努力，是否可能出现支持预防性外交的国际舆论气氛。大会第四



十九届会议主席在他的闭幕式发言中宣称，“由于其普遍性，大会是进行对话和防止冲突最胜任的联合国机构”。<sup>64</sup>

65. 在第 47/120 号决议第七节（“大会在预防性外交方面的作用”）中，大会强调它“同安全理事会和秘书长在预防性外交方面具有非常重要的作用，必须按照《联合国宪章》并根据各自的职权和责任，同安全理事会和秘书长以密切合作与协调方式进行工作”。<sup>65</sup>在同一份决议里，大会决定探讨途径和手段，以支持秘书长在其报告“和平纲领”中所提出的各项建议，促使会员国按照《联合国宪章》的有关规定利用大会，以便在预先制止或遏制具有潜在危险或可能导致国际摩擦或争端的任何局势方面发挥更大的影响力。

66. 《宪章》第六章（第三十三条）赋予安全理事会在预防性外交事务中负有首要责任。安理会可采取各种防止、管理和解决冲突的主动行动，包括事实调查和观察，实施制裁以及派遣维持和平和强行实施和平的特派团。安理会还能落实秘书长的倡议，特别是批准人数扩大的特派团，其中一些获得从事维持和平行动的单独资金。直到最近，安全理事会在会议和通过的决议方面的工作量已大大增加<sup>66</sup>，因此只能偶尔参与预防性外交活动。在 1994 年内，安理会派出的特派团数目是空前的，都是派往非洲：布隆迪（两次）、莫桑比克、卢旺达、索马里和西撒哈拉。这些特派团突出表明安理会可以在预防性外交中起到积极得多的作用。它们也使得可以在总部和现场同秘书处为此目的建立起一种新型的合作伙伴关系。

67. 安全理事会特派团只不过是它更积极从事预防性外交的手段之一。另一种可能是成立有关防止冲突的委员会或特设工作组。该实体可同秘书长和政务部就预防性外交问题保持经常性接触，审议秘书长有关预防性行动的建议。在这方面，需要提及的是，大会鼓励“秘书长和安全理事会在早期阶段进行密切和持续的协商，以便按个别情况，拟订和平解决具体争端的适当战略，其中包括联合国系统其他机关、组织和机构以及斟酌情况包括区域安排和组织的参与。”<sup>67</sup>

68. 1995年5月中旬，秘书长提请维和行动部和政务部的首脑们注意他希望今后提交安理会的有关维持和平和建立和平的所有报告不仅要包括这些活动，也要包括联合国系统在有关国家和领土从事的全部经济与社会活动。秘书长强调他希望这部分报告有统计资料，并列入报告所涉期间有关组织对每项活动的大体开支。

69. 第116段中提到的开发计划署署长参加联合国行动高级特别工作队的会议，有助于实现秘书长的愿望。开发计划署署长受秘书长委托在加强驻地协调专员制度，负责保证有关驻地协调专员提供联合国在社会经济部门活动的资料以便列入秘书长提交安全理事会的报告中。这说明为了改进整个联合国系统，把本系统的主要政治、社会和经济部门有计划地联合在一起以便建立和实施全面防止战略所起的协同作用。

70. 检查专员赞赏秘书长的上述倡议，认为这会使安全理事会对本组织有关冲突的活动获得一个全面了解。它也证明了秘书长为增强秘书处同安全理事会之间的关系而作的努力。

71. 人们普遍认为应恢复**经社理事会**的作用。经社理事会可以成为一个讲坛，真正审查整个系统的政策连贯性，确保各基金、各方案和各机构的实务工作配合默契，并认为，总部各部门的政治咨询责任补充并支助这些机构的活动，一方面把政府间落实联合国主要会议的**行动纲领**的工作同国内实施会议目标联系在一起，另一方面又把救济同发展联系在一起。虽然大会没有宣称过经社理事会对预防性行动可能负的责任，它在这方面的确应起作用。在这方面，有些会员国建议探索建立一种机制，使经社理事会可以同安全理事会一起工作，以便更好地在冲突爆发前查明和处理经济和社会紧张局势。在1992年有关本组织工作的报告里，秘书长建议安全理事会“根据《宪章》第六十五条的规定”邀请经社理事会“就如果不减轻就会威胁国际和平与安全的事态发展提出报告”。

72. 有些会员国认为，经社理事会不仅应协助安全理事会、大会和秘书长更好

地预见到可能产生冲突的问题，而且还应制订解决它们的社会与经济原因的战略。

73. 检查专员认为，在大会审议经社理事会对提高危机可能产生的经济和社会问题的预见性可能作出的贡献以前，可采取一些临时性措施以保证经社理事会更多地参与防止冲突。检查专员认为，这些措施可包括成立由安全理事会和经社理事会成员组成的一个特级工作组或小规模委员会，以便于统一处理潜在的危机。

74. **国际法院**也能在防止冲突方面发挥作用。必须提到，和平解决国际冲突的国际法律机构已存在了几十年，但主要由于各国不愿意“把它们主权事务的管辖权交给一个国际法庭，因此对这些机构始终利用不足。然而，匈牙利和斯洛伐克最近同意国际法院对 Gabčíkovo—Nagymaros 水电站工程的案情实质的裁决就是一个可能有意义的事态发展。在“和平纲领”中，秘书长呼吁在和平解决争端方面更加借重国际法院，包括所谓的分庭审理或由法院进行非正式调解。在这方面，应提到在 1994—1995 年间，国际法院已受理了 13 桩案件。

### C. 秘书长的作用

75. 除第九十九条外，《宪章》中不再提及**秘书长**在预防性外交中的作用。正如上述第 66 段提到的，《宪章》赋予安全理事会在这方面负首要责任。然而，直到最近，预防性外交的职能一直主要由历任秘书长通过他们的斡旋工作团行使的。历届秘书长都对预防性外交作出过重大贡献，而多少使安全理事会在这方面的作用黯然失色。如果这些斡旋努力得到接受，它们就可成为预防领域的一个重要内容。据认为秘书长的这一调解作用应作为一种预防机制得到充分承认。还应考虑在一份联合国大会的决议中给这一作用下个明确定义的可能性，并要特别提到它的预防方面，把它同用于最终政治解决冲突局势的调解努力区分开来。<sup>50</sup>

76. 随着对秘书长的要求日益增多以及联合国议程上的冲突数目激增，要指望秘书长在履行需要他完成的其他许多职能和责任的同时，亲自对正在出现的所有局

势提供斡旋与调停是越来越不现实了。在1990-1991两年期内，在秘书长的斡旋下共派出11个特设工作团，而1994年则增至18个。

77. 因此，一段时间来出于需要，秘书长开始指定高级工作人员或外交家作为特别代表私人代表或使节，协助查明特殊的局势和提供斡旋与调解。在过去，这些任命一般都是临时性的，人员选择通常局限于极少数信得过的人。然而，随着维持和平及有关任务的急剧增加，对这些官员的需求量也大大增长了。

78. 在他向第四十九届会议作的报告中，秘书长通报大会，到1994年10月31日，一共派出了44位特别代表和特使。其中23位进行维持和平使命（8位为副秘书长级，15位为助理秘书长级）；16位任命为协助秘书长进行斡旋及有关职能（12位为副秘书长级，三位为助理秘书长级，一位为D-2职等）；还有5个专门高级职位，包括秘书长的特别顾问（四个为副秘书长级，一个为D-2职等）。他还告知大会上上述职位的职能、职衔、经费来源类型以及任职者合同类型。<sup>51</sup>同时，在他1995年2月22日的声明中，安全理事会主席鼓励尚未这样做的会员国把可能被考虑担任秘书长特别使节或特别代表的人士的名单以及对由这些人率领的工作团可能有用的其他人力及物力资源一并通知秘书长。<sup>52</sup>

79. 由于缺乏早期防止冲突的系统和制度化做法，使得行使预防性外交职能更加困难。直到最近，秘书处仍无机构协助会员国执行《宪章》第六章规定的义务。也可能正是由于缺少这样的机构，使得秘书长没有更主动地借助《宪章》第九十九条赋予他的权力来提请安全理事会注意他认为可能会威胁国际和平与安全的任何问题。

#### **D. 目前秘书处进行预防性外交的能力**

80. 根据1992-1997中期计划主要方案1“维持和平和安全、裁军与非殖民化”的方案1，预防性外交同斡旋、建立和平、维持和平、研究、收集和分析资料一起进行。除维持和平活动外，这些活动都是从方案预算第2款下拨款并由政治事务部

实施。次级方案1（斡旋、预防性外交和建立和平）的活动被列为重要优先活动。

81. 该次级方案的主要法律依据是《联合国宪章》，包括它的第九十九条。活动也是由安全理事会的决议授权的，如1967年11月22日的第242(1967)号决议和1990年12月20日的第681(1990)号决议，和大会授权的，它最新的决议之一是1992年12月18日的第47/120A号决议和1993年9月20日的第47/120B号决议。

#### (a) 政务部的建立和改组

82. 预防性行动的首要责任由政务部承担。人们会忆及秘书长在1992年3月建立了政务部。推动作出这一决定的是1992年1月31日国家和政府首脑会议上通过的安全理事会主席声明(S/23500)，<sup>11</sup>并旨在提高本组织的能力，以提供斡旋、进行预防性外交和建立和平，收集和分析有关材料来提高有关政府间机构对迫在眉睫的危机的警觉，并实施大会、安全理事会和其他主管机构决定的任务。

83. 最初领导该部的是两位副秘书长，各自拥有地域界限分明的责任和职能<sup>12</sup>并包容了下列以前各部或厅的大部分、有的还是其全部的活动：政治及大会事务及秘书处服务厅；研究和资料收集厅；政治和安全理事会事务部；特别政治问题、区域合作、非殖民化和托管部以及裁军事务部。

84. 1993年3月，采取了改组政治事务部第一部分的步骤，以加强它在预防性外交和建立和平方面的能力，这些是它工作的主要重点。这个决定反映了“和平纲领”中概述的维持国际和平与安全的做法，<sup>13</sup>以及联合国主要机关就此通过的决定，主要是1992年12月18日大会第47/120A号决议和安全理事会主席的一系列声明(S/24728、S/24872、S/25036、S/25184、S/25344、S/25493和S/25696)。

85. 1994年3月，该部合并在一个副秘书长的领导下，由两个具有明确划分的职能和地域责任的助理秘书长协助：一个助理秘书长负责与大会、其附属机关有关的

活动及南北美洲、东亚和欧洲的预防性外交和建立和平方面的活动,另一个助理秘书长负责安全理事会和非洲及西亚的预防性外交和建立和平活动。

## (b) 政务部当前的任务

86. 给改组后的政务部制订的任务是对秘书长根据《宪章》行使其有关维持国际和平与安全的全球责任对他提供有关所有政治问题的建议和支助。换句话说,顾名思义,政务部应成为向秘书长提供政治咨询的主要来源。至于预防性外交和有关活动,政务部的任务为:(a)监测、分析、评估全世界的政治发展情况;(b)查明联合国能对控制和解决它们发挥有益作用的潜在和现实冲突;(c)向秘书长提出在这种情况下采取的适当行动的建议和执行经核准的政策;(d)协助秘书长进行由他决定和/或大会和安全理事会授权的政治活动;(e)提供秘书长简介情况材料并支助处理他同会员国的关系的政治方面。

87. 预防性外交职能,包括监测和维持与区域和分区组织的密切合作,由政务部的六个区域司履行。但是,由于预防性外交是同建立和平一起提及的,因此很难确定预防性外交在政务部进行方案中所占的份量。秘书长在关于本组织工作的报告中明确指出该部“在预防性领域的作用是查明所需采取的行动,交给专门负责的部或其他有关机构去执行。在建立和平方面,其作用则一般包括执行在内。”<sup>56</sup>

(c) 政务部的资源

表 1  
预防性外交和建立和平  
(预算拨款以千美元计)

	1992 - 1993 支出	1994 - 1995 经费	1996 - 1997 估计数
预防性外交和建立和平	5573.4	8357.3	17.390
研究和收集资料	676.4	1070.2	
斡旋 (预防性外交和建立和平)	167.3	971.1	
共计	6417.1	10398.6	17.390

资料来源：1996 - 1997 两年期方案概算 (A/50/6 (第 2 款), 1995 年 5 月 12 日)。

表 2  
预防性外交和建立和平  
(人力资源)

	1992 - 1993	1994 - 1995	1996 - 1997
专业人员及以上职类			
D-2	4	4	6
D-1	4	4	7
P-5	6	8	15 (2)
P-4/3	6	14	26 (1)
P-2/1	8	2	5
共计	28	32	59 (3)
一般事务人员职类			
特等	-	-	
其他各等	12	14	32
共计	12	14	32
总计	40	46	91 (3)

注：括号内数字为临时职位

88. 表 1 和表 2 反映出用于预防性外交和建立和平的经费逐步在增加。特别是表 1 说明 1994 - 1995 年政务部经常预算的 13.8% 分配给斡旋、预防性外交和建立和平, 1.5% 用于研究和收集资料, 而 1996 - 1997 年, 政务部概算的 29.3% 拨给它有关预防性外交和建立和平的工作方案, 包括收集和分析资料。这一增长是通过在该部



内部重新安排经费取得的，该部 1996 - 1997 年的全部经费预计要减少 2.5%。<sup>87</sup>

89. 然而，应该指出，尽管由于分配的资金最近大大增加，预防性外交和建立和平已成为政务部工作方案中最重要的部分，其次是裁军（占 23.3%）。本组织只把它的经常预算的 0.65% 用在预防性外交和建立和平上。同目前分别用在维持和平行动和人道主义援助上的 36 亿美元和 40 亿美元相比，拨给预防性外交的经费表明它们在除冲突后缔造和平外联合国旨在处理当前冲突及有关人道主义紧急事项的全面努力中只占微不足道的部分（0.068%）。

90. 尽管预防性外交既重要且花费少收效高，目前分派给与这类外交（连同建立和平）有关任务的只有 32 名专业人员和 14 名一般事务工作人员，“而当前到位的联合国维和人员大约有 6 万名——全世界武装机构人员约有 3000 万人”。<sup>88</sup>检查专员的结论是联合国在预防性外交领域的资金和人员仍然严重不足。联合国必须增强其力量，通过斡旋、调停等方式，提供不张扬和巧妙的第三者援助，以此对其会员国提供有效的解决争端的服务。<sup>89</sup>

#### **(d) 政务部的活动**

91. 自 1994 年 3 月 1 日改组成现在的体制后，政务部一直在大约 30 起争端或冲突中积极从事预防性外交或建立和平活动，并参加了将近 45 起探索性的事实调查及斡旋使命。六个区域司负责给从事预防性外交、建立和平或监督人权的若干特派团提供政治领导，包括在阿富汗、布隆迪、柬埔寨、萨尔瓦多、危地马拉、塞拉利昂和索马里（目前设在内罗毕）的特派团。同样还指导联合国前南斯拉夫国际会议两主席之一和兼职从事建立和平活动的秘书长特使，包括在格鲁吉亚和塔吉克斯坦工作的特使的活动。它们还负责维持和平行动工作中的某些政治方面以及秘书长的若干斡旋使命，包括有关塞浦路斯、东帝汶和缅甸的使命。它们支持副秘书长履行其最后审定提交秘书长的有关维持和平行动的所有报告的职责。该部还编制了一份为期半年的管理计划。它概述了要达到的主要目标以及为实现这些目标将采取的行动。

### (e) 提高政策分析能力的新近措施

92. 检查专员看到,直到最近,政务部的政策分析和预警能力仍有限。有关主管人员忙于应付日常工作,例如编写情况简介,起草记者招待会声明和向安全理事会的报告等。为了提高政务部有关预防性外交的政策分析能力,1995年3月成立政策分析组。该组成员由六个区域司的每一个、裁军事务中心和被指定履行政策分析员职能的选举援助司的官员组成。

93. 该组的首要职能为查明联合国对控制与解决其潜在和/或现实冲突显然能起有益作用的局势,并制订供该部高级人员考虑的政策选择方案。政策分析员在其各自的司长监督下进行工作,并与各司的所有有关主管人员密切磋商,后者帮助查明潜在和/或现实冲突局势。每个政策分析员就具体问题向整个组提出建议供其审议和讨论。该组每两周举行一次定期会议。政务部一直主张成立政策分析组,而不是建立一个单独的政策分析股。

94. 在这方面,值得一提的是在负责维和行动部的副秘书长办公室下面也设立了一个政策和分析股。根据本组织手册,该股的任务虽然仅限于有维持和平活动的那些情况,但却提供对正在出现的政策问题的深入研究与分析,并收集政府间、区域和非政府组织以及研究机构从事的有关活动的资料,并协助和协调该部其他股制订政策和程序。该股还负责为维持和平行动特别委员会及其技术与实质性服务编写会前文件,并在大会特别政治委员会开会期间以及为其他各政府间特设委员会就有关维持和平问题提供有关服务。<sup>60</sup>

95. 最后,不妨提一下,这些年来,尽管《宪章》中规定了它的重要性,预防性外交并未在联合国活动中占有突出地位,就象有些分析家说的,它仍然多少像个刚刚才从一场沉睡中醒来的“睡美人”。尽管安全理事会首脑会议做了强调,秘书长为通过成立和改组政务部以扩大这种职能而采取了切实措施,但它仍不足以应付在冲

突发生前即使其消散的挑战。上文第 89 段所说用于预防性外交的全部资金微不足道，政务部工作人员的数目又太少，无法提供必要服务，而且其中大部分只用部分时间从事预防性外交工作。

96. 扩大联合国预防性外交活动的第二个困难在于难于获得现有资料，这一部分是由于缺乏资金和政务部的分析能力不足。政策分析组的建立就是为了弥补这一缺陷。不过，同上述的那些挑战比起来，这算不了什么严重挑战。此外，司里的分析员尚未有供他们利用的必要的电子技术手段来协助他们进行分析。按照政务部的计划，将要求他们在一个特定时期内集中在两三个在他或她以及司长和助理秘书长认为是该司管辖领域中最严重的情况或最有可能由联合国采取有效行动的情况上。

97. 第三个问题是必须提高该部工作人员的专业能力。事实上，在 1994 年间，已实施了若干培训方案（高级管理发展方案，中级发展方案，信息技术培训，起草及政治分析讲习班）。然而，仍需编写方法学材料，防止/解决冲突手册、包括进行事实调查任务等。

98. 此外，看来还有一个从秘书长办公室对政务部为秘书长编写的情況简介和其他材料的反馈问题。虽然从表面上看来，它似乎是个管理技术问题，但反馈不够可能会影响该部的效率和实务工作。

“和平需要用一系列行动和时间  
来全面争取”

(B. 布特罗斯-加利)”。

### 三、实现全面防止冲突

#### A. 全面防止冲突的概念及其要素

99. 自冷战结束以来国内暴力冲突的破坏性影响的加剧，最近在前南斯拉夫、索马里和其他国家所表明维持和平行动的局限性，以及冲突后缔造和平和冲突后形势下人道主义援助所付出的巨大代价越来越说明必须有一个冲突预防办法。最近的冲突使人一清二楚地看到，当今世界各国要获得它们寻求的安全，就必须在冲突爆发前、国家解体前、大量人群随着暴力发生纷纷越境逃亡前采取行动。安全危机的最佳解决办法是消除或减缓引起人民、团体和政府诉诸暴力的因素。一旦爆发暴力行为，国际社会的行动能力是有限的。

100. 而且，强调采取预先和预防性措施及一致行动，特别在冲突前缔造和平和建立和平中采取这种行动，这将避免必须诉诸复杂而需要大量资源的维持和平和冲突后缔造和平的行动，而会员国认为难以为这些行动筹资。防止冲突比进行重大政治军事努力来解决冲突，不仅更加节省经费而且更为明智，更为人道。确实，例如，有关排雷和短期恢复（修理道路、桥梁和学校，改善保健服务，恢复农业生产）的费用就能够省下来。

101. 大会在其第 47/120 号决议中强调“必须以整体的方式看待国际和平与安全，本组织建立和平、正义、稳定和安全的努力不但应包括军事事务，也应通过其各机构在各自的职权范围内，包括有关的政治、经济、社会、人道主义、环境和发展方面。”<sup>62</sup>确实，需要的是一个全面的预防性战略。它必须首先集中力量于引起冲突的政治、社会、经济和环境的基本原因。从长远来看，缓解引起冲突的原因是防止冲突的

最有效方法。关于这一点，也许应补充说区别和平与安全和发展往往是一场无结果的辩论，人们试图弃一取一。然而，国际和平——更不用说国内和平——的任何可行的现代概念必须承认二者是不可分离（密不可分）地相互联系在一起。

102. 然而，调解人和经济学家并不天然结合，关于这些学科之间的关系也几乎没有产生理论思想。在这方面，行动是脱节的并大多是对特定形势或问题采取临时性的应对措施。不存在对待具体国家问题的全球战略，以统一和连贯的方式对包括许多不同有关方在内的所有变量加以考虑，把主要有关发展的问题与主要有关和平巩固的问题联系起来。而且，不明确应由哪里来负责制定这样一个全球战略。<sup>63</sup>

103. 当今的政治和经济现实需要秘书长在其“和平纲领”中所提及的“**维护人类安全的统一办法**”<sup>64</sup>。根据这样一个办法，人道主义、政治、军事和社会经济问题应结合起来处理而不是象过去常常发生的情况那样割裂开来处理。<sup>65</sup>只有统一办法才能够避免各机构各自为政又无共同目的地执行特定任务时发生的权限的政治冲突和资源的浪费。冲突前缔造和平的统一办法也许是消除冲突根源从而避免大规模危机或暴力发生的唯一可行方法。联合国需要更加专心于冲突前缔造和平的多学科方面，这要求对有关的所有参与机构的关系和相对优势进行较大的重新考虑并在分析和业务上重新界定。

104. 只有通过统一办法才能加强对付和平与安全威胁的共同能力。因此，防止冲突的统一办法不仅需要整个联合国系统而且需要整个国际社会的参与。

105. 所以，检查专员认为联合国需要**一项全面防止冲突战略**，它应由下列主要内容组成：(a) 作为特定和明确界定的次级方案的预防性外交和 (b) 在冲突前形势下处理引起冲突根源的冲突前缔造和平或活动。这两种活动都以统一步调进行。为了采取真正的统一办法，首先务必架设联合国秘书处的政治和经济部门——包括各经济委员会——之间的内部桥梁。这一共同办法一旦形成，联合国便应更加密切地与其所有方案和机构，特别是与布雷顿森林机构和区域开发银行一起合作，从而使其能够

借助所有和平与安全事务方面的人力和财政资源。<sup>66</sup>

106. 这一战略的实施意味着,首先,要有结构适当的防止冲突机制,配以作为防止冲突职能的管理工具的适当预警系统,其次,所有参与方(政府、联合国系统各组织、多边金融机构、区域组织、非政府组织、研究与学术机构等)积极参与一致行动。

## B. 提高联合国开展预防性外交的能力

107. 前面各章清楚地表明,为了实现国际和平与安全,联合国运用了现有的一切手段:预防性外交和建立和平、维持和平、缔造和平和强制实施和平。各章还反映出日益形成的一致意见认为,能够并且应该做更多的工作,通过更加重视预防性外交来防止争端升级为武装冲突。普遍的认识是冲突的解决需要耐心的外交和建立允许建立信任和就长期存在的分歧通过谈判解决问题的政治进程。

108. 预防性外交的一个公认的基本原则是尊重各国主权、领土完整和政治独立的原则。预防性行动可以采取许多形式,包括联合国秘书长的斡旋、派遣特使、高级政治人物之间的直接接触、预防性外交和建立和平的小型外地特派团(或甚至军事或民警部队的预防性部署)。预防性外交的有利条件之一是政治成分占支配地位,政治必须坚持其中心地位,甚至当有必要诉诸其他手段时也是如此。从本质上讲,它是一种非侵入和非强制性手段。

109. 如上所述,预防性外交在联合国用于对付目前冲突的资源总量中所占的份额微不足道。本来不可能指望其专业工作人员仅部分参与预防性外交的现有的政务部能确保扩大预防性外交服务。

110. 提高联合国预防性外交的最有希望的办法之一是以加强本组织向其成员提供争端解决服务的能力,同时通过斡旋和调解提供巧妙的第三方援助。这包括在联

联合国根据《宪章》第七章进行干预或采取强制措施前，不遗余力地鼓励促进和平解决冲突的国内努力。<sup>67</sup>

111. 为了能够完成这一职能，对于联合国来说重要的是要清楚而准确地了解它打算卷入或干预的任何形势的复杂性。需要分析能力，以便客观地查明冲突的根源，以及每一冲突中的当事方及其实际的纲领。例如，通常称之为“民族”冲突的一场冲突在许多场合不能说明其真正原因。按照安全理事会一名成员的观察，此种称谓通常是因政治上方面，懒得思考或出于接受一种形势难以解决的动机。

112. 检查专员相信，如果给以适当的资源和发展，政务部是大有希望加强秘书处开展预防性外交能力的。

#### (a) 完善结构/防止冲突股

113. 因此，检查专员建议不仅要更加高度重视预防性外交，而且应特别通过从不那么优先的领域抽出资源，为这一职能拨给政务部更多的资源。一旦该部资源增加和通过重新调配参加政务部内外有关活动的人员，并且如有必要通过征聘有防止冲突和解决冲突方面知识和经验的人员，使人员得到扩充，秘书长应对该部进行必要的结构完善工作。检查专员的意见是，作为一种选择，完善结构应包括建立特定的防止冲突股。如此，政务部在预防性外交方面得到加强的主要职能是：

- (a) 通过整理内部和外部信息，对可能恶化为冲突的形势进行着重于行动的分析；
- (b) 向秘书长建议采取适当行动的建议，其目的是简便交流（沟通）渠道，以利及早采取行动；
- (c) 协助秘书长开展由他决定和/或由安全理事会授权的预防性外交行动（诸

如事实调查、调解和斡旋使命)；

(d) 向安全理事会提供预防性外交问题的秘书处服务；

以及

(e) 必要时，作为小型外地特派团的“核心”。

114. 检查专员相信将加强的重点放在预防性外交上的结构完善（包括建立冲突预防股的选择）将是提高联合国防止冲突职能的主要步骤之一。

#### (b) 区域防止冲突小组

115. 作为上述（第 113—114 段）将要采取的措施的补充，如果必要和可行，可以考虑在联合国区域中心（区域委员会所在地）建立预防性外交小组，这些小组将评价可能恶化为冲突的形势的演变并向或通过政务部建议采取适当措施。它们将在必要时按照联合国总部的指示采取适当行动，包括与有关各国政府、政党、派别和集团建立联系以便消除或阻止冲突。协助这些小组的必要时应有秘书长特别代表（政治事务）和在各区域各国工作（驻派）的联合国驻地协调专员（经济、社会和人道主义事务）。还可设想区域/分区组织、区域委员会和联合国其他办事处以及非政府组织代表参与这些小组工作的可能性。

#### (c) 防止冲突特别工作队

116. 秘书长建立了包括人道部、政务部、维持和平行动部加上秘书长特别顾问和法律顾问及主管行政和管理事务部副秘书长在内的联合国行动高级特别工作队。开发计划署署长自 1995 年初也参加进来。然而，就防止冲突而言，这类情况是前所未有的。检查专员认为还可根据政务部提出的建议建立这样一个特别工作队，以促进



一项联合国协调和多功能的防止冲突办法。除政务部以外,这样一个特别工作队应特别由人道部、维和行动部、行管部、支助及管理部、经社分析部、政策协调部、开发计划署、难民专员办事处和人权高级专员/人权中心组成。

#### (d) 高级人员小分队

117. 主管防止冲突的秘书长特别代表和特使的工作的重要性无论怎样强调都不为过。因此,安全理事会成员已提出设法解决扩大此类高级人员“小分队”的问题是不奇怪的。一些会员国已向秘书长提供其人选名单并提出资助他们的服务。检查专员认为这是一个良好的开端,将促进实施积极的预防性外交的另一个重要方面,即建立小型外地特派团。

### C. 预警和防止冲突

#### (a) 预警及其目的

118. 预警作为确定很可能引起要求采取预防性行动的冲突形势的因素的一种手段,其重要性已被反复强调。预警是实现预防性外交的重要一步,甚至被视为预防性外交机制的一部分。<sup>66</sup>

119. 对包括人道主义灾难在内的潜在危机的预警是成功的预防性行动的关键手段。大会一些决议强调联合国应及时对付对和平的潜在和/或实际威胁。这需要可靠和组织周密的收集和分析资料系统,向国际社会发出“预警”。<sup>67</sup>

120. 应改进联合国在早期阶段察觉正在形成的危机的能力,即其所谓的“预警能力”。能及时获取信息对预先计划是必不可少的。根据“预警”,联合国必须制定计划以对付正在形成的危机。

121. 往往并不缺乏关于此类危机的信息,但是,由于不同的和有时复杂的冲突根源,有必要开辟所有现有的资料来源,并使所有那些能对阻止危机爆发为公开冲突起积极作用的有关各方系统地分享此类信息。信息往往是分散的,需要更好地协调现有信息,包括来自联合国专门机构、区域组织的信息,并以更加系统的方式进行。

122. 秘书长在其“和平纲领”中还提到联合国已在建立关于环境威胁、核事故风险、自然灾害、大批人口流徙、饥荒威胁和疾病传播的预警系统。来自这些机制的信息可与政治指示数结合起来,以评价是否存在对和平的威胁并分析联合国可采取何种行动来将其减缓。这样一个进程需要与各个专门机构和联合国机关并与其他区域安排和组织一起继续密切合作。

123. 显然有需要对联合国系统的不同机构——视情况可包括区域组织——的努力加以统筹安排,以便在早期阶段查明可能引起冲突的形势和采取防止此类冲突的必要措施。在这方面,应考虑建立数据库。<sup>70</sup>

124. 预警应被视为着重于行动的有用的管理手段(虽然需要进行广泛的研究工作)并被视为对发展中形势的逐步了解过程。预警组成部分应成为预警、备灾、行动和行动后评价的管理周期的一部分。所有这些过程应以系统方式处理。

125. 预警是一个警戒职能,它不仅是一项预报或预测工作。警报应查明风险并对发展中的形势提供可能的设想。由于每个事件和发展中形势都事出有因,预警活动将有必要触及“根源”。

126. 预警作为一项职能虽然是支持性的,但却不能孤立地看。“如试图不将预警问题置于联合国更广泛的政策和战略范围中处理,就会产生问题。此外,不将预警活动放在联合国重大战略范围内考虑,会导致预警和预防性系统运作的困难或混乱”。<sup>71</sup>

## (b) 从试验项目到正式系统

127. 在联合国秘书处内首次尝试建立预警机制是1987年,当时建立了研究和资料收集厅(研究资料收集厅)。尽管这是一个可喜的开端,但一些问题,包括缺乏适当的基础设施和人事问题,意味着研究资料收集厅不能很好运作,因此被撤销了。

128. 联检组最近的报告“联合国系统参与提供和协调人道主义援助”<sup>72</sup>详细分析了联合国系统在各别组织一级和在机构间一级建立的不同预警机制的情况所述机制中最巩固的系统之一无疑是由人道部管理的人道主义预警系统,它是由一个会员国资助的一个预算外项目。人道主义预警系统的目标是为查明涉及人道主义问题的潜在危机,汇集来自联合国机构及其外地办事处、会员国、非政府组织和传播媒介的资料。至今,已开发了以时间序列数据为基础的原型数据库。

129. 该系统一完成即将产生:(a)每周一般性报告,概述一定关注程度的所有国家的形势;(b)预警信号,监测和查明值得更高程度关注的形势;(c)包含外地办事处的新资料以及系统指示数变化的后续报告;(d)由包括目前评价和趋势的一整套指示数资料组成的国家概况,及特派团和方案规划以及报告和情况简介能够使用的详细地图。

130. 在了解了人道主义预警系统后,检查专员认为其范围远远超出仅仅支持人道主义援助方案;最终,它也许会成为支持联合国防止冲突职能的统一预警系统的核心。因此,照检查专员看来,将人道主义预警系统设在政务部,作为防止冲突活动的“分析支持和评价系统”更为有利。

131. 同时,为了促进着重于行动的统一分析,通过联合国业务机构(如开发计划署、难民专员办事处、儿童基金会)的外地办事处以及通过新闻中心和联合国各部/厅(人道部、政务部、维和行动部、人权高级专员/人权中心)的外地特派团向总部报告国别形势(潜在的/迫在眉睫的问题)应经常化,这些报告连同有关的分析,应

系统地提供政务部。在这方面，应更有效地利用联合国驻地协调专员系统。

132. 应提到的是，联合国驻地协调专员在国别一级被要求行使对联合国系统组织和机构代表的小组领导。通常在国别一级代表秘书长的联合国驻地协调专员监督机构间协调，并且还要求联合国协调专员必须注重各别组织按照其各自授权所提供的联合国援助的社会和经济方面，向开发计划署署长例行报告不利影响或很可能影响发展的业务活动的状况。这些报告力求揭示发展的失败，可提供存在于复杂的紧急情况核心的早期地方一级的指示数。

133. 如形势需要，联合国驻地协调专员还将确保向联合国系统提供来自一切驻在国的联合国来源的有关资料。随之，可望联合国系统保持定期向联合国驻地协调专员输送资料，通知他/她通过其他来源得到的预警信号。通过与联合国组织和机构共享定期资料，保持对国别形势的例行监测，是联合国驻地协调专员的任务。

134. 与报告有关的是，要有带可兼容的硬件和软件的联机计算机设施以及利用标准格式，这对加速必要的处理工作是极重要的。而且，重要的是各部/机构要密切协调与合作，并通过持续监测在实地一级提出关于特定地点形势的初步判断。

135. 检查专员还认为应请会员国、联合国、专门机构、区域组织、非政府组织以及如学术与研究机构等其他来源向政务部提供有关资料和分析。应更好利用现有预警，并进一步发展预警能力。在这方面，哈里法克斯首脑会议的与会者说：“为帮助防止和减缓正形成的危机，包括人权和难民方面的危机，我们将请联合国秘书长探索改善灾害和有关冲突预警资料的分析 and 利用的手段，特别通过人权事务高级专员和难民事务高级专员”。<sup>73</sup>

136. 顺便说一句，检查专员认识到建立正式预警系统所涉及的困难。其一是必要的资源一定得有着落，其二是一些会员国对于在联合国秘书处内建立正式预警能力肯定有所保留。照检查专员看来，后来可通过确保不损害其保密性的系统的透明度

来加以克服。

137. 检查专员回顾说预警是一个要素,预警系统只是预防性外交的管理手段。因此,大会在其第 47/120 号决议中认识到的“酌情包括保密和透明”这一要求一般适用于预防性外交,特别适用于预警。

### (c) 从预警到及早行动

138. 检查专员希望强调“预警”本身不是目标,而是防止冲突的管理工具。换言之,除非随后产生及早行动,否则加强预警系统没有任何意义。在这方面的最大挑战确实是保证预警向及早行动的转变。检查专员经过考虑的意见是进行预防性外交和预警工作基本上是一个政治意愿的问题。

139. 波斯尼亚、索马里和卢旺达的危机都有预警,它们都是准确预言死亡的实例。然而,当冲突逐步升级时,本国机构和国际社会都未能果断采取行动。在卢旺达,反应太晚,国际社会目瞪口呆地目睹了政治冲突恶化为毁灭和种族灭绝的野蛮行为。如此,真正问题不仅仅是预警,而是把对迫在眉睫的危机的认识落实到预防行动上。有关问题是,谁应在其逐步升级的各关键时刻对冲突作出反应?

140. 对这个问题一个答案是“分层反应”的观点。当危机逐步升级时,当地组织首先作出反应,然后是分区和区域组织,最后是国际社会。如国家、非政府组织或区域组织等当地有关方也许能以调解、和解和协助谈判解决小规模危机,特别是当它们受到国际社会较大国家的支持时。局外人可支持在其发展的各阶段终止冲突的干预。只有当危机超出当地、分区和区域机构的应付能力时,国际社会才应考虑干预。最重要的是,要成功对付冲突,就需要在各阶段众多参与机构的密切协调。在这方面,必须提到,就联合国而言,秘书处与政府间机构之间密切的业务合作是极为必要的。

“今天着手发展胜过明天派遣  
部队””<sup>4</sup>

(詹姆斯·古斯塔夫·斯佩思)

#### 四、解决冲突根源

##### A. 冲突根源

141. 经验表明冲突是多种因素的结果。政治、社会、经济和环境变化对人口不同部分产生的不平衡且往往不公平的影响，经常引起暴力冲突。在大多数发展中国家，特别在非洲，国内政治和民间冲突可直接或间接归因于**本国社会经济和文化转变的阵痛**，这些国家在战略政治一级难于驾驭这些转变，因而人们起来推翻这些国家普遍虚弱的统治制度。在某些情况下，其结果是**政府和中央权力机构**的完全或几乎崩溃。在东欧国家，冲突由**体制转变**引起，而长期存在的**民族和宗教紧张关系**又加剧了这种冲突。

142. 一些冲突归根结蒂是**对自然资源的争端**。作为例子，中东和平进程中目前的一些困难，撇开众所周知的历史政治因素不说，起因于关于水资源的战略考虑。邻近国家共有的水资源分享不适当或影响其他国家用水的大型水利工程，可导致争议甚至严重冲突。战争与**饥荒**之间的联系是毋庸置疑的。近几年来每次大的饥荒都发生在战乱地区，这并非巧合。仅在非洲，安哥拉和索马里是包括埃塞俄比亚、莫桑比克、利比里亚和苏丹在内的长长名单中的最后两个国家。作为许多冲突后果的**难民和迁移潮**，也可能是引起收容国国内或收容国和原籍国之间的紧张关系的根源。有时大量人口背井离乡，如在前南斯拉夫，是冲突的真正目的。

143. 冲突与**军费**之间存在牢固的联系。根据上文第12段中提到的开发计划署报告，1993年发展中国家仍然花费了204亿美元从发达国家进口武器（这一数字还不包括用在本国武器生产或从发展中国家进口武器上的钱）。

144. 然而，许多冲突的最根本的根源是**贫困和不发达**，尽管“不是所有的发展失败都制造安全危机”。<sup>75</sup>开发计划署列举的有严重冲突和政治暴力的89个国家中，65个属于发展中世界。处于或接近危机的国家名单正在加长。就此而论，回顾一下当今世界上大约仍有15亿人生活在极度贫困中也许是有用的。比这个数字多一倍人的生活条件是悲惨的。每天大约67,000个婴儿出生在一周收入低于7美元的家庭。经济情况最坏的是称为最不发达国家的47个国家。这些国家人口占世界人口的10%，收入却只占世界的0.1%。二十多年来，它们的人均收入平均一直有下降。目前达到350美元左右。它们在世界贸易中的份额从1980年的0.6%下降到1992年的0.2%。<sup>76</sup>

145. 发展中世界面临的**债务负担**继续上升，现在达到19,000亿美元。例如，撒哈拉以南非洲的债务偿付额大于该地区的保健和教育支出。除非许多发展中国家的债务问题得到解决，否则其经济增长和发展前景仍然不会好。

146. **不平等**现象大大加剧。过去三十年来占世界人口20%的最富有者和最贫困者之间的差距从30倍到60倍翻了一番。<sup>77</sup>

147. 为纠正这一情况，国际和双边援助政策以及一般民间社会的援助政策应旨在削减暴力的这些根源。国际社会在对付危机时，不仅确保不断扩大全球经济总体的潜力，而且确保其自身安全。不那样做或什么都不做，则等同于让第三世界的贫困和不发达以非法侨民、难民、毒品、犯罪等形式向发达国家转移。没有任何国境大到、也没有任何军队强到能够压制人类的生存本能。<sup>78</sup>

## **B. 冲突前缔造和平：需要和手段**

148. 随着世纪之交的临近，许多发展中国家面临的经济、社会、环境和政治危机呈现出史无前例的紧迫性和严重性。由于在许多冲突和紧急情况的背后存在着无

声的不发达危机，人们越来越清楚的是避免冲突的关键既不是紧急救济也不是不定期的政策干预，而是长期、平静的可持续的人的发展过程：这一过程不仅产生经济增长而且公平地分配其利得；生成环境而不是破坏环境；赋予人们权力而不是排斥他们。正是发展把优先权让给穷人、扩大他们的选择和机会并使他们参与作出影响他们生活的决定。<sup>79</sup>

149. 第一次在“和平纲领”中提出的缔造和平的概念后来显得范围狭隘。它不再被视为战争行动后创造和平的努力。现在它具有更加广义的定义：创造条件确保持久和平。然而，人们不得不承认“和平纲领”的中心思想——维护人类安全的统一办法的必要性迄今仍被大大忽视了。

150. 现在越来越意识到对发展中国家的国际援助是争取全球稳定的一笔必不可少的费用。但是“较穷国家不需要更多冷战种类的“外国援助”，但它们确实需要援助，而且需要更多的援助，以确保以人为中心的可持续发展。”<sup>80</sup>这种援助是对未来的至关重要的投资。

151. 在冲突前缔造和平的范围内，联合国应准备在帮助各国在冲突前形势下选择适当的发展战略中起到更加积极和建设性的作用。联合国应增强其分析和业务能力，以帮助这些国家制订从政治和社会经济观点看是设想周密、透明、可靠和可实施的政策。<sup>81</sup>

152. 尽管发展处于国际和平与安全关心的中心地位，但**国际发展支助却处在攻击和威胁下**，这也许是前所未有的。威胁来自许多方面，包括援助疲劳、不相上下的国内优先事项、萧条的经济、以及缺乏公众理解。财政困难迫使许多国家审查其对国际发展援助的承诺。经合组织发展援助现在连续两年下降。<sup>82</sup>

153. 确实，来自发展援助委员会成员的官方发展援助从1992年的608亿美元下降到1993年的560亿美元。一些国家宣布削减预算，放慢拨付承付款项，多边补



充周期进入其两年一次的低谷。此外，一些受援国的条件也阻挠了本来会产生的某些资金流动。<sup>83</sup>现值美元降低8%相当于实值下降6%，使成员国的官方发展援助占其国民生产总值的份额从1992年的0.33%减少到0.30%，创下了二十年来的最低水平纪录。

154. 捐助国对多边机构的捐款从比例上看比其双边方案(下降6%)更为急剧地下降(实际价值13%)，对联合国的发展系统产生了严重影响。确实，虽然一方面对联合国系统援助的需求大量增加，但可用来支助发展合作的活动，特别是技术合作的可规划资金却不断下降。正如秘书长在关于为业务活动筹资的报告(A/48/940)中说，例如，过去20年来向开发计划署提供的核心捐款按实值计算一直没有增加。最近，理事会第90/34号决定呼吁在1992-1996年期间将捐赠给开发计划署的核心资源每年增加8%。虽然这一目标在1992年几乎实现，但以后各年认捐的资源却大量削减。结果是，1992-1996年周期的方案拨款不得不减少30%，从41.63亿美元减至29.72亿美元。<sup>84</sup>

155. 由于开发计划署在预算外筹资中的中心作用，其核心资源下降的不利影响已影响到其业务资源大约40%主要来自开发计划署的专门机构。开发计划署的经费减少，加上国家执行的增加，对其技术合作活动产生了重大的影响，在某些情况下，近年来大约减少了50%。<sup>85</sup>

### C. 联合国：挑战与活动

156. 今天联合国面临的挑战是如何更有效地查明、分析和处理任一国家的冲突形势的根源而又不侵犯其主权。不仅更加需要处理冲突的这些基本(根本)原因，而且由于各种因素在许多情况下相互关联，也更加需要通过确保各种因素之间适当的协调以综合方式加以对待。

157. 经社理事会主席最近说“国际社会对实现国际和平无能为力背后的根本

原因是最近它不能有效地处理导致争斗的社会经济因素。<sup>86</sup>”他认为同等重要的是“国际社会没有制定机制,将现有的关于主要政策的全球一致意见切实落实到减缓社会经济压力的可行的方案上”。<sup>87</sup>事实上,尽管联合国的每一专门机构有新作用要发挥或要使其活动合理化,为其活动重新制订方针,以便将更多的重点放在处理冲突的根源上,“……但在长时期内,也许需要经协调的方案确保消除战争的最初原因……”。<sup>88</sup>

158. 最根本的是,新的发展合作框架必须巩固以人为中心的可持续发展这一形成中的概念。发展思想已从近乎专注重于综合经济状况上的一方位概念发展为人处于其中心的更丰富的多方位概念。过去人不是发展政策,或者甚至不是发展援助的主要目标,这是当今世界陷入如此之多麻烦的一个原因。<sup>89</sup>

159. 秘书长在其《发展纲领建议》中呼吁本组织在**预防性**和**救治性发展**中提供领导。据他看来,有关活动应补充维持和平、难民援助和其他人道主义救济。**救治性发展**正在被认为是旨在医治社会创伤、使难民和国内流离失所者重新融入社会、重建和恢复的行动。因此,它相当于冲突后缔造和平。

160. 另一方面,**预防性发展**被视为对预防性外交的必要补充,因此需要“(在联合国内)建立最优质量的能力,为发展而采取预防性行动,在自然危机和人为危机发生之前,预测危机并加以防范。”在这一努力中,应将努力重点放在各国自己解决国内冲突的能力上。应针对具体部门进行能力建设,包括旨在保护少数民族和少数民族文化的司法和法律结构、机构和文书,以及公共事务广播。

#### D. 联合国系统的防止冲突活动

161. 以下各段介绍的是,由联合国系统各组织和各方案所开展的若干活动,它们可被称为预防性发展活动。

## (a) 联合国的方案

### 贸发会议

162. 在维持政治稳定与经济发展之间关系的大范围内，贸发会议作为担负重大发展使命的一个机构，努力在其任务范围内做出贡献。在开展活动过程中，——这些活动包括为在国家和国际各级采取政策行动而进行的分析和建立共识活动——贸发会议处理了一系列广泛的问题，包括那些由于国家和部门之间日益相互依存而产生的问题，如货币与金融、贸易、商品技术、投资与服务等。贸发会议的活动主要是促进增长与发展，特别是促进发展中国家的增长与发展，它们能够促进社会福利与发展，从而为政治和经济稳定做出贡献。

163. 贸发会议以同样方式所开展活动的第二个方面是对支持新民主制国家和恢复了的民主制国家的要求作出反应。新民主制国家，最恰当不过的例子是中欧和东欧国家，它们的特点不仅是实行民主的政府形式，而且进行意义深远的体制变革，迅速迈向以市场为基础的经济体制和争取更大地融入世界经济。因此，对这类国家提供的支助应不限于在政治上对民主进程的援助，而应包括为应付复杂的经济和与经济有关的体制改革方面的挑战而采取的措施。

164. 贸发会议提供政策咨询并实施各种技术合作项目，这些项目的目的是在诸如贸易政策、服务、保险、关税、海运、限制性商业做法、私有化以及外国直接投资等领域建立新的体制框架。这与秘书处为贸发会议的贸易和发展理事会附属机构的政府间会议编写的分析研究报告以及各国政府本身为交流国内经验而编写的分析研究报告相互补充。

165. 贸发会议在广泛的领域（特别是贸易、债务管理和贸易效率）提供援助，目的是帮助这些国家解决各种具体问题并提高它们的经济竞争力，而不是着重于建立机构，因为多数这类机构已经建立。

## 开发计划署

### (一) 一般方针

166. 由于认识到过去、现在和将来的发展进程均由一个接一个的事件组成的完整链条与现在的发展进程相关联,开发计划署积极实行“预防性发展是预防性外交的必要补充”这一原则。按照开发计划署确保预防性与救治性发展的组织行动纲领和依照1995年核可的理事会关于后续制订方案安排的法规,执行局专门指定了5%的核心资源(每年约5,000万美元)用于在“情况特殊的国家”开展预防性和救治性活动。开发计划署目前正在编写用于危机前、危机中和危机后国家的指定资源的指导方针,特别侧重于对在联合国驻地协调专员系统范围内运作的国内协调机构提供直接支助,加强援助协调工作和国家和国际合作伙伴建立处理危机能力的努力。

167. 开发计划署的活动虽然主要是提供发展援助,但这些活动越来越多地以这样一些行动为基础,它们的目的是通过整个联合国系统在国别一级的协调干预,对所实现的从救济到发展的转变进行协调。作为联合国系统的主要供资和协调机构,开发计划署同经合组织各捐助国和发展中国家政府的核心部门保持密切关系,并负责协助各会员国努力将缔造和平方案纳入其国家发展战略中。

### (二) 开发计划署预防紧急情况战略

168. 在制订对付各种人为的灾害和紧急情况的业务政策的过程中,开发计划署对以下不同情况加以区分,即区别可能造成长期不稳定的贫困、不平等以及环境退化因而必须作为促进可持续的人的发展的更大努力的组成部分加以处理的一般情况,和在短期内可能促成灾害和紧急情况并导致偶发或持久冲突和暴力的具体发展政策或弊病这两种情况。

169. 作为联合国驻地协调专员系统的管理机构和理财机构，开发计划署大力促进国家和总部一级的协调，以期最大限度地支助驻地协调专员提高对整个危机前、危机中和危机后过程的协调能力。为指导驻地协调专员的工作，开发计划署制订了一份组织行动纲领以确保预防性和救治性发展。根据这一纲领，联合国系统国别一级活动的协调职责移交给联合国驻地协调专员，其中包括联合国驻地协调专员、开发计划署国别办事处和开发计划署总部的职责，协调专员将：

- 鼓励各国当局利用国别战略说明和其他方案编制指示，查明本国易受人为灾害伤害的程度并与联合国灾害管理小组——由联合国系统设在该国的所有机构的首脑组成——和各国当局一起进行防灾、减灾及备灾工作；
- 根据政务部、人道部和开发计划署的指导和倡议，并与驻在国的灾害管理小组合作，发展和维持预警系统，该系统将增强政府和国际社会准备作出反应的能力；
- 与人道部和开发计划署合作主办一项灾害管理训练方案并支助政府在建立国家防灾、备灾和减灾能力方面开展的后续活动；
- 在极易受害和有潜在危机的国家，在政务部领导下，配合开展预防性外交，视情况，实施开发计划署和联合国其他机构制订的特别发展项目和方案，并协调旨在阻止迫在眉睫的灾害的各项主动行动；
- 在极可能发生危机和紧急情况的国家，与本国当局充分合作，组织国际上的资源调动，支助联合国各项预防性发展活动。为此应与捐助者进行“特别协商会议”或在开发计划署支助下举行圆桌会议或分别举行政府/捐助者/联合国会议。

170. 开发计划署国别办事处负责在防灾、减灾和灾害管理方面建立国家能力，

它们将：

- 支持并帮助联合国驻地协调专员组织和协调有关防灾、备灾、减灾和调动资源的活动；
- 运用编制国别方案实习和可持续的人的发展办法来处理该国社会政治和经济制度中可能产生的问题并致力于防止和减轻潜在的危机和灾害；
- 协助各国政府制订属于预防性发展类别的方案和项目（良好施政、公务员制度改革、民族和解、政治和经济和平过渡、援助极贫困群体；被逐出家园的人的重新安置和重新融入社会，修复有形基础设施、重建生产系统、土地改革或制订租佃法规、通过社区或地区发展进行恢复等）的个别项目；
- 在调动联合国预防性发展资源方面，向开发计划署提出具有重大特点的可编制方案活动的建议；
- 积极参与国家建立预警系统的工作，参与灾害管理训练方案讲习班及后续工作并利用特别方案资源开展防灾和减灾活动。

171. 在对联合国驻地协调专员及其国别办事处提供政策和业务支助方面，开发计划署总部将：

- 与政务部、维和行动部和人道部密切合作，致力于或得益于联合国各种政治、外交和其他行动，连同特别发展方面的主动行动，应促进防止灾害或紧急情况的发生；
- 进一步发展、巩固和提高开发计划署的能力以帮助处于危机中的国家和社会防止或减少紧急情况的发生并调动资源开展各种预防性发展活动；

- 进一步制订人为灾害社会易受害性概念以及计量受害程度的方法；
- 与人道部合作，进一步制订灾害管理训练方案，特别着重于继续建立国家能力和联合国许多机构的参与；
- 举办预防性和救治性发展的特别讲习班和在职培训并支助开发计划署所有级别工作人员，包括国家工作人员在内的紧急救济行动；
- 使用预警情报和其他信息，预测紧急情况，在复杂的紧急情况和其他危机发生之前派出合格的驻地协调专员并帮助各国别办事处预作准备以便最大程度地应付出现的灾害；及
- 与政策问题协商小组、机构间常设委员会、布雷顿森林机构以及其他发展伙伴合作，编写综合预防性行动指导方针草案供经济及社会理事会（经社理事会）审议。

（三） 业务活动：为失所人士、难民和遣返者而设的发展方案的情况

172. 开发计划署有义务对机构能力进行短期评价和更新现有知识与技能提供经费。针对政府部门、非政府组织、社区领袖和联合国系统人员进行的培训，将着重于发展方面的努力，这方面的努力能够有助于避免冲突、减轻自然灾害、缩短危机时间，并能推动迅速恢复和重建进程，导致可持续的人的发展。

173. 由开发计划署以及一个会员国出资的为失所人士、难民和遣返者而设的发展方案（中美洲为失所人士、难民和遣返者而设的发展方案）是开发计划署在易发生危机或危机后（重建）情况下为实现可持续的人的发展所做努力的一个范例。该方案实际上是经验和知识的源泉，经适当变通后，可适用于世界其他地区解决冲突的根

源。该方案所在当地一级适用的“人的发展”模式，并入了有关人权、更好获得教育和保健服务以及生产制度等方面，从而使该方案成为一种有价值的防止冲突办法。它不仅着眼于引起暴力和冲突的社会经济原因，而且还教育和告诉人们有关他们的权利和解决争端所采用的和平方法。

174. 众所周知，在一些国家，战争和镇压对当地决策机构造成极大破坏作用。在这方面，为失所人士、难民和遣返者而设的发展方案强调设立和加强在社区、小区域、市政和部门各级的参与决策机构。这种办法对于有关社会随后的民主发展是十分宝贵的：它一开始就产生参与机构所需的组织和领导并规划职能结构。

175. 该方案对中美洲地区人权事业的贡献本身证明了它的存在是正确的。在实施该方案的地区，长期遭受镇压和政治分裂使人们内心产生的恐惧，逐渐被适合真正法治状态的信任气氛所取代。但最重要的影响证明是这些社会在对于人权问题上的思想态度发生了全面变化。在许多情况下，该方案的实施打破了交战力量在机构上的垄断并促使全体人民关注和感到需要。

176. 该方案的战略中最成功的方面之一是其考虑到国家和地方特点的综合区域办法。这种办法向难民、遣返者和流离失所者群体定居地区的人口一视同仁地提供了各种参与机会和其他福利。这种不歧视办法有助于推动和解进程。

177. 鉴于该方案的试验和示范性质，以及与该地区大量被逐出家园的人数相比其资源有限，像为失所人士、难民和遣返者而设的发展方案这样一种方案不能指望使所有人都受益。这就理所当然地将方案活动集中在明确规定的地区，但是集中资源的做法有可能更深入地把工作重点放在最急需的群体和个人上，这一事实证明这样做是对的。显然，如果获得更多的人力物力，受益面会更加扩大。这表明对于今后的方案来说，可努力将各方捐助者的捐助合并起来，从而克服试验方案的局限性。



## 环境规划署

178. 环境规划署的一般宗旨是，通过使用非司法办法解决各种环境争端来避免对自然资源得失所系的争夺，如果这些办法是以“公益”概念，即环境是当代人和子孙后代的遗产概念为基础，则更有希望通过协商一致达成一种“双方皆赢”的妥协。为此，环境规划署从事促进就范围广泛的问题达成一致意见。这些问题包括中东和平进程的多边跟踪、各种国际水域的问题——海洋和淡水——以及有关若干与环境规划署密切相关的国际公约和议定书问题。这项工作与环境法和机构方案的工作相互配合，环境法和机构方案在对未来冲突起威慑作用的政府间开展合作，处理编纂协议或使协议正式肯定下来的补充工作因为多数协议载有解决争端和仲裁办法。

179. 环境规划署与人类住区（生境）中心根据“救济到发展一体化”的指导原则联合从事一系列干预行动。这些干预行动多数支助和配合了救济机构（难民专员办事处、粮食计划署、人道部等）在危机局势中开展的活动，当与环境问题有联系时，环境规划署经常应邀查处紧急情况根源。

180. 与上述问题密切相关的是环境规划署对“环境难民”的支助工作，“环境难民”对于国际社会是一个不断扩大和复杂的问题。环境规划署目前对华盛顿气候研究所和牛津格林学院合编的题为“因环境外移：全球范围的紧急危机”的重要报告提供部分经费。环境规划署的荒漠化方案也正在最后审定关于环境难民的一份研究报告，并且环境规划署新闻中心正在编制一份“难民营与环境问题国际资料来源手册”，将于1996年初出版发行。

## 难民专员办事处

181. 传统上，难民专员办事处的活动一直是在相对平静的环境中开展的。由于

国内冲突激增，战区日益增多以及人口流徙不断加剧和国际社会要求在国内解决这些问题的决心大为增强，这种局面现在发生了显著的变化。

182. 难民专员办事处在处理冲突领域采取了一种由三部分组成的战略，即(a)对冲突的预警，(b)维持和平与人道主义行动之间的配合，以及(c)冲突后管理。在本研究报告中，第一方面尤为重要。关于这点，不妨一提的是，由于在前苏联辽阔的领土上潜伏着不稳定因素和存在着为数众多的冲突和爆发点，大多数预警活动是在这一地区进行的。欧洲区域局和西南亚、北非及中东区域局有意进一步发展业已存在的用于监测前苏联所有地区局势的系统，以便及早察觉潜在的冲突和大量人口流离失所的情况并便于及早采取预防行动。难民专员办事处下属的独联体和波罗的海国家政策咨询股和难民资料中心一直把努力促进这一系统作为它们工作的一部分以期对该地区的发展提供全面的分析。

183. 由于其他一些组织已经或打算建立网络以便及时全面地监测独联体境内的冲突和紧张局势，而且在这方面波罗的海国家的合作倡议提供了避免重复和费用分担的潜在好处，因此，难民专员办事处和其他组织除其他资料外，还已经从民族监测和冲突预警网络——该网络是处理世界这一地区功能最强的预警网络——提供的资料中提取了有关材料。

184. 1995年春，难民专员办事处牵头在莫斯科召开了一次会议，讨论涉及前苏联各国的预警和预防工作。该论坛第一次将积极参与这类活动或对此感兴趣的大多数主要政府间组织和非政府组织汇聚一起。

185. 这次预警和预防工作会议的与会者提出了各种建议并做出各项决定，其中之一是设立一个协调当地和国际在这个领域工作的特别工作队。通过这次会议及其取得的成果，难民专员办事处希望它对前苏联地区的防止、管理和解决冲突工作做出进一步重大贡献。然而，难民专员办事处意识到，对预警工作理论上的兴趣还需转化成为财政上的支助。

186. 作为一项新的任务并应大会请求,难民专员办事处牵头,与国际移徙组织(移徙组织)和欧安组织的民主体制和人权事务处(民主人权处)联合组织召开一次关于独立国家联合体各国及有关邻国的难民、流离失所者、其他形式的非自愿流离失所以及遣返者问题的区域会议。通过在独联体地区和日内瓦召开一系列会议,正在拟订一项全面的战略,帮助受影响国家解决不论因什么原因的存在各种人口的非自愿流离失所问题并积极防止人们进一步发生任何这类流徙。因此,这个过程是着重解决问题和预防性质的。它得到许多有关政府、政府间组织,包括区域组织在内,以及非政府组织和独立参与者的关注和支持。

187. 预计会议将于1996年举行并将通过一个涉及所有国家集团和组织的行动纲领,采取一种原则性强的多年战略以稳定人口的非自愿流徙,只要有可能,从一种非政治观点来处理根源。由于其前所未有的特性,召开这一独联体会议的过程是对联合国,特别是对难民专员办事处,会同其他组织一起从人道主义角度但在充分的政治和发展支助下制订遏制、稳定和预防战略的能力的一次检验。它可为今后类似的区域人道主义预防性外交努力树立一个样板。

## 粮食计划署

188. 粮食计划署报告说,它在防止未来可能发生的冲突方面做出了重要贡献。由于基本的假定是冲突是因世界人口在资产与财富的获得和分配方面的不平等现象造成的,因此,通过向贫穷和处境不利的群体提供支助,可纠正这些不平等现象并消除冲突的原因。

189. 此外,粮食计划署还通过为处理这些问题而特别设立的机构,主要是人道部,并根据需要,通过维和行动部和政务部对联合国系统做出贡献。结果,粮食计划署参加了联合国系统内的联合预警主动行动,如行政协调会的难民和流离失所人员新流动预警问题的机构间协商会议和人道部的人道主义预警系统会议。这两个主动

行动目前仍处在发展阶段。另外，通过参加均在人道部领导下的机构间常设委员会及其工作组，粮食计划署执行主任及其工作人员在审查正初露端倪的危机局势和决定就其采取行动时对属预防性外交一类的讨论做出了贡献。粮食计划署作为一个署，凭借其每周紧急情况电传网络，有很好的条件提供建议和消息，通过驻地协调专员系统促进资料交流以查明危机并找出可能的解决办法。

190. 粮食计划署对冲突中或冲突后情况中提供粮食援助具有丰富的经验。鉴于要防止冲突或冲突前缔造和平，应鼓励从提供粮食援助向依靠本国粮食生产的过渡。能够而且应该通过以下方面的援助来鼓励这种过渡：(a) 在结束冲突和恢复农业生产/实现基本食品自足之间的过渡期提供粮食援助；(b) 提供诸如种子、化肥和农药等必要的投入；及 (c) 提供技术援助和信贷。联合国系统，主要是粮农组织和农发基金，能够在这两方面发挥重要作用。

## (b) 联合国专门机构

### 粮农组织

191. 粮农组织对防止冲突所做的贡献主要是在预警领域。该组织的全球信息和预警系统不断监测作物和粮食供应情况并提醒国际社会注意由于粮食短缺可能发生的危机。粮农组织还积极参加行政协调会设立的关于难民和流离失所人员新流动预警问题协商小组和人道主义援助机构间常设委员会。

192. 粮农组织认为，通过技术合作和支助国家和区域的发展方案来加强国家能力也是防止和减轻冲突的必要先决条件。由于许多国内和国家间冲突反映出许多发展中国家所面临的发展方面的潜在危机，该组织通过经常预算或通过预算外资源提供的建议和发展援助，有助于解决冲突的根源，从而减少发生冲突的危险。

## 原子能机构

193. 在防止和管理冲突方面，原子能机构在核查各国是否履行其不扩散义务方面发挥着重要作用。目前，与原子能机构签订《全面保障协定》的国家依靠保障制度以保证其他国家履行其不扩散义务。全面保障的目标是：(a) 使国际社会确信《全面保障协定》的缔约国正在遵守其关于和平利用的诺言；及 (b) 通过有风险的早期探测，阻止从核材料和核设施和平利用转作他用（或滥用）。国际社会指望保障制度来保证这些目标不仅在宣布的核设施方面得以实现，而且保证不发生未宣布的核活动。

194. 《全面核禁试条约》、《裁减协定》以及其他未来的核军备控制和裁军协定都将需要有效和可靠的核查制度。核武器削减越多，就需要有越多的国家相信承诺的义务正在得到遵守和尊重。因此，有效的核查是，而且将仍旧是进一步建立信任的至关重要的手段，它反过来有助于冲突的防止和管理。原子能机构正着手对某些成员国的武器方案来说是多余的大量核材料实施保障制度，并准备对其他一些核武器国家进行类似的核查。实际上，《不扩散核武器条约》延长条约有效期会议建议，从军事用途腾出的核材料应尽快而又切实可行地置于原子能机构的保障制度下。

195. 无论如何，人们期望原子能机构的保障制度成为增加信任和促进防止和管理冲突的一种手段，但是原子能机构实现这一期望的能力将取决于成员国在多大程度上准备给予它必要的权力、资源和政治支持。

## 海事组织

196. 海事组织也报告说，通过促进建立或加强安全和于环境无害的海上和港口服务——这些是经济稳定发展的基本条件——海事组织的活动对防止冲突做出贡献

献。

## 教科文组织

197. 教育是任何一种缔造和平战略的核心问题。只有通过教育才能最广泛地传授作为尊重人权和民主原则、摒弃暴力、宽容精神、人与人之间、群体之间和民族之间相互谅解与鉴赏之基础的各种价值、技能和知识。

198. 在最近两年期间,国际社会拥有了一个十分完整的参考和行动框架,这个框架将指导教科文组织整个《中期战略》期间的行动,它包括:《人权和民主教育世界行动计划》(蒙特利尔,1993年);参照蒙特利尔《行动计划》的《世界人权会议宣言和行动纲领》(维也纳,1993年);国际教育会议(日内瓦,1994年)通过的关于和平教育、人权教育与民主教育的《宣言》和《综合行动纲领》;最后,联合国大会第四十九届会议通过的《联合国人权教育十年行动计划》(1995-2005年)。该届大会强调了在执行上述《计划》方面赋予教科文组织的特殊职责,它确认该组织应与人权高级专员/人权中心一起在该《行动计划》内各项目的设计、执行和评估方面发挥重要作用。

199. 教科文组织1996-2001年的《中期计划》着重于实施两套战略:促进发展的战略和促进缔造和平、推进和平事业的战略。依靠缔造和平的战略,教科文组织将通过和平缔造行动进行和平、人权、民主、宽容与国际了解的教育以及促进反对歧视的斗争、巩固民主进程和民主做法、自由交流信息、文化多元化和加强各种文化间的对话。

200. 开展有助于防止冲突和和平解决冲突的教育活动将成为教科文组织根据以下主要方针于1996-1997两年期间制订的战略的重要组成部分:(a)促进关于和平、人权和民主教育的教育政策、规划和方案;(b)精心编写手册、教科书和教学辅助材料,特别是关于防止冲突、非暴力以及和平解决冲突方面的手册、教科书和教学

辅助材料；(c) 加强活跃于和平教育、人权教育和民主教育领域里的机构网络，特别是扩大联系学校项目，增加教科文组织的教席并通过教育增进该组织对促进宽容、非暴力以及和平解决冲突方面的贡献。

201. 教科文组织规定的长期目标是建立一个完整的面向所有居民群体和包括各级正规或非正规教育的和平、人权与民主教育和培训系统。该组织的战略是既动员个人又动员机构（政府、教育工作者、传媒、家庭、议会、企业、工会、非政府组织等）行动起来。教科文组织将加强斗争，反对侵犯知识分子、作家、教育工作者、新闻工作者、科学家、艺术家等的人权和基本自由的行为。该组织将同其伙伴合作搜集资料以动员有关这些问题的世界舆论，保护知识分子免遭对其生命、尊严和言论自由的攻击。

202. 教科文组织正在实施和平文化方案，这一和平文化方案是教科文组织根据其职权范围对于《和平纲领》提出的任务作出协调响应的一种办法。它于1994年2月正式设立，负有以下方面责任：(a) 协调教科文组织在教育、文化、科学、交流、社会科学方面所开展的许多活动和有助于和平文化的各种青年和妇女方案；(b) 在走出冲突局势的国家以及潜在的冲突发展成为真正冲突的国家设立国家和平文化方案；(c) 发展网络和信息系統以便与从事类似工作的许多其他组织联系。

203. 建立网络和与方案的所有伙伴——目前的和潜在的伙伴——进行双向信息交流是和平文化方案的中心工作。此外，由于实施其国家方案，教科文组织已经在实地一级开展活动。国家方案的主要目标是提供使冲突各方代表能够坐到同一张桌旁以创造使该国——以及区域——的所有人民受益的人的发展项目的环境。这些方案是与教科文组织外地办事处和国家委员会、非政府组织以及联合国大家庭的其他成员合作开展的。

204. 在所有情况下，国家方案是应东道国请求设立的，活动是在已有倡议的基础上开展的。委员会由官方代表以及民间社会的其他成员组成。和平文化方案帮助制

订方案和促进所有各方的参与。到目前为止，萨尔瓦多和莫桑比克国家方案已经实施，布隆迪和刚果国家方案正在规划之中。在菲律宾，教科文组织正与一项已经实施的和平文化方案合作。方案已收到包括危地马拉和尼加拉瓜在内的许多其他国家的请求。

205. 在下一个中期计划期间，特别是在1996-1997两年期间，该组织的战略除其他外，将旨在执行关于和平教育、人权教育与民主教育的《宣言》和《综合行动纲领》。在1994年国际教育会议的宣言中，教育部长们作出承诺，特别是决心努力“特别重视培养不排斥其他文化的、懂得自由的价值的、尊重人的尊严和差异的，能够防止冲突或以非暴力方式解决冲突的有爱心和有责任心的公民”。<sup>90</sup>关于和平教育、人权教育与民主教育的《综合行动纲领》的目标、战略和行动方针还旨在通过教育发展为防止冲突与和平解决冲突提供必要基础的各种能力、价值观、知识和行为模式。<sup>91</sup>

## 卫生组织

206. 卫生组织认识到，当今国内冲突和跨界冲突的根源与全球发展进程的失败密切相关；国内和国家之间资源分配不公和不均加剧了往往导致公开冲突的各种民族、宗教和文化的紧张局势。其“1995年世界卫生报告——弥合差距”突出说明了减轻贫困与改善卫生状况之间内在的相互关系。从这一广泛的观点看，卫生组织的活动范围是相当广泛的，其中包括了防止冲突的内容。

207. 例如，家庭卫生司开展的有关冲突中和冲突前局势中的妇女儿童的的活动以及卫生组织，协助在卢旺达、波斯尼亚等国家开展的联合国人权活动都与这类活动有关。卫生组织支持联合国可持续的人的发展战略，该战略注重减轻贫困，将被社会排斥的群体充分融入社会经济发展进程，合理利用环境资源以及保护包括享有卫生保健权利在内的各项人权。在需要防止战后时期重新爆发冲突方面，紧急工作和人道主义行动司就有关这方面问题做了许多工作。卫生组织在冲突局势中开展的许多国



别活动本身就有一种“既定的”减少冲突内容。它们不仅强调恢复正常状态，而且促进交战各方就中性的卫生保健问题进行接触，从而首先搭起通向和平的脆弱的桥梁。

## 气象组织

208. 由于冲突与饥荒之间，以及冲突与适当分享共同供水系统之间存在着联系（第142段），气象组织通过其对两种情况均产生影响的干旱情况进行的长期季节性和年度预报提供早期警报，在减轻影响方面发挥了重要作用。例如，科学家们现在能够提前一年预报由于热带太平洋上一种被称为“厄尔尼诺”的特殊情况引起的非洲或亚洲干旱情况，从而使有关国家能够采取适当措施以减轻影响和避免冲突。

209. 气象组织对《防治荒漠化国际公约》提供了有效的支助，该公约将对诸如粮食和供水，以及越界移徙等至关重要的问题产生影响。关于供水，气象组织在世界银行的支助下建立了世界水文循环观测系统（水文循环观测系统）以解决人们日益关注的问题，即缺少易于获得的有关世界许多地区淡水资源缺乏及其可持续性的资料的问题。

### (c) 多边金融机构

210. 多边金融机构在防止冲突和减轻冲突后果方面的作用是显而易见的，首先，通过改进预警系统，国际社会能够更加迅速地采取行动防止或处理金融冲击。哈里法克斯首脑会议的与会者认为，这样一种系统应包括对各国经济政策和金融市场发展情况的经过改进和有效的监测，并且让市场参与者更充分地了解这种情况。

211. 第二，布雷顿森林机构认为，它们在促进宏观经济稳定、支持有利于可持续发展的环境以及在调动和转移用于发展的资源方面发挥了特殊的作用。这方面一项重要的发展是朝向加强布雷顿森林机构与联合国系统其他组织之间在社会发展、环境和消除贫困领域合作的趋势，发达国家和发展中国家都强调了这种趋势的重要

性。世界银行的业务活动现在更集中于消除贫困和增加对社会部门的贷款。开发计划署和国际货币基金组织（货币基金组织）在能力建设方面进行合作。”还可补充的是，多年来，世界银行对技术合作活动的参与一直稳定增加，1993年共达31亿美元，其中独立的贷款为6.46亿美元，从4,700万美元增至1993年的6,600万美元。世界银行作为开发计划署的一个执行机构，其所支助的技术合作从1989年的5,600万美元增至1993年的6,400万美元。”

212. 在哈里法克斯首脑会议上，7国集团特别承诺与各组织及其所有成员一道工作以确保有关多边机构将可持续发展作为它们各项政策和方案的中心目标。

#### **E. 冲突前缔造和平的资金筹措**

213. 毫无疑问，资金筹措既是冲突前缔造和平的一个十分关键的因素又是一个制约因素。面临的挑战之一将是在复杂的人道主义灾害的直接危险尚不明显时如何说服国际社会出力为这一活动筹措资金。关于这点，不妨提一下的是，在1994年，对14项机构间人道主义合并申请的回应率相当于要求的77%。正如本报告中其他部分所述，国际社会应认识到，冲突前缔造和平的费用只是将来维持和平行动和最终进行冲突后缔造和平所需支出总额的一个小数。联合国在使捐助者确信冲突前缔造和平对维护国际和平与安全的至关重要性方面可起一种催化作用。

## 五、实现防止冲突的全面合作

214. 加强采取有效行动以防止发生危机的能力,应建立在包括联合国(作为催化剂)、区域和分区组织以及非政府组织在内的所有参与机构发挥互补和协同作用的基础之上。所有这些组织具有开展预防性行动的不同能力,很可能发挥重要的作用。在这方面,联莫行动可作为一个例子,虽然背景情况不同,但合作得十分出色。秘书长的一位极其能干而活跃的特别代表得到一个愿对关键问题施加影响的组织有序并且紧密协调的捐助团体的支持,得到一些与当事各方有长期关系的有影响的国家通过在现场开展紧张的外交活动的支持,并且得到非政府组织的强有力支持。

### A. 区域和分区组织

215. 最近,国际社会寻求把防止冲突、建立和平和维持和平方面的更多职责下放给区域和分区组织。联合国在安全理事会和大会的支持下,一直寻求根据《宪章》第八章中体现的概念,与各区域组织进行更有效的合作。安全理事会认识到,如各区域组织规约和其他有关文件所示,不同区域组织和安排的职责和能力不同,其参与维持国际和平与安全的意愿和职权也有所不同。

216. 秘书长在其《和平纲领》补编中提出帮助这类组织和安排发展有关预防性行动、建立和平以及在适当时维持和平的能力。安全理事会1995年2月22日发表的响应声明对此表示欢迎并要求特别关注非洲的需要。它鼓励联合国和各区域组织之间进行切实可行的合作和协调。一些会员国认为,需要重新强调联合国和区域组织在处理 and 解决冲突方面各自发挥相辅相成的作用。区域组织认为,它们应主要进行预防性外交和建立和平,而维持和平和强制实施和平应仍是联合国的首要责任。

217. 在最近两三年中,一些区域和分区组织已答允做更大努力来处理其所在大陆上的冲突并建立了促进和解与谈判的新机制。这些主动行动与防止冲突领域中的全球努力相辅相成并预示着这些组织与国际社会其他组织之间未来的良好合作。

218. 联合国与区域组织之间的一些合作机制已经建立。包括美洲国家组织、非统组织、伊斯兰会议组织、拉美经济体系和阿拉伯国家联盟在内的一些区域组织已受到长期有效的邀请,作为观察员参加大会的届会和工作。这些组织大多数与联合国签订了正式的合作框架协议,尽管这些框架协议在**规定合作原则的同时,不总是提供实现的具体机制**。一个例外的情况是欧安会(1994年12月更名为欧安组织),它于1992年7月宣布其本身成为《宪章》第八章含义范围内的一种区域安排。尽管有了这些协议,但联合国和区域组织在采取预防性办法方面实地进行切实合作的例子极少。最重要的问题是联合国与区域组织之间的任何合作安排必须充分适用于所发生的每一种情况。<sup>94</sup>

### (a) 能力与活动

219. 在欧洲,欧安组织(欧洲安全和合作组织)对防止冲突和管理危机所做的贡献已成为欧安组织重新确定职能和体制发展进程的组成部分。由于1990年“巴黎宪章”和1992年赫尔辛基文件作出历史性决定,欧安组织必需着手将其作为谈判和对话论坛的作用转变成为一个积极的业务机构。**预警、防止冲突和管理危机**已成为新欧安组织的主要特色,但最大侧重点是预警和防止冲突。

220. 1992年赫尔辛基文件中预见的一个随时可使用的**预警工具**是在欧安组织的结构和机构范围内大力利用经常、深入的政治磋商。随着1993年12月设立了新的机构——常设委员会——进行政治磋商的可能性大为增加。委员会中进行公开对话有助于缓和正在出现的紧张局势,澄清误解并促使采取更加乐于合作的态度。一个恰当的例子是就波罗的海国家的局势定期交换意见。另一个预警工具可在欧安组织框架内的**定期执行情况辩论**中看到。参加国集体审查商定的原则、准则和承诺是如何在日常工作中执行的。正在发生的违背承诺行为往往是冲突开始的迹象。欧安组织每两年进行一次这种全面的审查。

221. 第三个工具是**长期工作**。除了鼓励有关当局和当地社区之间进行对话和

促进在地方一级建立信任外,这些工作团还监测可能有潜在危险影响的发展情况。欧安组织认为它对平息其工作团开展活动的地区的局势做出了真正的贡献,并认为它无疑有助于缓和波罗的海地区的紧张局势。

222. 欧安组织制订的**建立信任和安全措施**也可作为一种预警指示器。南斯拉夫未能在1991年12月提交其军事资料是一个信号,表明军队可能为侵略目的进行重大重新集结。此外,对建立信任和安全措施执行情况进行的一年一次的审查为讨论参加国的军事发展可能产生的危机影响提供了机会。建立信任和安全措施需不断加以改进以便提高其预警质量,特别是增强其对国家间冲突的适用性。

223. **欧安组织的少数民族问题高级专员**也有具体明确的预警职能。根据其任务,他“将在尽可能最早阶段对涉及少数民族问题的紧张局势提出预警。尽管这些问题当时尚未发展超出预警阶段,但高级官员认为有可能发展成为欧安组织地区内的冲突,影响和平、稳定或参加国之间的关系。”<sup>95</sup>

224. 除了建立各种机制、联合作出政治决定和官员在防止冲突范围内采取独立行动之外,欧安组织还拟订了其他一些和平解决争端的文书,如《和解与仲裁公约》和有指导的和解程序,根据这些程序,理事会或高级官员委员会可指导两个参加国寻求和解。然而到目前为止,这些程序一个都还没有被参加国采用。

225. 欧安组织决心加强其防止冲突的潜力,欧安组织1993年12月在罗马举行的理事会会议上,这项政策得到部长们的支持。此外,在1994年1月举行的北约首脑会议上对欧安组织给予的支持无疑对欧安组织能力的有力加强提供了新的政治推动力。正如北约盟国在其《宣言》中所声明的,它们“仍坚定承诺进一步加强欧安组织,一个唯一包括所有欧洲和北美国家在内的组织,它是开展预防性外交、防止冲突、合作安全和促进民主与人权的一个工具”。它们“支持为加强欧安组织预警、防止冲突和处理危机方面的业务能力而做的努力”。

226. 在非洲,一些区域和分区组织最近开始采取主动行动,解决该大陆发生的冲突,从而援助了联合国的促进和平活动。非洲统一组织(非统组织)、阿拉伯国家联盟和伊斯兰会议组织与联合国直接合作,参与同索马里各方的谈判和建立联合国索马里行动。非统组织——其管理冲突的作用已得到加强——在南非向民主过渡时期向南非派出观察团(与联合国、欧洲联盟和英联邦小组一起),目前在莫桑比克和布隆迪部署了特派团。

227. 非统组织在1994年开罗首脑会议后建立的预防、管理和解决冲突的机制是创立新机构增强区域能力努力的一个例子。<sup>66</sup>它将以《非统组织宪章》的各项目标和原则为指导,特别是各成员国主权平等、不干涉国家内部事务、尊重各成员国的主权和领土完整,它们不可剥夺的独立存在的权利,和平解决争端以及非洲国家从殖民主义继承的边界的不可侵犯性原则。非洲机制的主要目标是预先采取措施来防止在发生过冲突的地方再度发生冲突。其责任是履行建立和平和缔造和平的职能以促进这些冲突的解决。在这方面,可设立和部署文职人员观察团和军事观察团在有限的范围和期限内进行监测。在这些方面采取迅速而果断的行动将有助于防止发生冲突,如果冲突确实不可避免地发生了,则防止它们演变成激烈的或普遍的冲突。在建立和平和缔造和平方面注重预先采取预防性措施和协调行动将可避免诉诸复杂和需要大量资源的维持和平行动。

228. 联合国与非统组织之间进行密切合作特别重要,可采取步骤加强这种合作关系和改进两个组织在所有级别间的交流。在非统组织1993年通过《预防冲突机制》之后,在纽约和在非洲继续就改进联合国与区域组织和安排,特别是非洲的区域组织和安排之间切实有效的合作和协调的方法与手段问题进行了讨论。在这方面值得一提的是,从其成员国获得授权从事防止冲突、预警、调解、以及进行低费用观察和监测冲突与停火情况工作的非统组织设立了一项和平基金,为改进其解决冲突和管理冲突方面的干预行动提供资金。秘书长在其1995年7月向经社理事会高级别部分提交的题为“非洲特别倡议”的报告中提议设立一项信托基金,由开发计划署负责管理,收集资源以支助非统组织缔造和平的工作。据说该和平基金将建立在捐赠的

基础上以绝对保证对非统组织连续不断的资助。据初步估计,在五年时内富有意义的捐款额应达到1亿美元。

229. 一种分层办法表明借助区域组织未必是首先或最佳的步骤。例如,是**西非国家经济共同体**(西非经共体)部署了维和特派团以恢复利比里亚的秩序和促进谈判。同样,**旱灾和发展问题政府间管理局**(旱灾和发展局)开展活动促进埃塞俄比亚和索马里之间以及苏丹交战各派间的和平就是体现出分区组织的相对优势的一个例子。**南部非洲发展委员会**可对该分区的冲突发挥类似作用。

230. 在**亚洲,东南亚国家联盟**(东盟)和其他一些区域的个别国家共同努力与柬埔寨四方就如何解决柬埔寨的内战问题达成一项协议。谈判最终导致1991年在巴黎签署了一项和平协定,授权联合国监督进行自由公正的选举。当各区域国家的政府向联合国柬埔寨过渡时期权力机构(联柬权力机构)派出人员时,必要的16,000名蓝盔部队人员和3,600名民警主要由东盟国家和邻国负责承担。

231. 在1994年7月25日在曼谷举行的**东盟区域论坛**上达成一项协议,对适用“**透明度**”原则采取合作保安和建立信任措施方面的一系列建议进行研究,对所有建议进行修改以适应该分区的具体区域要求。这些建议被视为是防止冲突范围内的预警和建立信任的手段。

232. 在拉丁美洲,两个区域组织——**美洲组织和拉美经济体系**正在加强它们的防止冲突的能力。美洲国家组织大会于1985年12月通过的《美洲国家组织宪章》修正案授予常设理事会更大的调解权,使之能“解决成员国之间的争端,而不管是否所有有关方面都(象以前规定的那样)同意向美洲国家组织提交此一事项”。在其1991年《圣地亚哥宣言》中,美洲国家组织声明,对于诸如军事政变、影响区域稳定等违反基本民主准则的行为,如果成员国认为问题足够严重,将集体作出反应。修正案还扩大了美洲国家组织秘书长的行政职权,规定他可以“主动向常设理事会提交可能威胁西半球和平与安全或成员国发展的问题,而以前只有成员国才能这样

做”。<sup>97</sup>

233. 美洲国家组织大会在 1992 年 5 月 23 日 AG/RES 1180 (XXII-0/92) 号决议中,指示常设理事会设立西半球安全特别委员会,由该委员会继续审议设立可促进维持和平与安全的各特别委员会,如监督对海地贸易禁运情况特别委员会问题。如有必要,美洲国家组织可举行外交部长特别会议。于 1993 年 5 月举行了一次这样的会议,会上讨论了危地马拉的情况,并请美洲国家组织秘书长派遣一实况调查团。<sup>98</sup>

234. 拉美经济体系(拉丁美洲经济体系)在过去几年里对确保该地区和平与稳定的事项日益感兴趣,该体系是由于当时拉丁美洲和加勒比地区内缺少内部联系机构,又不存在使该区域所有国家能够进行讨论和共同作出决定并保护有关国家的经济和社会利益的区域组织而于 1975 年设立的。1986 年,根据一个切望查明其独立性的区域的集体需要,拉美经济体系通过其成员国作出的一项决定,将其任务扩大到包括各种政治问题,向该区域所有国家提供一个论坛,讨论和解决可能演变成为严重冲突的那些问题。自拉美经济体系成立以来,它就享有联合国常驻观察员的地位,与它进行合作已成为若干年来大会议程的一个项目。

#### (b) 开展进一步合作

235. 联合国和区域/分区组织在工作上更好协调是十分必要的。目前,这种协调往往是临时性的。加强协调和协商不但部分要靠各组织之间,还要靠其实地代表之间特别是在工作一级之间以及靠其总部之间扩大接触。首先采取的步骤是这些组织的秘书处召开会议并确定它们合作的优先事项。可能设立一个工作人员交流方案,甚至在这些组织总部设立联络处。可考虑联合国和区域/分区组织联合做出外交方面的努力,包括组建联合工作团。

236. 联合国与区域/分区组织在防止冲突领域的合作可采取各种形式。例如,



为了进行协调和合作, 欧安组织一直将有关所有活动, 特别是其工作团的情况通报联合国。联合国官员经常出席区域组织(欧安组织、非统组织……)的会议, 讨论冲突局势。各区域组织驻纽约的特派团经常与联合国秘书长和联合国安全理事会进行接触。

237. 各区域组织和联合国在现场——它们的驻地代表之间——和其总部之间可更多地分享预警信息。有关组织还需要在问题开始出现, 然后变得尖锐时加强其成员之间有关信息的交流。可考虑这样做用何种电子方法。

238. 联合国也许还能够向区域组织提供技术援助, 包括交换工作人员。例如, **非统组织**急需工作人员培训和基础设施方面的援助以维持不断发展的对警报或在危机局势中迅速采取行动的能力。联合国通过直接提供支助和安排其他可能的捐助者提供支助, 可有助于使非统组织的主动行动制度化。向非统组织主动行动捐款的和平基金证明是汇集不同捐助者资源的一种适当而创新的手段。捐助国提供的资金将是另一项有用的援助来源。

239. 在预防性外交方面的一种十分切实有效, 并且常常被采用的合作形式是交叉参与特派团, 特别是事实调查性质的特派团, 并共同参与有关处理冲突的概念方面和实践方面的会议和研讨会。**欧安组织**已经以这种方式与欧洲理事会和难民专员办事处进行合作。与难民专员办事处的合作始于1992年向亚美尼亚/阿塞拜疆派出特派团, 主要包括欧安组织观察员在关于阿布哈兹(格鲁吉亚)的谈判中所起的作用(1994年)以及正在进行的与欧安组织少数民族问题高级专员的接触。然而, 如果要重建国际行动的信誉, 国际组织之间更有组织更加有效的协调和合作是必不可少的。

240. 事实上不得不承认, 区域组织在防止冲突方面的经验仍然有限, 但某些相对优势开始证明它们的作用。**非统组织**以预防冲突机制为基础, 在预防性外交方面具有某些相对优势。然而, 这一机制仍旧资源不足, 当务之急是应考虑如何通过非洲内部的帮助和在适当情况下通过外部的帮助进一步加强这一机制。还可鼓励非洲国家

根据安全理事会主席 1995 年 2 月 22 日建议的方针，阐明它们充分利用预防性行动的意愿。

241. **欧安组织**的相对优势是它能在政治意义上赋予国际措施和行动以合法地位。这种能力主要基于欧安组织成员的广泛性。在温哥华至符拉迪沃斯托克地区的所有国家都是欧安组织平等的参加国。欧安组织协商一致的规则加强了其所作决定的政治价值，协商一致的规则赋予决定以合法地位，并使得决定一旦作出，各国更难以背离该决定。此外，根据全面的安全概念——这一概念明确地把维持安全与稳定与遵守人权和基本自由联系起来——欧安组织能够触及紧张局势的根源并在早期阶段采取全面的处理办法。再者，欧安组织还有处理各国国内危机的明确授权。

242. 最后，应强调的是，共同合作应允许每个国际组织保留其自己的行动和职责范围。同时避免重复工作，从而节约资源，确保更好的成本效益。

## B. 非政府组织

243. 1990 年代，全世界非政府组织不仅迅速发展，而且越来越活跃地参加国际事务。联合国环境与发展会议（环发会议）是一个分水岭，因为它赋予非政府组织作为环境与发展对话中重要参与者的合法地位并标志着它们参与国际决策活动的一个转折点。许多非政府组织感到它们开展的国际“运动”最终得到承认。非政府组织堂堂正正地登上了政治舞台。”这种趋势在 1994 年 9 月在开罗举行的国际人口与发展会议、1995 年 3 月在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议以及 1995 年 9 月在北京举行的妇女问题世界会议上继续得到发展。非政府组织的活动不仅包括促进人权、发展援助和环保行动，而且与和平进程的各个阶段，即预警、建立和平、维持和平和缔造和平合作。

244. 非政府组织的相对优势是众所周知的。第一，它们具有丰富的来之不易的、特别是在基层一级实施各项战略、方案和项目的经验。第二，它们还具有组织和

开展人道主义救济工作的丰富专门知识,尽管它们参与此项工作是零零星星的,但已有200多年的历史!还可以补充一句,非政府组织已经深深地介入——有时冒着很大危险——制订标准和促进、保护、教育与帮助加强全世界人权基础结构的工作。第三,非政府组织能够跨越传统的政治、宗教和文化界限。第四,非政府组织能够作出迅速和灵活的反应。

245. 非政府组织具有创新和开拓精神,它们对冲突心理方面有基本的了解,因此可在排除冲突方面发挥非常重要的作用。事实证明,具有根据传统文化和智慧解决冲突技巧的地方非政府组织的合作,对于调解与和解是十分有益的。学术界、研究机构和智囊团能够根据实际经验的研究报告和对变化中局势的前景研究提供预先警报。

246. 尽管非政府组织只是在很小程度上参与了联合国维和工作,但它们的代表协助了特别观察员、选举、公民投票以及监测和支助活动。秘书长在其1993年4月10日在曼谷举行的机构间会议的声明中要求与非政府组织进一步合作。他还承认非政府组织在一些区域发挥了非常重要的作用。“它们(非政府组织)在索马里发挥了比联合国机构更重要的作用。当联合国机构对局势感到害怕时,非政府组织已经亲临现场并做了出色的工作”<sup>100</sup>。

247. 联合国难民问题高级专员在1994年6月在奥斯陆举行的行动伙伴全球会议(行动伙伴)上作主旨发言时强调了非政府组织在预防领域行动的重要性。高级专员还强调了难民专员办事处与非政府组织之间就处理紧急情况问题进行协商的重要性,预防问题也是奥斯陆会议通过的《行动计划》中一个特别章节的主题。

248. 会议通过在“预防”标题下的建议33说明如下:

“难民专员办事处和非政府组织应建立有效的预警系统,通过这一系统,它们能够分享关于根源和预期难民流动地区的必要信息,这种办法有助于冲突的

及早解决并且促进维持和平和缔造和平的努力。难民专员办事处应向非政府组织，特别是向地方非政府组织提供现有数据库和象国际难民电子网络这样的信息系统的资料。非政府组织应接受有关预警信息的收集、分析和传播以及使用这类网络系统的培训，以改进预警机制。非政府组织应直接与难民专员办事处分享预警信息以避免损害它们在预期难民流动地区开展的活动并确保机密”。

249. 非政府组织在防止冲突方面的作用怎么强调也不会过分。事实上，“除了如**国际红十字和红新月运动**等与和平进程有关的传统非政府组织外，如今世界上有众多从事防止、缓和和解决冲突工作的非政府组织，其中包括**国际警戒、肩负社会责任的内科医生、和平与未来研究跨国基金会以及无国界医生**”<sup>101</sup>它们无疑是可发出预警信号的十分有用的信息来源，但更为重要的是它们超越传统政治、宗教和文化界限的能力，使得它们成为在冲突不同阶段处理国内冲突的不可或缺的伙伴。非政府组织还能够在实际干预冲突局势——往往是以非官方身份——方面发挥重要作用，以缓和紧张局势或发挥调解和促进作用。

250. 此外，举例来说，非政府组织还可帮助联合国避免有关部署特派团方面不必要的支出。它们（应请求）特别是在确定有关国家的后勤情况方面是十分有帮助的。由于非政府组织与当地人民有着密切的联系，从而建立了有效的交流渠道，它们掌握了有关国家安全情况的第一手资料，因此能够参与规划联合国的干预行动。

251. **国际红十字/红新月运动**多年来已形成人们对其在防止冲突方面的作用更为积极的看法，这一实例表明某些非政府组织在这方面能够发挥多大作用。当冲突仍处在政治或早期阶段时，国家红十字或红新月会可发挥和平时期中立的中间人作用，或可请求一个特别组成的国际红十字和红新月会联合会小组设法缓和预防和解决冲突的进程。<sup>102</sup>各国红十字会可能从事一些较为间接的参与预防冲突工作。它们能

---

\* 虽然由于其特殊的章程，国际红十字和红新月运动严格地讲不属于非政府组织类别，但由于实际原因将它归于此类。

够开展工作，私下影响其分歧可能引起冲突的领导层为人民的福祉和国家自身长期的经济和社会健康，以和平方式解决它们的分歧。

252. 国际红十字/红新月运动贯穿，其主要早期历史的经验表明，防止冲突是各国和人民主要关注的问题，该运动通过培养和平和国际合作的态度等富有同情心的服务活动，能够对此做出长远的贡献。在本世纪期间，特别是自本世纪中期和平成为该运动会议和对话议程的关键主题以来，人们已逐渐建立了对红十字/红新月会在防止冲突方面作用的更为积极的看法。<sup>103</sup>

253. 各国红十字和红新月会作为和平时正常活动的一部分，能够建立和开展有助于减少和防止社会冲突的各项活动。它们能够制订和实施方案，对个人和团体教授预防、调解和解决冲突方面的技巧。特别是，它们能够制订有助于改善一国人口中少数民族状况的服务和教育方案，围绕少数民族的问题往往是国内紧张局势的根源，少数民族自身往往是一国最穷和最易受害的人群，这本身就是社会紧张的根源。

254. 各国红十字和红新月会在防止冲突方面所采取的另一个主动行动是作为联合会开展工作，向世界各国政府和政府间机构传播促进和平的观点。联合会将其观点和经验介绍给国际政府间团体的对话和进程的能力有限，但可通过由国家红十字和红新月会向联合会借调出有经验的外交和政府间代表来大大加强这种能力。

255. 1985年**国际警戒**的建立源于对国际制度缺陷的认识，这些缺陷妨碍对国内暴力的根源的处理和克服暴力的后果。作为一个小机构，它注重于预警和防止冲突并与其他机构合作处理在特定国家和情况中发生的冲突。国际警戒积极制订各种培训方案，通过向个人提供转化冲突方面的技巧加强他们的能力。它还在许多区域和国家积极开展工作，这些区域和国家包括非洲部分地区、前苏联国家和共和国、中欧和东欧、拉丁美洲、亚洲以及南太平洋一些国家。国际警戒还参与实施各种专题方案，这些专题方案处理除预警和预防性外交问题之外还处理诸如少数人权利、建立网络和全世界以公民为基础的建立和平等问题。国际警戒根据其政策，与各地方和区域组

织合作并寻求通过其各项国别专题主动行动赋予这些伙伴权力。

256. 另一个实例是**南非的非政府组织**。它们积极解决该国动乱的过渡时期发生的冲突。鉴于它们富有经验，一些非政府组织建议南非多余的解决冲突方面的专业人员可用于帮助减少非洲其他地区的冲突。

257. 应支持工会和企业协会、大学、智囊团、发展机构和民间社会的其他部门建立能力，以期使这些组织有可能解决冲突。毋庸置疑，改变非政府组织与联合国之间未来关系的方式方法是必不可少的。

258. 1993年联检组关于联合国系统与非政府组织在国家和基层级别合作的报告<sup>104</sup>说明了在全世界，联合国系统组织和非政府组织在业务方案方面正在开展的许多相互配合和合作的型式，还说明了这种合作能够为更有效力和效率地开展促进发展的业务活动带来好处。报告还指出，虽然联合国系统许多机构和组织近年来扩大了与非政府组织的合作，但与非政府组织有着最广泛配合领域的组织——联合国——至今还没有总结和组织的集体工作。因此，联检组建议“秘书长……应为同非政府组织一道工作的许多联合国方案制定一个通盘的政策和框架”（建议6）。

259. 正如最近联检组另外一份关于提交妇女地位的研究报告<sup>105</sup>所说明的，联合国秘书处在关于加强与非政府组织合作方面仍未采取任何补救行动。因此，在同一报告中，联检组重申，务必根据辅助性、分工和真正伙伴关系的原则，制定同非政府组织一道工作的通盘政策和框架。非政府组织参与联合国有关防止冲突的活动应成为活动不可缺少的一部分。

260. 检查专员认为非政府组织介入解决争端的工作能够得到改进，应欢迎它们加强提供与政策有关的信息和分析的能力。应鼓励非政府组织按照两项有关原则，即问题需要在最适当的级别加以处理的辅助原则和以相对优势为基础的分工原则更多地参与活动。<sup>106</sup>

261. 一些非政府组织在某一国家十分活跃，或者对某一特定国家或地区存在的问题拥有特别的经验，则应让它们参加联合国、区域或分区组织和其他参与组织开展的协调预防性行动的协商安排，这将是特别可取的。在某一国家或地区开展工作的非政府组织之间建立适当的协商安排也是重要的。确实，经验表明，非政府组织机构的多方参与以及它们的未加协调的行动可导致混乱进而毫无效果。

## 注

1. “联合国：五十年的经验教训”。大不列颠及北爱尔兰联合王国外交和联邦事务国务大臣、王室顾问、议员马尔科姆·里夫金德阁下在联合国大会第五十届会议上的发言……1995年10月。
2. 布特罗斯·布特罗斯-加利。国际和平日声明。DH/1981, 1995年9月19日。
3. 大会第五十届会议主席在一般性辩论上的闭幕词。
4. 见“联合国系统参加提供和协调人道主义援助”。(JIU/REP/95/9)
5. 秘书长在日内瓦高等国际研究学院关于联合国和国际新冲突的演说。SG/SM/95/47, 1995年7月3日, 第7页。
6. 联合国五十周年纪念筹备委员会的报告, A/50/48号文件, 1995年10月21日, 第2页。
7. “秘书长关于联合国工作的报告”, A/50/1号文件, 1995年8月22日, 第5页。
8. “防止冲突——人道主义展望”。提交有关国际人道主义法当前问题的第十九次圆桌会议的文件, 第55页。
9. 《1994年人的发展报告》, 开发计划署, 牛津大学出版社, 纽约, 1994年第47页。
10. 同上。
11. 国际先驱论坛报, 1994年6月1日。
12. 《每日公报》美国驻日内瓦代表团, 1995年7月11日, 第125期。
13. “加强联合国人道主义和救灾援助、包括特别经济援助的协调: 加强联合国紧急人道主义援助的协调: 秘书长的报告”, A/50/203号和E/1995/79号文件, 1995年6月14日, 第6页。



14. 《1994年人的发展报告》，前引书，第51页。
15. A/50/1号文件，前引书，第81页。
16. 一支联合国快速部署旅。荷兰提案。
17. L. 丹尼尔·斯皮格尔，“联合国五十岁：未来展望”，在挪威奥斯陆诺贝尔学院莱安柯伦研讨会上发表的主旨演说，1995年2月6日。
18. 加拿大政府报告，1995年9月。
19. 斯特罗布·塔尔博特，“美国鹰还是鸵鸟？”：美国在联合国的论点。在丹佛世界事务理事会上的演说，1995年2月28日。
20. “联合国在为美国做什么？很多，奥尔布赖特说”。《外交界公报》。1995年2月20—24日。
21. 同上，第8页。
22. A/50/203号和E/1995/79号文件，前引书，第47页。
23. 人道主义援助与维持和平行动之间关系的调查（JIU/REP/95/6、A/50/572，1995年10月24日），第七页。
24. 维持和平行动特别委员会的报告，A/50/230号文件，1995年6月22日，第18段，第6页。
25. 阿尔伐罗·德索托和格拉西亚纳·德尔卡斯蒂略，“缔造和平的障碍”，见“对外政策”，第94期，1994年春，第71页。
26. 同上。
27. 哈里法克斯首脑会议公报，1995年6月15—17日。见附件一，A/50/254、S/1995/501号文件，第10页。
28. 格拉西亚纳·德尔卡斯蒂略，“冲突后的缔造和平：对联合国的挑战”，拉美经委会评论，第55期，（1995年4月）。
29. 一支联合国快速部署旅，前引书。

30. 同上。
31. A/50/230 号文件，前引书，第 4 页，第 13 段。
32. JIU/REP/95/6、A/50/572，前引书，第 3—5 页。
33. 格拉西亚纳·德尔卡斯蒂略，前引书，第 3 页。
34. “例如，教科文组织的冲突后缔造和平国家方案，在它们的项目中就纳入了协调与和平管理分歧及冲突。从设计到制订项目，直到它的实施，每个决定都必须由先前的敌人们协商一致做出。如果在战争中，管理冲突是激烈的，而在战后时期，挑战则在于重新学习以建设性方式进行对话、谈判和处理冲突。
35. L. 丹尼尔·斯皮格尔，前引书。
36. 《联合国宪章》，第一条第一项。
37. 加雷斯·埃文斯，“联合国的未来：澳大利亚的看法”。向妇女国际论坛的讲话，纽约，1995 年 10 月 25 日。
38. “和平纲领：预防性外交和有关事项”，1992 年 12 月 18 日大会第 47/120 号决议。
39. 加雷斯·埃文斯，前引书。
40. “和平纲领”，第 11 页。
41. 第 47/120 号决议，前引书，序言部分。
42. 丹尼尔·斯皮格尔，前引书。
43. 《联合国宪章》第一条第一项。
44. 大会第四十九届会议主席闭幕词。
45. 第 47/120 号决议，序言部分第七段。
46. 自 1989 年以来安全理事会通过的 1000 项决议中的 400 多项。

47. 第 47/120 号决议, 第一节, 第 4 段。
48. 秘书长关于本组织工作的报告。《大会正式记录, 第四十七届会议, 补编第 1 号》(A/47/1), 第 13 页第 82 段。
49. 特雷弗·芬德利, “多边冲突的预防, 管理和解决”, 斯德哥尔摩国际和平研究所, 《1994 年年鉴》, 牛津大学出版社, 1994, 第 25 页。
50. “防止冲突—人道主义展望”, 国际人道主义法研究所提交的背景文件。有关国际人道主义法当前问题的第十九次圆桌会议, 1994 年 8 月 29—9 月 2 日, 意大利圣雷莫, 第 10 页。
51. 1994—1995 两年期方案预算。联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题。特别代表、特使和有关职位。秘书长的报告, A/C.5/49/50 号文件、1994 年 12 月 8 日。
52. 安全理事会主席声明, S/PRST/1995/9 号文件, 1995 年 2 月 22 日。
53. S/23500 号文件。
54. 秘书长的说明, A/46/882, 1992 年 2 月 21 日。
55. A/47/277—S/24111。
56. A/50/1, 第 80 页。
57. 1996—1997 两年期方案概算。第二部分, 政治事务, 第 2 款, A/50/61 号文件 (第 2 节), 1995 年 5 月 12 日。
58. 加雷斯·埃文斯, 前引书。
59. 同上。
60. ST/SGB/Organization, Section DPKO, 1995 年 3 月 22 日, 第 7—8 页。
61. 布特罗斯·布特罗斯—加利, “和平纲领: 一年以后”。“Orbis”, 第 37 卷第 3 号, 1993 年夏, 第 323 页。
62. 大会第 47/120 号决议, 序言部分。

63. 格拉西亚纳·德尔卡斯蒂略，前引书，第8页。
64. “和平纲领”，前引书，第 页。
65. 格拉西亚纳·德尔卡斯蒂略，前引书，第1页。
66. 同上，第22页。
67. 加雷斯·埃文斯，《为和平而合作：1990年代和以后的全球议程，1993年》，第178页。
68. “和平纲领”，第13—19页。
69. 同上，第15页。
70. A/50/230，前引书，第6页第18段。
71. Ramcharan, Gangapersand, 联合国大战略中的预警。载于“预警和解决冲突”，由 K. Rupesinghe 和 M. Kuroda 合编，圣马丁出版公司，1992年，第181页。
72. “联合国系统参与提供和协调人道主义援助”，JIU/REP/95/9。
73. 哈里法克斯首脑会议公报，前引书，第10页。
74. 詹姆斯·古斯塔夫·斯佩思。“唤醒经合组织：发展援助不是任择性的”，载于《国际先驱论坛报》，1995年5月19日。
75. “但是并不是所有发展失败会产生安全危机。必须区别可能造成长期不稳定的贫困、不平等以及环境退化（因而必须作为促进可持续的人的发展的更大努力的组成部分加以处理的）一般情况和在短期内可能促成灾害和紧急情况并导致偶发或持久冲突和暴力的具体发展政策或弊病这两种情况”。（全球管理委员会的报告“我们的全球邻里”，1995年第97页）。
76. 詹姆斯·古斯塔夫·斯佩思，前引书。
77. 同上。
78. 詹姆斯·古斯塔夫·斯佩思。在1994年5月24日在非洲—美国研究所举行的“非洲：防止冲突和新的发展倡议”研讨会上的发言（纽约）。

79. 《1994年人的发展报告》，前引书，第iii页。
80. 詹姆斯·古斯塔夫·斯佩思，前引书。
81. 格拉西亚纳·德尔卡斯蒂略，前引书，第8页。
82. 同上。
83. 经合组织发展援助委员会主席詹姆斯·H. 迈克尔的《发展合作：1994年的报告》，第四部分，“官方发展援助的数额和分配趋势”，第73页。
84. “联合国促进国际发展合作的业务活动：对联合国系统内发展业务活动的每三年一次的政策审查：秘书处说明”，E/1995/98，1995年6月23日，第15页第31段。
85. 同上，第15页第33段。
86. 新闻稿DH/1823，1995年2月2日。
87. 同上。
88. 秘书长在关于“北欧国家在联合国——促进和平和发展”的北欧国家会议上的发言，1995年1月11日，新闻稿(SG/SM/95/5)。
89. 斯佩思，IHT，1995年5月19日。
90. ED-BIE/CONFINTED 44/5号文件，第2.4.段。
91. 同上，第9段。
92. E/1995/98，前引书，第9页第15段。
93. 同上，第9页第16段。
94. 加雷斯·埃文斯，前引书。
95. 1992年赫尔辛基文件，决定二(3)。
96. 特别报告。美国在非洲防止、管理和解决冲突的贡献。(1994年9月28日举行的美国和平研究所座谈会的报告)。

97. 《1994年欧罗巴世界年鉴》，第一卷，(欧罗巴出版物，1994年)，第192页。
98. “关于联合国和区域组织分担维持和平责任的报告”(JIU/REP/95/4)第9页。
99. Kakabadsev, Y. and Burns S. “行动者和塑造者：国际事务中的非政府组织”，载于国际发展协会杂志《发展》，1994年：第4期，第52页。
100. SG/SM/1428, 1993年4月14日。
101. Kunugi, Tatsuro, “《非政府组织在和平进程中的作用》。”“联合国维持和平行动新方面”东京座谈会。联合国大学，1995年1月19—20日，东京。
102. 有关国际人道主义法当前问题的第十九次圆桌会议，“防止冲突——人道主义展望”，1994年8月29日—9月2日，意大利圣雷莫，第101页。
103. 同上，第100页。
104. “与非政府组织合作：联合国系统与非政府组织和各国政府在基层和国家各级促进发展的业务活动”，JIU/REP/93/1和联合国1992年4月13日的A/49/122号文件，“摘要”建议6。
105. “通过联合国系统的方案和在这些方案中提高妇女的地位：第四次妇女问题世界会议后会出现什么情况？”的报告，JIU/REP/95/5，第63至64页，第233至240段。
106. Kunugi, Tatsuro, 前引书。