

联 合 国



Distr.  
GENERAL

A/38/271  
S/15830

16 June 1983

CHINESE

ORIGINAL: ENGLISH

大 会



安全理事会

大会  
第三十八届会议  
暂定项目表\* 项目10  
秘书长关于联合国工作的报告

安全理事会  
第三十八年

1983年6月10日丹麦、芬兰、冰岛、挪威和  
瑞典常驻联合国代表给秘书长的信

谨随函递交阁下一份1983年6月10日的报告，表明北欧五国政府关于加强联合国功能的意见。

如蒙将此函及所附报告作为大会暂定项目表项目10的正式文件和安全理事会的正式文件分发，则不胜感激。

丹麦常驻联合国代表

大使

威廉·乌尔里希森 (签名)

芬兰常驻联合国代表

大使

凯尔·科尔霍宁 (签名)

冰岛常驻联合国代表团临时代办

科尔内利于斯·西格蒙德松 (签名)

挪威常驻联合国代表

大使

汤姆·弗罗尔森 (签名)

瑞典常驻联合国代表

大使

安德斯·弗姆 (签名)

\* A/38/50/Rev.1.

## 附件

### 丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典政府 对于加强联合国功能的意见

#### I. 导言

北欧五国外交部长1982年8月30日至31日在赫尔辛基举行会议的公报表示：

“外长们重申北欧国家对联合国的坚决支持以及对依照《联合国宪章》关于尊重所有国家领土完整和政治独立的原则采取旨在以和平方式解决国际争端的措施的坚决支持。就此而言，外长们再次呼吁所有国家尊重国际公认的指导国与国间关系的规定。北欧国家将继续致力于加强联合国作为一个维持和平的世界组织的功能。部长们同意必须同其他会员国一起审查和讨论能够加强联合国在冲突和危机的情况下采取行动的可能性。”

在这个基础上，北欧五国政府审查了加强联合国功能的方法和途径。在此范围内审议了以下因素：

- 秘书长1982年9月的年度报告，其中警告说，世界已走上一条极端危险的道路，并呼吁会员国采取紧急行动，以便使联合国更有能力担负其维护国际和平与安全的责任。
- 大会关于秘书长报告的第37/67号决议，其中支持秘书长的努力，并请他继续加强联合国发挥《宪章》所设想的有效和决定性作用的能力。
- 联合国宪章和加强联合国作用特别委员会的工作，该委员会发表了一些报告。维持和平行动特别委员会的工作，该委员会是根据1965年大会第十九届会议的一项决定而成立的。但是这些委员会的审议明确地表明在达成能够加强联合国行动能力的工作方案的协议方面的种种困难。

- 一 裁军和安全问题独立委员会题为“共同安全”的报告，特别是加强联合国的安全作用的一些建议。

在联合国历史上已举行了许多次关于必须改革和加强联合国功能的讨论。在以往举行这些讨论的过程中，人们提出了许多意见，但会员国之间却很难就这些建议的任何一项达成协议，甚至在无须修改《宪章》的那些情况下，也很难达成协议。

建议的措施应尽可能着重于行动并应较有可能获得会员国的广泛支持。

以下各章讨论一些建议。

## 2. 秘书长的作用

根据《联合国宪章》，秘书长是联合国的行政首长（第九十七条）。他应向大会提出关于联合国工作的年度报告（第九十八条）并将他认为可能威胁国际和平及安全的任何事件，提请安全理事会注意（第九十九条）。

秘书长哈维尔·佩雷斯·德奎利亚尔利用他的第一个年度报告提请会员国注意联合国必须发挥更积极的作用。他提出了一些可以使联合国变得更有效用的措施。其中之一是关于秘书长本身的功能与作用：

“为避免安全理事会过迟地参与解决紧急局势，秘书长很可能须要发挥更直接的作用，按照《宪章第九十九条的一般性授权，将潜在的危急局势提请安全理事会注意。我的几届前任有若干次是这样做的，但我想现在是否可以采取一种较为有系统的作法。最有可能发生冲突的几个地区是人所共知的。秘书长虽然非正式地，但历来保持注意那些可能引起冲突的问题，并尽一切努力通过背后的外交活动，防止冲突的发生。但秘书长的外交手段本身十分有限。

为了有效履行《宪章》第九十九条所规定的秘书长应发挥的预防性作用，我打算建立一种更广泛而有系统的能力，去可能发生冲突的地区进行调查。这种努力当然要同安理会密切协调去进行。”

北欧五国政府充分支持秘书长的这些建议及其进一步的发展。很显然，为把这

些建议有用地付诸实行，秘书长必须同安全理事会，特别是它的常任理事国取得谅解。因此，北欧五国政府欢迎安全理事会就秘书长的年度报告进行非正式讨论，并希望这些讨论将导致建设性的成果。

宪章特别委员会在工作的过程中提出了一些关于秘书长的作用和权力的建议。在某种程度上，这些建议构成逐渐“扩大”对第九十九条的解释：秘书长得（第九十九条）或他应将事件提请安全理事会注意，并且他应能够明确地要求安全理事会举行会议。应该注意的是，这些扩大解释的建议没有一项是获得委员会成员一致通过的。但是北欧五国政府认为，这些建议值得进一步研究。

在这方面，北欧五国政府愿回顾裁军和安全问题独立委员会的建议：

- “安全理事会本身应加强其先发制人，应付冲突局面的能力。常任理事国特别应培养彼此之间的密切了解与合作，并鼓励同秘书长建立一种相互支援的伙伴关系，以求促进按照《宪章》第九十九条所提出的倡议”。
- “秘书长全年应经常向安理会报告。秘书长应亲自向外交部长出席的安全理事会会议宣读国际社会该年现状的特别咨文”。

最后，北欧五国政府认为，对联合国极为重要的是，会员国对于秘书处的能力和荣誉具有高度的信任。因此所有会员国应欢迎和充分支持秘书长在这方面所阐述的政策。

### 3. 加强安全理事会工作

#### a. 定期会议

《联合国宪章》第二十八条第二段关于安全理事会定期召开会议的规定如下：

“安全理事会应举行定期会议，每一理事国认为合宜时得派政府大员或其他特别指定之代表出席”。

《安全理事会暂行议事规则》第四条为了执行是项规定而提出安全理事会

定期会议每年应举行两次，时间可由安全理事会自行决定。

但该项规定从未充分加以利用。第一次只是在1970年10月举行过唯一的一次这样的会议。这次会议是在芬兰的倡议下召开的，当时芬兰是安全理事会成员。安理会当时举行了秘密会议但发表了一个最后公报。

各会员国及历届秘书长都曾提出各种建议使《宪章》关于召开定期会议的规定重新发挥作用。秘书长在1982年年度报告中建议安全理事会应召开尽可能高级别的会议，除其他事项外讨论秘书长本人认为同本组织有效地发挥作用有关各项问题。

尽管支持安理会召开定期会议的主张是在不同情况和各种政治局势下提出的，但多数意见都具有某些共同内容：

- 提到《宪章》的最初意图；
- 定期会议十分重要，它是充分发挥本组织尚未利用的行使其首要职责的潜力的重要手段；
- 定期会议是不断谈判过程中在决策一级进行接触和谈判的新形式；
- 认为定期会议应是对国际形势作一总检查而不是对某一实质问题作出决定的场合；
- 需要认真作好准备；
- 结论是定期会议一旦定为制度，就应成为本组织一个永久性的体制特征。

理事会原是全世界集体安全体系的最高机构，为此目的，它具有作出对各会员国都有约束力的决定的权力。但往往在关键时刻或发生冲突威胁到世界和平的时刻，安全理事会就只能进行无成果的争论或完全被事件所回避。

出现这种情况的原因看来并非是体制上的缺点，而是由于各大国之间没有达到

协议按照成立安理会的目的使用安理会。每当各大国表现出比较愿意共同为维护和平而努力时，安全理事会的效能就显然增加。至少安理会能够采取行动遏制某些冲突，否则这些冲突就可能危及国际安全。

如安理会定期召开政府成员一级的会议成为习惯作法，那就还可能会消除公众抱有过大希望的危险，而这种情况往往使各国政府不肯安排召开高级别会议。

北欧国家政府认为，应再次考虑按照《宪章》第二十八条第二段的规定把召开安全理事会定期会议订为制度，使之成为联合国能更有效地维护国际和平与安全的重要步骤。按照《安全理事会暂行议事规则》第四条的规定，这样的会议可以每年召开两次，分别在春季和秋季召开。第一步，可以把秋季的会议安排在各国外交部长在纽约参加大会开幕式时召开。

#### b. 加强安全理事会工作的其他途径

秘书长在他的报告中谈到安全理事会的作用说，

“根据《宪章》的规定，集体安全体系至少应使各常任理事国之间保持工作关系。”

秘书长并呼吁各常任理事国，

“重新评价它们在这方面的义务并在《宪章》所规定的高级别负责履行这些义务。”

在安全理事会的活动中并非完全没有这种工作关系。常任理事国偶而也感到有可能在理事会里在实质性问题上进行合作。但在多数情况下，并不直接关系到他们自己或他们的盟国的利益。在今天越来越反复无常的复杂的世界里，局部争端很可能越来越多，其中很多问题尽管是局部的，但也可能轻易地变为武装冲突，其后果很难预料。

为了遏制对和平的威胁的共同利益，争取在共同安全方面加强安全理事会作用

的可能的第一步，或许是由各常任理事国在使用联合国机器进行事先预防性行动方面达成谅解。

在这方面，裁军和安全问题独立委员会除其他事项外，曾建议派出事实调查团或军事观察员小组。

委员会并建议安全理事会各常任理事国同意支持，或至少不投票反对旨在防止破坏和平的集体安全措施。据该委员会说，这一条很可能适用于第三世界的边界纠纷。

北欧各国政府认为这些建议值得进一步研究，以查明它们能否得到赞同。

应结合这一情况不断考虑按照《宪章》第三十五条把纠纷提请安全理事会或大会注意的可能性。

#### 4. 大会的作用

《联合国宪章》把国际和平与安全方面的具体任务交给安全理事会和大会。这些任务说明联合国的双重作用，它既是一个维护和平和解决冲突的机构也是一个世界舆论的讲坛。

北欧各国政府考虑到这一双重作用，强调有必要由大会努力争取在解决国际冲突和问题方面作出建议性的贡献。

#### 5. 联合国会议和各专门机构

最近几年，有一种日益增长的倾向，就是在联合国和会议各专门机构的工作中引进与所讨论的具体问题毫无关系的政治问题。北欧各国政府对此表示遗憾，并指出，这些讲坛的力量和重要性在于它的非政治性气氛，这种气氛可以促进实质性工作，造福于所有国家。它们还对最近几年中企图违反联合国系统的普遍性原则的现象表示遗憾。

这些倾向对整个联合国系统的可行性造成了危害，因此一旦出现这些倾向，就

应当即时加以克服。

## 6. 维持和平行动

北欧各国政府强调加强和改善联合国维持和平行动的重要性。他们感到遗憾的是，现在从政治上来说还不可能，使联合国各会员国就有关维持和平行动的更加正式化的决策过程达成一致意见。

到目前为止，所有维持和平行动都是在敌对行为发生后采取的。应当审查一下是否可能把维持和平行动作为对潜在侵略的一个威慑因素。很可能有某些情况，使用由安全理事会授权的军事部队可能会有助于防止冲突。这种办法需要更详细地加以研究。除其他情况外，这种办法也会带来各种问题，例如，各国政府是否愿意在这种条件下提供部队，任务为期多久，以及是否应当得到另一方的同意或默许。

北欧各国政府审查了是否应当加强联合国维持和平行动的军事力量的问题以后，得出结论，认为加强一支维持和平部队的军事力量并不可能解决它所遇到的问题。维持和平部队不能起到正规军的作用。他们的任务基本上是政治性质的。但是可以增加他们自卫的手段。这种步骤可能提高和平部队执行其任务的能力，也会有助于减少维持和平部队人员伤亡的风险。

鉴于过去的经验，很清楚，所有维持和平行动都必须有一个清楚规定的、可行的任务。在维持和平部队执行其任务的过程中，冲突各方必须愿意并准备给予合作。安全理事会的充分支持，对于维持和平行动的成功也是关键性的。

现在越来越难以找到愿意向维持和平部队提供支队而又为冲突各方所接受的国家。安全理事会和冲突各方应对维持和平部队给予有力的政治支持，这样也许会对各国政府提供部队的态度产生积极作用。

经费上的考虑也是同样起抑制作用的因素。偿还不足，联合国无法按照现行费率偿还各国政府，以及偿还拖延的时间相当长——这些都给提供部队的国家造成了财政负担。应当研究减轻部队提供国的财政负担的可能措施和取得最大费用/



效果的方法。关于这一点，北欧各国政府强调联合国所有会员国负有为维持和平行动提供经费的集体责任。

随时能起用部队，将会加强联合国按照其《宪章》发挥作用的能力。应当鼓励更多的国家创立备用部队的制度。应当审查一下，联合国和有长期经验的部队提供国怎样才能协助为联合国维持和平行动建立单位和训练人员，从而加强本组织维持和平的能力。北欧各国政府宣布它们愿意广泛而有系统地通过与联合国的合作，与其他部队提供国共同执行其训练方案。

如果一开始就部署维持和平部队，使它起到一支综合军事部队的作用，那么，维持和平部队的效能就会得到加强。要采取这种方法，就需要加强联合国秘书处的军事组成部分。进一步研究加强联合国秘书处在这一领域的能力的实际措施，将是有益的。

## 7. 和平解决争端

和平解决争端是《联合国宪章》第六章的内容，而且是《宪章》主要的实质性章节之一。这一原则符合联合国的宗旨，是禁止武力威胁或使用武力的一个必要对应原则。

《宪章》只是为和平解决争端规定了纲要和提供一个讲坛，因此，还有必要制定出必须实用的各项原则。

联合国宪章和加强本组织作用特别委员会经过几年的讨论，最后拟出了一个题为《和平解决国际争端马尼拉宣言》的宣言草案，大会第三十七届会议于1982年11月15日以鼓掌方式通过了这一宣言草案。

和平解决国家间争端的原则能否得到实施，主要取决于有关国家的政治意志，因此北欧各国政府鼓励联合国各会员国利用联合国系统和和平解决争端。

## 8. 国际法院

国际法院是联合国主要司法机关。因此，有关各方看来自然应该按照作为《宪章》不可分割部分的法院《规约》之规定将法律争端提交国际法院。

但是，法院没有一般的管辖权可以根据法律争端中仅仅一方的请求受理法律争端。争执双方必须承认国际法院解决有关争端或一般的此类争端的管辖权。

法院《规约》第三十六条载有所谓任择条款，根据这些条款，当事国可以宣布。它们承认法院对所有法律争端或某些种类的法律争端之管辖权具有强制性，而无需另订特别协定。在各单独案例中，做出此种宣布的一国可以被同样承担此种责任的另一国传讯，而不需订立协定。

联合国大多数会员国还不接受国际法院在所有各种法律争端中职权不受限制的概念。事实上，截止1982年7月31日，157个会员国当中只有47个会员国承认法院的强制性管辖权。大多数国家也不愿意承认法院，例如在某些条约的解释和适用或者某些国家之间的争端等案例中具有更为有限的职权。特别是，甚至对于在联合国编纂国际法工作的范围内缔结的条约的解释和适用方面的争端，甚至也不可能达成强制解决的协定。

北欧各国政府提请国际社会和世界舆论注意国际法院在解决国际争端中可以发挥的作用。

## 9. 联合国的其他活动

联合国的活动涉及当今社会的多数部门和领域。联合国的经济和社会活动连同其政治活动，都是为促进神圣载诸《宪章》的目标作出贡献。人们当中以及一般公众舆论对联合国的积极认识可加强本组织的力量。全世界人口的大多数是通过联合国的经济和社会活动，尤其是其外地活动，非常具体地了解联合国的。鉴于这些理由，此类活动也要维持和加强。

## 10. 结论

综上所述，北欧各国政府就加强联合国可以采取的措施得出以下结论：

— 应提高安全理事会的效率。安理会应制定程序，在冲突的早期阶段就采取行动，以便防止使用武力。安理会还应该更加注意其决定的执行情况。应当依照《宪章》规定认真考虑定期举行安理会会议。

— 安全理事会同秘书长之间的信任和合作关系，对于联合国能否防止冲突或解决冲突至关重要。秘书长在为充分发挥《宪章》赋予他在这方面的作用而作出努力时，应得到一切可能的支持。

— 联合国维持和平行动方面的力量应进一步加强。北欧各国政府宣布，它们愿意为此目的做出积极贡献。为此目的，应鼓励更多的国家创立备用部队的体制。北欧各国政府愿意帮助为联合国维持和平行动建立机构和训练人员。

— 大会的工作应尽可能着眼于提倡解决国际冲突和问题提出建设性建议。

— 为了加强联合国，必须提高本组织的效率。还必须为本组织提供与其所负责任务相适应的必要经费。

— 秘书长为保持秘书处的高度效率以及保护工作人员的诚实和独立性所做的努力，应当得到支持。

-----