

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，提出他的分析和建议，在1992年7月1日以前分送联合国会员国。

秘书长的分析和建议可以包括联合国在查明潜在危机和动荡地区方面可起的作用，以及各区域组织根据《联合国宪章》第八章在协助安理会的工作方面所应作出的贡献。其中也可以包括物质与财政两方面所需的充足资源。秘书长不妨借鉴近期联合国维持和平任务所获得的经验，建议如何提高秘书处的规划与作业的效率。秘书长还可以考虑如何扩大运用他的斡旋作用以及《联合国宪章》赋予他的其他职能。

裁军、军备管制和大规模毁灭性武器

安理会理事国完全了解联合国其他机构在裁军、军备管制和不扩散领域所负的责任，同时重申这些方面的进展可以对维持国际和平与安全作出关键性的贡献。它们表示决心采取具体步骤，以加强联合国在这些领域的效能。

安理会理事国强调，联合国全体会员国都必须履行它们在下列各方面的义务：军备管制和裁军；防止所有大规模毁灭性武器在任何方面的扩散；避免过多积累和转让军备而破坏稳定；根据《宪章》以和平方式解决与这些事项有关并对维持区域稳定和全球稳定具有威胁或扰乱作用的任何问题。它们强调各有关国家必须及早批准和执行所有国际的和区域的军备管制安排，特别是《裁减战略武器条约》和《欧洲常规力量条约》。

所有大规模毁灭性武器的扩散都对国际和平与安全构成威胁。安理会理事国承诺进行工作，以防止有关研究或生产这类武器技术的扩散，并为此目的采取适当行动。

关于核扩散，它们指出许多国家决定加入《不扩散条约》的重要性，并强调，原子能机构充分有效的保障制度对

于执行该《条约》具有不可或缺的作用，以及有效管制出口的重要性。如果原子能机构通知发生任何违约行为，安理会理事国将采取适当措施。

关于化学武器，它们支持日内瓦会议的努力，以期达成协议在1992年底以前缔结一项全球性公约，包括核查制度，以禁止化学武器。

关于常规武器，它们注意到大会表决赞成建立联合国武器转让登记制度，作为第一个步骤；在这方面，它们认识到所有国家提供大会决议所要求的一切资料十分重要。

*

* *

最后，安全理事会理事国申明，决心根据本次会议所采取的主动行动，继续努力，以期在促进国际和平与安全方面取得积极的进展。它们同意联合国秘书长应发挥关键性的作用。安理会理事国表示深深感谢前任秘书长哈维尔·佩雷斯·德奎利亚尔先生阁下对联合国工作的杰出贡献，最后导致《萨尔瓦多和平协定》的签署。它们欢迎新任秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利博士阁下，并满意地注意到他打算加强和改善联合国的职能。它们保证全力支持秘书长，保证他和他的工作人员密切合作，以达成共同的目标，包括提高联合国系统的效率和效能。

安理会理事国共同认为，自联合国成立以来，现在是世界实现国际和平与安全的最佳机会。它们保证同联合国其他会员国密切合作，共同努力以达到此目的，并紧急处理所有其他需要国际社会集体应付的问题，特别是经济和社会发展的的问题。它们认识到和平与繁荣是不可分的，而且持久的和平与稳定需要国际上的有效合作，消除贫穷，并促进全人类在较大自由中的民生之改善。

29. 和平纲领：预防性外交、建立和平与维持和平

初步程序

1992年6月27日，根据安全理事会1992年1月31日首脑会议上通过的主席声明，¹秘书长向安理会提交了一份题为“和平纲领：预防性外交、建立和平与维持和平”的报告。²该报告应请求分析了根据《宪章》的框架和规定加强联合国预防性外交、建立和平与维持和平的能力的途径，提出了这方面的建议，并增加了密切相关的建设和平概念。

秘书长就处理这些问题时必须考虑到的不断变化的环境发表了看法。几十年来导致不信任和敌对的意识形态障碍已经坍塌；虽然南北方之间的问题

变得更为尖锐，但东西方关系的改善为成功克服共同安全受到的威胁带来了新的可能性。这是一个全球转变的时代，有着各种相互矛盾的趋势。各国的区域联盟正在逐步形成各种方式，用以深化合作，缓和主权国家之间和民族之间的敌对。然而，与此同时，新的民族主义和主权主张开始涌现，国家凝聚力受到族裔、宗教、社会、文化或语言冲突的威胁。此外，由于歧视和寻求阻挠通过民主方式实现变革的恐怖行动，社会和谐面临着挑战。和平概念容易理解，但国际安全概念较为复杂，在这个领域也出现了相互矛盾的趋势：各核大国已开始通过谈判来达成削减军备的协定，而与此同时，大规模毁灭性武器的扩散有可能加剧，常规武器继续在全世

¹ S/23500。见本章第28节。

² S/24111。

界很多地区大量囤积。自1945年联合国建立以来，世界各地已爆发了100多场重大冲突，大约造成2 000万人丧生。在安全理事会中投下的很多否决票清楚地显示了那一段时期的分裂局面，使得本组织在处理很多这样的危机时束手无策。

然而，秘书长表示，随着冷战的结束，1990年5月31日以来没有出现任何这样的否决，而且对联合国的需求已经激增。本组织的安全工作逐步成为预防和解决冲突以及维护和平的核心工具之一。他认为，鉴于这些情况变化，本组织的目标应该是：尽量在最早的阶段查明可能导致冲突的局势，并争取通过外交努力在发生暴力事件之前消除危险根源；在爆发冲突的地方开展建立和平的努力，以争取解决导致冲突的问题；在战斗已经停止的地方通过维持和平工作来维护和平，并协助执行参与建立和平各方所达成的协定；时刻准备在各种不同背景下协助建设和平；争取消除最深的冲突根源：经济上的绝望处境、社会不公正和政治压迫。秘书长强调，为了履行本组织的这一更为广泛的使命，每个国家（仍然是本项工作的基础）、区域组织、非政府组织以及整个联合国系统都需要齐心协力。

秘书长对他的报告中使用的主要术语定义如下：(a) 预防性外交：为防止各方之间发生争端，防止现有争端升级为冲突和限制已爆发冲突的蔓延所采取的行动；(b) 建立和平：为使敌对各方达成协议所采取的行动，通常采用《联合国宪章》第六章规定的和平手段；(c) 维持和平：经冲突各方同意，实地部署一支联合国力量，其中一般包括联合国军事和/或警察人员，经常还包括文职人员；这个方法增加了防止冲突和建立和平的可能性；(d) 冲突后建设和平：为确定和支持通常有助于加强和巩固和平的结构所采取的行动，目的是避免冲突的再度爆发。他表示，如果在所有会员国的支持下同时采取这四个方面的行动，将为本着《宪章》的精神实现和平作出一致贡献。

秘书长在就预防性外交发表评论时指出，预防性外交可以由秘书长本人或通过高级官员、专门机构或方案、或由安全理事会或大会，以及由区域组织同联合国合作进行。预防性外交须包括建立信任措施；需要以情报收集和事实调查为基础及早发出警告；可包括预防性部署，在某些情况下还可包括

建立非军事区。他强调，必须更多地利用根据《宪章》开展的事实调查，调查既可以由秘书长发起，以履行《宪章》为其规定的责任，包括第九十九条所规定的责任，也可以由大会或安全理事会发起。³可根据实际情况的需要派遣各种形式的调查团。对于一个国家关于向其国内派遣联合国调查团的请求，应在没有任何不当拖延的情况下予以考虑。除了为能够决定进一步的行动而收集信息之外，这样一个调查团在某些情况下还会有助于消弭争端，通过其存在向各方显示，联合国，特别是安全理事会，正把有关问题作为对国际安全的现实或潜在的威胁予以积极处理。秘书长补充说，在例外情况下，安理会可亲自在总部以外举行会议，不仅直接了解情况，而且使本组织的权威对有关局势产生影响。关于预警问题，他指出，联合国各专门机构和职能部门之间需要进行密切合作。此外，他建议安全理事会请恢复了活力并经过了改组的经济及社会理事会根据《宪章》第六十五条提出报告，说明那些除非受到遏制，否则将威胁国际和平与安全的经济和社会事态发展。关于预防性部署，秘书长建议，现在应考虑经有关各方同意采取这样行动的各种情况，例如在发生内部冲突的情况下、发生国家间争端的情况下、或一个国家担心遭到跨界袭击的时候。

秘书长在谈到建立和平时指出，《宪章》第六章全面列举了解决冲突的和平手段。他还提请注意，《宪章》第三十六和第三十七条规定，安全理事会有权建议会员国把争端提交国际法院、仲裁机制或其他解决争端的机制处理。他建议根据第九十六条第二项授权他利用法院的咨询权限，并建议已经得到这一授权的联合国其他机关更为经常地请法院发表咨询意见。他强调，如果为了建立和平，需要根据第四十一条进行制裁，面临特殊经济问题的国家不仅有权根据第五十条的规定与安全理事会会商，而且还有“现实的可能性”使自己的困难得到解决。⁴在这方面，他建议安理会制定一套有各金融机构和联合国系统其他组成部分参与、可以用来使各国免于这种困难的措施。

³ 同上，第25段。

⁴ 同上，第41段。

关于使用武力的问题，秘书长表示，集体安全概念的本质是，如果和平手段不起作用，应按照安全理事会的决定采用第七章规定的措施，以维护或恢复国际和平与安全。根据《宪章》第四十二条，安理会本身有权为此采取军事行动。他认为，为了采取这样的行动，需要通过谈判达成《宪章》第四十三条所规定的特别协定，以供各会员国承诺向安全理事会提供武装部队、援助和便利。他认为，根据自《宪章》通过以来首次出现的政治局面，缔结这种特别协定方面的长期障碍应已不复存在。如果可以随时动用武装部队，其本身就可以发挥威慑作用，使潜在的侵略者意识到，安理会掌握做出反应的手段。在这个背景下，秘书长建议安理会在军事参谋团的支持下，根据第四十三条发起谈判，并可以根据《宪章》第四十七条第二款增加军事参谋团的成员。他补充说，他认为，应该结合《宪章》第七章来看待军事参谋团的作用，而不是从规划或采取维持和平行动的角度看待其作用。然而，秘书长承认，在实践中，一段时间内还无法得到第四十三条所规定的部队。而与此同时，人们请求联合国完成的任务有时超过了维持和平行动的权限和部队派遣的预期。秘书长因此建议安理会考虑在明确界定的情况下利用执行和平部队，并事先清楚地规定这些部队的职权范围，以此作为第四十条规定的一项临时措施。

关于维持和平问题，秘书长说，维持和平行动的性质近年来迅速变化，在后勤、装备、人员和财政方面出现了一系列新的需求和问题。在人员方面，他回顾说，曾于1990年请各会员国表明它们准备提供什么样的军事人员，但只有很少的会员国作出答复。他再次提出这个请求，并请各会员国在适用情况下确认备用安排。⁵他还建议审查并改进文职、警察或军事维持和平人员的培训安排。关于联合国本身，他建议制定特别的人事程序，以便能够迅速地把秘书处工作人员调往维持和平行动，同时增加在秘书处工作的军事人员的人数和加强其能力，以使它们能够履行新的和更大的责任。⁶

关于冲突后建设和平问题，秘书长强调说，建立和平和维持和平行动如果要真正取得成功，必须

努力确定和支持那些倾向于巩固和平和加强人民之间的信任感的结构。在国内冲突之后所采取的措施可以包括：解除以前交战各方的武装和恢复秩序；收缴并视可能销毁武器；遣返难民；向安全保卫人员提供咨询和培训方面支助；监察选举；推动保护人权的努力；改革或加强政府机构；促进政治参与进程。在国际冲突结束后，建设和平的工作可采取具体合作项目的形式，把两个或多个国家联系起来，开展既可以促进经济和社会发展，又可以加强作为和平最根本基础的信任的互利活动。建设和平就是建设一个新的环境，应将其视为预防性外交的对应概念，后者是为了避免和平环境的崩溃。预防性外交是为了避免危机；冲突后建设和平则是为了防止危机的重新爆发。

关于同区域安排和组织之间的合作，秘书长说，在很多情况下，区域安排和组织具备可供在本报告所涉四个领域中利用的潜力。他认为，这些安排和组织如果以符合联合国宗旨和原则的方式开展活动，并使其与联合国之间的关系，特别是与安全理事会之间的关系，受第八章的指导，将提供很大的帮助。根据《宪章》，安全理事会已经而且将继续担负维护国际和平与安全的首要责任。然而，区域行动可以减轻安理会的负担，并促进国际事务中更深刻的参与感、共识和民主化。⁷联合国与区域安排或机构之间通过举行协商，可以提供很大的帮助，来就某个问题的性质和为解决该问题所需采取的措施达成国际共识。各区域组织通过与联合国采取联合行动，进行补充性的努力，将鼓励本区域以外的国家提供支持。此外，如果安理会特别决定授权某个区域安排或组织牵头处理本区域的某场危机，可有助于通过联合国的影响来加强区域努力的权威性。⁸

关于人员安全问题，秘书长强调说，必须制定创新的措施来消除联合国工作人员面临的危险。他建议安全理事会认真考虑应针对危害联合国人员者采取何种行动。在进行部署之前，安理会应保留在联合国行动受到有系统的阻挠和发生敌对行动的情况下实际采取集体措施，包括采取第七章所规定措施的选择。

⁵ 同上，第51段。

⁶ 同上，第52段。

⁷ 同上，第64段。

⁸ 同上，第65段。

关于资金筹措问题，秘书长提议采取一整套措施来使联合国能够既长期运作，又对危机采取对策。这些措施包括建立一个临时的维持和平储备基金，用以在收到摊款之前支付维持和平行动的创办费用。

秘书长最后强调，安理会绝不应再次失去对于其正常运作来说必不可少的共同磋商办法，并补充说，“指导安理会工作的必须是以共同利益为基础的真正的协商一致意识，而不是以否决或任何一群国家的力量相威胁”。他建议安理会理事国的国家元首和政府首脑每隔一年在大会一般性辩论之前举行一次会议。这些会议将使他们能够就目前的各种挑战和解决这些挑战的办法交换意见。此外，安理会应继续在一切必要的时候举行外交部长一级的会议。

1992年6月30日（第3089次会议）的决定：

主席声明

1992年6月30日，安理会根据事先磋商达成的谅解，举行第3089次会议，将秘书长的报告列入议程。主席（比利时）在议程通过后指出，安理会成员磋商后，授权他代表安理会发表声明如下：⁹

安全理事会感兴趣和赞赏地注意到1992年6月17日秘书长按照1992年1月31日安全理事会第一次国家元首和政府首脑会议结束时通过的声明所编写的题为“和平纲领”的报告，该报告说明如何在《联合国宪章》的构架和条款的范围内加强联合国从事预防性外交、建立和平和维持和平的能力与效率。安理会感谢秘书长提出该报告，这是对进行中的加强联合国的过程的一次全面省思。在这方面，安理会欢迎秘书长作出的努力。

安全理事会在阅读报告时注意到一系列针对联合国各机关以及各会员国和区域组织的令人关注的建议。因此，安理会相信所有机关和实体，尤其是大会，将会特别注意该报告，并研究和评价报告中与它们有关的部分。

安全理事会自己在履行职能时将深入审查秘书长的建议并赋予应当的优先性。

安全理事会还借此机会重申它愿意在按照《宪章》条款加强联合国方面同秘书长充分合作。

1992年10月29日（第3128次会议）的决定：

主席声明

1992年10月29日，安理会根据事先磋商达成的谅解，举行第3128次会议，将秘书长的报告列入议程。主席（法国）指出，安理会成员磋商后，授权他代表安理会发表声明如下：¹⁰

安全理事会按照1992年6月30日主席的声明，开始审查秘书长题为“和平纲领”的报告。

安全理事会对“和平纲领”的审查将与大会进行的讨论互相协调。安理会欣悉这两个机构的主席已经就此事建立联系，并请安理会主席保持并加强此种联系。

安理会打算审查秘书长的建议中涉及或针对安理会的事项。为此，安理会成员决定每月至少召开一次会议讨论这个报告，这些会议必要时由一个工作组筹备。

这项审查工作的目标之一是拟具结论，以供安理会在一次特别会议上审议。安理会将参照大会本届会议的工作进展情况，决定这次特别会议的日期，但希望最迟在明年春季举行。

安全理事会已经密切注意会员国在大会一般性辩论期间和在大会议程项目10的讨论中表示的意见。安理会又注意到维持和平行动特别委员会特别会议的报告。现在安理会已经确定秘书长的建议中涉及或针对安理会的事项。

在不妨碍进一步审查秘书长的其他建议的情况下，并考虑到在最近几个月内安理会授权的维持和平行动数目大增并且极为复杂，安理会认为，“和平纲领”所载的两项建议应当在此时加以审议：

- 安全理事会按照秘书长的报告第51段所载的建议，鼓励会员国在不影响国防方面迫切需要并经部队派遣国政府核可的情况下，将它们向联合国提供维持和平行动部队或能力的一般意愿和它们接到紧急通知后可以派遣何种部队或能力，通知秘书长。安理会并鼓励秘书处同表示这种意愿的会员国直接进行对话，使秘书长能更清楚了解何种部队或能力，在什么时限内，可供联合国特定维持和平行动调遣。
- 安全理事会赞同秘书长的报告第52段提出的意见，即有必要扩大在秘书处任职的军事人员以及在秘书处内一般地处理维持和平事项的文职人员的编制和能力。安理会建议秘书长尽快就此问题向安理会和大会提出报告。秘书长得在其报告内考虑在秘书处设立更多维持和平军事规划人员和行动中心，以便处理维持和平行动的初期规划和实地监督方面更复杂的问题。安理会进一步建议会员国考虑向秘书处提供具有适当经验的军事和文职人员，但有固定的期限，以协助维持和平行动的工作。

此外，安全理事会打算讨论向其提出的各个段次，其中包括关于解决对一国实施制裁时其他国家可能遭遇的特殊经济问题的41段，以及关于区域组织作用的第64和第65段，和关于联合国运用事实调查的第25段。

⁹ S/24210。

¹⁰ S/24728。

1992年11月30日的决定:**主席声明**

1992年11月30日,安理会成员磋商后,主席(匈牙利)代表安理会发表声明如下:¹¹

安全理事会成员继续审查了1992年6月17日秘书长题为“和平纲领”的报告。

安全理事会成员欢迎并支持“和平纲领”第25段关于事实调查的建议。他们认为,根据《宪章》和大会《事实调查宣言》,尤其是其准则,更多地采用事实调查的办法,作为一种预防性外交的手段,可以取得对某一局势的客观事实的尽可能最佳了解,使秘书长能够履行《宪章》第九十九条赋予他的职责,并有助于安全理事会的审议。他们同意可以根据某一局势的需要,采取不同的事实调查形式,并且一国提出派遣事实调查团前往其领土的请求时,应无不当延迟地予以审议。他们鼓励能够就有关问题提供必要详细资料的所有会员国这样做,以协助推行有效的预防性外交。

安全理事会成员意识到联合国在预防性外交领域的责任已经增加,请秘书长考虑采取必要的适当措施,加强秘书处意到最近增加了对事实调查团的利用,如向摩尔多瓦、纳戈尔诺-卡拉巴赫、格鲁吉亚、乌兹别克、塔吉克斯坦派出的调查团。在资料收集和深入分析方面的能力。他们还请会员国和秘书长考虑在这方面借调专家协助。他们促请秘书长采取适当措施,确保能够经紧急通知请到知名人士,与秘书处高级官员分担事实调查任务。他们指出各区域组织和区域安排在各自所管领域内对事实调查方面所起的积极作用,并欢迎加强这种作用,并同联合国的事实调查工作密切协调。

安全理事会成员注意到《事实调查宣言》和秘书长在《和平纲领》中的建议,将在个案的基础上根据《联合国宪章》的宗旨与原则,鼓励并协助适当地运用每一次的事实调查。

在这方面,安全理事会成员注意到并赞同秘书长的看法,在某些情况下事实调查团可以有助于缓解争端或局势,向各有关方面表明,联合国,特别是安全理事会,正在积极处理该一事件,视其为现在或潜在地对国际和平与安全的威胁。这种行动在一个潜在争端的早期特别有效。他们欣见秘书长准备充分利用《宪章》第九十九条赋予他的权力,提请安全理事会注意任何他认为可能威胁国际和平与安全的事项。他们满意地注

意到最近增加了对事实调查团的利用,如向摩尔多瓦、纳戈尔诺-卡拉巴赫、格鲁吉亚、乌兹别克、塔吉克斯坦派出的调查团。

安全理事会成员打算将如主席1992年10月29日的说明所说,继续审议秘书长的报告。

1992年12月30日(第3154次会议)的决定:**主席声明**

1992年12月30日,安理会根据事先磋商达成的谅解,举行第3154次会议,将秘书长的报告列入议程。主席(印度)指出,安理会成员磋商后,授权他代表安理会发表声明如下:¹²

按照1992年10月29日主席就秘书长题为“和平纲领”的报告发表的声明,“安全理事会打算讨论向其提出的各个段次,其中包括关于解决对一国实施制裁时其他国家可能遭遇的特殊经济问题的第41段”,安全理事会审查了按照《宪章》第七章实施制裁时造成各国的特殊经济困难的问题。

安全理事会同意秘书长报告第41段所提出的意见,即按照《宪章》第七章实施上述的制裁时,重要的是,由此而出现特殊经济问题的国家有权依照第五十条的规定就这些问题同安全理事会进行协商。安理会同意应对这些国家的情况予以适当审议。

安全理事会注意到秘书长的建议,即安全理事会应拟订一些可以实行的措施,由各金融机构和联合国系统的其他组织参加,以防止各国遭遇此种困难。

安全理事会注意到这个问题正在联合国的其他论坛中审议,同时表示决心进一步审议这个问题,并请秘书长同国际金融机构主管、联合国系统的其他组织及联合国会员国进行协商,并且尽快向安全理事会提出报告。

安全理事会拟依照1992年10月29日的主席声明所指出的,继续其关于秘书长报告的工作。

¹¹ S/24872。

¹² S/25036。