



大会 安全理事会

Distr.: General
7 June 2001
Chinese
Original: English

大会
第五十五届会议

安全理事会
第五十六年

议程项目 10

秘书长关于联合国工作的报告

预防武装冲突

秘书长的报告

执行摘要

我自上任以来就承诺使联合国从反应文化转至防止文化。安全理事会在其 2000 年 7 月 20 日的主席声明中请我提交一份关于防止武装冲突的报告，其中分析联合国内的各项倡议并提出建议，同时顾及以往的经验以及各会员国表示的意见和考虑。我在本报告内的第一目标是审查按大会和安全理事会的要求发展联合国防止冲突能力方面已取得的进展情况。我的第二目标是提出具体的建议，阐述如何能在会员国的合作和积极参与下进一步加强联合国系统在这个领域内的努力，会员国最终要对防止冲突负主要责任。

起草本报告时，我力求兼顾会员国在大会和安全理事会最近就防止冲突问题进行的辩论中所表示的不同意见和考虑。必须要有会员国的积极支持和合作，防止冲突的努力才能成功，这是不言自明的。本报告探讨大会、安全理事会、经济及社会理事会、国际法院以及秘书长可以作出那些具体贡献，以及联合国与外部行动者，例如各区域组织、非政府组织、民间社会和商界之间的合作能作出那些具体贡献。

联合国系统在防止冲突领域的工作并不新鲜。联合国系统的许多发展和其他方案和项目业已产生防止作用，或至少具有防止潜力，尽管它们往往各不相干而且仍未成熟。我在此处的重点是阐明联合国各部门、方案、办事处和机构（它们全都已为本报告作出贡献）如何相互作用以促进防止武装冲突。特别重要的是联合国为加强会员国防止冲突能力所作出的努力，我们面临的挑战是如何调动联合国系统的集体潜力，更同心协力地着重于防止冲突，而不一定需要动用大量新资源。

本报告的基本前提如下：

- 防止冲突是《联合国宪章》内规定的会员国应承担的主要义务之一，联合国在防止冲突方面的努力应符合《宪章》的宗旨和原则。防止冲突也是最适合在《宪章》第六章下开展的一项活动。
- 防止冲突的主要责任由各国政府承担，民间社会也发挥重要作用。联合国和国际社会的主要作用是支助各国努力防止冲突并协助培养各国在这方面的能力。
- 防止行动应在冲突周期尽可能早的阶段内开展以便发挥最大的效率。防止行动的主要目的之一是应付根深蒂固的经社、文化、环境、体制和其他结构起因，这些起因往往是当前冲突政治征候的根源。
- 有效防止战略需要全面方针，包括国际社会与国际和区域行动者合作采取的短期和长期政治、外交、人道主义、人权、发展、体制和其他措施。
- 防止冲突与可持续而公平的发展是互相加强的活动。必须将在促进防止冲突国家和国际努力方面的投资视为可持续发展方面的同步投资，因为后者最好是在可持续和平的环境中进行。
- 成功的防止战略有赖许多联合国行动者的合作，包括秘书长、安全理事会、大会、经济及社会理事会、国际法院和联合国机构、办事处、基金和方案，以及布雷顿森林机构。联合国不是防止工作的唯一行动者，而且可能往往不是最适合发挥带头作用的行动者。因此，各会员国、国际、区域和分区域组织、私营部门、非政府组织和其他民间社会行动者也在这个领域内发挥了极为重要的作用。

我绝对不抱幻想，不认为防止战略可轻而易举地执行。防止的代价必须现在就付出，而其利益则要等到遥远的将来才能获得。联合国过去在这方面所吸取的主要经验教训是，越早找出潜在冲突的根源和有效对付这些根源就越有可能使冲突各方愿意进行建设性对话、纠正成为潜在冲突根源的实际冤情并避免以武力实现其目标。

一些政府履行其主权责任，以和平办法应付可能不断恶化以致威胁国际和平与安全的局势并呼吁联合国或其他国际行动者按需要尽早提供防止援助，这些国家以最好的办法保护其公民使免遭不得人心的外来干预。这样，国际社会的防止行动就可以大大有助于加强会员国的国家主权。

我在本报告期内强调，防止冲突是联合国维持国际和平与安全方面任务的核心，并强调会员国之间正达成一般共识，认为全面而一致的防止战略提供最大的潜力促进持久发展并创造有利于可持续发展的环境。有效防止冲突的必要性超越创造文化、建立机制或唤起政治意愿。联合国也负有道德责任确保永远不再发生卢旺达境内犯下的种族灭绝一类的罪行。

将防止冲突的言论化为具体行动的时机已经成熟。我热切希望联合国系统和会员国能够共同制定实际的战略图以执行本报告内所载各项具体建议。不言而喻的是，要使真正的防止文化在国际社会扎根，就必须由各会员国和整个联合国系统表现出持之以恒的政治意愿并长期承诺提供资源以采取有效措施。本报告标志着正开始朝着这个方面前进。

目录

章次	段次	页次
一. 导言.....	1-16	6
第一部分		
联合国主要机构的任务和作用		
二. 联合国在预防武装冲突方面的任务.....	17-24	9
A. 《宪章》框架.....	17-20	9
B. 大会及安全理事会关于预防冲突问题的决定和会员国的看法.....	21-24	9
三. 联合国主要机构在预防武装冲突方面的作用.....	25-60	10
A. 大会的作用.....	25-32	10
B. 安全理事会的作用.....	33-39	11
C. 经济及社会理事会的作用.....	40-45	12
D. 国际法院的作用.....	46-50	12
E. 秘书长的作用.....	51-60	13
第二部分		
联合国系统和其他国际行动者的作用		
四. 联合国部门、机构和方案在预防武装冲突方面的作用和活动.....	61-136	15
A. 概览.....	61-64	15
B. 促进联合国系统内的一致性的措施.....	65-72	15
C. 政治行动.....	73-80	16
D. 维持和平行动.....	81-85	17
E. 裁军.....	86-93	18
F. 人权行动.....	94-98	19
G. 发展援助.....	99-107	20
H. 人道主义行动.....	108-128	21
1. 一般考虑.....	108-111	21
2. 具体方面.....	112-128	22

目录(续)

章次	段次	页次
(a) 粮食安全和紧急粮食援助.....	113-118	22
(b) 难民.....	119-121	23
(c) 保健.....	122-123	23
(d) 儿童.....	124-128	23
I. 媒体和新闻.....	129-131	24
J. 两性平等.....	132-135	25
K. 药物管制和预防犯罪.....	136	25
五. 联合国同其他国际行动者在防止武装冲突方面的互动关系.....	137-150	26
A. 区域安排.....	137-142	26
B. 非政府组织和民间社会.....	143-147	26
C. 私营部门.....	148-150	27
六. 加强预防武装冲突的能力.....	151-159	27
七. 结论.....	160-170	29
A. 克服预防冲突的障碍.....	160-168	29
B. 形成预防冲突文化.....	169-170	30

一. 引言

1. 过去十年来的最令人遗憾的教训或许是，在暴力冲突问题上采取防患未然的做法无论在效果上还是在成本效益上，都远远胜过治标的做法。现在的挑战是如何运用这个教训，使预防不仅停留在口头上，而且落实在行动上。然而，说到容易，做到难；眼前的问题总是优先于潜在的问题，因为预防的效果要以后才能体现出来，而且很难量化，可是代价却现在就要付出。但从另一方面讲，如果不采取预防暴力行为的措施，将要付出昂贵的代价。为战争付出的人的代价不仅仅是那些看得见的直接的代价—死亡、伤残、破坏、流离失所—还包括那些给家庭、社区、地方及国家机构和经济以及邻国造成的长远的、间接的影响。所付出的代价不仅包括遭受的损失，还包括失去的机会。

2. 例如，1997年卡内基预防致命冲突问题委员会发现，1990年代初期，黎巴嫩的国内生产总值（国内总产值）一直比1974年战事爆发前低了50%；安哥拉大约80%的农田无人耕种，人人指责这是由于内战和到处埋设地雷造成的；布隆迪本来就粮食生产不足，最近冲突期间又下降了17%。我们还须将那些为了制止冲突而进行干预的外部参与者付出的代价也作为因素考虑进去。卡内基委员会的一份研究估计，国际社会为1990年代在波斯尼亚和黑塞哥维那、索马里、卢旺达、海地、波斯湾、柬埔寨和萨尔瓦多进行的七项主要干预行动耗费了大约2000亿美元，科索沃和东帝汶的费用尚未计算在内。该项研究算出了冲突管理活动费用与潜在的预防行动费用之间的差额，结论是，如果采取了预防性做法，国际社会本可节省将近1300亿美元。

3. 非洲大湖区的教训最为惨痛，由于国际社会未能在卢旺达采取预防措施，导致了整个区域的严重的不稳定。联合国、非洲统一组织（非统组织）及一些部队派遣国的国家立法机构进行的事后审查都一致认为，1994年4月“可避免的灭绝种族行为”发生之前早有各种先期征兆，本来是有充分的机会作出反应

的。据当时的部队指挥官罗密欧·达赖尔将军估计，如果1994年4月在卢旺达部署大约5,000人的部队，便足以制止那场种族灭绝事件，后来的调查证实了他的估计。卡内基委员会的研究估计，扩大后的维和行动每年总费用会达到5亿美元，在卢旺达采取预防性行动的费用可能会达到13亿美元；结果，种族灭绝事件后向卢旺达提供全面援助耗资达45亿美元。

4. 我们对卢旺达及其他地方的暴力行为受害者负有义务，必须认真对待这项防患未然的挑战。我已经作出保证，联合国将从反应式文化走向预防式文化。2000年7月20日，安全理事会开会审议联合国在预防武装冲突方面的作用。在会后的主席声明中，安理会请我2001年5月底前提交一份报告，在考虑到以往经验及会员国的意见和考虑的基础上，就预防武装冲突问题进行分析并就联合国范围内可采取的举措提出建议。鉴于预防性行动的性质本身，从其最广泛的意义上讲，应涉及到整个联合国系统，在此我向安全理事会和大会一大会本身也通过了一系列与预防冲突有关的决议—提交本报告。

5. 在本报告中，我的第一个目标是根据大会和安全理事会的要求，审查在发展联合国的预防冲突能力方面取得的进展。我的第二个目标是在会员国的合作和积极参与下，就如何进一步加强联合国系统在这个领域的努力提出具体建议。

报告所述问题。因为归根结底，会员国负有预防冲突的重要责任。

6. 我的基本前提是，预防冲突的主要责任在于各国政府及其他当地参与者。如果在每个案例中缺乏一种国家自主的感觉，预防措施就不大可能成功。防止武装冲突的发生需要本国参与者—必要时，需要国际社会—尽早采取行动。越早查明并成功地解决有可能导致武装冲突的争端或不公平现象，这种争端或不公平现象不断恶化直至演变为暴力行为的可能性就越小。在国家一级—必要时在国际援助下—尽早采取行动以缓解有可能导致武装冲突的情况，可有助于加强国家主权。

7. 为了使早期预防行动奏效，必须找出并解决导致冲突的多重根源。冲突的直接起因可能是公共秩序突然大乱，或对某一特定事件的抗议，但是，根本原因可能是，比如，社会—经济不公平和不平等；经常性的族裔歧视；剥夺人权；参政方面的争端，或由于土地及其他资源分配造成的宿怨。在许多情况下，这类因素的存在在一个社会有可能导致某些群体行为暴烈，而在另一个具备合适的、有效的应付机制、包括运转良好的施政及法治机构的社会就不会发生这种情况。因此，极为重要的是，必须掌握可靠的早期预警信息，对当地情况和传统有深入细致的了解，而且，有必要在制定发展计划和方案时查明和解决基本的不平等现象。

8. 卡内基预防致命冲突问题委员会将预防战略分为以下两类：行动性预防，即危机迫在眉睫时适用的措施；结构性预防，即确保首先不发生危机，或一旦发生，确保危机不重演的那些措施。本报告将审议联合国系统在短期行动性预防措施和长期结构性预防措施方面向各国提供的各种形式的援助。

9. 安全理事会强调了解决造成冲突的根本原因的重要性 and 实施有效的长期预防战略的必要性。安理会还进一步指出，将政治、发展、人道主义及人权方案全都包括在内的协调一致的建设和平战略可在预防冲突方面起到至关重要的作用。在这方面，我希望将一般的发展及人道主义援助方案与那些作为针对有可能导致暴力冲突的爆发重演的问题而实施的预防性或建设和平性方案明确区分开来。

10. 说到底，对长期结构性预防的投资就是对可持续发展的投资：首先，因为很显然不可能在实际或潜在冲突的环境中实现可持续发展；第二，因为武装冲突将使国家发展的成就付诸东流。在某些情况下，如我们最近所目睹的那样，旷日持久的冲突已经危及到索马里和阿富汗等国家的生死存亡。有效的预防冲突是实现并维持持久和平的先决条件，而持久和平又是实现可持续发展的先决条件。如果可持续发展能够解决导致冲突的根本原因，则可在预防冲突和促进和平中起到重要作用。

11. 在目前国际发展援助日渐减少的时代，捐助方向那些处于冲突边缘或已经陷入冲突之中的国家提供发展援助更加犹豫不决。为预防冲突提供投资，从长远看，可给国家发展带来多方面的回报。更有效的预防战略不仅可以挽救成千上万人的性命，而且还可以节约数十亿美元。目前用在军事行动上的费用可转用于扶贫和公平的可持续发展，从而进一步减少发生战争和灾难的风险。预防冲突与可持续发展是相辅相成的。

12. 联合国的主要作用是为发展国家及地区早期预警、预防冲突和建设持久和平方面的能力提供支助，以帮助国家及地方政府找到解决各自的问题的办法。这类援助以征得所涉会员国同意的原则为前提。实际上，这方面的国际援助通常都是在所涉国家的请求下提供的。

13. 联合国系统的发展和人道主义机构以及布雷顿森林机构在创造和平的环境及在预防行动的早期阶段解决冲突的根本原因方面可起到至关重要的作用。本报告将审查这些机构的经常性援助方案中有多少方案可以而且确实有助于预防冲突的努力，如何通过进一步加强这些机构工作间的协调及与各自东道国的协调，来提高他们的效力。本报告还将审查联合国在预防行动的晚期阶段可利用的手段，这些可包括预防性外交、部署预防性军事特遣队和民警特遣队、预防性裁军和相关措施，以及冲突后有效的建设和平战略。

14. 在编写本报告的过程中，我尽量考虑到会员国最近在大会及安全理事会关于预防冲突的辩论中所表示的许多不同的看法和考虑。不言而喻的是，预防冲突的努力要取得成功，就必须得到会员国的积极支持与合作。本报告将探索安全理事会、大会及联合国其他主要机构所能作的具体贡献以及联合国与诸如区域组织、非政府组织、民间社会和商界之类外部参与者之间的合作。

15. 联合国系统在预防冲突领域的工作并不是新开始的。联合国系统的许多发展及其他方案和项目已经具有预防效能，或至少有可能起到预防的作用，尽管

许多方案和项目经常各自为政，不够完整。具有格外重要意义的是，联合国为提高会员国预防冲突的能力而作的努力。我们面临的挑战是如何调动联合国系统的集体潜力，更加协调一致和专心致志地预防冲突，而不必要求新增大量资源。

16. 我借此机会重申，从一种反应式文化转变为预防式文化，将是向前迈进一大步。在本报告中，我介绍了根据联合国授权和所取得的经验教训，为实现上述转变已经采取的和正在采取的实际行动，我还提出了一系列结论和对未来的建议。

第一部分

联合国主要机构的任务和作用

二. 联合国在预防武装冲突方面的任务

A. 《宪章》框架

17. 联合国的根本任务仍然是“免后世再遭战祸”。为此，如《联合国宪章》第一条第一项所规定的那样。会员国承诺“采取有效集体办法、以防止且消除对于和平之威胁……”。

18. 我认为，《宪章》明确授权联合国预防武装冲突。《宪章》还指出集体安全系统基本原则的两个决定性要素：第一，与试图制止武装冲突或减轻武装冲突的征兆相比，预防武装冲突是确保持久和平与安全的一种更可取、更具成本效益的战略；第二，如《宪章》第二条第三项规定，防止国际武装冲突的最佳方式是“以和平方法解决，俾免危及国际和平与安全”。正是本着与《宪章》起草者同样的信念，我建议将预防冲突作为联合国二十一世纪集体安全系统的基石。

19. 在上一个世纪下半叶的大部分时间，主要是通过反应性而不是预防性手段维护集体安全，而且几乎完全从军事角度来界定集体安全。这种方式在某些国家实施效果很好，而且依然有效。但是，随着冷战的结束，出现了对和平与安全概念的一种新的理解。将重点范围扩大到持久和平的性质及各个组成部分上，例如社会及经济发展、善政和民主化、法治和尊重人权等，起到补充传统的集体安全概念的作用。在二十一世纪，集体安全应意味着我们所有国家都有义务努力尽早处理各种紧张局势、不满、不公平、不公正、不容忍和敌对态度，以免危及和平与安全。在我看来，这是预防式文化的真正核心所在。

20. 这种方式使联合国又回到其根本任务上。《宪章》第五十五条明确承认国际经济、社会、健康及相关问题的解决办法，文化及教育方面的国际合作以及

普遍尊重人权，对“造成国际间和平友好关系所必要之安定及福利条件……”来说都是不可或缺的。《宪章》从而为在扩大的和平与安全概念的基础上为一种全面、长期的预防冲突办法奠定了基础。

B. 大会及安全理事会关于预防冲突问题的决定和会员国的看法

21. 自从 1980 年代后半期以来，大会和安全理事会加强了《宪章》所确立的联合国在预防冲突方面的授权。大会特别在其题为“和平纲领：预防性外交和有关事项”的第 47/120/A 号决议中重申秘书长在预防性外交中的重要作用，并要求秘书长加强秘书处收集资料和分析方面的能力，建立一个早期预警机制。大会在其题为“和平纲领补编”的第 51/242 号决议中进一步强调了改进全系统协调联合国预防性措施工作的重要性。

22. 安全理事于 1999 年 11 月和 2000 年 7 月举行了有关预防冲突问题的公开辩论。在辩论中，许多会员国都表明了他们对预防措施的全面支持，尽管行动方面的优先次序不尽相同。一些国家强调有必要将重点放在导致冲突的社会—经济根源上，呼吁增加发展援助，以预防冲突。另一些国家确定促进人权、善政、法治及民主化为预防行动的最重要的领域。一些国家强调预防性行动在大多数情况下应以《宪章》第六章规定的措施为限，但指出，第七章规定的强制性行动应当继续作为合法的最后手段，防止大规模的侵犯基本人权的行或或其他对和平的严重威胁。

23. 上述两次会议通过的主席声明都强调预警、预防性外交、预防性部署、预防性裁军和冲突后建设和平是相互依存和相辅相成的，都是预防冲突综合战略的组成部分。在安全理事会最近于 2001 年 2 月举行的关于建设和平的公开辩论中，进一步表述了对预防冲

突采取这种综合办法，在辩论中，许多发言者都强调计划周密、协调得当的建设和平战略可在预防冲突方面起到重要作用。

24. 预防冲突在联合国千年首脑会议期间也是一个引人注目的主题，世界各国领导人都对我关于国际社会从反应式文化走向预防式文化的呼吁表示支持。会议达成的广泛的协商一致意见是，最有成功希望的方式是拟定长期的综合性战略，将旨在缓解或根除导致冲突的根本原因的各种政治、经济、社会及其他措施结合在一起。国家元首和政府首脑一级通过的大会第 55/2 号决议所通过的《联合国千年宣言》和安全理事会通过第 1318(2000)号决议均承认联合国系统各部门在预防冲突方面发挥至关重要的作用，并保证加强联合国在这方面的效力。

三. 联合国主要机构在预防武装冲突方面的作用

A. 大会的作用

25. 在《宪章》第十条和第十一条的框架内，大会拥有广泛的权力，可以审议预防冲突的所有方面，酌情提出建议，或是提请安理会注意可能危及国际和平与安全的情势。第十四条规定，大会对于其所认为是足以妨害国际间公共福利和友好关系之任何情势，不论其起源如何，得建议和平调整办法。

26. 我记得大会在这一领域所作的工作十分有益，通过了第 47/120 号决议 A 和 B，题为和平纲领：预防性外交和有关事项，尤其是第 47/120 A 号决议第七节题为“大会在预防性外交方面的作用”，以及第 51/242 号决议，题为“和平纲领补编”。在过去先例的基础上（例如 1960 年在南蒂罗尔，本组织成立后第一个十年内在巴尔干，以及针对南非的种族隔离制度等），大会不妨考虑怎样更经常地使用《宪章》规定的权力，在今后审议预防性问题。为此，可以考虑以下步骤：

和平解决争端机制

27. 如《宪章》第六章所规定，会员国积极使用和平解决争端方法，是预防冲突的最有效的方法之一。大会多年来协助推广这一实践，例如，1948 年第 268 号决议第十一条丁款决定成立一个调查与和解小组，第 44/415 号决定规定在联合国内成立一个斡旋、调停或调解委员会。大会可以考虑就在国际社会使用这一机制提出进一步建议。

宣言、准则和方案以及建立预防的政治意愿

28. 大会更系统地关注预防冲突，对于创造一种真正全球化的预防冲突文化是必要的，方法是通过制定会员国负责的标准，协助在地方、国家、区域和全球等范围开展预防性实践活动。大会已经积极制订与预防冲突有关的准则。如第 43/51 号决议附件《关于预防和消除可能威胁国际和平与安全的争端和局势以及关于联合国在该领域的作用的宣言》。

29. 大会在第 53/243 号决议中通过了《和平文化宣言和行动纲领》，其中呼吁会员国、民间社会和整个联合国系统推动有关预防冲突的活动。大会在其广泛的职责范围内，还可以在联合国系统的多层次活动中推广预防文化。如最近关于和平文化活动的决议所示，大会可以在其目前议程上的若干项目中探讨有关预防冲突的这一方面，如裁军、人权、人道主义援助、民主化、环境恶化、恐怖主义、后天免疫功能丧失综合症（艾滋病）以及国际法等。

审议职能

30. 如联合国宪章委员会等大会机构已经讨论了有关预防冲突和解决冲突的问题。大会有关机构探讨新思维、新概念的这一作法应继续下去。大会还从联合国许多机构和机关收到报告，这些机关和机构经常把预防冲突问题列入其方案。联合国大学、和平大学及联合国训练研究所（训研所）都直接向大会提交报告，或是通过经济及社会理事会提交报告，并且都设有有关预防问题的方案。大会在审议全面预防战略的框架

内讨论这些问题，将会使更多的公众给予关注，并鼓励对预防问题进行更多的辩论。

大会同安全理事会就预防问题进行交流

31. 联合国所有会员国都应考虑的一项重要问题是，在安全理事会加强其在预防冲突领域里活动的同时，如何增强大会在此领域的作用。安全理事会的辩论强调，需要把建设和平作为全面预防冲突战略的一环；因此，预防性和平建设可以成为安理会同大会之间进行有意义的战略交流的重点。

32. 安全理事会大多审理非安理会成员国的国家中潜在的冲突局势。大会会员国应在安全理事会有更多的机会就预防冲突问题发表意见。为让大会和安理会更实际的交流，大会主席和安全理事会主席可以其每月会议上讨论预防问题。为协助大会主席提出预防问题，还可以考虑成立一个不限成员名额的会员国小组，协助大会主席。

建议 1

我建议大会根据《联合国宪章》第十条、第十一条和第十四条的规定，考虑在武装冲突预防方面更积极地运用其权力。

建议 2

我敦促大会考虑如何增强与安全理事会在预防冲突方面的交流，尤其是在制订长期预防冲突和建设和平战略方面的交流。

B. 安全理事会的作用

33. 作为联合国对维持国际和平与安全负有主要责任的机构，安全理事会在预防武装冲突方面起着关键作用。安全理事会采取预防行动的根据可以在《联合国宪章》第六章中找到，其中强调需要争取制止可能危及国际和平与安全之维持的争端或情势。第六章规定，安全理事会得调查任何争端，或可能引起国际摩擦或惹起争端之任何情势。

34. 虽然安全理事会已经提高了透明度，改善了工作方法，但其工作重点仍几乎完全是在危机和紧急情况方面，通常只是在已发生大规模暴力时才采取行动。我提议一些办法，让安理会更容易地发现并利用采取预防行动方面的短暂机会。

定期报告

35. 安全理事会在 1999 年 11 月和 2000 年 7 月关于预防冲突的主席声明中请秘书长定期汇报危及国际和平与安全的争端，其中包括预警和预防措施建议。

36. 我认为，如果报告采取非正式、灵活的方式，那么定期报告是最有益的方式，这一点要胜过排定的报告义务。如果把报告放在更大的范畴内，效果会更好。1998 年 7 月和 2001 年 2 月，我分别会晤了各区域预防冲突和建设和平组织的首长。这表明，借鉴区域的预防战略的全面办法是十分宝贵的，本组织的各区域合作伙伴和联合国有关机关和机构也应采取这种办法。

37. 因此我打算，除其他办法外，着手开展一种做法，向安全理事会定期提交区域或分区域报告，汇报危及国际和平与安全的情况。大部分报告将涉及已经列在安理会议程上的问题的区域方面，以此补充目前的报告义务。报告的重点将是对国际和平与安全构成潜在威胁的跨界问题；如非法武器流通、自然资源、难民、雇佣军、非常规军及其之间相互作用给安全造成的影响等。报告中还将列举这种威胁国际和平与安全的区域局势以及各方反应，并就安理会采取行动的轻重缓急提出建议。

安全理事会实况调查团

38. 过去两年，安理会恢复派遣实况调查团，此举受到欢迎。各调查团的目的和目标各不相同，但都可以起到重要的预防作用。在 1999 年派遣一个调查团之后，2000 年又派出五个调查团：厄立特里亚和埃塞俄比亚调查团，刚果民主共和国调查团，塞拉利昂调查团，东帝汶和印度尼西亚调查团和为执行安全理事会关于科索沃的第 1244 (1999) 号决议调查团。2001

年，又向刚果民主共和国以及该区域的其他国家派遣了调查团，并向科索沃派遣了调查团。安全理事会不妨考虑在其向潜在冲突地区派遣的调查团内使用多学科专家的支助，以便把所有实质性领域都纳入全面预防战略的拟订工作。

讨论预防措施的新机制

39. 如同 1999 年 11 月我向安理会发言所提议的那样，安全理事会可以成立一个特设非正式工作组，另一个附属机构，或是另外制订非正式技术安排，在较为持续的基础上讨论预防问题。这样，我所提议的预警情况，或是安理会主席或安理会其他成员国提出的情况都可以在安理会非正式协商或召开公开会议之前定期提交给这一工作组审议。安理会成员国在讨论这一工作组议程上的问题时，可以参考安理会各会员国提供的资料，或是秘书处提供的资料。安全理事会还可以考虑运用“阿里亚办法”，或其他类似安排，在安理会会议厅外进行非正式讨论，交换关于预防问题的意见。

建议 3

我鼓励安全理事会考虑创新的机制，如设立一个附属机构，成立一个特设非正式工作小组，或是制订其他非正式技术安排，持续地讨论预防情况，尤其是在我打算向安理会提交的区域或分区域定期报告方面，以及会员国提请安理会注意的其他预警或预防情况。

C. 经济及社会理事会的作用

40. 随着国际社会认识到应运用综合办法的价值，以实现和平、安全、尊重人权和可持续发展，经济及社会理事会已开始同安全理事会和大会更密切配合。1998 年，安全理事会邀请经社理事会协助制订海地长期支助方案，从此开始了一个新阶段。随后，经社理事会于 1999 年成立了一个海地问题特设咨询小组，向海地派遣了评估团。2000 年 2 月，安全理事会提议经社理事会召开一次会议，讨论艾滋病毒/艾滋病对非洲和平与安全产生的影响，因此也邀请经社理事会参加。

41. 最近，大会第 55/217 号决议请经社理事会考虑大会不限成员名额的非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展问题特设工作组的提议，尤其考虑设立关于经历冲突后国家问题特设咨询小组。为此，已经成立了一个类似海地问题特设咨询小组的咨询小组。

42. 我提议经社理事会更积极地参与武装冲突的预防，尤其因为经社理事会在解决其核心任务领域——冲突根源方面起着关键作用。经社理事会今后对预防武装冲突和建设和平所作的贡献可以由其自行决定，或是在联合国其他主要机构的请求下作出。

解决冲突根源的长期战略

43. 根据《宪章》第六十二条的规定，经社理事会可发动其任务范围内任何领域的研究和提出报告。在经社理事会审议其具体参加制订长期战略，解决冲突根源时，可能需要这种研究。经社理事会还可以动用其拥有的各种手段，包括其各附属机构、行政协调委员会（行政协调会）及其机构间机制，汇集联合国整个系统的能力，支助任何这类研究的制订和开展。

区域展望

44. 在安全理事会采取预防武装冲突的区域行动时，经社理事会更加积极地参与其会十分有益。为此，经社理事会应考虑向关于预防武装冲突的全面和多学科讨论作出贡献，尤其是在区域范畴内。随着经社理事会开始制订方式，协助解决有关非洲的区域问题，支助安全理事会、大会和秘书长在此领域的工作，这一方式可以扩展到其他区域。

关于冲突根源的高级别讨论

45. 过去几年，因其年度常会增加高级别部分，经社理事会的工作得到大幅度振兴。今后，高级别部分可以专门用来探讨经社理事会在发展、尤其是在长期预防暴力和冲突方面发挥的作用。

建议 4

我建议经社理事会年度实质性会议今后的一次高级别部分应专门讨论解决冲突的根源问题，以及发展在推动长期预防冲突方面发挥的作用。

D. 国际法院的作用

46. 国际法院作为根据《联合国宪章》所确立的和平解决争端制度中不可或缺的部分，多年来为以和平手段解决国际争端作出了重大贡献。法院通过对各国间争议的诉讼作出判决来解决争端，从而帮助和平解决争端。如通过特别协议或由某一国申请而向法院提出有关争端时，并就有利于解决冲突。如果各方愿意通过谈判解决冲突，便可以中断司法诉讼程序。此外，法院通过对法律问题提供咨询意见来促进预防性外交的进程，从而帮助防止武装冲突，而法院的这一权力是《宪章》第九十六条交办的。法院通过其判决和咨询意见对于国际法的逐步发展以及辨认国际法中新趋势工作作出了重大贡献。秘书长吁请各国利用法院来解决争端。

47. 今天，国际法院展开了比以往任何时候都更加积极的活动。来自世界各地的争端都提交法院来解决。我促请各会员国今后除其他事项外，在防止领土和海事争端方面进一步利用国际法院。

法院的强制管辖权

48. 到 2000 年底，已有 60 个成员国宣布接受法院的强制管辖权，但是在许多情况下，这些国家提出了保留意见，从而往往限制或减少了强制管辖权条款的效力。我谨再次呼吁尚未做到的会员国考虑接受法院的强制管辖权。我又谨促请各国在联合国主持下通过多边条约时，也通过各项条款，规定将争端提交给法院。接受法院强制管辖权的国家越多，以和平手段迅速解决潜在的争端的可能性就越大。安全理事会还应当根据《联合国宪章》第三十六条考虑建议各国将争端提交法院审理。

法院的咨询权限

49. 在《和平纲领》（见 A/47/277-S/24111）中，我的前任曾建议，根据《联合国宪章》第九十六条第二项授权秘书长利用国际法院发表咨询意见的权限，并建议已经获得这种授权的其他联合国机构更时常地请求国际法院发表咨询意见。但是，大会没有落实建议的执行，而安全理事会自 1993 年以来也没有要求法院发表任何咨询意见。因此，我促请大会和安全理事会再次注意到我充分支持的上述各项建议，并考虑授权联合国其他机构请求法院发表咨询意见。

50. 我又希望提请各国铭记秘书长协助各国通过国际法院解决争端信托基金提供的机会，而根据这一基金，可以为通过为特别协议对提交给法院的争端所引起的费用而向各国提供财政援助。

建议 5

我促请各会员国更早期和经常地利用国际法院以和平方式解决争端，并促进国际关系上的法治。

建议 6

我促请各会员国接受法院的普遍管辖权。当国内的法律结构对此有抵触时，各国应当双边或多边议定开列一项他们愿意向法院提交的事项的综合清单。

建议 7

我促请会员国在通过联合国主持下的多边条约时，通过规定将争端提交国际法院的条款。

建议 8

我建议大会授权秘书长和其他联合国机构利用法院的咨询意见的权限，并建议已经取得这一授权的其他联合国机关更经常地向法院征求咨询意见。

E. 秘书长的作用

51. 在本组织的早期，秘书长便通过“秘密外交”或“秘书长的斡旋”在防止武装冲突方面可发挥一定的作用。防止冲突的任务来自《联合国宪章》第九十九条，该条规定，秘书长得将其认为可能威胁到维持国际和平与安全的任何事件提请安全理事会注意。

52. 预防性外交是我各项职责中的一项重要内容，这一职责要通过在很早的阶段寻求对困难问题的解决方法，利用劝导、建立信任和交流信息来开展。我认为，由于大家认识到联合国秘书长能够在摆脱公众注视的大舞台以外的开展很多工作，因此对我进行这种预防性行动的需求日渐增加，尽管其结果不一定很明显或者很容易评估。

53. 加强秘书长传统的预防性作用有三种可能的方法：第一，增加使用实况调查团和建立信任特派团，同时并任命高级特使，建立更多的区域联络办事处；第二，秘书长和安全理事会双方联合开展预防性行动；第三，改进秘书处的预防性行动能力和资源基础。这些将在本报告的稍后部分予以讨论。

实况调查团

54. 大会和安全理事会鼓励更多使用实况调查团作为预防性外交的一项部分实况。调查团可以对潜在冲突各方的利益做客观的报告，其目的在于确定联合国系统和会员国得以为帮助缓解或解决其分歧而采取的措施。

55. 最近，我向西非派遣了两个机构间特派团，第一个特派团于2000年11月访问了冈比亚，与政府官员、政党领导人、公民社会代表和联合国国家小组成员讨论，以便于与冈比亚的交往对方共同探索联合国提供具体援助，来解决该国多方面挑战的可能性，从而防止对该国和平与安全的威胁。于2001年3月派遣的第二个特派团访问了西非的11个国家，以便查明该地区在和平与安全、区域合作、人道主义事务和经济及社会发展等方面的优先需要和挑战，其中包括这些

方面的相互联系。今后，在有关各会员国充分合作的基础上，我打算为预防性目的而更经常地使用此种多学科间技术评估团。

建立信任特派团

56. 在《和平纲领》中，我的前任表示有意就建立信任措施与潜在的、当前的或过去的争端各方、并与区域组织进行定期协商，提供秘书处能够提供的咨询援助。这一办法得到了大会第47/120号决议的赞同。为了探索在联合国和区域组织的共同主持下执行这一措施的范围，可以向该区域有关各国的首都，以及主要区域组织的总部派遣小型特派团，以便征求其就这些区域建立信任问题在工作一级开展合作的意见。

57. 派遣建立信任特派团在区域范围内可以是执行预防性外交倡议的一个切实步骤，也可以突出我对联合国在不稳定地区开展防患未然的的工作的重视。我打算将来在与区域组织领导人讨论时探索这一预防性外交的选择。

知名人士非正式网络

58. 我计划在进行适当协商之后，确定一些知名人士，形成咨询和行动的非正式网络，支持我在预防和解决武装冲突方面的努力。有时候，我也可能会要求这一网络的成员开展预防性外交，以便控制或帮助减缓新出现的紧张局面。

区域性驻留人员

59. 1998年在非统组织总部亚的斯亚贝巴建立的联合国联络处是促进区域或分区域组织合作，包括涉及防止冲突战略的合作的第一个步骤。我意图探索根据亚的斯亚贝巴的先例来发展这一构想的可能性。

60. 2000年10月，我建立了西非问题机构间工作队，这是联合国对于在某一分区域防止冲突，为建设和平创造适当环境的第一项倡议。这一办法使人们得以从国家和分区域角度审查问题。工作队又设法将联合国

的努力与西非国家经济共同体（西非经共体）的努力结合起来，后者在拟订和实施上述倡议中进行了合作，而且将是联合国执行其建议的主要伙伴。在其各项建议中，有一项是建立一个由我的特别代表领导的联合国西非办事处，以此加强联合国组织在早期警报、预防、建设和平、报告和政策制订各方面的能力，同时并与西非经共体和分区域其他组织进行合作。西非倡议的经验可以为联合国在世界其他地区预防冲突的努力提供有用的指导。

建议 9

我计划在会员国的支持下以四种方式加强秘书长的传统预防性作用：第一，更多地使用联合国派往动乱地区的多学科实况调查团和建立信任特派团；第二，与我们的区域伙伴和适当的联合国机关和机构发展区域预防性战略；第三，建立一个预防冲突的知名人士非正式网络；第四，通过加强秘书处预防行动的能力和资源基础。

第二部分

联合国系统和其他国际行动者的作用

四. 联合国部门、机构和方案在预防武装冲突方面的作用和活动

A. 概览

61. 自我上任以来，我以可持续发展和长期预防冲突是相辅相成的目标这一原则为前提，开展了一些行动，在秘书处以及整个联合国系统的日常工作中培养一种预防冲突的文化。在过去五年里，联合国系统几乎所有部门，其中包括布雷顿森林机构，都已开始在其各自的任务范围内对预防和建立和平活动表现出积极的兴趣。

62. 武装冲突的根源形形色色各不相同，同样的，各种适当的预防性行动的性质以及为开展这些行动所需的资源也是各式各样的。时间方面的因素同样也很重要。有些在早期可以切实采取的预防性措施在争端加剧，武装冲突的爆发可能增加的情况下，就会变得不合适，甚至完全无法采用。的确，可以说，在这种局势提上安全理事会议程时，也许已经成为晚期、而不是早期预防的时候了。

63. 预防冲突可以通过各种办法来实现，各国的进一步安全与稳定，其中包括采取各种措施，力求建立相互信任、减少威胁观念、消除突然袭击的危险、阻止竞争性的武器囤积，并为限制和削减军备协定以及减少军费开支创造有利条件。这种建立信任和安全的措施可以在双边、分区域、区域和多边各级开展，甚至可以考虑单方面措施，而且还可以灵活地运用，使之适合特定局势的政治和安全特点及需要。

64. 从整个联合国系统来看，预防性行动的能力很广泛。但是，仍然明显需要将更系统的预防冲突观点带入联合国系统多方面的方案与活动中，从而使其能够有助于使预防冲突成为有意的安排，而不是疏忽所致。而这又反过来要求联合国系统内更加连贯协调，

将具体的侧重点放在预防冲突上。这项工作还要求我们创造一个有利环境，来鼓励联合国工作人员形成一种积极主动预防冲突的思想方式，并为预防性措施制订奖励办法和问责制。

B. 促进联合国系统内的一致性的措施

65. 几年来，总体上已加倍努力促进联合国系统内的一致性。过去各部门和机构之间很少交换资料固有的陋习正日益由愿意分享评价和合力查明和采取实际可行的适当预防性行动所替代。在此我着重表明“联合国大家庭”的各部门、计划署、办事处和机构如何互相促进预防武装冲突。

行政协调委员会

66. 行政协调会是促进联合国系统内的一致性的指定部门。在我的主持下，25个基金、计划署、和专门机构以及世界贸易组织(世贸组织)以及布雷顿森林机构的负责人参与促进联合国系统内的协调。1997年，行政协调会确认加强系统的全面预警能力的重要性。它还同意和平建设作为基础广泛的方针的重要性和强调必须处理冲突的政治、军事、人道主义、人权、环境、经济、社会、文化和人口根源。因此，我打算同行政协调会进行重点对话，讨论联合国系统应采取何种措施，促使其预防冲突活动更趋一致。

执行委员会

67. 1997年，作为我的改革方案的一部分，我建立四个副秘书长级的执行委员会的结构，作为五个主要关切领域：和平与安全；经济和社会事务；发展合作；人道主义事务；以及人权，作为贯穿各领域的主题等的内部决策机制。在这个结构内，和平与安全执行委员会适合处理全系统预防性行动的问题。人道主义事务执行委员会是个审议带有人道主义性质的预防性和准备措施的适当机构，带有发展性质的预防性行动

自然属于联合国发展集团的管辖范围。政治和社会事务执行委员会对冲突根源，即宏观经济和社会问题、施政及可持续发展给予上游注意。虽然这些委员会的大部分工作是处理预防冲突以外的问题，我打算将来为此目的促进更积极使用这些委员会。

促进协调部门间框架

68. 1944 年建立促进协调部门间框架，加强规划和协调维持和平、人道主义及政治职能，并自 1998 年以来已侧重预警和预防性行动。由 14 个部门、机构、计划署和办事处包括世界银行的高级代表组成的框架小组每月会面，交换各自职权范围的资料和评价武装冲突的可能性、复杂的紧急情况或需要联合国介入的其他情况。框架按照大会第 51/242 号决议不断发展和改进，目前成为联合国系统内预早制订预防战略的重要机制。

国家一级的一致性

69. 在国家一级，联合国国家小组由联合国驻地专员领导，与政府密切合作参加跨学科进程以发展共同国家评析，已在 70 个国家完成评析，另外 40 个国家正在进行。共同国家评析分析国家发展情况和查明关键问题，作为倡导和联合国各系统之间的政策对话的基础并处理国家优先事项和挑战以及区域关切问题和倡议。共同国家评析过程直接产生联合国发展援助框架(联发援框架)，其中包括规划框架，后者制订载有关于在国家一级提供发展援助协调一致的联合国战略的方案。该过程有助于在方案周期的最初阶段考虑到关键危险因素和预防问题，以促进共同目标和合作战略。

70. 认识到暴力冲突是对可持续发展构成最严重的威胁之一，共同国家评析和联发援框架提供良机在国家一级查明和执行和平建设或预防冲突战略。因此，联合国发展集团应保证把预防冲突和和平建设问题纳入这些进程，这是为从预防角度出发编制发展方案奠定基础的一个关键步骤，致使联合国国家小组得以

与国家政府和民间社会建立伙伴关系，在国家一级共同处理预防问题。

71. 还通过题为“预警和预防性措施：联合国能力建设”的全系统联合国工作人员培训方案来促进预防冲突的一致性，该方案由联合国职员学院执行。这个方案为联合国机构和办事处就预防性行动的政策和实际问题更密切交流意见和协调提供论坛。这些讲习班补充正在向联合国国家小组提供关于共同国家评析和联发援框架过程的培训。

72. 在联合国系统内的一致性必须由各会员国对联合国采取协调一致的政策加以补充。各部门、机构和计划署往往发现在一个论坛为会员国政治上接受的提议，在其他论坛，尤其财务问题论坛不能获得相同会员国的支持。在出现这些差异时，活动的体制责任就变得混淆不清，使联合国制订预防冲突的有效对策变得复杂。本组织为尽量减少对此问题的误传，我将致力保证联合国系统尽可能说明其资源需要。

建议 10

我鼓励联合国基金、计划署和专门机构的执行局和政府间机构审议它们如何能够能够将预防冲突观点纳入其各种已获授权的活动。

C. 政治行动

73. 在联合国系统内，秘书长的在政治领域的职责由政治事务部支助，后者与其他部门、办事处和联合国机构紧密处理这项工作的许多方面。政治部的一项主要职责是监测全球的政治事态发展和查明联合国可发挥预防作用的潜在冲突。政治部也是联合国系统预防与和平建设的协调中心。为协助这个新作用，三年前政治部设立了政策规划股。1998 年，政治部还建立了一个新的内部机制，即预防冲突小组，为制订供选择的预防性行动提供部门内论坛。政治部以和平与安全执行委员会的召集人地位还在部门间和机构间一级促进讨论和作出关于预防抉择的决定。

74. 政治事务部的任务是查明联合国可促进解决的潜在和实际冲突。政治部内的四个地域司每个负责查明潜伏危机的地区，并向秘书长提供关于影响到和平与安全的事态发展和局势的预警。为此目的，政治部四个地域司的主管干事制订关于各自国家的国情简介，并经常监测事态发展。对正常的政治、社会及经济生活的注意使他们能够发现可引发危机的变化和事态发展。通过现代通讯和联机数据库服务，主管干事可免费获得大量资料，不过，政治部仍须增强能力，有效使用这些资料和按此提议预防性行动。

75. 如建立在秘书长最近关于维持和平特别委员会及联合国维持和平小组的建议执行情况报告(见A/55/977, 第301—307段)所设想新的联合国全系统政策和分析单位，就有助于增强政治部通过其作为和平与安全政协委员大会秘书处的职能在这个领域的能力。

76. 大会认识到预防性外交的适时运用是紧张局势尚未触发冲突以前最适当、最有效的缓和办法。为此目的，政治部致力于制订推行预防性外交的最有效办法，其中包括实况调查团、特使到敏感地区视察、秘书长进行斡旋和在不同区域设立由几个主要会员国组成的秘书长之友小组。

77. 政治部的大部分预防性工作是在秘书长的特别代表和特使以及外地特派团和办事处的支助下进行的。目前在阿富汗、安哥拉、巴布亚新几内亚、布隆迪、危地马拉、大湖区、黎巴嫩、被占领领土及索马里派驻支助团。政治事务部在中非共和国、几内亚比绍、利比里亚和塔吉克斯坦设有建设和和平支助办公室。这些办公室与政府各部、国民议会、政党、民间社会和其他地方行动者共同支助国家建设和平努力。

78. 建设和平支助办公室与国家小组和非驻地的联合国机构/办事处密切合作有助于拟订处理冲突的许多根源的多方面方案。这方面的例子包括增加对民主原则，例如反对派的公平作用、公平使用公共媒体、军队不干涉政治、促进容忍和尊重人权和对宪法及国

家机构提供技术援助等的支持。这些办事处将来经会员国同意，可在易发生冲突的区域和国家扩大其作用。

79. 联合国为支助其会员国的民主所作的努力大大有助于预防冲突。这种援助包括在施政和法治领域提供全面支助，包括选举援助。已证明特别是在转型期或新的或已恢复民主的社会中，这种援助在预防民主机构和程序崩溃方面发挥重要的作用。自联合国选举援助司建立以来，例如与开发计划署合作，已对超过150个选举过程提供技术援助，增强会员国举行可信、透明和公正选举的行政能力，并协助巩固民主机构。只有当人民自由切实参与决策过程，才能有可持续发展。

80. 政治事务部现正致力于增强其预警和分析能力；通过培训提高其工作人员的质量；改进与联合国其他部门、基金和机构的协调和合作；改进与各国政府及区域组织的合作；改进与研究所和有关非政府组织的联系；使用预防性行动信托基金支助实况调查团和调解特派团及旨在化解潜在冲突和防止现有争端升级变成冲突的其他活动。政治部还正在加强其能力，在联合国系统内发挥其作为冲突后建设和平的协调中心的作用和协同联合国其他行动者支助越来越多的联合国建设和平行行动。

建议 11

我促请大会以其预防冲突协调中心地位向政治事务部提供足够资源，以便履行其在联合国系统内预防冲突和建设和平的职责。

D. 维持和平行动

81. 虽然可说维持和平行动具有旨在避免爆发或再次发生冲突的预防职能，不过当维持和平行动是在国内或国际间的武装冲突开始以前部署，其预防性作用就特别明显。十年来曾进行过三次部署，联合国预防性部署部队(预防性部队)驻在前南斯拉夫的马其顿共和国；联合国中非共和国特派团(中非特派团)以及在海地的一连串行动。除其东道国不卷入国内和国际

间的暴力冲突的共同点外，其他相似之处包括可能，或甚至极有可能发生武装冲突、有关国家同意维持和平行动作为预防方式以及安全理事会批准行动。

82. 鲜有预防性部署的情况表明国际社会除非因公开冲突而明显需要部署的情况外，不愿意支出和平行动所需的政治和财政资本。虽然预防性行动的成功按定义很难准确衡量，但明显有维持和平行动的预防性部署能够挽救生命和促进稳定的情况。在上述部署期间东道国境内并未爆发冲突的事实有力表明联合国预防性部署行动，作为国际社会关注的象征和促进其目的的力量来源，可作出重大贡献。

83. 这种经验表明在安全不断受到威胁时必须延长预防性部署，并且这些行动需要通过国际社会的长期后续建设和平行行动来支助。预防性部署有如其他维持和平方式，将需要多元做法来处理冲突的根源。地方执法机构的改革和改组；前战士的解除武装、复员和重返社会；防雷宣传和排雷；发展人权和民主机构都是这些努力的所有重要部分。还清楚的是，有如所有维持和平行动，预防性部署行动对促进持久和平的能力最终取决于各方是否愿意利用所得的机会。

84. 考虑到维持和平和建设和平之间的密切关系，我欢迎安全理事会最近的主席声明，其中重申在维持和平行动的任务内酌情列入建设和平的价值。考虑到在冷战后世界常见的内乱，在这方面必须对民警特别重视，他们在联合国维持和平方面发挥越来越重要的预防性作用。无论是通过训练当地警察、监测其业绩和协助警察体制的改组和改革，他们的贡献是恢复公众支助地方执法人员。

85. 在这方面国际社会已采取一些步骤，加强民警参与维持和平的基础。2000年，大会提供总部的支助机构更多的资源，同时秘书处设法通过制订联合国民警行动原则和准则为这些努力加强政策框架。不过，在一些领域需要加倍努力，这是我关于维持和平行动特别委员会及联合国维持和平行动小组的建议执行情况的现有报告(A/55/977)中供作详细分析的题目。

建议 12

我鼓励会员国和安全理事会酌情在尚未发生冲突以前更积极使用预防性部署。

建议 13

我促请安全理事会，酌情支助在维持和平行动的建设和平部分，并除其他外，通过在我关于维持和平行动特别委员会及联合国维持和平行动小组的建议执行情况的报告中所简述的措施，增强秘书处在这方面的能力。

E. 裁军

86. 裁军准则的演变是一个持续的进程，仍有一些领域，如导弹发展和小型武器，缺乏国际规范框架。各项裁军条约和公约通过推动国际法治促进防止武装冲突。广泛加入并执行这些多边条约并予以核查对各国深信其安全有保障至关重要。

87. 交流信息以及其他形式的军备和一般军事事项的透明度，可有助于最大程度地缩小误解或错误估计的风险，从而促进国家之间的更大信任和更稳定的关系。这些做法还可以通过帮助查明过度或破坏稳定地积累军备，作为预警机制，并鼓励或导致购买武器方面的克制。裁军事务部执行并维护两项全球性透明度文书：《联合国常规武器登记册》和联合国军事开支报告标准文书。

88. 我在我的《千年报告》(A/54/2000)中指出，小型武器扩散不仅仅是一个安全问题，也是人权和发展问题。小型武器的扩散持续并加剧武装冲突，危及维持和平人员和人道主义工作者的安全，削弱对国际人道主义法的尊重，威胁合法但软弱的政府，有利于恐怖主义分子和有组织犯罪肇事者。防止滥用和非法转让小型武器以及处理小型武器需求的根源的措施，将极大促进预防冲突。

89. 实际裁军措施已得到广泛赞扬，尤其是旨在收回和收集非法武器以换取社区发展奖励的“武器换发展”项目。除了收回平民的非法武器和前作战人员拥

有的武器以外，销毁和处理这种库存可有助于预防冲突或冲突再次发生，方法是减少这种武器的流通量和易于获得，这种武器常常在各种冲突中重复得到使用。

90. 在实际裁军措施领域，裁军事务部与 1998 年 3 月根据一项大会决议设立的关心国家小组合作，促进实际裁军措施，尤其是支持冲突后局势中的建设和平努力，而开发计划署自 1998 年以来，一直通过开发计划署小型武器信托基金，设计并支助武器收集、管理和销毁项目。作为这些活动的基础，该部通常在政治事务部、开发计划署和其他组织的支持下，在最后定下项目建议之前，进行实况调查。开发计划署还在发展范围内持续作外地小型武器评价，这有助于拟定当地和捐助者战略以及项目一级的干预。

91. 裁军事务部和开发计划署应会员国的要求，协助它们处理小型武器和轻型武器扩散造成的问题，尤其是在冲突后局势中建设和平的情况下。1998 年 6 月，我设立了一个机制，小型武器问题协调行动，以协调联合国系统内有关小型武器的所有行动，指定该部为这一机制的协调中心。小型武器问题协调行动包括与小型武器扩散及滥用所造成的多层面威胁一个或更多方面有关的所有部门和机构。该部还正在为 2001 年 7 月在联合国总部举行的第一次联合国关于小型武器和轻型武器非法贸易所有方面问题的会议提供实务支助，这次会议旨在拟定一项行动纲领 1 来遏制小型武器和轻型武器的非法贸易。

92. 在阿尔巴尼亚政府提出援助收回 1997 年动乱期间平民非法获得的小型武器和轻型武器的要求以后，裁军事务部与开发计划署一起发挥领导作用，设计了“武器换发展”项目，同开发计划署合作，在阿尔巴尼亚的格拉姆什地区执行。自那时起，在阿尔巴尼亚其他地区也发起了类似项目。“武器换发展”的概念还引起了其他区域的注意和兴趣。因此，易发冲突社会的非武器化是一项重要的预防冲突努力。

93. 除了易发冲突社会以外，冲突后社会的非武器化对预防冲突复发同样重要。这方面重要的是，国际社

会以充分的资源援助解除武装、复员和重返社会的努力。世界银行正在这方面发挥重要的作用，将重点放在减少军事开支，援助前作战人员重返民间社会上。人道主义伙伴也在解除武装、复员和重返社会的努力中发挥关键的作用。例如，自 1990 年代初，世界粮食计划署(粮食计划署)一直是联合国支持的复员方案中的(在纳米比亚、安哥拉、莫桑比克、利比里亚、塞拉利昂和厄立特里亚)主要伙伴。经验表明，鉴于在执行复员和重返社会方案中并在其以后人道主义和复兴援助的重要性，人道主义伙伴早期参与复员和重返社会方案的规划至关重要。在利比里亚和塞拉利昂的经历是个发人深醒的例子，说明不为解除武装、复员和重返社会努力提供充分资源就会重新触发暴力。

建议 14

我鼓励会员国在军事事项上更大的透明度，包括更广泛地参加联合国有关武器透明度和军事开支的文书。我还吁请大会和联合国其他裁军机构加强与裁军相关的现有预警和透明度机制，尤其是在小型武器和轻型武器方面。

建议 15

为了预防冲突经常发生，我鼓励安全理事会视情况将解除武装、复员和重返社会的部分纳入联合国维持和平和建设和平行动的任务。

F. 人权行动

94. 可持续和长期预防武装冲突必须包括将重点放在加强尊重人权和处理侵犯人权行为的核心问题上，无论这种行为在哪里发生。预防武装冲突的努力应促进广泛的人权，不仅包括公民和政治权利，而且包括经济、社会和文化权利，包括发展权。

95. 大会在其第 48/141 号决议中请联合国人权事务高级专员办事处(人权专员办事处)发挥积极作用，防止世界各地持续发生各种侵犯人权事件。高级专员给人权委员会第五十六届会议的报告(E/CN.4/2000/12)强调了在许多人权领域中加强预防性战略的重要性。

96. 为了加强保护人权的能力，从而促进预防冲突，人权专员办事处正在与各国、联合国各机构和区域伙伴协作执行 50 多个技术合作项目，帮助各国政府、国家机构和非政府组织加强其在人权领域中的能力。这些活动和教育方案加强法治，发展会员国的人权能力。最好应在拟订预防性战略中纳入人权特别程序和条约机构的信息，以及人权专员办事处的信息。人权专员办事处各外地办事处也可在预防性进程中发挥作用。

97. 国际刑事法院将发挥至关重要的作用，通过加强履行国际刑事责任遏止最严重的侵犯人权行为。在该法院设立之前，诸如卢旺达和前南斯拉夫问题国际法庭的司法机构，以及各项人权条约所规定的管辖权，也可以通过对这种罪行实施个人问责制，遏止未来侵权行为发生，促进预防冲突。这方面尤其重要的是，会员国批准并执行各项人权条约以及批准或加入国际刑事法院规约。

98. 从 2001 年 8 月 31 日至 9 月 7 日，反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议将讨论与种族和族裔冲突相关的许多问题，我希望它将提出包括有关预警系统，建立信任措施以及结构和机构支助机制的具体建议，以防止族裔紧张局势恶化，变成武装冲突。

建议 16

我吁请安全理事会和大会在其防止武装冲突的努力中充分利用联合国各人权机制和组织所提供的信息和分析。

建议 17

我促请会员国如尚未批准或加入人权条约及国际法院规约，应这样做。

G. 发展援助

99. 发展援助本身不能预防冲突或制止冲突，但却有助于创造机会和提供政治、经济和社会空间，使本地行动者能够查明、开发和利用建立一个和平、公正和

公平的社会所必需的资源。经验也表明，只当发展战略考虑到关切的事项及其对可能导致暴力的紧张局势所产生的影响，以及推行抵消这种紧张关系的措施，发展才有持续性，战争和冲突造成人命损失和破坏，使受影响国家的发展往后倒退，使其全球经济中处于边缘地位。

100. 联合国系统提供的发展援助必须强调减少助长暴力冲突的重要结构性风险。如不公平——处理办法是消除不同团体之间的差异；不平等——注意处理使歧视制度化的政策和做法；正义——促进法治、有效和公平的执法和司法，并酌情促进法治机构的公平代表权；不安全——加强责任制、施政透明度和人身安全。有鉴于此，联合国驻地协调员应于适当时探讨并与政府合作在国家一级设立冲突预防专题小组机制这样做是有用的，因为可以确保联合制订一致的处理重要风险因素的发展战略。

101. 此外，联合国发展合作的目的应当是在暴力冲突爆发前加强处理、管理和消除紧张关系的社会能力，其中包括协助加强发展中的领域的施政，以应付不稳定的局势，加强司法、解决冲突的传统机制、加强和平解决纠纷的政治意志和领导能力、培养消除冲突的技巧和做法、建立共识和公共政策对话、促进关于重要的经济、社会和政治问题的参与性和包容性决策。必须从预防冲突的角度来看待所有发展政策、方案和项目，以免社会——经济的不公正和不平等造成暴力冲突。从预防冲突角度着手的方式必须与共同国家评估/联发援框架的过程结合。

102. 按照政府的要求，开发计划署在容易发生冲突的国家中的施政组合和法治活动目前占开发计划署方案和活动一半以上。其年度预算超过 12 亿美元。此外，若干开发计划署方案支助跨界问题方面的区域合作（如东亚图们江流域），这种合作对预防冲突显然产生影响。在冲突后的局势中，开发计划署区域发展方案（如柬埔寨和危地马拉）、小武器（如马里、萨尔瓦多、阿尔巴尼亚）和解除武装、复员和重返社

会方案（如莫桑比克、危地马拉）的目的是预防武装冲突的重演。

103. 新一代发展项目专门着重于冲突预防。如开发计划署带头在罗马尼亚、保加利亚、前南斯拉夫的马其顿共和国、南斯拉夫和乌克兰执行的几个项目的目的是在国家和区域一级建立和加强政府和民间社会内部的预警、冲突分析和解决能力。开发计划署题为“吉尔吉斯斯坦南部预防性发展”的项目是试图提高政府采取措施的能力的另一个实验性项目。这是建国过程的一部分，可以指明以区域方式圆满推行预防性发展的重要性。以粮食及农业组织（粮农组织）为首的非洲之角工作队在发展局和非统组织的赞助下大力建议在区域建立预警、预防和解决冲突的能力，作为区域粮食安全方案（粮食安全方案）的一部分。开发计划署题为“非统组织冲突预防、管理和解决机制能力建设”的项目是从区域角度处理问题的另一个例子。

104. 开发计划署将同 10 多个非洲冲突解决机构和行动者协力制订四个领域的训练材料：冲突分析和提前反应、培养改变冲突的技能、对冲突敏感的发展方式、冲突管理中的国家能力建设。

105. 近年来，联合国系统和布雷顿森林机构之间的合作有所加强。它们公开承认，冲突严重影响到它们的发展目标，了解并协力预防冲突应被视为任务的一部分。这种新的作法表现于在世界银行设立一个冲突后股和制订新的关于发展合作与冲突的业务政策。该项政策已于今年 1 月获得世界银行采纳。世界银行关于内战的经济研究是产生重要行动建议的另一个领域。如果执行这些建议，冲突的风险可以减少。

106. 冲突后和平建设是冲突预防的一个方面。当每个组织加强这方面的活动时，关系就会加深。除其他地区之外，这种合作的例子还可以见之于东帝汶和海地。但是各总部之间在这个领域的接触是有限的，而且仅仅刚开始。特别在工作一级的这种接触可以协助两个组织进一步了解它们所监测的局势。在其任务规

定范围内，各组织可视情况参与另一个组织的预防结构。世界银行接受联合国的邀请参加和平与安全执行委员会就是一个好的例子。

107. 联合国与国际货币基金组织（货币基金组织）之间的联系还在初步阶段，必须进一步发展。例如，联合国与货币基金组织可以一起合作，确保贷款政策不会使社会紧张关系加剧，不会造成暴力冲突的爆发。货币基金组织可起主导作用的几个领域——特别是公共开支领域——从加紧努力预防冲突的角度看，可以对政局产生有利或不利的影 响。为了加强联合国与布雷顿森林机构在冲突预防与和平建设方面的协调和相互作用，应考虑在总部一级设立一个协调机制。

建议 18

我促请会员国利用开发计划署和联合国其他发展行动者提供的咨询服务和技术援助，这些咨询服务和技术援助是为了加强国家应付结构性危险因素的能力。

建议 19

我呼吁捐助国提供额外资源，加强联合国发展集团的能力，以有效响应会员国提出的加强预防冲突结构能力并促进该领域的南南合作的援助要求。

H. 人道主义行动

1. 一般考虑

108. 人道主义行动在缓和冲突中受影响平民的困境方面起重要作用，但人道主义行动者也可以为预防冲突贡献力量，办法是执行有目标的项目，以避免冲突的重演。在人民可能被受迫害、遭受暴力和被强迫流离失所的国家 and 区域，人道主义机构有责任建立收集和分析数据的有效能力，以查明哪些国家受到人道主义危机的影响。

109. 预防平民的内部流离失所在预防冲突方面可以起重要作用，有时也起关键作用。特别在内部流离失所者的难民营内，失业和心怀不满的在内部流离的男人和青年很容易被交战国征募（往往被强迫征募）。确保平民能够留在家里继续过日和接受教育，可以减少他们在军事行动中成为工具并进而使冲突加剧的这种风险。保护平民的宣传不应仅仅针对交战国，也应针对仅仅国际成员，也使它们采取适当的预防行动。

110. 人道主义危机发生时，人道主义社区的宣传和新闻服务以及联合呼吁是采取人道主义行动提高对某一冲突及其后果的认识的主要例子。人道主义活动往往为有分歧的集团设立供其会晤和交流的唯一论坛。这是促成未来的和解的一个有用的过程。人道主义机构为建立人道主义空间、路线或区域进行了谈判，并通过这些谈判促成有限的停火，使人道主义援助物品能够送达易受害群体。

111. 会员国支持在不安全环境中工作的联合国人员提供保护极其重要。在这方面，批准 1994 年《联合国人员和有关工作人员安全公约》应当获得尚未批准该公约的所有会员国的优先注意。还值得指出的是，在导致危机的一系列情况中人道主义行动者往往出现于现场。在现场出现会使他们有独特的机会获得第一手资料和情况分析，应当提醒安全理事会注意利用这个机会采取提前预防行动。

建议 20

我呼吁安全理事会请联合国紧急救济协调员办事处在人道主义紧急情况极可能发生时定期向其成员作简报。我还促请安理会在人道主义危机有可能发生的情况下呼吁和支持联合国各机构执行预防性的保护和援助行动。我请联合国人道主义机构在危机发生前将这种预防性活动日益纳入其工作中。在这方面，我呼吁会员国提供更多资源，以便这些机构从事这个领域的工作。

2. 具体方面

112. 联合国机构和方案的预防冲突任务属于四个领域的工作范围。这四个领域是粮食安全；难民、保健和儿童，载述如下：

(a) 粮食安全和紧急粮食援助

113. 饥饿和冲突是密切相关的，在内部战争和国内战争中，对粮食来源和供应的控制或破坏往往被当作一种作战和（或）断绝平民粮草以迫使敌对方投降的手段（如安哥拉、苏丹、莫桑比克、塞拉利昂）。粮食生产和供应在冲突中首先受到冲击。流离失所的人民也无法从事正常的粮食生产/采购活动。

114. 冲突一发生，粮食安全薄弱环节就立刻增加，使消除冲突根源的工作更难进行。最近非洲南部国家的冲突和侵占农田的情况以及非洲东部农场主与定居农民之间的斗争着重说明穷人获得土地资源对和平与可持续发展的重要性。同样地，拉丁美洲土地集中和贫穷问题是引发该地区长期冲突的关键问题之一。为满足家庭粮食需要，人们不得不消耗资源或是依赖退化的自然自源。所以粮食计划署正在设法提供粮食援助，以支持自然资源开发活动，并采取其他的土地和资源管理干预措施。这样有助于预防由于自然资源有限引起紧张关系而产生的冲突。

115. 跨界供水可以引发冲突，也可以提供合作的机会。有迹象显示，除其他外，准确的水文资料对于预防争夺水资源的冲突起着作用。粮农组织目前正在协助一系列的国际流域组织和区域组织——如南部非洲发展共同体（南共体）——拟定和执行水资源联合管理战略。例子包括尼罗河流域倡议、乍得湖流域委员会和尼日尔流域管理局。粮农组织还协助建立管理共有水资源的体制，目的是调和流域上游和下游用水者之间的利益冲突或产鱼区手工渔业捕鱼人与商业渔民之间的利益冲突。

116. 粮食计划署编制方案时没有强调预防冲突是方案的直接目标。但是，在粮食计划署的救济和发展

工作中，预防冲突是其固有的一部分。粮食计划署紧急方案有助于(a)（重新）使（可能的）冲突集团/当事方进行对话；在当事方之间和在国际人道主义社区中（重新）创造一种相互信任的气氛。公路开放和运输基础设施重建有时与人道主义扫雷行动一起进行，这些工作也可能产生持久和有利的影 响，因为它便利人与货物的自由流动，重新打开市场，并将被冲突线分隔的社区联系起来。

117. 必须确保将粮食计划署的资源用于易受害群体和陷于社会边缘地位的群体和地区，以及满足他们的基本粮食需要。这样粮食计划署可以对社会和政治稳定作出重要贡献。粮食援助也可以促进重建和发展。

118. 粮食计划署和粮农组织是收集、分析和散发关于粮食安全薄弱环节及其对脆弱人群和群体的潜在威胁的数据和信息的重要行动者。粮农组织的《粮食安全薄弱环节情况》介绍了在全球和国家一级关于粮食安全薄弱环节的数字和比例。粮食安全薄弱环节信息和绘图系统机构间工作队力求改善关于粮食安全薄弱环节的产生、性质和根源的资料的质量。全球信息和预警系统评价和报告在国家一级的粮食供应情况和展望（粮农组织）和粮食救济需要（粮食计划署）。分析这些指标可以使粮食计划署和粮农组织制订以最易受害人群为目标的战略。从 1999 年起，粮食计划署和粮农组织就日益参与同其他伙伴分享信息特别通过联合国部门间协调框架分享信息的过程。在粮食计划署进行运作——往往与政府、联合国机构及其他伙伴一起进行运作的国家中，预警功能通常都存在。

(b) 难民

119. 联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）对预防冲突的兴趣和参与得到了大会各项决议的承认。大会欢迎高级专员努力探讨并开展有关活动，防止发生难民外流的情况。大会还吁请高级专员积极探讨符合难民保护原则的预防性策略的新方案。

120. 过去的经验表明，在一些情况下，由于难民专员办事处在武装冲突区的存在，联合国能够替生命和自由受到威胁的人员出面干预，阻止交战方最恶劣的暴行，并鼓励国际社会其他成员采取适当政治行动。积极实行新闻、媒体关系和宣传战略，并辅以更为谨慎的外交交涉，这种做法能有助于难民专员办事处尽可能扩大其在这种状况下的预防效果。在庇护国，将武装分子同善意难民加以区分并有效维持难民区公共秩序的做法在预防武装冲突出现和升级方面也发挥重要作用。

121. 日益明显的是，在武装冲突已经停止或激烈程度已经减小的情况下，难民专员办事处可以在预防造成难民问题的状况方面发挥相对优势。大量难民和国内流离失所者返回冲突后地区往往是造成局势不稳的因素，在大批难民被迫迅速回返时尤其如此，因此，难民专员办事处的努力极其有助于避免武装冲突，因为这些努力将人道主义援助同较长 期发展挂钩，从而巩固了难民回返的持久解决。当回返者及其他人员能成为其本国社会的生产性成员时，持久政治解决的可能性往往就更大。

(c) 保健

122. 保健问题的普遍意义突出显示了其作为预防行动手段的作用。全国免疫日等保健干预措施开辟了对 话与和解的渠道，这对受战争影响的国家以及冲突易发区均具有意义。在安哥拉、刚果民主共和国、利比里亚、塞拉利昂、索马里、苏丹、阿富汗和塔吉克斯坦等国家，联合国机构同冲突各方谈判达成的停火及安宁日对于消除小儿麻痹症至关重要。例如，1999 年，在联合国儿童基金会（儿童基金会）和世界卫生组织（卫生组织）的支助下，消除小儿麻痹症运动取得了突破，为刚果民主共和国 1000 万名五岁以下儿童中的 820 万名接种了疫苗。在秘书长作出呼吁并得到广泛宣传之后，该国十分之九的地区停止了战斗。在联合国谈判达成的安宁日开展这种免疫运动能为不同方面进行对话创造机会，在关键时刻还能有助于防止武装冲突的爆发或升级。

123. 在撒南非洲，艾滋病毒/艾滋病对经济、社会和政治稳定构成特别严重的威胁。它不仅威胁个人，而且威胁构成和捍卫社会特征的体制机构。目前，艾滋病毒/艾滋病这一流行病有迅速蔓延到世界其他地区的潜在危险。在2000年期间，大会、安全理事会和经济及社会理事会均对该问题给予密切关注。即将召开的关于艾滋病毒/艾滋病问题的大会特别会议是一个特别重要的机会，可用以动员国际社会制订更有效战略，预防艾滋病毒/艾滋病及其破坏稳定的潜在影响。

建议 21

我促请大会在其即将召开的关于艾滋病毒/艾滋病问题的特别会议上审议如何扩展艾滋病毒/艾滋病预防战略，以考虑到它们对预防冲突所作的重要贡献，特别是在撒南非洲等受严重影响的区域。

(d) 儿童

124. 所受教育有限而且就业机会不多的青年往往成为冲突各方的招兵对象。他们对未来缺少希望，因此对社会日益不满，容易受鼓吹武装冲突者的蛊惑。该问题在青年人口“过剩”的国家特别突出，这些国家中的青年人口多于其他年龄组的人口。这种国家往往经历更多的包括暴力冲突在内的政治动乱。因此，满足青年的需要和愿望是长期预防战略的一个重要方面。此外，青年还能成为促进和平与预防冲突的重要资源，例如，目前已开展了青年促进和平运动和各族裔青年会议。儿童基金会在其方案中利用教育作为关键战略，用于预防冲突和不容忍并争取有利和平的条件。边缘化群体获得教育的机会是另一个优先事项。儿童基金会通过开展促进和平的教育方案，设法建立基于尊重人权、容忍、参与和团结的和平文化。

125. 有各种因素会削弱一国防止争端演变为暴力冲突的能力，其中包括先前的暴力冲突留下的创伤。最严重的创伤是给儿童造成的伤害。对儿童的暴力行为和儿童经历的暴力行为可以诱使整代人动用暴力解决争端。这种侵害行为造成的暴力循环还会破坏和

平解决争端的任何政治意愿或领导，并大大增加国际社会为解决争端付出的代价。

126. 我的负责儿童和武装冲突问题的特别代表、难民专员办事处、儿童基金会、人权专员办事处以及其他许多政府间组织和非政府组织正在努力减轻受武装冲突影响的儿童的困境，并确保其可持续复原。这些努力极其有助于一国预防暴力冲突重演的能力。

127. 在预防冲突发生及其重演的努力中，受战争影响的儿童在任何时候都应当成为明确的优先事项，包括成为冲突后的执法与和解机制中的优先事项。通过最近部署的儿童保护问题顾问等手段，维持和平行动也能协助儿童的复原，从而有助于预防冲突重演。儿童基金会在苏丹、塞拉利昂和刚果民主共和国等国开展童兵重返社会和经济生活的经验表明，这些活动对于预防冲突重演至关重要。

128. 在2001年9月19日至21日于纽约举行的关于儿童问题的大会特别会议上，大会将讨论儿童在潜在和实际武装冲突中的有关问题，并拟定保护儿童的适当战略和行动。

建议 22

我促请会员国支助有关政策和资源，以满足潜在冲突状况中儿童和少年的需要，因为这是预防冲突长期战略的一个重要方面。

I. 媒体和新闻

129. 大众媒体具有影响和鼓动舆论的力量，往往为冲突各方用来煽动暴力和挑起武装冲突。对大众媒体和新闻流动实行管制是影响冲突结果的一个决定性因素。若要媒体成为预防武装冲突的有利制约因素，就必须存在一个允许发表不同意见的环境。尊重言论自由和新闻自由是预防冲突的一个重要方面。

130. 联合国通常有能力通过向新闻界发表声明、无线电台和电视广播、因特网和公共宣传活动等途径，吸引国际社会关注正在出现的冲突，前提是这些活动不致影响秘密外交的努力。尤其是可由联合国配合有

关的国际、区域和国家广播者，进行基于特定任务的直接广播，以抵制某些危机状况中的仇恨宣传，并向易发生冲突国家中的目标对象开展宣传。此外，还有必要促进“预防性新闻”。记者和媒体组织能协助发现尚未爆发为武装冲突的具体状况。因此，联合国各部门和机构应将新闻纳入正在其各自职权范围内制订的预防战略。联合国新闻活动也应将预防行动纳入其方案。

131. 联合国大多数维持和平特派团和政治特派团均有一定的新闻能力，一些特派团还设有完备的新闻办公室和媒体窗口，以传播新闻并对媒体中的重大歪曲报道和公众对其行动的误解作出回应。联合国的存在可能会起缓和作用，因为它向当地人提供不偏不倚的新闻，可能有助于缓和冲突各方间的紧张局势和预防武装冲突重演。

建议 23

我促请大会提供更多资源，供联合国开展基于特定任务的直接广播，以抵制仇恨宣传，并促进易发生冲突状况中的媒体发展。我打算适当时在今后提交的预算中反映这一优先事项。

J. 两性平等

132. 自 1975 年在墨西哥举行第一次妇女问题世界会议以来，人们已认识到妇女在促进和平方面能发挥重要作用。1995 年在北京举行的第四次妇女问题世界会议通过的《行动纲要》以及妇女地位委员会 1998 年的商定结论进一步吁请各国政府和国际组织保护武装冲突中的妇女，并支助其参与所有方面的和平支援助行动，包括预防冲突和冲突后解决与重建活动。预防冲突的一个重要方面是加强法治，并在这个范围内，在宪法、立法、司法和选举改革中注重两性平等问题，以保护妇女人权。

133. 安全理事会在其第 1325 (2000) 号决议中认识到武装冲突对妇女的不同影响，并认识到有必要建立有效的体制安排，以保证她们得到保护。安理会还认

识到，妇女充分参与和平进程能极大有助于维持和促进国际和平与安全。它还表示愿意将性别观点纳入和平行动，并呼吁采取措施，确保保护和尊重妇女和女孩的人权，特别是在宪法、选举制度、警察和司法方面。该决议还吁请我扩大妇女在和平行动中的作用，确保在实地行动中设立处理妇女问题的部门，并向会员国的国家宪兵和民警培训方案提供培训准则，以说明妇女的保护、权利和特殊需要，并提高对艾滋病毒/艾滋病的认识。

134. 我的性别问题和提高妇女地位特别顾问以及提高妇女地位司的工作方案有助于研究妇女在建立和平中的作用并取得研究成果。所有公民、特别是妇女在冲突状况下受到的威胁突出说明，有必要将性别分析纳入预警活动，而且预防措施能够加强对妇女的保护。多年来，维持和平行动部、政治事务部、儿童基金会、难民专员办事处、开发计划署和联合国妇女发展基金（妇发基金）一直支助将性别观点纳入和平支援助行动，办法是鼓励妇女参与预防冲突的活动，并向冲突中和冲突后局势中的妇女提供援助。

135. 为确保联合国整个系统在执行安全理事会第 1325 (2000) 号决议中开展协作和协调，我已设立了妇女、和平与安全工作队。该工作队由联合国 15 个实体的代表组成，目前正在拟定执行安全理事会该项决议的行动计划。行动计划将概述拟由联合国系统不同部门按照安全理事会该项决议各执行段落采取的各项行动。安全理事会该项决议请我开展研究，查明武装冲突对妇女和女孩的影响、妇女在建设和平中的作用以及和平进程和冲突解决中的性别方面，这为我提供了一个特别重要的机会来加深理解预防冲突中的性别观点，并提出下一步的具体建议。在这方面，会员国需向联合国系统提供更多支助，以便联合国系统努力按照安全理事会第 1325 (2000) 号决议，协助当地妇女发起的和平倡议和预防冲突的当地进程，并帮助妇女参与建立和平的努力。

建议 24

我鼓励安全理事会按照其第 1325(2000)号决议，在其预防冲突和建立和平的努力中，对性别观点给予更多关注。

K. 药物管制和预防犯罪

136. 目前，有必要处理给冲突火上加油的非法商业活动。联合国需大量调集其外地存在，以找出并遏制非法商业活动的浪潮。药物管制和预防犯罪办事处的活动能有助于在两个主要领域预防武装冲突：首先，打击跨国犯罪、特别是非法贩毒和洗钱的活动减少了潜在的叛乱分子和侵略者筹集经费的能力；其次，制止非法贩运军火的活动减少了这种武器的来源，从而减少对立方挑起武装冲突的可能。联合国国家小组应在其外地一级的工作中更加关注预防犯罪、贩毒和小武器非法贸易的问题。尤为重要的是，应有尽可能多的会员国批准《打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书，包括《关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的议定书》。

建议 25

我吁请大会、经济及社会理事会及联合国其他有关机构为药物管制和预防犯罪办事处的活动、尤其是预防跨国犯罪、贩毒和小武器非法贸易的活动提供更多资源。

五. 联合国同其他国际行动者在防止武装冲突方面的互动关系

A. 区域安排

137. 区域组织可以若干具体方式有助于防止冲突。区域组织通过经常的相互间行动在国家间建立信任，并更清楚地了解冲突的历史背景。例如由于区域组织接近冲突地区，可以提供一个当地论坛，努力缓和紧张局势，以及推动和促进以全面的区域方式解决各种跨界问题。

138. 《联合国宪章》第八章规定了联合国同区域组织之间的互动，在预防冲突方面的广泛任务。为了促进这一框架内的合作，自 1994 年以来联合国同各种区域组织采用了举行两年期会议的做法。

139. 1998 年，第三次联合国区域组织高级别会议的重点是“合作促进预防冲突”这一主题。我们第一次商定了以 13 种方式为基础的预防冲突合作框架。过去两年中，在以下方面取得了重要进展：协调与协商、改进信息交流、不同总部之间工作人员的工作互访、联合培训工作人员以及就预防冲突的具体事例举行联合专家会议。

140. 2001 年 2 月举行的第四次联合国-区域组织高级别会议着重注意在冲突前和冲突后环境中“合作建设和平”这一补充主题。这次会议通过了题为“合作建设和平的合作框架”的文件(S/2001/138, 附件一)，其中联合国和区域组织商定了这个领域的合作指导原则，以及各种可能展开的合作活动，例如建立建设和平部队、向实地派出联合评估团、编制最佳做法和经验汇编、以及联合举行认捐会议。安全理事会最近在关于建设和平问题的公开辩论中对这次会议的成果表示欢迎。

141. 近几年来，若干区域组织形成了早期预警和预防冲突的创新性体制能力。1993 年，非统组织创立了预防、管理和解决冲突的机制。1999 年西非国家经济共同体（西非经共体）建立了一种类似的机制。美洲国家组织（美洲组织）通过其促进民主股拟定了预防冲突的长期战略，欧洲联盟（欧盟）政策规划和早期预警股成为预防冲突和建设和平的联络中心。欧盟还正在拟订一项欧洲预防冲突方案，欧洲理事会将于 2001 年 6 月在哥德堡审议这个方案。欧洲安全与合作组织（欧安组织）通过其少数民族问题高级专员办事处及其预防冲突中心，在这个领域也可能起重要作用。其他组织正在努力发展类似的体制能力。

142. 此外，有若干合作安排确保联合国系统同区域组织之间的协调与合作，今后可以更有放矢的方式为预防冲突运用这些安排。例如联合国日内瓦办事

处、欧洲理事会、欧盟和欧安组织已确定了举行年会的做法，就与它们区域有关的事项交流观点和协调努力。另一个这样的例子是，1998年在亚的斯亚贝巴非统组织总部建立了联合国的联络办事处。

建议 26

我吁请会员国支持第三次和第四次联合国-区域组织高级别会议在预防冲突与建设和平领域发动的后续行动进程，并为发展这些领域的区域能力提供更多的资源。

B. 非政府组织和民间社会

143. 《联合国宪章》第七十一条确认非政府组织可为联合国的目标作出的贡献。非政府组织可通过非暴力途径在早期阶段解决冲突根源，为维持和平与安全作出贡献。此外，在政府和国际组织无法进行外交活动时，非政府组织可成为展开第二轨道外交的重要工具。在莫桑比克和布隆迪情况就是这样，在那里 Community of Sant'Egidio 使对立的集团能在一种公正的环境中进行交流和谈判。国际非政府组织还对早期预警和对策的机会进行研究，并起到宣传者的作用，提高国际上对某些局势的认识，并帮助形成舆论。

144. 近几年里，全世界各种学术和研究机构同诸如联合国大学、和平大学及训研所等联合国研究机构一道极大地加强了他们对早期预警和预防问题的关心。我促请他们继续努力，并更有效地使联合国执行人员和政界注意到他们的研究成果。在这方面，联合国驻外地人员和外地机构尤其需要进一步认识到民间社会行动者在预防冲突和解决冲突方面的力量和局限性。

145. 若干联合国机构已开始制订在和平与安全领域同非政府组织进行合作的方案。例如，妇发基金通过在苏丹、索马里和布隆迪向处理性别问题的非政府组织进行解决冲突的能力建设，提高了妇女的形象。同样，裁军事务部在小型武器领域同非政府组织保持广泛的关系。非政府组织对在 1997 年 12 月于渥太华通过《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地

雷及销毁此种地雷的公约》起了重要作用，并将在动员地方和国际上支持人道主义排雷行动以及消除小型武器的泛滥和滥用方面发挥重要作用。

146. 过去几年中一个令人鼓舞的事态发展是，处理预防冲突和解决冲突问题的非政府组织的国际和区域网络及名册都增加了。此外，目前正在发展预防冲突领域的国际网络能力，以便有系统地把学术专家、非政府组织和民间社会其他部分同联合国及各种国际和区域组织联系起来。最近决定采取的另一项行动使我们能够举行联机会议，有利于学者同具体局势或区域中的预防冲突执行人员进行交流。还应注意到，2000年5月非政府组织千年论坛促请联合国在更为积极主动的防止冲突努力中同民间社会组织结成广泛的联盟。

147. 宗教组织在许多社区中享有道义权威，可在预防武装冲突方面发挥其作用。在某些情况下，宗教团体和领导人在预防冲突方面具有一种基于文化的相对优势，因而当他们强调冲突所有各方的共同人性，而不加入任何一方时，就能发挥更有效的作用。此外，在爆发武装冲突之前，宗教团体可促使人们采用非暴力的替代方式来表达不同意见。

建议 27

我促请关心预防冲突问题的非政府组织举行一次地方、国家和国际非政府组织的国际会议，讨论它们在预防冲突中的作用以及今后在这方面如何与联合国相互配合。

C. 私营部门

148. 全球化时代加强了人们对关于商业是社会经济生活和政治生活的一个组成部分的这一理解。随着这种理解，各种国际行动者日益认识到商业在帮助避免冲突或克服冲突方面可能发挥的重要作用。

149. 我强调跨国企业在其所有业务活动中都必须考虑到社会问题。为此目的，1999年在达沃斯举行的世界经济论坛上，我发动了全球协约倡议。这项方案的目的是，通过唤起国际商业界的社会意识，使商业

部门成为和平事业的一个伙伴。协约呼吁企业领导人在其各自的公司做法中，以及通过在人权、劳工和环境领域支持公共政策来促进九项原则。基于社会稳定与和平有利于商业这一设想，协约于 2001 年发动了关于商业界在冲突地区的作用的一系列对话，以确定商业界可如何在自己有影响的领域加强人类安全。

150. 商业界不帮助那些支持冲突的经济体系，这也是很重要的。在这方面，大会第 55/56 号决议呼吁会员国执行各项措施，目的是打破冲突钻石的贸易与向反叛运动提供武器、燃料或其他违禁物资之间的联系，我对此表示欢迎。同样，安全理事会第 1343(2001)号决议吁请所有会员国采取适当措施，确保在其管辖内的个人和公司遵守联合国的禁运。我还对安全理事会最近的一些决议表示欢迎，这些决议设立了专家组来“指名道姓地批评”破坏制裁或助长冲突的个人和企业。

建议 28

我鼓励会员国和私营部门在联合国预防冲突努力中支持全球协约。我尤其鼓励商业界采用对社会负责的做法，在容易发生冲突的社会中促进和平进程、帮助防止和缓和危机局势以及为重建与和解作出贡献。

六. 加强预防武装冲突的能力

151. 建立和加强国家能力在预防武装冲突中至关重要。在本报告中，我提出了有关联合国系统可如何协助会员国以更有效的方式建设此类国家能力的建议。所建议的这些措施如果得到执行的话，其成功与否在很大程度上取决于联合国系统内以及各会员国是否有足够的能力和资源。在这方面，为加强预防冲突的能力，我认为需要引起国际社会的重视下列领域：

增加官方发展援助

152. 经验证明，公平和可持续的发展在防止武装冲突方面发挥着重要作用。虽然贫穷本身并非暴力冲突

的根源，但事实是一些最贫穷的社会濒临武装冲突的边缘，或者已经卷入了武装冲突。如果在发展中国家中就消除贫困及处理特别是不平等、司法和人的安全保障问题取得进展，这会大大有助于长期预防冲突。因此，必须作为紧急事项，扭转目前官方发展援助不断减少的趋势。在这方面，高级别发展筹资问题小组提出的建议，会对我们今后预防冲突的工作产生重要影响。

加强会员国预防冲突的能力

153. 联合国职员学院由于职员培训项目的成功举办，现正以各会员国为对象开办新的适用于具体国家的预防冲突讲习班方案。这些讲习班的目的是制订“本地的”预防冲突战略，并提出能具体满足会员国需求的手段和办法。参与者包括国家政府的官员、民间社会成员以及联合国国家小组及其执行伙伴的代表。联合国系统的其他能力建设活动，如开发计划署旨在加强治理和法制的活动，也是在发展预防冲突的国家能力、体制和机制方面的良好投资。

加强联合国系统预防冲突的能力

154. 在过去两到三年中，联合国系统的日常活动已在形成和平文化方面出现了可喜的开端。但是，秘书处中仍然缺乏预防冲突的适当能力——尽管在大会和安全理事会若干决议和声明（见大会 47/120A 号决议；安全理事会第 1327(2000)号决议；S/PRST/1999/34；S/PRST/2000/25；以及 S/PRST/2001/5）、以及诸如有关联合国在 1994 年卢旺达种族灭绝暴行期间的行动的独立调查报告和联合国和平行动问题小组的报告（见 S/1999/1257；及 A/55/305-S/2000/809）等独立调查报告中已经发出了有关呼吁。

155. 由于秘书处内对各种维持和平、建立和平和后续职责需求的增长，预防的职责明显受到影响。秘书处在政治事务部的各区域司或其他单位中未设专职负责重点开展预防冲突活动的专门人员。鉴于预防文化逐渐更为人所接受，秘书处必须获得有效地预防冲突的能力，其中包括能对成功的和不成功的预防工作

作出全面分析，并将之适用于我们今后的预防战略的制订中。

156. 同样，联合国系统其他有关部门预防冲突的能力也需要得到加强。在这方面，题为“预警和预防措施：建设联合国的能力”的培训课程把目标放在提高联合国工作人员及其执行伙伴在预警和预防性行动方面的专业和分析技能及认识上。大多数课程是在实地举办的，联合国的参与者来自联合国的 29 个部门、方案、办事处、基金和机构。自 1999 年以来，约 750 名联合国总部和外勤人员、参与的非政府组织伙伴以及会员国的国民从这类培训中受益。今后需要扩大这项方案。

机构间的协调机制

157. 正如本报告上文所述，我最近在预防冲突方面设立了机构间和部门间的协调机制，而且该机制在初步的试验阶段后已开始展现出希望。但是，由于总部和实地的资源限制，机构间的协调框架仍然受害于有效的后续行动和协调的缺乏。

用于安全理事会特派团的财政资源

158. 如同前文第三.B 节所指出的那样，安全理事会越来越多使用特派团前往局势紧张地区或冲突地区。但是，联合国秘书处及时取得财政和人力资源以便为此类特派团提供支助方面经常遇到困难。

改为由经常预算供资

159. 虽然本报告所列大多数建议不需要新的资源，但需要将联合国的预防冲突活动置于更为稳定、更可预测的基础之上。尽管各会员国向预防性行动信托基金提供的慷慨捐助得到极力赞赏，但大会应考虑与预防性行动有关的活动一般来说是否应由经常预算、而不是预算外资源供资。因此，在今后几个月里，我打算请各会员国参加对话，探讨预防冲突工作可如何成为联合国预算中一个固定的组成部分。

建议 29

在联合国的长期预防冲突努力方面，我再次呼吁国际捐助者增加向发展中国家提供的发展援助。我特别敦促各会员国认真考虑高级别发展筹资问题小组提出的建议。

七. 结论

A. 克服预防冲突的障碍

160. 我在本报告中强调，预防冲突是联合国维持国际和平与安全任务的重点，而且各会员国业已形成共识，即综合全面、连贯一致的预防冲突战略为促进持久和平、创造推动可持续发展的有利环境提供了最大潜力。此外，值得强调的是，成功的预防冲突努力也是发展投资的可靠保障。我已经说明，主要的联合国机关以及包括其各个部门、机构、办事处、基金和方案在内的整个联合国系统都已加强了其对全球范围内预防武装冲突的贡献。

161. 有效预防冲突的努力应超出创造一种文化、建立机制或具备政治意愿的范围。联合国在道义上还有责任确保脆弱的人民受到保护，种族灭绝再也不会发生。但是，最近在卢旺达和前南斯拉夫，国际社会和联合国两度未能履行这一职责。我们从这些经验中认识到，预防种族灭绝的第一步，是处理有利于种族灭绝行为的条件。我就卢旺达和斯雷布雷尼察委托编写的两份重要报告都提出了充分采纳预防冲突综合方案的令人信服的理由。

162. 但是，我们所做的工作仍然远远不够。我们仍远未能形成预防冲突的文化，致使各国不论何时都可尽早寻求国际社会提供咨询意见和援助以协助查明并处理冲突根源。因此，所涉的问题是：预防冲突为何极少实行，明明预防战略有获得成功的可能性，为什么我们却常常失败？

163. 依我看来，过去的经验在这方面提供了双重教训。第一，如果有关政府拒绝承认存在可触发暴力冲突的问题并拒绝接受提供援助的提议，那么包括联合国在内的外界行为者就几乎无能为力。若要获得成

功，联合国就必须获得有关政府以及其他主要的国家行为者同意和支持实行预防性战略。第二，如果重要的邻国、区域盟国或其他会员国有条件支持联合国的努力，缺乏政治意愿，不予支持，预防性行动也很难成功。

164. 很明显，这种态度自身并非有效的预防性行动的唯一障碍。同样重要的是联合国各会员国在特定的危机中如何确定本国利益。诚然，传统上谋求国家利益是国际关系以及联合国的存在和工作中的一个永恒特色。但是，自冷战结束以来，世界已经发生了重大变化，我们的国家利益观念却在很大程度上没有相应地转变。一种新的、制订范围广泛、构思广度更为深远的新世纪国家利益定义势必促使各国在谋求实现《联合国宪章》的基本目标方面更加团结一致。全球化时代要求进行全球性的参与。的确，在人类面临的挑战越来越多的时代，集体的利益就是国家的利益。

165. 在具体谋求集体利益方面当然会有制约。但其他选择是什么哪？这个问题并不仅仅是学术性问题。阻碍联合国采取干预行动以制止卢旺达境内发生的种族灭绝的大多数因素今天依然存在。但是，如果我们无所作为——如果我们在发生战争罪和种族清洗的时候无动于衷——则我们不仅有被推到世界政治边缘的危险，而且还会失信于期待联合国实现《宪章》的崇高理想的千百万人。

166. 当然，作为现实主义者，我们还必须承认，在某些情况下，由于冲突极为棘手，交战不妥协的态度，我们的努力不可能获得成功。此外，在太多的情况下，有些地方上的军阀和其他非国家行为者认为自己不受安全理事会的决定和国际社会的意愿的制约。但是，即使是一旦发生就难以制止的战争，也可以采用有效的预防性政策予以避免。我对预防性战略会易于实施不抱任何幻想。必须现在付出预防的代价，要在遥远的未来才获其惠益。此外，惠益往往是无形的：在预防工作取得成功时，显而易见的事情几乎很少发

生，但社会稳定、容忍和健全体制的培育是持久和平的基础。

167. 正如我在本报告中曾试图说明那样，要促进《宪章》所设想的和平、公正的国际秩序，最有希望的方法是建设国家和国际能力，长期采取行动预防武装冲突。从以往联合国在这方面的经验得出的主要教训是，越早查出和处理潜在冲突的根源，冲突各方就越有可能愿意参与建设性对话，处理导致潜在冲突的实际怨愤，并力免使用武力来实现其目标。

168. 各国政府如履行了其主权责任，和平解决可能演化成对国际和平与安全构成威胁的局势，并在需要时尽早吁请联合国或其他国际行为者提供预防性援助，则就会为其公民提供免受不希望出现的外来干预的最佳保障。若能做到这一点，则国际社会的预防性行动就会极大地有助于加强各会员国的国家主权。

B. 形成预防冲突文化

169. 本报告提出充分的证据，说明我们现应加强努力，从反应文化转变到预防文化。根据所吸取的教训和本报告所列的分析，我建议采用以下 10 项原则，而且我认为这些原则应指导联合国今后针对预防冲突采用的处理方式：

- 预防冲突是《联合国宪章》规定的各会员国的首要义务之一，而且联合国的预防冲突努力必须遵循《宪章》的宗旨和原则。
- 预防冲突必须由国家自主办理。预防冲突的首要职责属于国家政府，民间社会则发挥着重要作用。联合国和国际社会应支持国家在预防冲突方面作出的努力，并应协助在这一领域建立国家能力。因此，联合国的预防冲突活动有助于保障各会员国的主权。
- 预防冲突是最好根据《宪章》第六章开展的活动。在这方面，《宪章》中所阐述的和平解

决争端办法是预防冲突的重要方法，其中包括谈判、调查、调解、和解、仲裁、司法解决等手段或《宪章》第三十三条规定的其他和平手段。还必须认识到，《宪章》第七章规定的某些措施，如制裁，可发挥重要的威慑作用。

- 预防性行动应尽可能在冲突周期的最早阶段开展，以便取得最佳效果。
- 预防性行动的主要重点应为处理往往是冲突后面的根深蒂固的社会经济、文化、环境、体制、政治和其他结构性原因。
- 有效的预防性战略需要采用综合性方式，囊括国际社会与国家和区域的行为者合作采取的长短期政治、外交、人道主义、人权、发展、体制和其他措施。它还需要特别重视两性平等和儿童的状况。
- 预防冲突和可持续的公平发展是相辅相成的活动。必须将对国家和国际预防冲突努力的投资同时视为对可持续发展的投资，原因是后者最能在可持续的和平环境中进行。
- 上文表明，明确需要在联合国系统多层次的发展方案和活动中纳入预防冲突部分，以使这些方案和活动直接、而不是间接有助于预防冲突。这又要求联合国系统更加一致，更加协调，并特别重视预防冲突。

- 成功的预防战略取决于联合国内许多行为者之间的合作，其中包括秘书长、安全理事会、大会、经济及社会理事会、国际法院以及联合国各机构、办事处、基金和计划署，还包括布雷顿森林机构。但是，联合国不是唯一预防冲突的行动者，且往往可能不是最适合带头的行动者。因此，各会员国、各国际、区域和分区域组织、私营部门、非政府组织和民间社会的行动者在这一领域也发挥着非常重要的作用。
- 联合国有效的预防行动需要各会员国具有持久的政治意愿。最重要的是，全体会员国随时愿意向联合国提供在特定的情况下采取有效的预防行动所需的政治支持和资源。

170. 现在是我们将预防的诺言转化成实际行动的时候了。让我们以这种努力向我们的后代表明，我们这一代具有政治远见和政治意愿，能将我们对公正的国际秩序的看法，在构想上从不发生战争转变为人人享有可持续和平与发展。

注

¹ 见卡内基预防致命冲突问题委员会，《预防致命冲突》。