

## 45. 安全理事会在预防武装冲突方面的作用

### 初步程序

1999年11月30日(第4073次会议)的决定:

#### 主席声明

1999年11月29日,安全理事会根据事先磋商达成的谅解,举行第4072次会议,将题为“安全理事会在预防武装冲突方面的作用”的项目列入议程。主席(斯洛文尼亚)经安理会同意,应澳大利亚、孟加拉国、白俄罗斯、克罗地亚、埃及、芬兰、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、日本、阿拉伯利比亚民众国、列支敦士登、新西兰、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、大韩民国、塞内加尔、南非、苏丹、乌克兰、阿拉伯联合酋长国和赞比亚代表的请求,邀请他们参加讨论,但无表决权。

秘书长指出,预防武装冲突是本组织的主要任务之一,这是很明确的。然而联合国发现自己在处理冲突的后果而不是其根源。他指出,预防在财政和人力上都是合算的。秘书长向安理会通报,他已努力加强联合国进行预防外交、预防裁军、预防部署和冲突前以及冲突后缔造和平的能力。但是,除非安理会和所有会员国重申致力于进行有效预防作为补充措施,否则这些努力将会失败。他建议安理会可采取以下步骤:根据安理会“得调查任何争端或可能引起国际磨擦或惹起争端”和“危及国际和平与安全之维持”“之任何情势”的《宪章》职责——更多地利用实况调查团;鼓励各国意识到在其邻国国内或在其邻国之中存在潜在冲突的那些国家,将问题迅速提请安理会注意;紧急重视蒙受严重经济、环境和安全紧张压力的国家的问题;设立一个非正式工作组或附属机构,研究预警和预防问题并向安理会汇报;就预防问题定期召开会议,安理会在这些会议上确定需要紧急预防行动的方面。秘书长认为,长远来说,更重要的是解决冲突的深刻根源,这种根源常常在社会和经济方面。秘书长指出,遏制也能在维持国际秩序中发挥重要作用,同时,他强调遏制国家和其它当事方使用作为许多目前冲突特点的极端措施的最有效方式,莫过于清楚表明安理会面对危害人类罪行时的确会采取果断行动。<sup>1</sup>

美国代表希望安理会越来越多地通过解决根源应对预防冲突问题。他指出,预防冲突需要采取综合方法。促进民主、人权、法治、平等的经济机会和市场经济制度,是在全球实现长期稳定和发展的最可靠的道路。他指出,秘书长在查明和缓解潜在冲突方面发挥重要作用,并建议安理会应更深入地参与。但是,最近各种危机的复杂性和数量都表明,有必要通过加强与各区域和次区域组织以及国际发展和金融机构的协调,进行更广泛的协调应对。他还指出有必要加强联合国招募、培训和部署国际民警的能力,以及有必要采取有效措施打击商品的非法交易。<sup>2</sup>

法国代表欣见秘书长的贡献,并指出,《宪章》第九十九条赋予秘书长促进维护国际和平与安全的权利。《宪章》也赋予安全理事会在防止武装冲突方面的作用。《宪章》第六章涉及和平解决争端的规定,在帮助有关各方、在决定争端的继续存在是否威胁到国际和平与安全的维持,以及在建议采取各种程序和调整方法甚至解决办法等方面,确定了安理会可发挥的作用。《宪章》第七章则涉及在出现对和平的威胁时应采取的行动。他指出,即使仅处于预防阶段,安理会仍有广泛的资源可以使用,甚至可以使用强制执行措施。他指出,预防行动常常需要斟酌和坚持,但这些美德并不十分适应“以媒体为主导的世界”所产生的种种制约。他建议,安理会有时可以公开处理某个问题,以便引起注意并对当事方施加压力,但有时最好谨慎行事。他进一步指出,最近的大多数冲突都是国内冲突,因此,预防这些冲突可能会被视为侵犯国家主权原则。但是,如果不够迅速采取行动,国内危机可能会迅速恶化成往往具有国际影响的武装冲突。因此,必须在这些“显然相互矛盾的问题”之间寻找平衡,以便尽早呼吁安全理事会采取行动,防止暴力升级。他指出,如果根据《宪章》第三十四条,情势的继续存在“很可能危及国际和平与安全之维持”,或再根据第三十九条,如果安全理事会应断定“任何和平之威胁是否存在”,则《宪章》

<sup>1</sup> S/PV.4072和Corr.1,第2-4页。

<sup>2</sup> 同上,第4-7页。

的案文就没有排除安理会就国内局势进行辩论。但是，他强调绝不能把辩论同诉诸武力相混淆，诉诸武力适用另外一些规定准确的限定性条款。安理会可以审议这个问题并采取预防性措施，但不必设想使用武力。<sup>3</sup>

联合王国代表指出，英国政府赞同秘书长的信念，即当面对灭绝种族、人民大规模流离失所或严重违反国际人道主义法的情况时，各国有采取行动的共同责任。他认为，预防行动可以有多种形式，军事行动并非总是最理想的或最可行的。但是，国际社会一旦动用武力应对人道主义危机，就需要有一个应对危机的框架：安理会内和联合国更广大会员国对行动的环境和条件的共同理解。动用武力应是不得已而为之。对其范围必须加以限制，而且必须与防止牺牲大量平民的人道主义目标相适应。<sup>4</sup>

中国代表指出，目前往往热衷于讨论干预、甚至动辄援引《宪章》第七章，而忽视预防问题，缺乏对引发冲突根源的认真研究。他指出，可采取的措施是多种多样的。但必须遵循的总原则只有一条，那就是依照《联合国宪章》的宗旨和原则办事。中国代表团认为，任何预防性措施都只能在尊重所有国家政治独立、主权和领土完整、尊重有关国家政府和人民意愿的前提下进行。他强调，不干涉内政原则是联合国预防冲突行动应遵循的首要原则。他建议，要从根本上预防武装冲突，安理会就必须着眼于长远，切实解决广大发展中国家的经济发展问题。最后，他指出，安理会应对世界各个地区、特别是非洲采取一视同仁的态度，不能厚此薄彼。<sup>5</sup>

俄罗斯联邦代表指出，预防性外交的重要作用理所当然属于联合国，而预防性战略和对执行这一战略的政治监测的主要问题必须依然完全置于安全理事会的权限之下。他认为，在履行《宪章》赋予的主要负责维持和平与安全的机构的职责时，安理会有权利用联合国框架内确定的一系列手段防止争端突然发展成为武装冲突。但是，俄罗斯联邦代表团确信，只能在会员国同意和尊重不干涉内政原则的情况下才能向会员国提供预防性服务。只有东道

国明确表示同意采取预防性行动才能成为采取有关措施的法律和政治基础，并成为使这些措施行之有效的保证。在这方面，俄罗斯联邦行事的前提是，联合国的任何反应、包括对具有人道主义性质的情况作出的反应，必须根据《宪章》和通过安全理事会的决定作出。<sup>6</sup>

荷兰代表认为，安理会全体成员都赞同《宪章》的宗旨和原则。这些宗旨和原则载于《宪章》第一章及第二条第七项，其中规定不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件。他指出，《宪章》在第六章和第七章以及第九十九条中涉及防止武装冲突的所有内容，在起草时的想法似乎都是国与国之间的冲突，而安理会议程上的绝大多数冲突都属内部、本国的性质。在此背景情况下，僵硬地解释第二条第七项便会排除对这一现实的灵活处理，而在实际上使《宪章》有关预防武装冲突的所有条款不起作用。但是，他指出，安理会不应感到只受限于《宪章》第六章和第七章中提及的在预防武装冲突中所能使用的手段，《宪章》中并未提到维持和平行动，但维和已成为安理会手中的一项主要手段。<sup>7</sup>

阿拉伯利比亚民众国代表指出，《宪章》第二条阐述了指导联合国及其机构工作的各项原则，该条特别规定，各会员国主权平等，以和平方法解决争端，各会员国在其国际关系上不得使用威胁或武力及不干涉国家内政。根据第十一条第一项，大会不妨考虑关于维持国际和平与安全方面的合作的一般原则，并向会员国或安全理事会或兼向两者提出对于此类原则的建议。根据《宪章》第二十四条，联合国会员国将维持国际和平及安全的主要责任授予安全理事会，会员国同意安理会在履行此项责任之下职责时即代表各会员国。安理会在履行此项职责时应遵照联合国的宗旨及原则和授予安理会的特定权力。因此，维持国际和平与安全的任务是大会和安全理事会的联合职责。所以，维持国际和平与安全的首要责任不是安全理事会的专属职能。他还指出，安全理事会的工作和决议要想得到会员国的尊重和遵守，就必须反映多数会员国的意愿，《宪章》第二十五条说明了这一点。因此，他建议大会

<sup>3</sup> 同上，第7-9页。

<sup>4</sup> 同上，第12-14页。

<sup>5</sup> 同上，第14-15页。

<sup>6</sup> 同上，第15-16页。

<sup>7</sup> 同上，第28-29页。

的多数会员国必须在安理会通过任何重要决定之前经常参加安理会的公开辩论，这些讨论应构成安理会通过的任何决议的基础。他还建议安理会不应处理诸如非法武器贸易、人权和毒品等问题，因为联合国系统的其他主管机构可以充分处理这些专题。他还强调，阿拉伯利比亚民众国期望安理会对世界任何地区出现的真正的潜在威胁作出反应，以真正促进世界和平与安全。最后，他指出，关于“人道主义干预”问题，引证某一国家的问题来“说明并掩盖一种干预”并不难，但这种干预具有暗含和预定目标，将影响那些干预者的利益。因此，阿拉伯利比亚民众国不愿接受任何表示哪怕以人道主义考虑为借口而干预任何国家内政的权利的决议，这种决议违背了《联合国宪章》第二条第七项的规定。<sup>8</sup>

南非代表和苏丹代表指出，安理会只有转变成一个更具代表性的机构，才能充分发挥维护国际和平与安全，特别是预防冲突的作用。<sup>9</sup>

若干发言者在发言中强调《宪章》第一条和第二十四条规定的安理会为维护国际和平与安全在预防武装冲突方面的作用。这些发言者特别指出，有必要加强信息收集和分析工作，加强预警能力；加强联合国系统中不同机构间的协调；以及有必要根据《宪章》第三章与各区域组织加强协调。若干发言者强调安理会参与预防非洲的冲突具有特别重要意义。若干发言者强调有必要援引《宪章》第六章，特别是第三十三条有关预防冲突的规定，以及酌情援引第七章的规定。若干发言者在发言中赞同制定一个预警系统，以便查明潜在的冲突。若干代表团指出，秘书长履行向安理会提供信息的作用，以及《宪章》第九十九条规定的其他任务尤其重

要。<sup>10</sup>若干代表团指出，实施制裁前必须确定制裁的范围和目的，明确制裁持续时间。<sup>11</sup>

在1999年11月30日的复会上，埃及代表指出，在执行《宪章》第六条时，安理会有权采取措施防止可能会危害国际和平与安全的争端和局势。然而，这意味着这是在和平解决冲突的框架内采取的自愿手段。这要求绝对尊重各国主权和领土完整以及不干涉其内政，办法是在采取或执行这些措施之前设法取得它们同意。第七章也使得安理会能发挥预防作用，呼吁冲突各方采取临时措施直到争端得到和平解决。但是当有国家要求安理会、或者安理会根据第六章的授权使用第七章提供的手段自行采取行动进行干预和处理局势，那么问题就来了。第七章的这些规定是关于强制性和惩罚性措施，其内容包括从临时措施到使用武力。然而，使用第七章处理属于第六章应处理的局势，超越了《宪章》所确立的权力基础，制定宪章依据的是谨慎而明确尊重这两章之间的分界线。因此，绝对重要的是，安理会的任何预防性干预，不要对直接有关各方或对其利益与争端一方有联系的第三方造成附带损害。安理会必须在提出建议或执行具体措施之前，给直接有关各方一个表述观点的机会。埃及代表还呼吁安理会允许那些可能认为其利益会受安理会行动之害的非安理会成员国，按照《宪章》第三十一条讨论审议中的措施。他建议，如果安理会没有履行其职能，那么，唯一办法就是根据“团结一致谋求和平”的决议诉诸大会。<sup>12</sup>埃及代表认为安理会在其工作中不应采纳没有得到会员国充分接受的理念，特别是那些仍然有争议的理念。事实证明，诸如“人道主义干涉和人道主义保障”等理念可能更有害而

<sup>10</sup> 同上，第9-10页(阿根廷)；第10-12页(加拿大)；第16-19页(巴林)；第21-22页(巴西)；第22-24页(加蓬)；第24-26页(冈比亚)；第32-34页(芬兰代表欧洲联盟和联系国：保加利亚、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、罗马尼亚和斯洛伐克；以及塞浦路斯、马耳他和冰岛)；第35页(阿拉伯联合酋长国)；第38-40页(澳大利亚)；第43-44页(大韩民国)；第45-46页(白俄罗斯)；以及第46-47页(日本)；S/PV.4072(复会一)，第6-8页(赞比亚)；第8-9页(尼日利亚)；第9-11页(新西兰)；第11-13页(孟加拉国)；第13-14页(塞内加尔)；第15-16页(挪威)；第22-24页(乌克兰)；以及第26-28页(克罗地亚)。

<sup>11</sup> S/PV.4072和Corr.1，第19-21页(马来西亚)及第26-28页(纳米比亚)；S/PV.4072(复会一)，第5-7页。

<sup>12</sup> 1950年11月3日大会第377A号决议。

<sup>8</sup> 同上，第29-32页。

<sup>9</sup> 同上，第36-38页(南非)和第41-43页(苏丹)。

不是有益。他还指出，只有在认定存在对和平的威胁，或一场国内冲突可能威胁国际和平与安全时，安理会才应采取措施。安理会应按照第三十九条的规定行事，并充分认识到，如果它决定以武力进行干涉时其行动所具有的严重影响。<sup>13</sup>

伊朗伊斯兰共和国代表提及否决权的使用以及安理会的工作“缺乏透明度”，并指出，安理会面对科索沃的悲剧无能为力，原因就在于此，因而也促使未经安理会授权使用了武力。他呼吁加强管理否决权机制。<sup>14</sup>

巴基斯坦代表指出，巴基斯坦认为预防性裁军这一概念可能对固有的自卫权利产生不利影响，并极可能被用来反对弱小者。他还促请安理会抵制寻求对分配给联合国其他机构的某些任务行使管辖权的诱惑。<sup>15</sup>

伊拉克代表认为，安理会应以使用和平手段和避免胁迫性措施的预防冲突原则为指导；上述胁迫措施包括使用武力和诸如全面制裁的惩罚性措施。但是，他继续指出，安理会在完成这一目标方面的记录令人非常不满意，主要有两个原因：美国操纵安理会机制推行其政策，以及在安理会具体授权的情况下使用武力，干涉他国内政。他援引美国和联合王国自1991年以来在“非法禁飞区”对伊拉克使用武力作为实例。<sup>16</sup>

斯洛文尼亚代表指出，应在即将发生武装冲突的局势中，即在特别敏感和有风险的时刻使用安理会的权力。他指出，在这种情况下，有关各国和其他方面常常不愿意安理会进行干预。他认为，可能会有人不合理地论及保持主权的论点，甚至会有人说主权受到实际危及，即使安理会采取及时行动会预防潜在的武装冲突。<sup>17</sup>

1999年11月30日，安全理事会第4073次会议继续审议这一项目。主席(斯洛文尼亚)在同次会议上代表安理会发表声明如下：<sup>18</sup>

安全理事会在其维持国际和平与安全的主要责任范围内，审议了安理会在预防武装冲突方面的作用。安理会强调必须充分尊重和执行《联合国宪章》的各项原则和规定和国际法规范，特别是与预防武装冲突和以和平手段解决争端有关的规定。安理会申明致力于所有国家政治独立、主权平等和领土完整的原则。安理会还申明必须尊重人权和法治。安理会将特别重视武装冲突的人道主义后果。安理会确认，必须建立一种预防武装冲突的文化，联合国所有主要机关必须为此作出贡献。

安全理事会强调，国际社会必须对各种经济、社会、文化和人道主义问题作出协调一致的回应，这些问题往往是武装冲突的根源。安理会确认必须制定有效的长期战略，强调联合国所有机关和机构必须奉行预防战略，并在各自的职权范围内采取行动协助会员国消灭贫穷，加强发展合作和援助，促进对人权和基本自由的尊重。

安全理事会确认，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都是互相依存的，而且是预防冲突综合战略的互补组成部分。安理会强调，继续致力于处理在世界各区域预防武装冲突的问题。

安全理事会意识到，必须及早审议可能会恶化为武装冲突的局势。在这方面，安理会强调必须按照《联合国宪章》第六章以和平手段解决争端。安理会指出，如果争端继续下去很可能危及国际和平与安全的维持，则争端当事各方有义务寻求和平解决办法。

安全理事会重申《联合国宪章》赋予它主动采取行动以维持国际和平与安全的责任。1999年9月6日至12日安理会派往雅加达和帝力的特派团所取得的成果表明，在征得东道国同意并且目标明确的情况下，及时和适当地派遣这种特派团可以是有用的。安理会表示打算以适当的后续行动支持秘书长在实况调查团、斡旋及需要秘书长特使和特别代表采取行动的其他活动等领域为预防冲突作出的努力。

安全理事会强调秘书长在预防武装冲突方面的重要作用。安理会表示，愿意考虑采取适当的预防行动，应付各国或秘书长提请其注意的、它认为很可能威胁到国际和平与安全的事项。安理会请秘书长定期向安理会成员提出关于这类争端的报告，包括酌情提出预警和建议预防措施。在这方面，安理会鼓励秘书长进一步提高其查明国际和平与安全受到的潜在威胁的能力，并请他说明为实现这种能力有何要求，包括发展秘书处的专门知识和资源。

安全理事会回顾，联合国预防性部署部队作为联合国的第一个预防性部署特派团，防止了该区域的冲突和紧张局势蔓延到东道国。安理会将继续考虑在适当的情况下建立这类预防性特派团。

安全理事会也将考虑采取其他预防措施，例如设立非军事区和预防性裁军。安理会充分意识到联合国其他机关

<sup>13</sup> S/PV.4072(复会一)，第2-5页。

<sup>14</sup> 同上，第17-19页。

<sup>15</sup> 同上，第19-22页。

<sup>16</sup> 同上，第24-26页。

<sup>17</sup> 同上，第28-29页。

<sup>18</sup> S/PRST/1999/34。

的责任，强调裁军和不扩散大规模毁灭性武器及其运载工具对维持国际和平与安全至关重要。特别是，在防止和打击过多和破坏稳定的囤积，以及非法贩运小武器和轻武器方面的进展，对预防武装冲突极其重要。在冲突后建设和平的局势中，安理会将采取适当措施，包括前战斗人员解除武装、复员和重返社会的适当方案，以防止武装冲突重新爆发。安理会承认多功能维持和平行动的文职部门起到日益重要的作用，并期待它们在更广泛的预防努力中发挥更大的作用。

安全理事会回顾《联合国宪章》第三十九条关于预防武装冲突的措施的规定。这种措施可以包括定向制裁，特别是军火禁运和其他强制措施。安理会在实施这类措施时应特别注意对于实现明确界定的目标会有多大效力，同时尽可能避免引起负面的人道主义后果。

安全理事会确认预防武装冲突、促进和平解决争端和促进平民安全、尤其是保护人命之间的联系。而且，安理会强调，现有的国际刑事法庭是打击有罪不罚现象的有用工具，

并且通过帮助制止危害人类的罪行，可以对预防武装冲突作出贡献。在这方面，安理会确认通过《国际刑事法院罗马规约》的历史意义。

安全理事会确认各区域组织和安排在预防武装冲突方面正发挥重要作用，包括制定建立信心和安全的措施。安理会还强调支持和提高区域预警能力的重要性。安理会强调，联合国与各区域组织必须根据《联合国宪章》第八章合作开展预防活动。安理会欢迎联合国，包括安全理事会，与各区域组织之间的会议，并鼓励与会者继续将会议重点放在有关预防武装冲突的问题上。

安全理事会将继续审查在预防武装冲突方面的活动和战略。安理会将考虑是否可能举行进一步的定向辩论和加强同经济及社会理事会的合作。安全理事会还将考虑是否可能在千年大会期间就预防武装冲突问题召开一次外交部长级的会议。

安全理事会将继续处理此案。

## 第九章

### 关于安全理事会行使其他职能和权力的决定