



第五十九届会议

议程项目 55

千年首脑会议成果的后续行动

秘书长的说明

1. 我在 2003 年 9 月在大会的讲话中指出，我们面临着一个对于联合国来说至关重要的关键时刻，而这一时刻对于实现《宪章》所载理想，为所有人提供集体安全来说，尤为关键。我当时提醒大家注意，成员国在对待我们面临的各种挑战的性质方面，以及在使用武力解决这些威胁是否妥当方面，存在着严重分歧。我激励会员国加强努力，使联合国更为有效。我最后宣布打算成立一个高级别名人小组，就如何朝前迈进，解决各种关键性问题，向我提出全面的一致性意见。

2. 我请泰国前总理阿南·班雅拉春先生担任威胁、挑战和改革问题高级别小组主席，该小组由来自世界各地具有广泛经验和专门知识的下列名人组成：罗贝尔·巴丹泰(法国)、若昂·巴埃纳·苏亚雷斯(巴西)、格罗·哈莱姆·布伦特兰(挪威)、玛丽·奇内里-赫斯(加纳)、加雷思·埃文斯(澳大利亚)、戴维·汉内(大不列颠及北爱尔兰联合王国)、恩里克·伊格莱西亚斯(乌拉圭)、阿姆鲁·穆萨(埃及)、萨蒂什·南比亚尔(印度)、绪方贞子(日本)、叶夫根尼·普里马科夫(俄罗斯联邦)、钱其琛(中国)、萨利姆·艾哈迈德·萨利姆(坦桑尼亚联合共和国)、纳菲丝·萨迪克(巴基斯坦)和布伦特·斯考克罗夫特(美利坚合众国)。

3. 我请高级别小组对国际和平与安全目前面临的威胁作出评估；评价我们现有的政策和机构在应对这些威胁方面的表现；并为加强联合国提出建议，以使联合国能够在二十一世纪为所有人提供集体安全。

** 由于技术原因第二次重新印发。



4. 我现在非常高兴地向会员国转递该小组的报告。该报告为新世纪的集体安全设计了一个广泛的框架。这份报告所涉范围甚广，且极具深度。报告为安全问题提供了一个广泛的视角。报告不仅提出了对付具体威胁的办法，而且提出了理解各种威胁之间相互关联的新的途径，指出了我们必须因此而制定的政策和设立的机构。

结论和建议

5. 报告为联合国提供了一个重新塑造和加强我们各个机构的绝好机遇。我完全赞同报告为**更加广泛、更加全面的集体安全概念**提出的核心理念：这种集体安全必须对付各种新老威胁，必须处理所有国家——富国与穷国，弱国与强国——在安全方面所关注问题。小组坚持认为，我们必须看到当今我们的安全所面临的各种威胁相互关联，这一点尤为重要。我们不能孤立地看待诸如恐怖主义或内战或极端贫穷等威胁。这种相关性有着极其深远的含义。我们的战略必须是综合性的。我们的机构必须克服工作中的狭隘性，应当学会**以步调一致的方式**全面处理各种问题。

6. 报告认为，**有能力并且负责任的国家必须站在**抗击当今各种威胁的前沿。我赞同小组的观点，认为协助各国增强其本身对付当今各种威胁的能力，这是一项极其重要而又紧迫的任务，联合国必须具备能力，更好地完成这项工作。对于在这一领域提出的各项建议我表示欢迎。

7. 报告强调指出，对于一项新的集体安全来说，**发展是必不可少的**基础，对此我表示支持。极端贫穷和传染病本身就是威胁，但同时，它们也构成了更易滋生包括内战在内的其他种种威胁的环境。如果我们要更好地保护人民的安全，在这方面获得成功，**至关重要的是要切实关注《千年发展目标》，为实现这些目标提供必要的资源。**

8. 报告强调了**生物安全问题**，对这一创新之举我表示欢迎。报告指出，我们对艾滋病毒/艾滋病的“反应之慢，令人震惊，而且资金之很少，令人汗颜”，令人悲哀的是，报告的陈述是千真万确的事实。报告还强调指出必须解决援助持续短缺问题，而要制止住这一大流行病，就必须提供援助。然而，报告并未就此止步。报告呼吁关注每况愈下的全球保健制度，关注这一制度之孱弱，难以对付各种新的传染病，关注生物技术的进步可能带来的利益和危险。小组呼吁采取重大举措，重建全球公共保健，从地方和国家一级入手，在整个发展中世界建设公共保健能力。正如报告强调指出，这一举措不仅可以带来直接利益，在整个发展中世界防治疾病，而且也为全球有效防范生物恐怖主义，防范致命的传染病自然爆发，奠定基础。

9. 正如小组正确指出，我们的主要重点应当放在防止威胁的出现。但是一旦出现此种威胁，我们必须有更为充分的准备予以应对。有两种措施我们必须予以改进：**制裁和调解**。我鼓励会员国积极考虑小组就加强这些措施而提出的建议。

10. 小组还提出了**使用武力的标准**。我欢迎小组为这项极为重要的辩论所做的贡献。我促请全体会员国仔细考虑小组的建议。就这一问题达成新的共识，对于加强集体安全体制来说，无论怎样强调，都不会过分。

11. 报告发现，联合国在反恐斗争中尚未充分利用其资产。正如小组正确地指出，联合国必须能够明确提出一项有效而又具有原则性的反恐战略，这项战略必须体现出对法制的尊重，对人权的全面遵守。在这方面存在种种障碍，我认为其中之一就是会员国未能就恐怖主义定义达成一致意见。报告提出了一项定义，我坚信这将有助于实现我们需要的共识，以期迅速地朝前迈进。

12. 小组呼吁，对于**核不扩散体制**的不稳定状态必须予以紧急关注，小组还警告说，未来可能发生潮水般扩散的危险。小组的各项建议——通过附加议定书加强这一体制；向各国提供奖励措施，使之放弃发展国内铀浓缩和再处理设施；在一定时间范围内对建设任何此类设施自愿实施暂停；谈判一项可核查的裂变材料禁产条约，停止生产用于非武器和武器目的的浓缩铀——所有这些建议都可能有助于减少国家或非国家行为者进行核袭击的可能性，因此需要采取紧急行动。

13. 同等重要的是，小组提出了对**二十一世纪联合国**的展望，并为改革包括安全理事会在内的所有主要机关提出了建议。长期以来，我一直主张有必要使安全理事会更具有代表性。然而，十多年来，在实现这一目标方面，很少或没有取得进展，令人失望。小组为扩大安理会提出了两种模式。我希望这将推动讨论，并有助于会员国于2005年做出决定。

14. 除了对现有机构进行改革之外，报告还提议设立一个新的政府间机构：“建设和平委员会”。我同意小组的观点，认为考虑到我们今天面对的种种挑战，冲突后建设和平至关重要。这一领域的工作和资源依然过于分散，因此我欢迎关于设立一个新的政府间机构的想法，也欢迎在秘书处设立专门能力的想法。我希望这一委员会能够帮助各国从冲突刚刚结束的阶段过渡到长期建设和发展阶段，并在会员国提出要求时，帮助这些国家加强其自身能力。

15. 小组还建议改革**人权委员会**。《世界人权宣言》依然是联合国最伟大的成就之一。对于联合国在发展国际人权规范和标准方面的工作，我们应当引以为自豪。但是，如果不恢复我们人权机制的信誉和效率，重新强调对个人权利的保护，我们便无法前进。我希望小组的建议可以成为变革的基础。

16. 我还感到高兴的是，报告呼吁**加强秘书处**，我将仔细研究每项具体建议。小组认为，会员国必须要有一个聚集最佳人才而且有执行任务所需足够手段的秘书处，对此我完全赞同。

需要进行审议和采取行动

17. 报告提出的建议为数不少，涉及的面很广，需要有全面的反应。

18. 报告中的一些建议是针对联合国以外的**专门机构和政府间机构**提出的。例如，小组建议国际原子能机构理事会确认《附加议定书》是该机构保障监督的当今标准。我将着手就这一建议和其他的类似建议，同这些机构的主管进行协商，争取早日审议和执行报告中的有关建议。各理事会不妨自己早日采取行动。

19. 我将在**我作为秘书长的职权范围**内，迅速采取行动，以审议并酌情执行这些建议。例如，我会认真考虑关于我应带头推动制订一个有原则的全面反恐新战略的建议，并保证提出这一战略的构想，供会员国在新的一年里中审议。

20. 就涉及秘书处的其他建议而言，我需要获得联合国立法机构的批准和支持。一个拥有应对当前挑战的资源和组织结构的、既有能力又有效率的秘书处，是任何集体安全体制都必不可少的。我促请会员国考虑小组关于加强秘书处预防冲突、调解、建设和平及战略分析方面的能力的建议。我愿意为会员国提供更详细的意见，并愿在它们指导下，制订一个执行计划。

21. 第三类建议是针对联合国有关政府间机构提出的，可以相应采纳。例如，小组促请经济及社会理事会设立一个安全威胁所涉社会和经济问题委员会，以便协助我们审议我们面临的有关威胁的起因与后果以及它们之间的相互关系。

22. 我还认为，政府最高层领导人显然需要注意其中的一些建议，因为它们是围绕集体安全达成新的共识必不可少的。例如，商定有关使用武力的细则和准则对于我们联合国组织是否采取以及如何采取下一步行动来应对当今的挑战，至关重要。我准备在 2005 年 3 月提交给会员国的报告中列入那些触及我们联合国究竟是干什么的和我们的宗旨是什么等核心问题的建议，这应是明年 9 月首脑会议的中心议题。

23. 我不希望所有行动都等到明年 9 月。只要可以，我们就应迅速采取行动，依建议行事。例如，小组提出了若干加强生物安保的重要措施。安全理事会不妨根据小组的建议迅速采取行动，召开关于艾滋病毒/艾滋病与国际和平与安全的第二次特别会议，重点审议这一疾病对国家和社会产生的总体影响。同时，世界卫生大会不妨审议有关增加用于全球监测和防治新传染病的资源的建议。感兴趣的捐助者，不管是国家还是基金会，可考虑小组有关采取重大举措重建全球公共保健系统的重要建议。这些问题都亟待解决，不需要等到明年 9 月。

结束语

24. 我在此推荐小组的报告。我想会员国会发现，报告在帮助我们解答新世纪的一些紧迫问题。我希望它能促使会员国积极展开辩论并早日作出决定。国际社会迫切需要就集体安全的未来和联合国需要进行的改革达成新的共识。

25. 最后，我希望向小组的主席和它的成员表达深切的谢意。他们没有躲避那些令我们产生分歧的最棘手的难题。组成小组的知名人士背景不同，然而他们能够达成共识，商定深谋远虑但实际可行的建议，这让我有希望认为，联合国广大的会员国也能这样做。

科菲·安南（签名）

2004年12月1日
威胁、挑战和改革问题高级别小组主席给秘书长的送文函

谨向你转递威胁、挑战和改革问题高级别小组题为“一个更安全的世界：我们的共同责任”的报告。

这份报告以新的视角对集体安全提出了诠释，述及了全世界在国际和平与安全方面所感到的所有重大威胁。我们的研究和磋商表明，在我们这个时代，对国际和平与安全的各种威胁前所未有地相互交织在一起，弱者与强者之间，都有弱点暴露给对方。我们发现，联合国在解决对和平与安全的重大威胁方面要比人们想象的更为有效，尽管如此，联合国要在二十一世纪在为所有人提供集体安全方面更有效力、更有效率、更为公平，仍需做出重大改革。

你交给我们的任务不允许我们对每个冲突都作深入的分析，我们遵从了这一指示。但小组成员认为，他们必须指出，一些长期存在的争端依然助长着我们今天面对的各种新威胁，并使之不断恶化，倘若不加倍努力解决这些争端，那么，无论联合国在处理和平与安全所面临的新老威胁的方式方面做出何种有系统的改革，都不足以使联合国根据《宪章》有效地行使其职责，而不指出这一点，将是他们的失职。这些长期存在的争端中，最重要的当属巴勒斯坦、克什米尔和朝鲜半岛问题。

小组成员也许并非对报告的每个具体观点或细节都达成一致意见，但全体成员都赞同本报告并基本同意报告所载的调查结果。不过，我冒昧地提醒你注意，对提出的安全理事会扩大模式以及确定安全理事会成员条件的方法，小组成员存在分歧意见。一些小组成员强烈认为，增加常任理事国，但无否决权，唯有这一模式才能使安全理事会有能力处理新世纪的各种威胁。另外一些成员也同样强烈地认为，选举长期但非常任理事国，这一备选模式才是一条更好的途径。不过，我们都一致认为，如果只关注关于在这两项选择之间做出决定的必要讨论，听任这种讨论转移注意力，不去关注有关许多其他必要的改革提案的决定，而这些改革的有效性和可行性并不取决于安理会的扩大，那将铸成大错。

我们的报告是提交给你的，但是，我们的许多建议都需要各国政府首脑作出承诺并采取行动。唯有通过他们的领导，我们才可能真正达成新的共识，以应对我们在报告中描述的各种威胁。

我们的讨论得到了来源广泛的投入，包括各国政府、学术专家和世界各地的民间社会组织。倘若没有广泛的支持，我们的工作将会一无所获。下列各国政府为我们的工作提供了慷慨的财政支助：奥地利、澳大利亚、比利时、加拿大、中国、丹麦、法国、希腊、爱尔兰、意大利、日本、约旦、哈萨克斯坦、毛里求斯、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、俄罗斯联邦、新加坡、南非、西班牙、瑞典、瑞

士、泰国、土耳其和联合王国。下列基金和智囊团为我们的工作提供了财政捐助或实物捐助：纽约卡内基公司、福特基金会、国际和平学院、约翰和凯瑟琳·麦克阿瑟基金会、纽约大学国际合作中心、洛克菲勒兄弟基金会、洛克菲勒基金会、斯坦福大学国际安全与合作中心、斯坦利基金会、联合国基金会和威廉和弗洛拉·休利特基金会。

最后，我谨代表我个人及小组其他成员向你表示最为衷心的感谢，感谢你对我们委以如此重任。我还要感谢所有那些一年来为我们的思考进程做出贡献的人，特别是研究主任斯蒂芬·斯特德曼和小组秘书洛兰·里卡德-马丁还有他们的工作人员。没有他们的艰苦努力和知识贡献，本报告则难以完成。

威胁、挑战和改革问题高级别小组

主席

阿南·班雅拉春（签名）

一个更安全的世界：我们的共同责任

威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告*

目录

| 章次 | 段次 | 页次 |
|------------------------------|--------|----|
| 提要 | | 12 |
| 第一部分 | | |
| 达成新的安全共识 | | 16 |
| 一. 不同的世界：1945 年和 2005 年..... | 1-16 | 17 |
| 二. 全面集体安全剖析 | 17-43 | 20 |
| A. 威胁不分国界..... | 17-23 | 20 |
| B. 自我保护的限度..... | 24-28 | 21 |
| C. 主权与责任..... | 29-30 | 22 |
| D. 一个有信誉的集体安全体制所含要素 | 31-43 | 23 |
| 1. 效力..... | 32-36 | 23 |
| 2. 效率..... | 37-39 | 23 |
| 3. 平等..... | 40-43 | 24 |
| 第二部分 | | |
| 集体安全与预防方面的挑战..... | | 25 |
| 三. 贫穷、传染病和环境退化 | 44-73 | 26 |
| A. 我们面临的威胁..... | 44-58 | 26 |
| B. 应对预防方面的挑战..... | 59-73 | 28 |
| 1. 更多的资源和行动..... | 59-65 | 28 |
| 2. 新的举措..... | 66-73 | 29 |
| 四. 国内和各国之间的冲突 | 74-106 | 31 |
| A. 各国间冲突的威胁..... | 74-83 | 31 |

* 本报告脚注和说明可在网上查阅：www.un.org/secureworld。

| | | | |
|----|------------------------|---------|----|
| B. | 国内冲突的威胁..... | 84-88 | 33 |
| C. | 应对预防方面的挑战..... | 89-106 | 34 |
| | 1. 改进国际管理框架和规范..... | 89-97 | 34 |
| | 2. 改进信息和分析..... | 98-99 | 35 |
| | 3. 预防性外交和调解..... | 100-103 | 36 |
| | 4. 预防性部署..... | 104-106 | 36 |
| 五. | 核武器、放射性武器、化学和生物武器..... | 107-144 | 37 |
| A. | 我们面临的威胁..... | 107-116 | 37 |
| | 1. 核武器..... | 107-112 | 37 |
| | 2. 放射性武器..... | 113 | 38 |
| | 3. 化学和生物武器..... | 114-116 | 38 |
| B. | 应对预防方面的挑战..... | 117-144 | 39 |
| | 1. 改进减少需求的战略..... | 118-126 | 39 |
| | 2. 改进减少供应的战略..... | 127-138 | 40 |
| | 3. 改进强制执行能力..... | 139-141 | 42 |
| | 4. 改进公共保健防卫..... | 142-144 | 42 |
| 六. | 恐怖主义..... | 145-164 | 43 |
| A. | 我们面临的威胁..... | 145-146 | 43 |
| B. | 应对预防方面的挑战..... | 147-164 | 43 |
| | 1. 全面战略..... | 147-148 | 43 |
| | 2. 改进反恐文书..... | 149-153 | 44 |
| | 3. 协助各国对抗恐怖主义..... | 154-156 | 45 |
| | 4. 界定恐怖主义..... | 157-164 | 45 |
| 七. | 跨国有组织犯罪..... | 165-177 | 47 |
| A. | 我们面临的威胁..... | 165-170 | 47 |
| B. | 应对预防方面的挑战..... | 171-177 | 48 |

| | | | |
|-----|------------------------------|---------|----|
| 1. | 改进国际管理框架..... | 172-176 | 48 |
| 2. | 增强国家能力建设..... | 177 | 49 |
| 八. | 制裁的作用..... | 178-182 | 49 |
| | 第三部分 | | |
| | 集体安全与使用武力..... | | 51 |
| 九. | 使用武力：细则和准则..... | 183-209 | 51 |
| A. | 合法性问题..... | 185-203 | 52 |
| 1. | 《联合国宪章》第五十一条与自卫..... | 188-192 | 52 |
| 2. | 《联合国宪章》第七章与外来威胁..... | 193-198 | 53 |
| 3. | 《联合国宪章》第七章，内部威胁和提供保护的责任..... | 199-203 | 54 |
| B. | 正当性问题..... | 204-209 | 55 |
| 十. | 实施和平与维持和平的能力..... | 210-220 | 56 |
| | 区域合作..... | 220 | 57 |
| 十一. | 冲突后建设和平..... | 221-230 | 57 |
| A. | 维和人员的作用..... | 221-223 | 57 |
| B. | 范围更大的建设和平工作..... | 224-230 | 58 |
| 十二. | 保护平民..... | 231-239 | 59 |
| | 联合国工作人员的安全..... | 239 | 60 |
| | 第四部分 | | |
| | 为 21 世纪建立一个效率更高的联合国..... | | 61 |
| 十三. | 大会..... | 240-243 | 62 |
| 十四. | 安全理事会..... | 244-260 | 62 |
| 十五. | 建设和平委员会..... | 261-269 | 65 |
| | 建设和平支助办公室..... | 266-269 | 66 |
| 十六. | 区域组织..... | 270-273 | 67 |
| 十七. | 经济及社会理事会..... | 274-281 | 68 |
| | 实现政策统一..... | 280-281 | 69 |

| | | |
|-------------------------|---------|----|
| 十八. 人权委员会 | 282-291 | 70 |
| 十九. 秘书处 | 292-296 | 71 |
| A. 加强对秘书长的协助 | 293-294 | 71 |
| B. 一个胜任其职的专业化秘书处 | 295-296 | 71 |
| 二十. 《联合国宪章》 | 297-302 | 72 |
| 附件 | | |
| 一. 建议概要 | | 74 |
| 二. 小组成员和职权范围 | | 87 |
| 三. 小组秘书处 | | 89 |
| 四. 小组会、区域磋商和专题研讨会 | | 90 |

提要

达成新的安全共识

联合国创建于 1945 年，其首要目的就是“欲免后世再遭战祸”，确保世界大战的恐怖不会再现。六十年后，我们都真真切切地知道，我们现在和未来几十年所面临的最大的安全威胁已经绝不仅仅是国家发动的侵略战争了。这些威胁扩大到贫穷、传染病和环境退化；国家内部的战争和暴力；核武器、放射性武器、化学和生物武器扩散和可能被使用；恐怖主义；以及跨国有组织犯罪。这些威胁不仅来自国家，也来自非国家行为者，威胁的不仅是国家安全，也威胁到人类安全。

联合国的创建者所关心的是国家安全。当他们谈及建立一个新的集体安全体制时，他们遵循的是传统的军事思路：这个体制由各国参与并作出保证，对一国之侵略便是对所有各国之侵略，他们承诺，如果发生此种侵略，他们将作出集体反应。不过，早在人类安全这一观念普及之前，联合国的创建者们对安全的个性、经济发展和人类自由也有着深刻的理解。《宪章》序言宣布，创建联合国是为了“重申对基本人权之信念”，并“促成大自由中之社会进步及较善之民生”。

二十一世纪的中心挑战是将这些种种头绪融于一体，塑造一种更为广泛的新型理念，以此来阐述集体安全的含义，阐述要创建一个有效益、有效率又公平的集体安全体制而随之出现的所有责任、承诺、战略和机构。

要达成一种新的安全共识，首先必须认识到，在对付我们面前的所有新老挑战时，站在前沿的行为者依然是单一的主权国家，对于这些国家的作用和责任以及应当予以尊重的权利，《联合国宪章》都予以充分承认。然而，没有一个国家能够完完全全地独立存在，在二十一世纪尤为如此。集体战略、集体机构和集体责任感都是不可或缺的。

当今的集体安全有三个基本支柱。当今的威胁不分国界，这些威胁在全球和区域以及国家级别上相互关联，因此也必须在这些级别上加以解决。没有哪一个国家，无论如何强大，能够仅仅依靠自己的力量就能确保自己不受当今各种威胁的伤害，安全无恙。不能假设每一个国家都有能力或愿意履行自己的职责，保护自己的人民，不伤害自己的邻国。

我们切勿低估在就集体安全的含义和责任达成新的共识方面存在的困难。对于我们认定的威胁，很多人将会认为，其中一项或多项对国际和平与安全并不真正构成威胁。一些人认为，艾滋病毒/艾滋病是一种可怕的疾病，但却不是一种安全上的威胁。或认为，恐怖主义对于一些国家来说是威胁，但并不对所有国家构成威胁。或认为，非洲的内战是人道主义悲剧，但绝不是国际安全问题。抑或认为，贫穷是发展问题，而不是安全问题。

力量、财富和地理上的差异的确能左右我们的判断，确定什么是对我们的生存和福祉的最大挑战。着眼点不同，使得我们对在他人看来是对其生存最严重的挑战不以为然。对威胁所作的反应有失公允，会使分歧更形严重。许多人认为，今天的所谓集体安全只不过是一个保护富人和有权势的人的体制而已。这种观点对于当今建立集体安全来说，构成了根本性的挑战。坦言之，如果对威胁没有共同认识，便没有集体安全可言。结果将是各自为政，互不信任，长期互利合作将无从谈起。

我们今天最需要的是在松散了的同盟之间，在富国与穷国之间，在远隔显然是不断扩大的文化深渊而深深陷入相互猜疑的人民之间，达成一种新的共识。这一共识的主旨并不复杂：我们对相互的安全均负有共同责任。行动就是对这一共识的考验。

集体安全与预防方面的挑战

任何事件或进程，倘若造成大规模死亡或缩短生命机会，损坏国家这个国际体系中基本单位的存在，那就是对国际安全的威胁。根据这一定义，将各种威胁归纳成六组，在目前和未来几十年中，世界对这些威胁都必须予以关注：

- 经济和社会威胁，包括贫穷、传染病及环境退化；
- 国家间冲突；
- 国内冲突，包括内战、种族灭绝和其他大规模暴行；
- 核武器、放射性武器、化学和生物武器；
- 恐怖主义；
- 跨国有组织犯罪。

联合国在成立后的头 60 年中，为减少或减轻对国际安全的这些威胁做出了重大贡献。尽管存在重大失误和各种不足，但是对于成功和贡献方面的记录却缺乏足够的肯定。这就给人们以希望，联合国可以做出调整，能够成功地面对二十一世纪各种新的挑战。

联合国及其成员面临的首要挑战是，在上文列出的所有类别的各种挑战中，确保遥远的挑战不会变得迫在眉睫，迫在眉睫的挑战不会在现实中变得具有摧毁性。这就需要建立一个预防行动框架，在世界各地针对这些威胁影响最为严重的一切表现形式，对付所有这些威胁。最为重要的是，这将要求国家和国际各级领导及早采取果断的集体行动，在所有这些威胁——从艾滋病毒/艾滋病到核恐怖主义——造成最具毁灭性影响之前，对之实施打击。

在阐述如何面对预防这一挑战时，我们首先从发展谈起，因为对于一个认真对待预防的集体安全体制来说，发展是必不可少的基础。发展具有多种功能。发展有助于战胜夺去数百万人生命并威胁人类安全的贫穷、传染病和环境退化。发展有助于国家防止或扭转对国家能力的侵蚀，而国家能力是面对几乎所有级别挑战的关键。发展也是防止内战、消除恐怖主义和有组织犯罪得以滋生的环境的长期战略的组成部分。

集体安全与使用武力

如果和平预防措施失败，如果目前提出的预防措施都无法阻止战争和动乱的发生，如果长远威胁变成紧迫威胁，或紧迫威胁变成实际威胁，或非紧迫威胁最终变成非常实际的威胁，除了使用军事力量外，其他措施似乎都无法阻止，那该怎么办？

我们在此讨论在哪些情况下有效的集体安全可能需要得到军事力量的支持。首先讨论任何诉诸战争的决策都必须依循国际法规则，以避免无政府状态。需要区分以下几种情况：一种是一个国家声称采取行动是为了自卫，一种是一个国家对其他国家构成了威胁；一种是威胁主要属于国内性质，即问题涉及国家保护本国人民的责任。在所有情况下，我们都认为，《联合国宪章》，只要得到正确理解和应用，都能使问题得到解决：既不需要增订第五十一条，也不需要限制它长期以来为人们知晓的适用范围；第七章充分授权安全理事会处理各国可能面临的任何一类挑战。当务之急不是取代作为授权机构的安全理事会，而是要使安理会比现在更加有效。

可以合法使用武力并不一定意味着，凭良知和理智，**应该**使用武力。我们提出了一套准则——正当性的五个标准，认为安全理事会（和任何参与作出这种决定的人），在考虑是否授权使用军事力量或是否使用军事力量时，都应参照这些标准。采用这些准则（威胁的严重性、正当的目的、万不得已的办法、相称的手段和权衡后果），虽然不会让人们按预期设想，轻而易举地达成商定结论，但应大大增加国际社会在那些近年引起很大分歧的问题上达成共识的可能性。

我们还在此讨论在暴力冲突期间和暴力冲突之后出现的重大问题，其中包括需要在实施、维持和建设和平以及保护平民方面建立能力。我们一再谈到的一个中心议题是国际社会的所有成员，无论是发达国家还是发展中国家，都要更踊跃地提供和支援可供部署的军力。作出姿态并非难事：一个有效力和有效率的公平集体安全体制需要的是真正的承诺。

为二十一世纪建立一个效率更高的联合国

联合国从来没有打算成为一个乌托邦，它本意是要成为一个行之有效的集体安全体制。《宪章》规定由几个最强大的国家担任安全理事会常任理事国并享有否

决权。作为交换条件，强国要用它们的力量来增进公共利益，弘扬和遵守国际法。正如当时美国总统哈里·杜鲁门在他向联合国成立大会最后一次全体会议发表的演讲中所指出，“我们大家都必须认识到，不管我们的力量多大，我们都不能容许自己随心所欲，为所欲为”。

在处理联合国改革问题时，今天同 1945 年时同样重要的是，必须把力量同原则结合起来。无视力量基本现实的建议，都注定要失败或没有实际意义，但一味反映实力分布情况而不求增进国际原则的建议，也不会得到广泛支持，也就无法改变国际行为。

拟议的改革应以现实世界的需要为本。为改革而改革，可能会重蹈过去十年无休止地辩论改革的老路。根本的检验标准是：拟议的改革是否有助于应对一个巨大威胁带来的挑战？

在威胁、挑战和改革问题高级别小组的整个工作过程中，我们检查了目前各种对付危机的办法在体制方面的弱点。以下是最迫切需要弥补的弱点：

- 大会丧失了活力，常常不能切实把注意力集中在当今最紧迫的问题上；
- 安全理事会今后需要更加积极主动。要做到这一点，凡在财务、军事和外交方面对联合国贡献最大的国家应更多地参加安理会的决策工作，而参与安理会决策的国家应为联合国做出更多的贡献。安全理事会需要有更高的信誉，更大的合法性和代表性，来完成我们要求它完成的所有任务；
- 从体制上来讲，在处理处于困境的国家和刚摆脱冲突的国家的国家的问题方面，有一个很大的缺漏。这些国家常常得不到注意，缺乏政策指导，缺少资源；
- 安全理事会没有最大限度地利用同区域和次区域组织合作的潜在优势；
- 必须做出新的体制安排，来应对国际安全面临的经济和社会威胁；
- 人权委员会缺少合法性，使人们对整个联合国的信誉产生怀疑；
- 秘书处要更加专业化，组织结构要更加完善，并有更大的能力来采取协调行动。

我们建议进行的各项改革，本身并不会提高联合国效力。如果会员国不能就本报告中有关安全问题的各项共识达成一致，联合国就不能充分发挥它的潜能。联合国机构的强弱将取决于会员国和它们的领导人花在这些机构上的精力、资源和注意力。

第一部分

达成新的安全共识

提要

联合国创建于 1945 年，其首要目的就是“欲免后世再遭战祸”，确保世界大战的恐怖不会再现。六十年后，我们都真真切切地知道，我们现在和未来几十年所面临的最大的安全威胁已经绝不仅仅是国家发动的侵略战争了。这些威胁扩大到贫穷、传染病和环境退化；国家内部的战争和暴力；核武器、放射性武器、化学和生物武器扩散和可能被使用；恐怖主义；以及跨国有组织犯罪。这些威胁不仅来自国家，也来自非国家行为者，威胁的不仅是国家安全，也威胁到人类安全。

联合国的创建者所关心的是国家安全。当他们谈及建立一个新的集体安全体制时，他们遵循的是传统的军事思路：这个体制由各国参与并作出保证，对一国之侵略便是对所有各国之侵略，他们承诺，如果发生此种侵略，他们将作出集体反应。不过，早在人类安全这一观念普及之前，联合国的创建者们对安全的个性、经济发展和人类自由也有着深刻的理解。《宪章》序言宣布，创建联合国是为了“重申对基本人权之信念”，并“促成大自由中之社会进步及较善之民生”。

二十一世纪的中心挑战是将这些种种头绪融于一体，塑造一种更为广泛的新型理念，以此来阐述集体安全的含义，阐述要创建一个有效益、有效率又公平的集体安全体制而随之出现的所有责任、承诺、战略和机构。

要达成一种新的安全共识，首先必须认识到，在对付我们面前的所有新老挑战时，站在前沿的行为者依然是单一的主权国家，对于这些国家的作用和责任以及应当予以尊重的权利，《联合国宪章》都予以充分承认。然而，没有一个国家能够完完全全地独立存在，在二十一世纪尤为如此。集体战略、集体机构和集体责任感都是不可或缺的。

当今的集体安全有三个基本支柱。当今的威胁不分国界，这些威胁在全球和区域以及国家级别上相互关联，因此也必须在这些级别上加以解决。没有哪一个国家，无论如何强大，能够仅仅依靠自己的力量就能确保自己不受当今各种威胁的伤害，安全无恙。不能假设每一个国家都有能力或愿意履行自己的职责，保护自己的人民，不伤害自己的邻国。

我们切勿低估在就集体安全的含义和责任达成新的共识方面存在的困难。对于我们认定的威胁，很多人将会认为，其中一项或多项对国际和平与安全并不真正构成威胁。一些人认为，艾滋病毒/艾滋病是一种可怕的疾病，但却不是一种安

全上的威胁。或认为，恐怖主义对于一些国家来说是威胁，但并不对所有国家构成威胁。或认为，非洲的内战是人道主义悲剧，但绝不是国际安全问题。抑或认为，贫穷是发展问题，而不是安全问题。

力量、财富和地理上的差异的确能左右我们的判断，确定什么是对我们的生存和福祉的最大挑战。着眼点不同，使得我们对在他人看来是对其生存最严重的挑战不以为然。对威胁所作的反应有失公允，会使分歧更形严重。许多人认为，今天的所谓集体安全只不过是一个保护富人和有权势的人的体制而已。这种观点对于当今建立集体安全来说，构成了根本性的挑战。坦言之，如果对威胁没有共同认识，便没有集体安全可言。结果将是各自为政，互不信任，长期互利合作将无从谈起。

我们今天最需要的是在松散了的同盟之间，在富国与穷国之间，在远隔显然是不断扩大的文化深渊而深深陷入相互猜疑的人民之间，达成一种新的共识。这一共识的主旨并不复杂：我们对相互的安全均负有共同责任。行动就是对这一共识的考验。

一. 不同的世界：1945 年和 2005 年

1. 第二次世界大战结束，使人们欢欣鼓舞，同时也下定决心，避免两次世界大战的恐怖惨剧重演。正是本着这种精神，创立了联合国。对于那些遭受两次世界大战创伤最为惨重的大多数国家来说，这一实验是成功的。在随后的 60 年中，世界的许多地方经历了前所未有的和平安宁，蓬勃兴旺。导致第二次世界大战的动因和张力已被化解，大国之间的战争得以避免，欧洲出现了稳定的和平。日本、德国和意大利成功地融入了世界大家庭，而且对联合国的财政捐助目前已名列第二、第三和第六位。

2. 联合国成立后的头 30 年，数十个新兴国家摆脱了殖民体系，而直到近代，这一体系还将整个人类的一半束缚在屈指可数的少数国家手里。在这 30 年间，联合国促进了新兴国家的诞生，意义极为深远。非殖民化反过来也彻底改变了联合国。1945 年联合国诞生之际，有会员国 51 个；今天则达到了 191 个。大会发生了巨大的变化，当初，组成大会的国家基本上彼此相似，而今天，其组成呈现出鲜明的多元之势。到了 1960 年代中期，发展中国家在大会已经形成多数，从此在国际政治中获得了在联合国之外基本上被剥夺了的声音。

3. 20 世纪的后五十年，是这些新兴国家求生存、为其人民谋福祉的五十年。这些新兴国家继承了殖民专制下划分的疆界，也继承了为满足宗主国需求而设计的殖民经济。独立仅仅是一场竞赛的开始，新兴国家必须发展专业、科学和技术知识，开展这方面的教育，以便对现代化国家和经济进行管理。而在那个时代，人

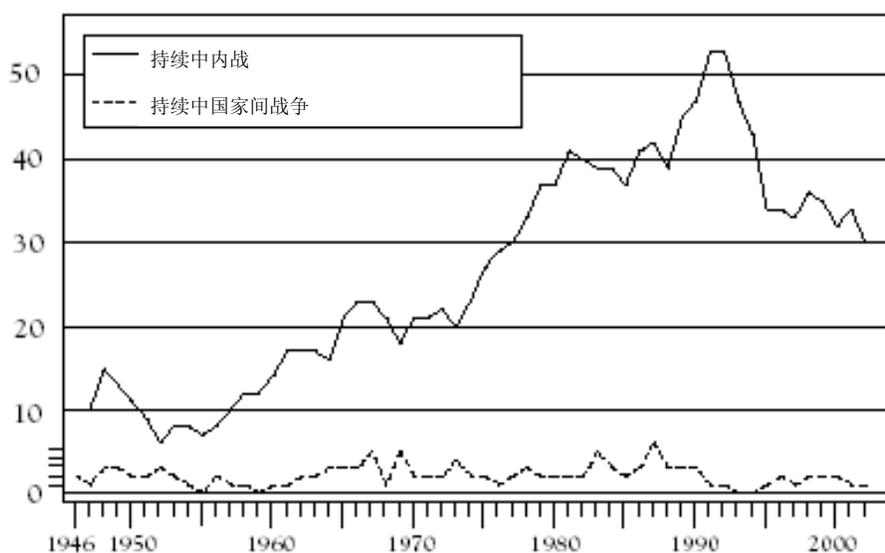
们对国家的能力和作为寄予了无限的希望，那时候，大多数经济增长模式都依赖于严格的国家控制。

4. 在过去的 40 年中，发展中国家的预期寿命增长了 20 年，而在博茨瓦纳、巴西、中国、大韩民国和土耳其等国家，人均收入增长一倍，而这与联合王国和美国一百多年前实现同样目标相比，所用时间不到其三分之一。但是，尽管取得这样的进步，世界大多数地方仍然陷于致命的贫穷之中。1975 年至 1999 年期间，撒哈拉以南非洲整体人均收入没有任何增长。

5. 到 1980 年代，许多这些新兴国家都面临国家能力与合法性的危机，内战不断升级，而内战已经成为二十世纪后半叶战争的主要形式（见图一）。

图一

战争，1946-2002 年



来源：乌普萨拉大学和平与冲突研究系；奥斯陆国际和平研究所。

6. 当我们跨入二十一世纪的时候，这些斗争还远远没有结束。有十亿多人用不上清洁饮水，二十多亿人用不上适当的卫生设施，每年有三百多万人因与水有关的疾病死亡。每年有一千四百万人死于饥饿，其中六百万是儿童。2000 年，有 8.42 亿人营养不良；其中 95% 生活在贫穷国家。

7. 在非洲，有近 3 000 万人患有艾滋病病毒/艾滋病。在受影响最严重的国家，城镇中年精英患病率极高，严重侵蚀了国家能力，使国家中本来最具生产力的人群严重丧失经济能力。受感染的妇女和女孩人数不断增加，威胁到食品和农业生产。如果这一趋势得不到扭转，这些国家有的就会由于贫穷和艾滋病病毒/艾滋病双重压力而面临崩溃。

8. 非殖民化只不过是使联合国发生变化的因素之一。联合国的创建者并未预见美国和前苏联不久将会走上一条全球对抗之路，研制并部署足以将世界摧毁多次的数以万计的核武器。

9. 控制核技术的摧毁能力，利用核技术的潜力，这已成为联合国的中心工作。大会于 1946 年通过的第一项决议就呼吁废除“大规模毁灭性之武器”。

10. 冷战左右了随后 45 年的全球政治。美国和前苏联之间的对抗堵塞了安全理事会，使之无法在维护国际和平与安全方面发挥主导作用。几乎所有武装冲突和解放斗争都是通过东西方对抗这一棱镜的折射加以看待，直到前苏联的历史性解体，东欧共产党统治的终结。

11. 尽管如此，倘若没有联合国，1945 年之后的世界很可能更为血腥。二十世纪下半叶，国家之间的战争少于上半叶。考虑到在同一期间国家的数目增长了几近四倍，人们很可能预料国家之间的战争将会有显著增长。然而事实并非这样，对此，联合国功不可没。联合国通过若干途径削减了国家间战争的危险。发明了维持和平；秘书长开展外交工作；通过国际法院解决争端，并奉行反对侵略战争这一坚定立场，所有这些都促进了和平。

12. 冷战以戏剧性却又和平的方式终结，为集体安全的蓬勃发展开创了一个契机。冷战结束后最初几年似乎为联合国安排了一个新的角色。1990 年，安全理事会授权对伊拉克使用武力，以解放科威特。安全理事会对国际和平与安全所面临的威胁采用了更为广义的解释，授权为人道主义目的在索马里进行干预。在中美和南部非洲，联合国帮助结束了若干经久不息的战争。

13. 然而，这种情形并未持久。很快，人们便看到联合国挣脱了冷战的枷锁，而换来的却是另一种束缚：成员国的沾沾自喜，大国的冷漠无情。尽管联合国创造了人类安全这一概念，但却缺乏能力提供此种安全。诸如巴以和克什米尔这些持久的区域冲突依然没有得到解决。在卢旺达和波斯尼亚发生种族清洗和种族灭绝时，未能采取行动，使国际支持大受减损。在会员国对本组织是否采取支持的态度方面，乐观情绪已经不再，又回到从前的那种怀疑哲学。

14. 2001 年 9 月 11 日纽约和华盛顿遭受的恐怖袭击使人们初步看到加强集体安全的潜在意义。2001 年 9 月 12 日，由法国提出并由安全理事会一致通过了第 1368 (2001) 号决议，决议谴责了恐怖袭击，并为美国领导的为自卫而向塔利班政权采取军事行动铺平了道路。同一天，大会谴责了恐怖主义和恐怖袭击。2001 年 9 月 28 日，安全理事会通过了第 1373 (2001) 号决议，要求所有成员国根据《联合国宪章》第七章采取具体行动，打击恐怖主义。三个月之后，联合国主持签署了《波恩协定》，根据这项协定成立了临时政府，取代被推翻了的塔利班政权。联合国作为和平进程的主导者为阿富汗临时政府提供了支持，并协助起草了阿富汗新宪法。

15. 这种国际协作精神仅仅维持了数月，伴随 2003 年美国领导的对伊拉克战争而产生的分歧，这种精神也遭到侵蚀。

16. 2001 年 9 月 11 日袭击事件表明，各国以及集体安全机构没有能够跟上各种威胁在性质上的变化。技术革命使通信、信息处理、卫生和交通等领域发生了天翻地覆的变化，这一革命突破了边界，改变了迁徙方式，使人们以二十年前无法想象的速度共享信息。这些变化带来了许多好处，但也带来了极大的潜在危害。数量越来越少的人可以在没有任何国家的帮助下，造成越来越大的伤害。跨国组织犯罪是一种新型威胁，可以在一国境内，也可以跨越国界，破坏法制。旨在改善日常生活的技术可以被转化成为侵略工具。对于这些变化所带来的影响我们尚未充分理解，但这些变化却预示着一种根本不同的安全氛围，在这种氛围中，合作的独特机遇与前所未有的毁灭程度势均力敌。

二. 全面集体安全剖析

A. 威胁不分国界

17. 今天，各种威胁相互交织在一起，对一国的威胁便是对所有国家的威胁，这种情况比以往任何时候都更为突出。弱者和强者均有弱点暴露给对方，这一点也变得越发明晰。

18. 全球经济一体化意味着发达世界任何地方发生大型恐怖袭击，都会给发展中世界数以百万计人民的福祉带来毁灭性的后果。据世界银行估计，仅 2001 年 9 月 11 日袭击事件就使生活在贫穷中的人口增加了 1 000 万，世界经济损失总计可能超过 800 亿美元。如果发生核恐怖事件，那么数字将远远超过这些。

19. 同样，最富裕国家的安全也可能受制于最贫穷国家控制爆发疾病的能力。国际飞行时间短于许多传染病的潜伏期，因此，每年多达 7 亿的国际航班乘客都可能成为不知情的全球疾病传播者。严重急性呼吸系统综合征（萨斯）在三个月内传播到 30 个国家，使 8 000 多人感染，近 700 人丧生。1919 年大流感仅在一年多一点的时间里就造成一亿人死亡，远远超过第一次世界大战。今天，类似的病毒可以在远比那次灾难更为短暂的时间内夺去数千万人的生命。

20. 今天，对国际安全的每一种威胁都扩大了产生其他威胁的风险。国家造成的核扩散使恐怖主义分子有更多的机会掌握那些获得核武器所必需的材料和技术。国家对边界管制不力，加上以弱国作为跳板，从而助长了非国家行为者偷运核材料和核技术的能力。

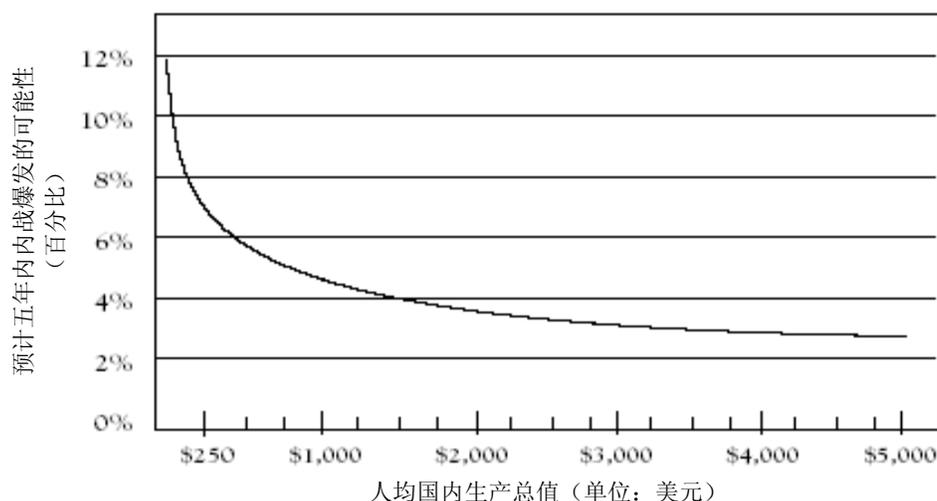
21. 国际恐怖集团从弱国下手，窃取藏身之地。在那些内战和区域冲突相互交织的地方，举目可见的是贫穷，外国占领，没有人权，没有民主；宗教和其他方面的不容忍；再加上国内暴力，如此种种，错综复杂，使人们积怨难消，从而为国

际恐怖集团招募开了方便之门。近年来，恐怖主义分子在内战经久不息的国家可以获得诸如毒品等贵重商品，通过这种方式为其活动提供资金和转移大宗款项。

22. 贫穷、传染病、环境退化和战争，相互助长，形成了一个极为可怕的循环。贫穷（按人均国内生产总值衡量）与内战的爆发密切相关（见图二）。疟疾和艾滋病毒/艾滋病等疾病继续造成大量死亡，使贫穷更形严重。而疾病和贫穷又与环境退化相关；气候变化使诸如疟疾和登革热等传染病的发病率进一步恶化。人口众多而又缺乏土地和其他自然资源，造成环境恶劣，这又可能促成民间暴力。

图二

贫穷与内战之间的联系



来源：Macartan Humphreys（哥伦比亚大学）根据世界银行、乌普萨拉大学和平与冲突研究系及奥斯陆国际和平研究所提供的数据而进行的研究。

23. 跨国有组织犯罪促成了许多对国际和平与安全最为严重的威胁。腐败、非法贸易以及洗钱使国家削弱，阻碍了经济成长，破坏了民主制度。因此，这些活动创造了滋生国内冲突的环境。有组织犯罪集团可能会向恐怖主义分子提供核武器、放射性武器、化学或生物武器，这种前景特别令人忧心忡忡。毒品贸易越来越猖獗，是艾滋病毒/艾滋病感染急剧上升的部分原因，在东欧和亚洲部分地区尤为如此。有组织犯罪活动从事冲突商品和小武器的非法贸易，破坏了建立和平的努力，并使许多内战愈演愈烈。

B. 自我保护的限度

24. 没有哪一个国家，无论多么强大，能够单单依靠本身的力量保护自己免受当今各种威胁的伤害。每一个国家都需要其他国家的合作才能使自己获得安全。因此，每个国家与其他国家合作，对付这些国家最为紧迫的威胁，符合每个国家本

身的利益，因为这样做最大限度地扩大机会，当解决自己面临的紧迫威胁时，可望得到对等合作。

25. 仅以核恐怖主义威胁为例。据专家估计，50 公斤高浓缩铀可以放进六个一升装牛奶纸桶，恐怖主义分子只需将这些高浓缩铀偷运过边境，制成简易核装置，就足以将一个中等城市夷为平地。边境管制不足以防范这种威胁。要战胜核恐怖主义威胁，各国之间，不论强弱，必须开展合作，清理高浓缩铀的储存，加强保护港口内货运集装箱，并达成新的规则，对铀的浓缩进行管理。各国之间在互通情报方面开展合作，这对制止恐怖主义来说至关重要。

26. 同样，为了制止有组织犯罪，各国必须开展合作，同洗钱、毒品和人口贩运及腐败进行斗争。国际社会同这些问题进行斗争的努力到底有多强大，完全取决于其中最薄弱的环节。集体安全机构效率低下，将会削弱每个地区和国家的安全。

27. 对恐怖主义分子可能使用核武器、化学或生物武器而采取的最有力的防范就是寻求控制危险材料，遏制并抓获恐怖主义分子，并消除那些增加恐怖行动危险的更为广义的威胁。内战、疾病和贫穷增加了国家崩溃的可能性，使得有组织犯罪广为蔓延，从而又使恐怖主义和扩散得以利用弱国，利用行使法制方面的薄弱的集体能力，增加其危险性。要防止造成大规模伤亡的恐怖主义，就必须下大气力加强集体安全体制，减少贫穷，打击极端主义，消除战争带来的种种疾苦，遏制传染病的蔓延，并同有组织犯罪进行斗争。

28. 因此，所有国家都有切身利益，筑成一个新的全面集体安全体制，通过这一体制使所有这些国家都承诺携手行动，以应对范围广泛的各种威胁。

C. 主权与责任

29. 各国签署了《联合国宪章》，从而不仅享有主权带来的各种特权，同时也接受由此产生的各种责任。威斯特伐利亚体系首次提出国家主权概念，不管当初盛行的理念如何，今天，这一概念显然含有一国保护本国人民福祉的义务，以及向更为广泛的国际社会履行义务之义务。但是，历史极为清楚地告诉我们，不能假设每个国家总是能够或者愿意履行其保护本国人民和避免伤害自己邻国的责任。而当出现这种情况的时候，集体安全原则则意味着上述责任的某些部分应当由国际社会予以承担，依照《联合国宪章》和《世界人权宣言》采取行动，根据情况建立必要的能力或提供必要的保护。

30. 我们所寻求保护的正是我们所珍惜的。《联合国宪章》寻求保护所有国家，并不是因为所有国家在本质上都是善良的，而是因为国家在为其公民获得尊严、公正、价值和安全方面，是必不可少的。这些价值观念应当是二十一世纪任何集体安全体制的中心所在，但最经常发生的却是国家未能尊重和推动这些价值观念。今天我们寻求建立的集体安全恰恰是为了上述目标而在所有国家和国际机构及其领导者之间确立共同责任。

D. 一个有信誉的集体安全体制所含要素

31. 一个集体安全体制若要有信誉并能持久，就必须有效力，有效率，并且公平。在所有这些方面，我们现在所知的多边体系，通过应对世界近几十年来所面对的种种重大安全威胁，表明这一体系是可以发挥作用的。但这一体系必须予以加强，以发挥更好的作用——在本报告所阐述的所有方面均发挥更好的作用。

1. 效力

32. 无论是在削减对核武器的需求，还是在调解国家间冲突，抑或在结束内战方面，集体安全机构都为维护国际和平与安全做出了重大贡献，然而，这些贡献往往遭到诋毁，诋毁者既有那些想使这些机构更有作为的人，也有那些想使这些机构少有作为的人。

33. 在孤立的情况下，集体安全机构很难发挥效力。通常，多边机构同国家、区域并有时同民间社会行为者合作，共同行动，并在为共同目标而努力时，能够发挥最大效力。在调解时如此，在冲突后重建、减贫战略以及不扩散措施等方面，也是如此。

34. 在应对当今的各种挑战时，国家仍然站在最前列。与贫穷作斗争，抗击传染病，制止跨国犯罪，内战后重建，减少恐怖主义，阻止危险材料的蔓延，在所有这些方面的国际行动若要获得成功，无不需要国家作为有力而且负责的伙伴。因此，必须做出更大的努力，增强国家负责地行使主权的能力。对于那些所有有能力帮助其他国家建立此种能力的国家来说，必须将此作为**自己的**责任。

35. 集体行动往往会失败，有时失败得很惨。遵守不力，监测和核查工作不稳定，执行环节薄弱，这些往往使集体措施无法发挥作用。预警只有在导致早期采取预防行动时，才会有效。监督和核查只能辅助执行工作，而不能取而代之，唯有如此，监督和核查才能发挥最大效力。

36. 在应对大规模严重侵犯人权和种族灭绝的挑战方面，集体安全体制表现得尤为糟糕。这是联合国在规范方面遇到的一个挑战：国家和国际社会在保护平民免受战争和侵犯人权影响方面负有责任，而这一概念尚需真正克服主权不可侵犯和干预权力这两种主张之间相互冲突而造成的紧张。这也是一个行动上的挑战：阻止一国政府屠杀其本国公民，这一挑战需要相当规模的军事部署能力。

2. 效率

37. 一些集体安全工具是有效率的。国际原子能机构（原子能机构）是《不扩散核武器条约》的具体执行机构，也是在防止核武器广泛扩散方面获得相当持久成功的象征。而该机构的经常预算还不到 2.75 亿美元，确实是事半功倍的典范。同样，秘书长所做的调解工作，尽管资金严重不足，但却帮助缓和了国际紧张局势。

38. 但更多的集体安全工具却没有效率。例如冲突后行动，其特点往往是双边方案与联合国方案缺乏协调，相互重叠，此种情况不胜枚举，而且机构间相互竞争，使本来就很缺乏的资源得不到最佳使用。

39. 造成我们集体安全机构缺乏效率的最大根源就是缺乏意愿，不能认真地防止致命的暴力。未能及早地投入时间和资源，以防止冲突的爆发和升级，造成了更大规模、更为惨烈的灾难，后来要收拾这种局面则花费更大。

3. 平等

40. 任何一个集体安全体制的信誉还取决于该体制如何促进其所有成员的安全，而不论潜在受益者的性质、位置、资源或同大国的关系如何。

41. 在应对国际安全挑战方面，联合国及其会员国往往有所歧视。联合国对 2001 年 9 月 11 日袭击事件反应迅速，而与此形成对照的是联合国在面对更为严重的事件时所采取的行动：1994 年 4 月至 7 月中旬，卢旺达每天经历的事件相当于三个 2001 年 9 月 11 日袭击事件，长达百日之久，而这个国家的人口只相当于美国的三十六分之一。种族灭绝发生后两个星期，安全理事会撤出了在卢旺达的大部分维和人员。联合国官员在将近一个月之后才将之称为种族灭绝，而某些安全理事会成员则拖了更久。种族灭绝开始后六个星期，终于授权向卢旺达派驻一个新的特派团，但此时却没有几个国家提出派遣部队。特派团得以部署时，种族灭绝已经结束。

42. 与此相似，在威胁、挑战和改革问题高级别小组整个讨论期间，我们再次感到震惊的是，我们的机构对苏丹达尔富尔出现的大规模侵犯人权事件所作反应，其速度竟如冰川运动般的迟缓。

43. 当集体安全机构以缺乏效率和不公平的方式做出应对时，显露了哪些威胁才是重要的这一更为深层的事实。我们的集体安全机构不应仅仅声称对一国的威胁便是对所有国家的威胁，在行动上也应照此行事。

第二部分

集体安全与预防方面的挑战

提要

任何事件或进程，倘若造成大规模死亡或缩短生命机会，损坏国家这个国际体系中基本单位的存在，那就是对国际安全的威胁。根据这一定义，将各种威胁归纳成六组，在目前和未来几十年中，世界对这些威胁都必须予以关注：

- 经济和社会威胁，包括贫穷、传染病及环境退化；
- 国家间冲突；
- 国内冲突，包括内战、种族灭绝和其他大规模暴行；
- 核武器、放射性武器、化学和生物武器；
- 恐怖主义；
- 跨国有组织犯罪。

联合国在成立后的头 60 年中，为减少或减轻对国际安全的这些威胁做出了重大贡献。尽管存在重大失误和各种不足，但是对于成功和贡献方面的记录却缺乏足够的肯定。这就给人们以希望，联合国可以做出调整，能够成功地面对二十一世纪各种新的挑战。

联合国及其成员面临的首要挑战是，在上文列出的所有类别的各种挑战中，确保遥远的挑战不会变得迫在眉睫，迫在眉睫的挑战不会在现实中变得具有摧毁性。这就需要建立一个预防行动框架，在世界各地针对这些威胁影响最为严重的一切表现形式，对付所有这些威胁。最为重要的是，这将要求国家和国际各级领导及早采取果断的集体行动，在所有这些威胁——从艾滋病毒/艾滋病到核恐怖主义——造成最具毁灭性影响之前，对之实施打击。

在阐述如何面对预防这一挑战时，我们首先从发展谈起，因为对于一个认真对待预防的集体安全体制来说，发展是必不可少的基础。发展具有多种功能。发展有助于战胜夺去数百万人生命并威胁人类安全的贫穷、传染病和环境退化。发展有助于国家防止或扭转对国家能力的侵蚀，而国家能力是面对几乎所有级别挑战的关键。发展也是防止内战、消除恐怖主义和有组织犯罪得以滋生的环境的长期战略的组成部分。

三. 贫穷、传染病和环境退化

A. 我们面临的威胁

44. 自 1990 年以来，发展中国家人均收入年均增长 3%，但与此同时，一些地区生活在极端贫穷之中的人数却增长了 1 亿以上。在同一时期，至少有 54 个国家人均收入下降。每年几乎有 1 100 万儿童死于可以预防性疾病，50 万妇女在妊娠期间或分娩时死亡。贫穷越来越严重，随之而来的是全球不平等的增加以及许多贫穷国家内收入不平等的增加。例如在拉丁美洲一些地方，所有家庭中最富有的五分之一，其收入超过最贫穷的五分之一的 30 倍。在世界范围内，妇女和青年格外贫穷。

45. 贫穷如果再加上族裔或区域间的不平等，那么，引发国内暴力的各种疾苦就会融为一体。不断上升的青年人口、贫穷、城镇化和失业，这些因素综合在一起，虽然没有引发战争，但却在发展中世界的许多城市中造成团伙暴力。在小组同非洲民间社会组织举行磋商期间，一位妇女尖锐地质问道：“我们怎么让青年，这些本来是我们最宝贵的财富，变成了对我们社会威胁？”

46. 受贫穷打击最严重的大陆是非洲。1990 年以来，撒哈拉以南非洲的预期寿命从 50 岁降到 46 岁。在发达世界，100 名儿童中，五岁以前死亡的不到一人，而在撒哈拉以南非洲的大部分地区，10 个儿童中有一个五岁以前死亡，有 14 个国家五个儿童中有一个五岁以前死亡。1990 年以来，撒哈拉以南非洲每日生活费低于 1 美元的人数增加。1990 年代，世界营养不良的人数减少了，而在非洲却增加了。

47. 过去三十年来，世界出现了新的传染病，老的疾病又重新抬头，对越来越多的主要抗生素药品普遍产生抗药性。最近爆发的小儿麻痹症可能会使这种近乎杜绝了的疾病死灰复燃，而杜绝这一疾病是二十世纪的伟大成就之一。这些趋势表明地方和全球公共保健能力都急剧下降。

48. 国际社会对艾滋病毒/艾滋病的反应之慢，令人震惊，而且目前资金依然很少，令人汗颜。直到 1987 年，才针对艾滋病毒/艾滋病第一次采取了主要国际行动，设立了全球艾滋病方案，而这时第一例艾滋病毒确诊已有六年，而且世界上已有数百万人感染。九年之后又有 2 500 万例感染，这时设立了联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)，协调联合国各机构在艾滋病毒/艾滋病方面的工作。到 2000 年，安全理事会第一次将艾滋病毒/艾滋病作为对国际和平与安全的威胁进行讨论时，非洲每年由艾滋病毒/艾滋病造成的死亡人数已经超过 1990 年代所有内战的作战死亡人数的总和。到 2003 年全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金成立时，在非洲已有 1 100 万儿童由于艾滋病毒/艾滋病而成为孤儿。

49. 非洲遭受艾滋病毒/艾滋病大流行病之害最为惨重，这给人们提出了一个令人不安的问题，倘若这一疾病在非洲之外的国家将预期寿命减少 30 年，国际回应能够如此缓慢吗？

50. 在遏制其他致命传染病方面依然没有进展。全球防治结核病运动取得了重大进展，包括在政治承诺、供资、制定战略、获得医疗以及医学研究等方面都有改进。然而，每年新增结核病病例 850 多万，两百多万人死于结核病。据世界卫生组织（卫生组织）估计，如果目前趋势从现在延续到 2020 年，新感染者将达近 10 亿人，1.5 亿人将患病，3 600 万人将死亡。在进一步改善状况方面，要使人们能够负担得起并且能够获得药物，依然需要做出艰苦卓绝的努力，而且不仅仅局限于结核病方面。

51. 最近，国际抗击萨斯的经验表明，有效的全球机构同有能力的国家机构携手来，共同努力，就能够控制住传染病的蔓延。卫生组织和国家机构作出迅速反应，遏制了疾病的蔓延，防止了更为严重的疫情爆发，而这种疫情一旦发生，就可能威胁若干大陆成千上万人的生命。没有任何一个国家可以在孤立的情况下在此种程度上遏制住这一疾病。

52. 目前趋势表明，在许多国家，特别是在撒哈拉以南非洲，粮食不安全状况仍然持续存在，而且可能更形恶化。发展中世界人口增长，工业化世界人均消费增加，造成对稀少资源的更大需求。耕地流失，缺水，鱼类过度捕捞，森林砍伐以及生态环境的变化，所有这些都对可持续发展造成了可怕的挑战。到 2050 年，世界人口预计将由今天的 63 亿增加到 89 亿，而所有这些增长几乎都将发生在最缺乏条件吸收这一增长的国家。要满足这一迅速增长的人口的粮食需求，唯有大幅度增加农业收成，并使之持续下去。

53. 环境退化增加了自然灾害的潜在破坏力，在有些情况下使自然灾害更为频仍。过去 50 年来重大灾害剧增，就是这一趋势令人担忧的证据。过去十年来，有 20 多亿人遭受此类灾害的影响，而在同一期间，经济损失超过了之前四十年经济损失的总和。如果气候变化带来更多的严重洪灾、热浪、干旱和风暴，那么这一步伐还会加快。

54. 环境方面的各种问题很少在安全、发展或人道主义战略中作为考虑因素。在全球一级的环境保护方面，也缺乏协调一致的努力。在建立管理机构以解决全球环境退化问题方面所做的多数努力都未能有效解决气候变化、砍伐森林和荒漠化等问题。区域和全球环境问题多边条约由于成员国没有适当实施和执行而受到削弱。

55. 国际机构和各国没有组织起来，以协调统筹的方式解决发展问题，而是继续将贫穷、传染病和环境退化作为单一威胁来对待。国际机构按部门划分的各自为政的方式是各国政府按部门划分的各自为政的方式的反映，例如，财政部倾向于

只同国际金融机构合作；发展部只同发展方案合作；农业部只同粮食方案合作；环境部只同环境机构合作。双边捐助者正确地呼吁联合国改进协调工作，但自己却没有任何兴趣做出同样努力。

56. 现有的全球经济和社会管理机构少得可怜，完全不足以应付未来的各种挑战。要应对可持续发展的各种挑战，各国必须跨越不同的部门和问题进行谈判，包括外援、技术、贸易、金融稳定和发展政策等。这些一揽子方案谈起来有难度，需要那些在经济上有最大影响力的国家的领导层在高级别予以关注。目前，没有高级别论坛为工业化经济大国和发展中经济大国提供机会，进行坦率对话，审议问题，解决问题。

57. 联合国在解决经济和社会威胁方面的相对优势是具有独一无二的召集能力，使之能够拟定共同发展目标，使国际社会为实现这些目标而团结在一项共识的周围。近年来，在南非约翰内斯堡举行了可持续发展问题世界首脑会议，在墨西哥蒙特雷进行了发展筹资问题国际会议，在减贫、提供粮食安全、经济增长以及保护环境以使后代受益等方面，达成了全球一致的理解，制定了雄心勃勃的方案。《联合国千年宣言》载有一套雄心勃勃却又可行的商定目标和标准，后来综合成为《千年发展目标》，其中包括将极端贫穷减半、保护环境、促进两性平等以及到 2015 年制止并开始扭转艾滋病毒/艾滋病的蔓延。

58. 2002 年，世界领导人在蒙特雷商定，援助捐赠者和援助接受者均有义务实现发展。各国政府对经济和社会发展负有主要责任，必须创造有利的环境，促进以私营部门为主导的具有活力的增长，并促进援助效益，应当推行健全的经济政策，建设有效而又负责的机构，在公共和私营服务部门投资，使之服务于所有人民。作为对发展中国家在政策和机构方面实现实质性改进的回报，捐助国同意再次作出减贫努力，包括减少贸易壁垒，增加发展援助，并减免重债穷国的债务。

B. 应对预防方面的挑战

1. 更多的资源和行动

59. 2000 年通过了《千年发展目标》，国际社会承诺到 2015 年大幅度减少贫穷。据千年项目评估显示，世界的一些地区在将每月生活费低于 1 美元的人口比例减半方面，按期获得进展，而其他一些地区则出现倒退。在减少儿童死亡和增加初等教育入学率方面，世界依然落后于所做承诺。在解决《千年发展目标》所涉性别方面少有作为。尽管穷国和富国都做出承诺，保证采取行动对付社会和经济方面的各种威胁，但是，誓言并未化成资源和行动，长期承诺甚少。**所有国家都必须再次作出承诺，致力于消除贫穷、实现可持续经济增长和推动可持续发展等各项目标。**

60. 我们认为，《千年发展目标》应当放在国家和国际减贫战略的中心。实现《千年发展目标》所需资源尚存在巨大缺口，必须予以解决，在所有各级实现健全政

策和善政的承诺必须兑现。对于最不发达国家来说，官方发展援助至关重要，其结构设计应当有助于这些国家基于《千年发展目标》的减贫战略。**有许多国家目前尚未达到联合国关于国民生产总值 0.7% 用于官方发展援助这一目标，这些国家应当订立一个达到这一目标的时间表。**

61. 若干年来一直围绕**是否**对诸如国际融资机制的发展筹资采取创新办法展开辩论，现在，捐助者已将讨论转到**如何**这样做。对此我们表示欢迎，并鼓励捐助者就此迅速做出决定。

62. 在蒙特雷和约翰内斯堡，领导人们一致认为，全球贸易制度依然存在不公平现象，从而使减缓贫穷工作受到削弱。世界人口的 70% 居住在农村地区，靠农业赚取收入。当发达国家为农产品进口设置贸易壁垒，并为农产品出口提供补贴时，这给上述人口造成的代价是惊人的。2001 年，世界贸易组织（世贸组织）《多哈宣言》明确要求签署国做出承诺，在开展新一回合贸易谈判时，应当把发展中国家的需求和利益放在中心位置。**世贸组织成员应做最大努力，争取不迟于 2006 年完成多哈发展回合谈判。**

63. 在为数众多的最不发达国家，施政改革和贸易机会的改善，其本身并不会带来卓有成效的减贫。许多最不发达国家位于撒哈拉以南非洲，基础设施薄弱，农业生产水平低，地方病肆虐，外债高筑，阻碍了发展努力。发达国家还应当做出更大的努力，应对最穷国家在持续承受债务能力方面的挑战，同时，持续承受债务能力应当重新界定为与实现《千年发展目标》相符的负债水平。**提供贷款的政府和国际金融机构应当向重债穷国提供更大的债务减免，重新安排时间更长的偿还期限，并改善全球市场准入。**

64. 尽管国际社会采取重大举措，艾滋病毒/艾滋病仍然十分猖獗地蔓延。在撒哈拉以南非洲受影响最为严重的国家，这一大流行病所造成的影响日趋严重。在亚洲，感染病例已经超过七百万，而且仍然在迅速增长。**国际社会为专门应付艾滋病毒/艾滋病而投入的资源由 1996 年的 2.5 亿美元增加到 2002 年的 28 亿美元，然而，要遏制这一大流行病，每年需要 100 多亿美元。**

65. 一些国家的经验表明，如有足够的资金，有组织地开展各项努力，就可以在同艾滋病毒/艾滋病进行的斗争中取得可观的成就。相比之下，一些国家政府拒绝承认这一威胁的严重性，因而没有能够解决这一问题，那么，这些国家的局势则急转直下，国际社会为解决这一问题的努力也受到挫折。**受影响国家的领导人应当动员资源，划拨资金，并发动民间社会和私营部门加入控制疾病的行列。**

2. 新的举措

66. 我们知道艾滋病毒/艾滋病给人类带来的生命损失，知道感染病例、死亡和由此变成孤儿的儿童的数量，但对于这一大流行病将会给受这一疾病影响最为严重的国家带来何种长期影响，尚不得而知。在非洲，艾滋病毒/艾滋病消耗国家

和经济的能力，其速度远远快于对这种能力的补充，在另一方面，政府官员、有技术的卫生专业人员、教师、提供服务者、提供照料者、士兵和维和人员的流失将会造成何种累积性影响，我们都一无所知。没有对这些问题的认真研究，我们将无从入手，无法制定战略，克服艾滋病毒/艾滋病对施政和国家稳定带来的长期影响。

67. **安全理事会应当同艾滋病规划署密切合作，主持召开第二次关于威胁国际和平与安全的艾滋病毒/艾滋病问题特别会议，探讨艾滋病毒/艾滋病未来对国家和社会的各种影响，发动对这一问题的研究，并确定关键步骤，以制定减轻这一威胁的长期战略。**

68. 与艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾进行斗争要依赖有能力而又负责的国家，而且需要有运转正常的公共保健系统。缺乏保健设施是促成疟疾扩散的主要原因。在许多负担沉重的国家，特别是在南亚和撒哈拉以南非洲，资金严重短缺，妨碍了卫生部门的改革。由于资金不足，造成治疗不连贯或不彻底，从而使更难治疗的新的结核种类得以发展。在撒哈拉以南非洲最贫穷地区，即使为艾滋病毒/艾滋病筹措了方案资金，但因保健设施不足或根本不存在，使方案实施难以奏效，或难以持久。**国际捐助者应同国家当局和地方民间社会组织结成伙伴关系，在全球发起新的重大举措，以便在整个发展中世界重新建立起地方和全国公共保健系统。**

69. 在开展这些工作的同时，应当改善全球疾病监测能力。此举有三种重要意义——作为一种手段抗击新出现的传染病，防范生物恐怖主义的威胁，建设有效而又负责的国家。**世界卫生大会成员应当为卫生组织全球疫情警报和反应网提供更多的资源，以增强其应对可能出现的疾病爆发的能力。**

70. 如果出现新的传染病或有意释放传染致病剂，从而造成极为严重的威胁时，也许有必要由卫生组织和安全理事会进行合作，建立有效的防疫措施（见下文第五节）。

71. 要解决气候变化问题，现代经济有必要减少对碳氢化合物的依赖，应当做出特别努力，制定对气候无害的发展战略。会员国应当特别注重开发低碳能源，包括天然气、可再生能源及核能，并特别强调开发低温室气体技术。《联合国气候变化框架公约京都议定书》鼓励开发可逐步纠正今天对矿物燃料过度依赖的可再生能源。为对此进一步提供鼓励，**国家应当对进一步开发可再生能源给予奖励，并应开始逐步撤消对环境有害的各种补贴，特别是用于矿物燃料的使用和开发的补贴。**

72. 《京都议定书》在俄罗斯联邦批准之后开始生效，这是一个积极的事态发展，尽管《议定书》本身并不足以解决限制温室气体排放这一挑战。《议定书》鼓励开发可逐步纠正今天对矿物燃料过度依赖的可再生能源。然而问题依然存在。一

些先进的工业化国家按计划达到其京都指标，但却不是气候政策使然，而是由于诸如工业生产急剧下降等其他原因。温室气体排放量约占世界排放量四分之一的美国拒绝批准《议定书》。与此同时，发展中国家占今天温室气体纯排放量的几乎一半（但只占人均排放量的十分之一），这些国家拒绝接受任何具有约束力的排放上限，这些国家认为，这些上限将阻碍经济增长。如果没有发展中国家的进一步参与，工业化国家可能会做出更为强硬的抵制，拒绝接受代价昂贵的削减。最为重要的是，《京都议定书》对 2012 年之后没有做出任何规定。**我们敦促会员国反思《京都议定书》所作承诺和实际效果之间的差距，重新着手解决全球变暖问题，并开始新的谈判，制定在《议定书》所涉期间之后减缓全球变暖的新的长期战略。**

73. 联合国和国际金融机构应当进一步援助那些最易遭受严重自然灾害的国家，因为这些自然灾害可能会带来毁灭性的影响，2004 年在海地发生的情形就是如此。据世界气象组织估计，对减少脆弱性进行投资，可以大幅度削减由自然灾害带来的死亡。联合国环境规划署（环境规划署）、联合国开发计划署（开发计划署）和世界银行应当进一步携起手来——同各国政府和外部研究机构合作——改进脆弱性评估，并同受影响最为严重的各国政府一道加强其适应能力。

四. 国内和各国之间的冲突

A. 各国间冲突的威胁

74. 过去 60 年来，世界很少发生国家间的战争，但国家间战争的威胁并未消失。南亚、东北亚和中东悬而未决的区域争端继续威胁着国际和平与安全。这些争端可能会使 40 年来防止核武器扩散的努力付诸东流，也可能会使在消除生化武器灾祸方面 75 年多的努力毁于一旦。一些地区的国家间敌对状态助长了内战，使之愈演愈烈，难以结束。这种敌对状态促使常规武器集结，转移了稀少的资源，而这些资源本来可以用于减少贫穷，改进卫生，促进教育。

75. 伊拉克以及巴勒斯坦战争和持续不断的动乱在穆斯林世界部分地区和西方激发了极端主义。这个问题十分复杂，有许多层面，不可能简单归类。然而，我们决不能忽视极端主义集团在西方和穆斯林世界造成双方文化和宗教对抗观念的能力，而这种危险如不制止，后患无穷。

76. 过去，联合国通过秘书长的“斡旋”或静默外交化解冲突，为敌对各方提供机会自由交谈，探测意向，以此来减少国家间冲突的威胁。历任秘书长都扮演了这一角色，尽管联合国内部对此提供支持的能力甚微。

77. 冷战结束后，安全理事会越来越积极地解决各种国际威胁。安理会每年通过的决议由 15 项增加到 60 项，或者说由每月一项决议增加到每周一项决议。1989 年之前，安理会实施了两次制裁；在那之后，安理会实施了 14 次制裁，而声明

的制裁目的也更为广泛，包括制止侵略、恢复民主政府、保护人权、结束战争、打击恐怖主义以及支持和平协定等等。

78. 在这些制裁制度中，有几项至少部分地发挥了效力。有些制裁制度帮助达成了谈判协定。还有些制裁制度同军事压力结合起来，对那些公然违反安全理事会决议的反叛组织和国家予以削弱和孤立。

79. 制裁如果没有有效地制定目标，安全理事会如果没有强制执行，那么制裁就会流于失败。造成强制执行收效甚微的原因有大国的战略利益；制裁目的不明确；由对制裁的人道主义影响的关注所带来的“制裁疲劳”；各相关的制裁委员会支持不够；以及国家实施制裁的能力不足。

80. 由于对全面制裁所带来的人道主义影响的关注不断高涨，安全理事会在伊拉克、前南斯拉夫和海地之后，停止实施全面制裁，而仅仅使用金融、外交、武器、航空、旅行及商品制裁，目标是对错误政策最直接负责的交战方和决策者。

81. 增加活动未必增加成果。并不是所有理应得到安全理事会关注的局势都能得到安理会的关注，也不是所有安理会决议都能得到有效实施。不过，1990年代有两种趋势表明在解决国际冲突方面日益增强的效力。首先，由于安理会越来越积极并有意愿动用《联合国宪章》第七章所赋予的权力，单方面使用武力和集体授权使用武力之间的平衡发生了急剧变化。集体授权使用武力也许尚未成为当今的规范，但已经不是例外。其次，是最近人们期待安全理事会应当是使用武力的仲裁者，这也许是最令人震惊的迹象，表明联合国在解决国际冲突方面日益重要的作用。

82. 许多人认为，美国于2003年向伊拉克开战时，理所当然地应当寻求安全理事会的支持。然而，超级大国以往在采取行动时很少征求安全理事会的同意。所有国家应当寻求安全理事会的授权方能使用武力，这并非是一项历经久远的原则；果真如此的话，我们对之信奉的程度应当更加强烈。我们的分析表明，事情恰恰相反——这是一个刚刚出现的较为新型的规范，这一规范十分宝贵，但尚未深深地扎下根基。

83. 伊拉克问题引起了很大分歧。一些人认为，安全理事会没有效力，因为安理会没有促成伊拉克遵守决议。其他人则认为，安全理事会已经毫无意义，因为安理会没有能够制止美国及其同盟伙伴发动战争。还有人认为，安全理事会拒绝向美国压力低头，使战争合法化，这就证明安理会的存在是有意义的，是不可或缺的：尽管安全理事会没能制止战争，但是安理会却提供的一个明确而又具有原则性的标准，以此来评价走向战争的决定。在辩论期间，外交部长们潮水般地涌入安全理事会议事厅，广大公众也瞩目关注，这些都表明，美国决定将动用武力问题提交安全理事会，这一决定本身不仅再次确认《联合国宪章》的意义，同时也再次确认《宪章》的中心地位。

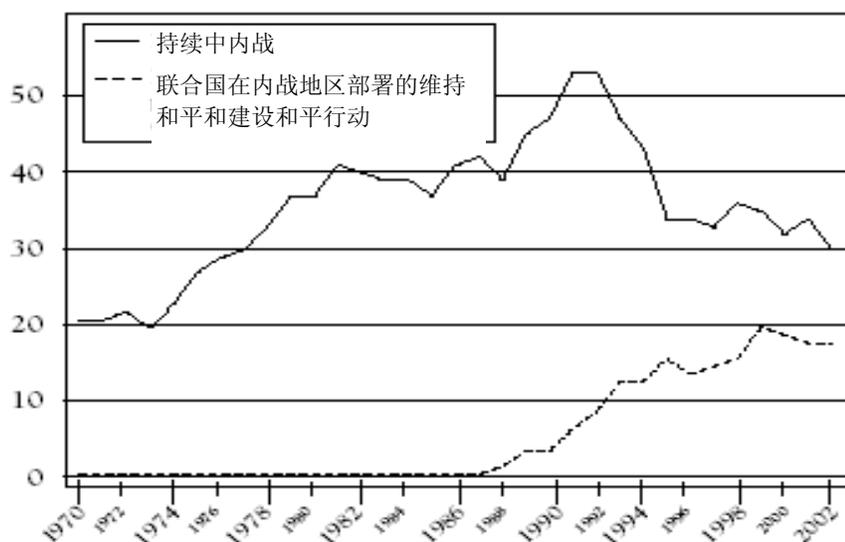
B. 国内冲突的威胁

84. 冷战结束以来，在发生内战的地方建立和平、维持和平以及冲突后建设和平，这已经成为联合国在国际和平与安全领域中的业务形象。

85. 联合国在发生内战的地方的活动急剧增长，与此同时，内战的数量急剧下降（见图三）。1992年以来，内战数量稳步下降，到2003年已经下降约40%，战争总数不到30。在过去的15年中，通过谈判而结束的内战要超过此前二百年——主要是由于联合国提供了领导、谈判机会、战略协调以及实施所需资源。数十万生命免遭涂炭，区域和国际稳定得到加强。

图三

结束内战，建设和平，1970-2002年



来源：乌普萨拉大学和平与冲突研究系；奥斯陆国际和平研究所。

86. 然而，这一前所未有的成功也伴之以重大失误。只有大约25%的内战通过协调得到解决，而其中只有一部分得到了成功实施所必需的政治和物质资源。结果，许多实施工作归于失败，有时还造成灾难性后果。如果1991年安哥拉《比塞塞协定》和1993年卢旺达《阿鲁沙协定》这两项和平协定得到成功实施，那么，1990年代战争造成的死亡本可以减少数百万。倘若安全理事会在1990年代初在阿富汗认真地致力于巩固和平，那么，更多的生命可以得到拯救，塔利班也许根本不会夺取政权，基地组织可能会被剥夺其最为重要的藏身之地。

87. 联合国在国内暴力方面的最大失误就是未能阻止种族清洗和种族灭绝。在卢旺达，秘书处官员没有能够就极端主义分子计划屠杀数以千计的图西族人和温和派胡图人一事向安全理事会提供预警。种族灭绝开始时，部队派遣国撤出维和人

员，安全理事会屈于美国的压力，未能作出反应。在波斯尼亚和黑塞哥维那，联合国维持和平和对人道主义援助的保护取代了旨在制止种族清洗和种族灭绝的政治行动和军事行动。在科索沃，安全理事会陷入瘫痪，从而使北大西洋公约组织（北约）绕过联合国采取行动。1990年代只有一例，就是东帝汶，安全理事会在秘书长的敦促之下，同国家政府和区域行为者合作，迅速而协调地施加压力，制止了大规模屠杀。

88. 在此类战争和爆发大规模暴力的形势下，生命会遭受大量损失，因此，国际社会必须更为警觉，加以预防。如果预防失败，就应当采取紧急措施制止屠杀，并且防止重新回到战争状态。

C. 应对预防方面的挑战

1. 改进国际管理框架和规范

89. 联合国应更加注重发展国际制度和规范，制约那些造成和加速冲突的各种因素，以此来加强联合国在预防战争方面的作用。在这方面，涉及范围十分广泛的法律、规范、协定和安排，包括法律制度和解决争端机制、军备控制和裁军制度、对话和合作安排等。谨举例如下。

90. 在法律机制领域，最近最为重要的事态发展莫过于创立国际刑事法院的《罗马规约》。在冲突日趋恶化的情况下，如果安全理事会能及早表明它正在密切注视这一冲突，而且表明它有意愿行使《罗马规约》赋予的权力，那么就可能对各方产生威慑，阻止他们犯下反人类罪和违反战争法。**安全理事会应当随时准备行使《罗马规约》的授权，将案例提交国际刑事法院审理。**

91. 在自然资源领域需要建立更多的法律机制，因为对自然资源的争夺往往是实现和平的障碍。在塞拉利昂、安哥拉和刚果民主共和国，自然资源成了战争的助燃物，这使民间社会组织和安全理事会感到震惊，于是对那些参与非法贸易的个人和公司采取了“点名羞辱”的做法，并对其实施制裁，各国还做出特别努力，限制出售“冲突钻石”。塞拉利昂和安哥拉的经历表明，此种努力为结束这些内战做出了贡献。联合国面对的一个新的挑战是向弱国——特别是但并不局限于那些正在从战争状态中恢复的国家——提供支持，帮助这些国家管理自然资源，防止未来冲突。

92. **联合国应同国家当局、国际金融机构、民间社会组织和私营部门合作，为那些刚刚摆脱冲突或面临冲突危险的国家拟定管理自然资源的规范。**

93. 应当重点拟定规则，例如通过国际法委员会为诸如水、石油和天然气等跨界资源的使用订立规则。

94. 联合国应当寻求同那些在建立预防框架方面发挥主导作用的区域组织密切合作。联合国可以得益于同区域预警系统分享信息和分析，但更为重要的是，区

域组织在建立可用来指导预防工作的规范标准方面已经走在联合国的前面。例如，美洲国家组织（美洲组织）和非洲联盟（非盟）在防止民选政府免遭政变的必要性方面达成了协议。欧洲安全与合作组织（欧安组织）制定了关于少数人权利的业务规范。**联合国应当借鉴区域组织的经验，发展各种框架，维护少数人权利，保护经民主选举产生的政府不被违宪推翻。**

95. 在军备控制和裁军机制领域，尚待做出更多的努力，不仅在核武器、生物和化学武器方面如此（见下文第五节），而且在小武器和轻武器扩散方面也是如此。1990年代，小武器、轻武器和地雷是大多数内战所使用的主要武器。民间社会组织和相关的会员国采取统一行动，实现了地雷的禁用，但是，在限制小武器和轻武器泛滥的努力方面，还仅仅停留在口头上，尚未付诸行动。

96. 1990年代后期，对小武器问题采取了综合办法，并寻求采取国际行动，限制小武器的生产和泛滥。这一综合办法的关键性全球文书是联合国《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》，其中载有一整套综合建议，以期防止并消除小武器和轻武器的非法生产、转让和流通。《行动纲领》以创新的方式利用区域机构，如在大湖区和非洲之角监测《防止、控制和减少小武器和轻武器的内罗毕议定书》执行情况的内罗毕秘书处，对各国遵守情况进行报告、监测和核查。对此应当看作是联合国努力的开始，而不是结束。**会员国应当加快并完成关于小武器和轻武器的标识和追查以及中间商交易和转让的具有法律约束力的协定的谈判。**

97. 联合国还可以增加会员国持有和获得常规武器情况的透明度，以此来帮助防止国家间冲突。1991年建立的联合国常规武器登记册要求会员国每年提供关于常规武器的买卖、现有武器的持有情况以及防务态势、政策和理论的声明，通过这些来提高军事透明度。但是，由于报告不全面，不及时，不精确，使登记册难以发挥作用。**全体会员国应当就联合国常规武器登记册的所有内容提交全面而精确的报告，应当请秘书长每年向大会和安全理事会报告上述报告情况的不足。**

2. 改进信息和分析

98. 预防工作需要预警和基于客观公允的研究之上的分析。联合国具备一些预警和分析能力，分散在不同的机构和部门，但是，秘书长未能建立起一个有充分资源的单位，将来自这些部门的投入综合成为预警报告和战略选择，供决策之用。为拟定战略选择设立一个协调的能力，其最好的办法就是设立负责和平与安全的常务副秘书长，以此来加强秘书长办公厅（见下文第十九节）。

99. 一些设立在外地的机构参与了预警机制，国际非政府组织近年来也发挥了重要作用，及时提供信息、分析和倡议，尽管如此，秘书长在获取有关冲突的地方分析方面受到极大的限制。联合国那些有外部来源掌握有关预警信息并了解冲突当地情况的政治、维和以及人道主义部门应当促进互动，这样可以加强联合国对

冲突的管理。此外，近几年来，（学术界及其他国际组织的）研究机构开始编纂有关引发和加剧不同类型冲突的各种因素的必要数据和缜密分析。联合国政策部门应当更为积极地与了解情况的当地来源和从事研究的外部来源进行合作。

3. 预防性外交和调解

100. 联合国在防止爆发国内暴力方面的努力不如在处理国家间战争方面的努力成功，这种努力之所以受到阻碍，往往是由于会员国不愿意看到它们的国内事务国际化。然而，可以也应当做出更多的努力，特别是可以任命技巧娴熟、经验丰富而又对该地区情况十分了解的特别代表、调解员和特别代表，他们可以在防止冲突方面同在解决冲突方面一样做出同等重要的贡献。

101. 秘书长在做出这种任命时，应将高超的能力作为首要考虑因素，排在所有其他条件之前，并在这方面进一步努力培养内部和外部专长。**应当建设设施，对新的特别代表或可能担任特别代表的人以及联合国其他调解员进行培训，介绍情况，这样可以使上述工作较为容易地开展起来，因此我们建议这样做。**

102. 调解员和谈判人员需要足够的支持。过去 10 年来，对联合国调解工作的需求急剧上涨，但是专门用于这项工作的资源却依然停滞在最低水平。一些会员国故意不给联合国秘书处政治事务部提供足够资源，而正是同样这些国家口口声声说需要有一个强大的联合国，的确是自相矛盾。**政治事务部应当得到更多的资源，应当进行改组，以便提供更为一贯、更为专业的调解支助。**

103. **这项改组工作的细节应当留给秘书长处理，但应当考虑到联合国需要：**

(a) **具备一个面向外地、专门从事调解的支助能力，由一个专业人员小组组成，这些人员应当具备相关的直接经验和专长，可以随时向联合国所有协调员提供支助；**

(b) **具备解决和平谈判中经常出现的专题的能力，例如排定实施步骤的次序，设计监测安排，排定过渡安排的次序以及设计全国和解机制等；**

(c) **增进国家调解员、区域组织和参与解决冲突的非政府组织之间的互动；**

(d) **在和平进程中增强同民间社会的磋商，增强民间社会的参与，倾听他们的重要声音，特别是来自妇女的声音，因为在谈判期间妇女往往被忽视。**

4. 预防性部署

104. 在日趋紧张的局势中，及早部署维和人员可以为寻求和平解决冲突的各方提供保证，遏制可能出现的侵略者。值得注意的是，迄今为止唯一一个明确的预防性部署是经国家当局要求在前南斯拉夫的马其顿共和国进行的，该次行动显然获得了成功。**我们鼓励国家领导人和冲突各方为建设性目的选择使用预防性部署。**

105. 安全理事会还应注意，在那些刚刚摆脱冲突的国家，部署为数不多的维和人员，训练国家武装部队，可以起到十分重要的预防作用。

106. 调解员和维和计划人员保持良好的联系，也有助于确定进行预防性部署的时机。目前，维和计划人员只是偶尔参与协调进程，这种参与应当经常化。

五. 核武器、放射性武器、化学和生物武器

A. 我们面临的威胁

1. 核武器

107. 核武器的使用，无论是意外还是蓄意使用，都会造成人类伤亡，经济混乱，成为重大灾难。制止这种武器的扩散——以及国家或非国家行为者对这种武器的可能使用——必须依然是集体安全的刻不容缓的首要任务。

108. 核扩散——国家间核武器的蔓延——造成的威胁来自两种途径。首先也最为令人紧迫关注的是，一些国家在其《不扩散核武器条约》现有成员身份的掩护下，秘密非法地发展完整的武器方案，或者——在《条约》文字允许的范围内但却可能在有悖于其精神的情况下——获得武器方案所需一切材料和专门知识，一旦准备就绪，可以进行武器化时，则可选择退出《条约》。

109. 第二，令人长期关注的问题是，整个《不扩散核武器条约》制度受到侵蚀并且有可能崩溃。目前有近 60 个国家经营或正在建造核能反应堆和研究反应堆，至少有 40 个国家具备工业和科学基础设施，使之具备能力，在《条约》制度的法律和规范制约一旦不适用的情况下，如果愿意，可以在较短的时间内建造核武器。

110. 这两项关注现在都切切实实地存在：《不扩散核武器条约》已经不如从前那样具有有效的约束力。1963 年，那时只有四个国家拥有核武库，美国政府预计，之后十年世界将会出现 15 到 25 个核武器国家；其他国家则预计核武器国家将多达 50 个。到 2004 年，只有八个国家公开拥有核武库。强大的不扩散制度——以原子能机构和《不扩散核武器条约》为代表——有助于极大程度地减缓预料中的扩散。这一制度做出了三个至关重要的贡献：增强了规范，禁止拥有、使用和扩散这些武器；确保各国受益于核技术，但要实行监督；在邻国和潜在对手的能力方面，向各国提供保证，使各国避免不必要的军备竞赛。

111. 但是，这个核不扩散制度现在处于危险之中，原因是不遵守现有承诺；撤出或威胁撤出《不扩散核武器条约》，以逃避这些承诺；不断变化的国际安全环境；以及技术的扩散。我们正在一步一步走向一个关口，在这个关口，对不扩散制度的侵蚀可能变得无法逆转，扩散将会瀑布般奔泻。

112. 且不论是否有更多的国家获得核武器，现有的核材料和放射性材料的大量储存已足以构成严重危险。今天，在 27 个国家的研究反应堆中，有 1 300 公斤高浓缩铀。高浓缩铀的总储存量则远远超过这一数字，而且，世界许多高浓缩铀储存地点保安松懈。过去十年来，国家公开确认 20 起挪用核材料事件，还有 200 多起有资料证明的非法贩运核材料事件。科学家们曾屡次警告，恐怖分子可以轻而易举地从公开市场上获得零部件，组装成简易的“枪式”核装置，直接使两份高浓缩铀碰撞。专家认为，如果在一个主要城市引爆一个简易的核装置，死亡人数可达数万乃至超过百万。对国际商业、就业以及旅行所造成的冲击起码一万亿美元。此种攻击将会对国际安全、民主政体以及公民权利造成更为深远的影响。

2. 放射性武器

113. 放射性武器构成一种不同的威胁，这种武器与其说是一种大规模毁灭性武器，不如说是一种大规模扰乱性武器。放射性武器可以使用钚或浓缩铀，不过也可以仅使用放射性材料，而放射性材料在全世界医药和工业设施中广泛使用，其来源以百万计。放射性武器或称“肮脏”炸弹造成的即时破坏性影响只相当于其常规炸药的力量，即使这种炸弹造成的放射性影响也可能有限。更为有害的影响是，公众恐慌，必要的撤离和对受影响地区进行消毒，所有这些将造成扰乱性影响并给经济带来破坏。放射性材料到处存在，引爆此种装置也并不复杂，因此极可能被使用。这就需要注重对公众进行教育，使之了解放射性武器可能带来的有限后果，以便减轻一旦发生袭击而可能出现的茫然和恐慌。

3. 化学和生物武器

114. 化学和生物材料也构成日益增长的威胁：这些武器与核武器一样可怕，可以在一次性攻击中使用，造成大规模伤亡。化学剂到处都有，而且比较容易获得并制成武器。全世界有近 6 000 家工业化学设施，成为获得材料的潜在目标和机会。化学武器国家落后于《化学武器公约》制定的销毁化学武器安排：经禁止化学武器组织核查，在已经公布的 7 万公吨武器战剂中，只销毁了 9 600 公吨，按照目前的速度，《化学武器公约》全面销毁化学武器战剂的目标即使到 2012 年这一经协商延期的期限也无法实现。

115. 生物技术领域快速增长，科学不断进步，为预防和治愈许多疾病开拓了前景，但同时也增加了新的致命性疾病的发展机会。DNA 重组技术和基因直接操作技术突飞猛进，随之也带来了一种可怕的前景——可能开发出不但使已经绝迹了的疾病死灰复燃，而且是现有疫苗、抗生素和其他治疗方法都无法对付的“人造病原体”。有无数的发酵、医疗和研究设施，有能力制造生物制剂。此外，在若干恐怖分子车间里还发现了生物毒素蓖麻毒。与炭疽不同，炭疽可以用抗生素来治疗，而蓖麻毒则没有解药，比针头还小的微量蓖麻毒就足以置人于死地。使用类似材料来故意引发传染病，其致命程度可相当于一次核爆炸，如果不是更为严

重的话。最严重的假设情况是，仅用一克制成武器的天花病毒进行袭击，便可造成 10 万至 100 万人死亡。

116. 至今尚未发生高危害袭击，我们不应因此而沾沾自喜，我们应当因此而警觉，作出紧急防范。

B. 应对预防方面的挑战

117. 需要采取多层次行动。第一层是防止核武器、放射性武器、化学和生物武器扩散的有效战略，这一战略应当包括减少对此类武器需求的全球性文书。第二层应当包括针对供应方面的全球文书——限制国家和非国家行为者获得武器以及制造这些武器所需的材料和专门知识的能力。第三层必须包括安全理事会强制执行活动，并以可信、共享的信息和分析作为基础。第四层必须包括国家和国际民间及公共保健防卫。

1. 改进减少需求的战略

118. 核武器国家在裁军方面没有出色表现，从而削弱了不扩散制度在外交方面的力量，因而也削弱了不扩散制度遏制扩散的能力。尽管安全理事会作出不使用核武器的承诺（第 984（1995）号决议），但是，这些核武器国家越来越不情愿保证不使用核武器（消极的安全保证），而是坚持以核武器对化学或生物攻击进行报复的权利。

119. 冷战已经结束，但是核武器国家在履行裁军承诺方面成绩平平。美国和俄罗斯联邦拆除了它们约一半的核武器，还承诺大幅度削减已经部署的战略核弹头，并且已经消除它们大多数非战略核武器，然而，最近形势又出现逆转，使上述进展黯然失色。2000 年，核武器国家承诺采取 13 项实际步骤，以实现核裁军，但是，在不扩散核武器条约缔约国 2005 年审议大会筹备委员会 2004 年会议上，这些步骤险遭核武器国家的摒弃。

120. **核武器国家必须采取若干步骤，重新开始裁军：**

(a) **核武器国家必须履行他们根据《不扩散核武器条约》第六条所作承诺，朝裁军迈进，并准备采取具体步骤履行这些承诺；**

(b) **他们必须重申以往所作承诺，不对无核武器国家使用核武器，进一步降低对核武器的认识上的价值，确保强有力的国际合作以制止扩散，在即将签署的和未来的无核武器区协定中，正式作出此种承诺。**

121. **美国和俄罗斯联邦、其他核武器国家以及非《不扩散核武器条约》缔约国都应承诺采取切实可行的措施，减少意外发生核战争的危险，包括酌情逐步解除其战略核武器战备状态。**

122. 此外，我们认为，如果安全理事会明确保证，一旦发生对非核武器国家进行核攻击或威胁进行此类攻击，安理会将采取集体行动予以应对，那将会很有价值。

123. 鉴于非《不扩散核武器条约》缔约国对核不扩散制度的挑战，并且认识到这一挑战给区域带来不安全影响，我们建议，为解决区域冲突而进行的谈判应当包括建立信任措施及裁军步骤。

124. 非《不扩散核武器条约》缔约国应当保证致力于不扩散与裁军，并应表现其承诺，批准《全面禁止核试验条约》，支持就一项裂变材料禁产条约而进行的谈判，这两项条约均对核武器国家和非核武器国家开放。我们建议，中东和南亚的和平努力应当展开核裁军谈判，以期在这些地区建立类似为拉丁美洲和加勒比、非洲、南太平洋和东南亚建立的无核武器区。

125. 关于生物和化学武器，目前既有义务，也有历史性机遇，彻底消除所有业已宣布的化学武器储存：所有化学武器国家都应当按照排定的时间表，在商定的2012年这一目标日期之前，加速销毁全部现有的化学武器储存。

126. 《化学武器公约》的核查工作应当进一步加强，《生物和毒素武器公约》核查机制方面存在的持久僵局也应当予以克服，因为这一僵局破坏了对整体制度的信心。《生物和毒素武器公约》缔约国应当就一项可信的核查议定书立即恢复谈判，并且应当邀请生物技术工业积极参与。《生物和毒素武器公约》和《化学武器公约》缔约国必须增强双边外交压力，以实现普遍加入。

2. 改进减少供应的战略

127. 我们认识到，在许多人看来，核能是一项十分重要的民用能源，尤其在全世界都在努力减少对矿物燃料的依赖并减少温室气体的排放之时，核能可能变得尤为重要。与此同时，一方面要实现更有效的不扩散制度，另一方面《不扩散核武器条约》所有签署国都有发展民用核工业的权利，而这两个目标之间日趋紧张，这一紧张状态必须处理，必须化解。

128. 《不扩散核武器条约》第四条保证缔约国为和平目的开发研究、生产和利用核能源的权利；这一权利必须予以保护。《条约》还具体规定，这项权利的使用必须符合《条约》第一和第二的规定；这项义务必须予以遵守。近年来显而易见的是，来自浓缩铀和乏燃料再处理的危险很大，而且不断增长。这两种工序特别为《不扩散核武器条约》签署国提供了一条途径，利用这条途径，签署国可以（在有些情况下已经）秘密从事与《条约》不符的活动，其目的是使这些签署国有获得核武器能力的选择。

129. 需要有两种解决办法。首先，1990年代中期指导原子能机构的视察和核查规则已经证明越来越缺乏效力。原子能机构在《示范附加议定书》中提出了更为

严格的视察规则，但到目前为止，仅有三分之一的《不扩散核武器条约》缔约国批准了《议定书》。原子能机构理事会应当承认《示范附加议定书》是今天原子能机构保障监督的标准，安全理事会应当做好准备，一旦有严重关注，认为在不扩散和保障监督标准方面出现不遵守现象，即可采取行动。

130. 第二，我们敦促以《国际原子能机构章程》第三和第九条为基础，就一项安排立即进行谈判，并推动谈判早日完成，这项安排应能使原子能机构作为担保人负责向民用核利用者提供可裂变材料。这项安排应能使原子能机构通过其授权的供应商，以市场价格满足对低浓缩铀核燃料供应的需求以及对乏燃料再处理的需求，并保证不间断地提供这些服务，但条件是有关设施不得违背保障制度或视察程序。

131. 在就这一安排进行谈判的同时，各国在不放弃根据《不扩散核武器条约》而享有的建造浓缩或再处理设施的权利的情况下，对建设更多的此类设施自愿实行一项有时间限制的暂停，此项暂停承诺将会得到一项保证，由现有的供应商以市场价格提供可裂变材料。

132. 最近 A. Q. 汗网络开展的活动表明，为查禁核方案部件的非法和秘密交易而采取的措施十分必要，也很宝贵。这一问题目前正由防扩散安全倡议在自愿的基础上予以解决。我们认为应当鼓励所有国家加入这一自愿倡议。

133. 为了强制执行有关打击非法贩运核武器、生物和化学武器及材料的国际法律规定，目前正在国际海事组织（海事组织）举行的修订 1988 年《制止危及海上航行安全非法行为公约》的谈判应当及时完成。安全理事会应当做好准备，如果《公约》谈判不能令人满意，则应考虑采取强制性行动。

134. 尽管《不扩散核武器条约》规定了退出条约的权利，但是应当敦促各国不要采取这种行动。对于那些撤出条约的国家在仍然是条约缔约国时犯下的违约行为，应当追究其责任。当一国发出退出《不扩散核武器条约》的通知时，应立即对该国遵守条约的情况进行核查，必要时由安全理事会授权核查。如果发现违约行为，原子能机构理事会应当决定撤回由国际原子能机构提供的所有援助。

135. 有必要紧急采取短期行动，以防范恐怖主义者使用核武器、放射性武器、化学和生物武器的可能性。必须作为优先事项对具有危险性的材料进行加固、保护，可能时予以消除，并对出口实施有效管制。为此，我们欢迎全球减少威胁倡议，这一倡议有助于(a) 削减全球高浓缩铀的储存，(b) 将高浓缩铀研究反应堆转换成为“防扩散”反应堆，(c) 以掺和方式降低现有浓缩铀的浓度。为执行全球减少威胁倡议拟定的时间期限应当从 10 年减至 5 年。

136. 安全理事会可根据其第 1540 (2004) 号决议向各国提供关于安全、追踪、刑事定罪和出口管制的示范立法，并在 2006 年之前制定联合国会员国执行工作

的最低标准。为实现这一目标，第 1540（2004）号决议执行委员会应当同原子能机构、禁止化学武器组织及核供应国集团建立常设联络机构。

137. 《生物和毒素武器公约》缔约国还应谈判一项新的生物安全议定书，对危险生物制剂分类，并为此类制剂的出口订立具有约束力的国际标准。在特定时间框架内，《公约》缔约国应当避免同非缔约国进行此类生物技术的商业活动。

138. 原子能机构成员国应当增加向机构各方案提供的资金，这些方案帮助对放射源的定位和警戒，并帮助各国订立相关的国内立法。此外，裁军谈判会议应当立即开始谈判一项裂变材料禁产条约，规定在特定时间框架内结束用于武器和非武器目的的高浓缩铀的生产。

3. 改进强制执行能力

139. 今天，安全理事会在强制执行不扩散协定方面，除了制裁和军事行动之外，几乎没有任何其他手段。此外，向安全理事会特别提交一个问题，而又没有就此采取任何行动，那比不提交还要糟糕。应当加强安全理事会就可能发生的扩散提出可信资料的能力。

140. 为此，还必须加强原子能机构和禁止化学武器组织同安全理事会之间的联系。安全理事会应当请原子能机构总干事和禁止化学武器组织每年两次向安理会提出报告，说明监督保障和核查进程的状况，并说明那些虽然并未实际构成对《不扩散核武器条约》和《化学武器公约》的违约行为但却引起他们严重关注的事例。

141. 安全理事会还应当做好准备，针对可疑的核与化学方面的违约事件部署视察能力，可以借助国际原子能机构和禁止化学武器组织的能力。在多边谈判建立起《生物和毒素武器公约》核查机制之前，安全理事会应当利用秘书长生物武器视察员花名册，这些视察员应当保持独立，并按照联合国工作人员守则开展工作。如下文探讨的那样，如果出现可疑的疾病爆发，花名册所列视察员也可以向安理会提供咨询，并与卫生组织当局取得联系。

4. 改进公共保健防卫

142. 生物技术领域的科学进展，有能力生产生物制剂的设施到处存在，这制约了消除生物武器的前景，也使核查工作更为复杂。但与核武器不同，许多（尽管不是所有的）生物制剂都可以通过疫苗和有效回应（包括快速诊断、检疫和治疗）得到抗衡。因此，准备充分的社会可能有能力防止最为危险的生物袭击。

143. 然而，目前针对传染病的监测、侦查和应对而提供的国际援助不足，安全规划和开支与保健政策和预算脱节，而且，必然出现的新的生物前景使得积极的生物防卫成为对付可能发生的袭击最有效的办法，对于这一点缺乏足够的认识。

144. 国际上出现释放传染性生物制剂，或者出现传染病大规模自然爆发，都可能对国际安全造成威胁，因此，卫生组织总干事在任何可疑的或大规模传染病

爆发期间，有必要随时通过秘书长向安全理事会通报情况。如果出现这种情况，安全理事会应当做好准备，支持卫生组织调查人员，或部署直接对安理会负责的专家，而且，如果现有的国际卫生条例不能为卫生组织的调查工作和应对协调提供足够的方便，安全理事会就应当做好准备，强迫实行更为严格的遵守。如果一国没有能力对大量的潜在载体进行足够的检疫，安全理事会则应当做好准备，支持国际行动，帮助开展防疫工作。**安全理事会应当同卫生组织总干事协商，制定在爆发可疑和大规模传染病时共同合作的必要程序。**

六. 恐怖主义

A. 我们面临的威胁

145. 恐怖主义攻击的是《联合国宪章》的核心价值：尊重人权；法治；对平民实行保护的战争规则；各国人民和各国之间相互容忍；和以和平方式解决冲突。凡是有绝望、屈辱、贫穷、政治压迫、极端主义和侵犯人权现象存在的地方，恐怖主义就会盛行；在区域冲突和外国占领的局势下，恐怖主义也会盛行；凡是国家能力虚弱，不能维持法律和秩序的地方，恐怖主义便会乘虚而入。

146. 有两股力量使得恐怖主义威胁变得尤为迫在眉睫。首先，基地组织是第一个——可能不会是最后一个——非国家武装网络，其势力遍布全球，其能力甚为高超。过去五年来，四大洲十多个会员国遭到袭击，表明基地组织以及与之相关的实体对联合国会员和联合国本身造成了普遍威胁。基地组织在公开声明中点名将联合国作为实现其目标的主要障碍，并将联合国视为其敌人之一。第二，恐怖主义分子——不管其类型如何，动机如何——将寻求造成大规模伤亡，这种威胁构成了前所未有的危险。我们在上文中提出的有关控制核材料、放射性材料、化学和生物材料以及建立强有力的全球公共保健系统的建议，构成了防止这种威胁的战略的中心内容。

B. 应对预防方面的挑战

1. 全面战略

147. 在小组整个区域磋商期间，小组听到了各国政府和民间社会组织表达的关注，认为“反恐战争”在有些情况下削弱了作为恐怖主义分子攻击目标的核心价值观念：人权和法治。表达的这种关注的大多数人并不怀疑恐怖主义威胁的确存在，并承认生命权是人权当中最根本的权利。但是，他们感到担忧的是，将反恐重点完全放在军事、警务和情报措施之上，可能会妨碍促进善政和人权的努力，疏远世界大多数人民，从而削弱了采取集体行动打击恐怖主义的潜力。在那些作为恐怖主义发源地的地区，对于其中各国来说最为重要的是，不仅要解决他们抗击恐怖的能力，而且要解决他们抗击恐怖的意愿。要培养这种意愿——国家需要从本国人民那里得到支持，而不是反对——需要采取一种基础更为广泛的做法。

148. 在所有这些关注方面，贯穿着一条主线，那就是制定一项打击恐怖主义的整体战略，要解决根源问题，加强负责任的国家，加强法制和基本人权。需要制定一项全面战略，其中包括强制性措施，但范围要比这种措施广泛得多。**联合国在秘书长的领导下，应当促进这种全面战略，其中包括：**

(a) **劝阻，努力转化造成或推动恐怖主义的各种因素，方法包括促进社会和政治权利，法治和民主改革；努力结束占领并解决政治方面的严重不满；打击有组织犯罪；减少贫穷和失业；阻止国家崩溃。**上文所述有关防止其他威胁的所有战略都会产生间接效益，有助于消除造成和推动恐怖主义的某些因素。

(b) **反对极端主义和不容忍，方法包括进行教育，开展公众辩论。**最近，开发计划署有了一个创新，《阿拉伯人类发展报告》，这一创新帮助在中东针对妇女权力的必要性、政治自由、法治和公民自由等问题，掀起了一场范围广泛的辩论；

(c) **拟定更好的文书，促进全球反恐合作，在一项法律框架内开展这些活动，而这项法律框架应当体现尊重公民自由和人权，所涉领域包括执法；在可能的情况下进行的情报交流；必要时的拒绝和查禁；以及金融控制等；**

(d) **建设国家能力，防止恐怖主义招募和行动；**

(e) **控制危险材料以及建立公共保健防卫。**

2. 改进反恐文书

149 若干联合国反恐公约构成了重要的规范基础。但是，太多的国家依然滞留在这类公约之外，而且并非所有那些已经批准了公约的国家着手制定国内执法措施。此外，在解决对恐怖主义的资助问题方面，缺乏足够的努力。2001年9月11日事件后三个月内，1.12亿美元的涉嫌恐怖主义资金被冻结，然而，在此后两年期间，只有2400万美元被冻结。被扣押的资金只是恐怖主义组织可获得的资金总数的微不足道的一部分。许多国家缺乏反洗钱法律和技术能力，而与此同时，恐怖主义分子的逃避技术则十分高超，许多恐怖主义资金具有合法来源，因此难以控制。

150. **尚未签署和批准所有12项国际反恐公约的会员国应当积极考虑签署和批准这些公约，应当采取经济合作与发展组织（经合组织）支持的洗钱问题金融行动特别工作组提出的关于恐怖主义筹资问题的八项特别建议，并采取工作队在其关于最佳做法的各项文件中提出的措施。**

151. 安全理事会在弥补反恐战略的缺口方面发挥了重要作用。自1990年代初以来，安全理事会曾做出努力，以减弱国家对恐怖主义的支持，增强国家对恐怖主义的抵制。1992年后，安全理事会对支持恐怖主义的国家和个人实施了制裁——包括1999年和2000年对乌萨马·本·拉丹和基地组织及塔利班进行制裁。2001年9.11事件后安全理事会所做最初反应十分迅速，令人赞赏。安全理事会第1373

(2001)号决议向所有国家规定了统一的强制性反恐义务，并且建立了反恐怖主义委员会，负责监测遵守情况并促进向各国提供技术援助。

152. 但是，安全理事会必须谨慎行事。在由安理会掌握的恐怖主义名单上添加实体或个人的方式以及缺乏对名单所列者进行审查或上诉，这引起了严肃的责任问题，也可能侵犯了基本人权，违背了各项公约。**制裁基地组织和塔利班委员会应当建立一个程序，对那些声称被错误地放在或留在观察清单上的个人和机构案例进行审查。**

153. 安全理事会实施的制裁以及反恐怖主义委员会所开展工作在结束国家对恐怖主义的支持以及动员其他国家参加反恐斗争方面，发挥了重要作用。不过，安理会对基地组织和塔利班所实行的制裁所获支持不多，会员国实施的制裁也仅仅影响到已知的基地组织活动分子中的一小部分，与此同时，许多国家在遵行反恐怖主义委员会指示方面行动缓慢。我们认为必须采取进一步行动，以使这些指示得到充分实施。

3. 协助各国对抗恐怖主义

154. 鉴于联合国协助提供的援助仅限于技术支助，那些为反恐活动寻求业务支持的国家没有选择，只有寻求双边援助。联合国协助提供此种援助的能力在某些情况下可以减缓国内政治制约，而实现这一目标的方式是，可以使反恐怖主义执行局作为国家间交流中心，提供军事、警务和边界管制等方面的援助，以发展国内反恐能力。**安全理事会应在同受影响的国家进行磋商之后，扩大反恐怖主义执行局的权限，以履行这一职能。**

155. 不遵守问题可能是意志不足所造成，但更多情况下是由于缺乏能力。联合国成员和各专门机构应当加强努力，向各国提供便利，使之能够获得有效的法律、行政和警务工具，用以防止恐怖主义。**为协助这一进程，联合国应当在反恐怖主义执行局下设立一个能力建设信托基金。**

156. 如果遇到国家有能力履行其义务却又屡次不履行义务，安全理事会也许有必要制定额外措施以确保遵守，并**设计一项事先确定的制裁方案，对付不遵守的国家。**

4. 界定恐怖主义

157. 会员国未能就一项反恐公约，包括恐怖主义的定义，达成协议，从而制约了联合国拟定一项综合战略的能力。这使得联合国无法行使其道德权威，无法发出一条明确的信息：恐怖主义是一个永远不能接受的战术，无论其理由多么充分。

158. 1945年以来，一套越来越强大的规范和法律——包括《联合国宪章》、日内瓦四公约和《国际刑事法庭罗马规约》——指导和制约着国家使用武力的决定以及国家在战争中的行为，例如要求区分战斗员和平民，有分寸地使用武力以及

遵守基本人道主义原则等。违背这些义务的行为应当继续受到广泛谴责，战争罪应当受到起诉。

159. 有关非国家行为者使用武力的规范没有跟上有关国家使用武力的规范。这与其说是一个法律问题，不如说是一个政治问题。从法律上来讲，几乎恐怖主义的所有形式都为 12 项国际反恐公约之一、国际习惯法、日内瓦四公约或《罗马规约》所禁止。法学家们知道这些，但是，这一分散的公约名单和鲜为人知的其他条约规定与众所周知、颇受关注的规范框架之间有着明显的区别，而围绕恐怖主义问题的应当是后者。联合国必须对非国家使用武力问题和国家使用武力问题实现同等力度的规范。如果不能就清楚而又广为人知的定义达成一致意见，那将有损于反恐规范和道义上的姿态，并且给联合国的形象带来了污点。签订一项全面反恐公约，包括明确的定义，这是一项必须完成的政治任务。

160. 在寻求一项商定的定义过程中，往往会遇到两个问题。第一，有人认为任何定义都应当包括国家对平民使用武装部队问题。我们认为，制约国家违约行为的法律和规范框架远比针对非国家行为者的框架强大的多，因此我们并不认为这一反对意见十分令人信服。第二种反对意见认为，在外国占领下的人民有权利进行抵抗，而关于恐怖主义的定义不应压倒这一权利。有些人对抵抗权利提出异议。但这并不是问题的关键，问题的关键是，占领并不成为以平民为目标、屠杀平民的理由。

161. 这两种反对意见都没有足够的分量，不足以反驳这样一种观点：联合国针对国家使用武力的强大而又明确的规范框架必须辅之以针对非国家使用武力的具有同等权威的规范框架。专门以无辜平民和非战斗员为目标的袭击必须得到所有人明确而又毫不含糊地谴责。

162. 我们欢迎安全理事会最近通过的第 1566 (2004) 号决议，其中包括若干措施，加强联合国在打击恐怖主义方面的作用。

163. 尽管如此，我们仍然认为在大会范围内就定义达成共识具有特别价值，因为大会在规范方面具有独特的合法性，我们还认为，大会应当迅速完成就一项关于恐怖主义的全面公约而进行的谈判。

164. 关于恐怖主义的定义应当包括以下内容：

(a) 在序言部分确认，国家对平民使用武力问题应依照日内瓦四公约和其他文书解决，并确认如果此种行为具有足够规模，便构成相关人员实施的战争罪或反人类罪；

(b) 重申以往 12 项反恐公约所述行为均属恐怖主义行为，并应宣布根据国际法这些行为为犯罪行为；并重申武装冲突中的恐怖主义为日内瓦四公约和议定书所禁止；

(c) 提及 1999 年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》和安全理事会第 1566 (2004) 号决议所载定义；

(d) 将恐怖主义表述为“现有有关恐怖主义各方面的公约、日内瓦四公约和安全理事会第 1566 (2004) 号决议已经列明的各种行动，以及任何有意造成平民或非战斗员死亡或严重身体伤害的行动，如果此种行动的目的就其性质和背景而言，在于恐吓人口或强迫一国政府或一个国际组织实施或不实施任何行为”。

七. 跨国有组织犯罪

A. 我们面临的威胁

165. 跨国有组织犯罪是对国家与社会的威胁，侵蚀了人类安全以及国家提供法律和秩序的根本责任。打击有组织犯罪具有双重意义，既可以减少对国家和人类安全的直接威胁，而且对于防止和解决内部冲突、打击武器扩散和防止恐怖主义的努力来说，也构成一个必要的步骤。

166. 毒品贩运是有组织犯罪集团的一项核心活动，具有重大安全影响。据估计，犯罪组织每年从麻醉品贩运中获利 3 000 亿至 5 000 亿美元，是这些组织最大的收入来源。在有些地区，通过此种活动所获利润之巨，甚至相当于某些国家的国内生产总值，因而威胁了国家的权威、经济发展和法制。毒品贩运刺激了海洛因静脉注射的增长，这在世界的一些地区造成艾滋病/艾滋病疯狂蔓延。有越来越多的证据表明，在恐怖集团的筹资与鸦片利润之间存在联系，这在阿富汗尤为明显。

167. 对于有组织犯罪和腐败所造成的威胁，各国和国际组织反应太慢。关于威胁的严重性，话说得很多，行动却很少。有三项基本障碍，使国际社会不能作出更为有效的回应：国家间合作不足，国际机构间协调乏力，许多国家遵行不够。

168. 在对付有组织犯罪的各种具体表现形式方面，收效各异。反腐败工作受挫，原因是缺乏承诺，对腐败的类型、程度、地点和损失缺乏认识。在控制麻醉品供应方面，一些国家获得了成功，一些国家归于失败。工业化世界为减少需求所做的国家努力也同样收效甚微，在过去的十年中，吸食鸦片和海洛因的总人数依然没有多少变化。

169. 在冲突中和冲突后对有组织犯罪所作的反应缺乏整体性，分散凌乱。战争结束后，原作战人员寻求利用在战争期间结下的犯罪关系和开发的技术知识，从而破坏了国际建设和平的努力。根深蒂固的腐败，使用暴力来保护犯罪活动，犯罪集团与政治精英之间的密切联系，所有这些都妨碍建立法制和有效的国家机构。在控制武器贩运方面缺乏足够的国际努力，而制裁制度也得不到有效的实施。

170. 有组织犯罪现在越来越通过流动式网络而不是通过正规的等级制度运作。犯罪分子采用这种组织形式可以从事各种各样的活动，灵活多变，既不引人注目，

又可以长期存在。不同的网络之间相互联系，这是 1990 年代有组织犯罪的一个主要特点，从而形成了网中之网。这种网络随机应变，而国家方面则在共享信息方面烦琐笨拙，在刑事侦查和起诉方面的合作也很薄弱，两者之间形成了鲜明的对照。

B. 应对预防方面的挑战

171. 打击有组织犯罪需要有更好的国际管理框架，需要持续不断地努力建设国家在法制领域的的能力。同时也需要采取共同努力，打击人口贩运活动。

1. 改进国际管理框架

172. 最近若干项国际公约为各国开展更为迅速、更为密切的合作铺平了道路。然而，这些公约没有实现普遍加入，也没有得到参与国的充分实施和遵守。有必要建立机制，监测会员国遵守其承诺的情况，查明在立法和机构方面存在的缺陷并予以纠正。对有组织犯罪所作集体反应取决于国际条约框架的巩固和加强。联合国会员国中一半以上尚未签署或批准 2000 年《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其三个议定书和 2003 年《联合国反腐败公约》，也没有为这些公约和议定书的监测条款提供足够的资源。**那些尚未签署、批准这些公约和议定书并为之提供资源的会员国应当签署、批准这些公约和议定书并为之提供资源，所有会员国都应当支持联合国毒品和犯罪问题办事处在这一领域的工作。**

173. 有组织犯罪集团自由跨越边界；法律方面的合作受到这些集团的阻碍。**会员国应当建立一个中央权力机构，促进各国司法当局交换证据，促进检察机关相互提供法律援助，并促进引渡请求的实施。**

174. 同恐怖主义分子不同，犯罪分子是受金钱利益驱动。削弱有组织犯罪的最佳战略就是消除其洗钱能力。跨国有组织犯罪每年创收达 5 000 亿美元，而有些来源的估计则高达这一数额的三倍。2000 年，洗钱数额在 5 000 亿美元至 15 000 亿美元之间。尽管这一数字惊人，尽管这些款项助长了有组织犯罪，但是，许多国家仍然没有对洗钱实行管制。一刀切的银行保密制度，还有快速出现的金融避风港，这些依然是解决这一问题的严重障碍。**有必要谈判一项涉及这些问题的洗钱问题全面国际公约，并由大会核准。**

175. 有组织犯罪最令人憎恶的形式就是贩运人口，全体会员国都应当采取果断行动，制止这一犯罪行为。**会员国应当签署和批准《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》，《议定书》缔约国应当采取一切必要措施，有效执行《议定书》。**

176. 联合国应当进一步推动各国与国际执法机构之间的技术合作，确保在原籍国、过境国和目的地国保护和支助贩运受害者。特别是，联合国毒品和犯罪问题办事处以及国际劳工组织（劳工组织）应当大刀阔斧地促进妇女和儿童的人权，

将援助妇女儿童的具体战略纳入其方案之中，并帮助保护妇女和儿童，使之不会成为贩运人口的受害者。

2. 增强国家能力建设

177. 在有些情况下，国家能力有限，也会造成执行缓慢。为解决这一问题，国际组织，尤为突出的是联合国毒品和犯罪问题办事处建立了技术援助和培训方案，以建设有效的国家执法和司法机构。但是，这些活动没有得到足够的资源。**联合国应当为法制援助建立强有力的能力建设机制。**区域组织和多国金融机构应当积极地参与这些工作。

八. 制裁的作用

178. 在以预防方式对付国际和平与安全面临的威胁方面，制裁这种办法虽不完美，但仍不失为是一个至关重要的工具。当国家、个人和反叛组织违反国际规范，而不作出反应将会削弱这些规范、纵容其他违反者，或被视为赞同，这时，制裁就成为介于战争与文字之间必要的中间道路。

179. 目标明确的制裁（金融、旅行、航空或武器禁运）十分有用，可以向领导人和精英施加压力，而又把人道主义方面的影响控制在最低程度，与其他选择相比费用较低，还可以根据具体情况进行调整。对违反国际标准和法律者实施孤立，即便温和的制裁措施（包括禁止参加体育竞赛）也可以产生十分重要的象征性作用。威胁实施制裁可以是一个十分有力的威慑和预防手段。

180. 安全理事会必须确保制裁得到有效实施和强制执行：

(a) 当安全理事会实施一项制裁制度——包括武器禁运——时，应当作为常规设立监测机制，并且向这些机制提供必要的权威以及进行高质量、有深度的调查的能力。必须提供足够的预算以实施这些机制；

(b) 安全理事会各制裁委员会应当得到授权，不断改进指导和报告程序，以协助各国执行制裁，并改进程序，维持被列为制裁目标的个人和实体的精确清单；

(c) 秘书长应当任命一名高级官员，并为之配备足够的支助资源，以使秘书长能够向安全理事会提供分析，找出拟定制裁目标的最佳途径，并协调制裁的实施。这一官员还将协助有关遵守方面的工作；查明技术援助需求并协调此种援助；并就提高制裁效率所必需的任何调整提出建议；

(d) 捐助者应当将更多的资源用于加强会员国在法律、行政和警务以及边界管制等方面的能力，以实施制裁。这些能力建设措施应当包括在冲突地区改进禁止空中交通的情况；

(e) 对已经查明而且长期存在的违反行为，安全理事会应当对那些破坏制裁者实施二级制裁；

(f) 秘书长应当同安全理事会磋商，确保设立适当的审计机制，以对制裁管理实施监督。

181. 各制裁委员会应当改进提供人道主义豁免的程序，并应定期评估制裁所造成的人道主义影响。安全理事会应当继续努力减轻制裁所带来的人道主义后果。

182. 当制裁涉及到个人或实体清单时，各制裁委员会应当建立程序，审查那些声称被错误地列入或留在此种清单者的案例。

第三部分

集体安全与使用武力

提要

如果和平预防措施失败，如果目前提出的预防措施都无法阻止战争和动乱的发生，如果长远威胁变成紧迫威胁，或紧迫威胁变成实际威胁，或非紧迫威胁最终变成非常实际的威胁，除了使用军事力量外，其他措施似乎都无法阻止，那该怎么办？

我们在此讨论在哪些情况下有效的集体安全可能需要得到军事力量的支持。首先讨论任何诉诸战争的决定都必须依循国际法规则，以避免无政府状态。需要区分以下几种情况：一种是一个国家声称采取行动是为了自卫；一种是一个国家对其他国家构成了威胁；一种是威胁主要属于国内性质，即问题涉及国家保护本国人民的责任。在所有情况下，我们都认为，《联合国宪章》，只要得到正确理解和应用，都能完成任务：既不需要增订第五十一条，也不需要限制它长期以来为人们知晓的适用范围；第七章充分授权安全理事会处理各国可能面临的任何一类挑战。当务之急不是寻找其他办法来取代作为授权机构的安全理事会，而是要使安理会比现在更加有效。

可以合法使用武力并不一定意味着，凭良知和理智，应该使用武力。我们提出了一套准则——正当性的五个标准，认为安全理事会（和任何参与作出这种决定的人），在考虑是否授权使用军事力量或是否使用军事力量时，都应参照这些标准。采用这些准则（威胁的严重性、正当的目的、万不得已的办法、相称的手段和权衡后果），虽然不会让人们按如期设想，轻而易举地达成商定结论，但应大大增加国际社会在那些近年引起很大分歧的问题上达成共识的可能性。

我们还在此讨论在暴力冲突期间和暴力冲突之后出现的重大问题，其中包括需要在实施、维持和建设和平以及保护平民方面建立能力。我们一再谈到的一个中心议题是国际社会的所有成员，无论是发达国家还是发展中国家，都要更踊跃地提供和支援可供部署的军力。作出姿态并非难事：一个有效力和有效率的公平集体安全体制需要的是真正的承诺。

九. 使用武力：细则和准则

183. 《联合国宪章》的起草人意识到可能需要用武力来“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”。合法和适当地使用军事力量是任何实际可行的集体安全体制的一个重要部分，不管这种体制是传统上的狭义集体安

全体制，还是我们所希望的更广义的集体安全体制。当今没有什么政策性问题比在个别情况下使用和应用武力的有关原则更为棘手，涉及的风险更大了。

184. 维持世界和平与安全，在很大程度上，要靠全世界都了解并认同何时使用武力才是合法和正当的。只是合法但不正当，或反之，都会削弱国际法律秩序，并由此使国家和人类面临更大的风险。

A. 合法性问题

185. 《联合国宪章》第二条第四款明确禁止会员国彼此使用或威胁使用武力，只允许有两个例外：第五十一条规定的自卫，和安全理事会针对“任何和平之威胁、和平之破坏或侵略行为”，根据第七章批准（以及由此类推区域组织根据第八章批准）的军事措施。

186. 在联合国成立后的前 44 年中，会员国经常违反这些规定，使用武力多达数百次，而处于瘫痪状态的安全理事会只根据第七章通过了为数有限的几项决议，且第五十一条很少能为之提供令人信服的假定理由。但是，自冷战结束以来，人们要求建立一个以法制为基础的国际制度的愿望日益强烈。没有迹象表明国际社会接受最好通过力量均势或通过一个超级大国——哪怕是一个有良好动机的超级大国——来保障安全的设想。

187. 然而，在把《宪章》明确无误的条文付诸实施时，在实践中遇到三个尤为棘手的问题：第一，一个国家为了应对一种并非紧迫的威胁，声称它有权出于自卫，发动先发制人的攻击；第二，一个国家似乎对它境外的其他国家或人民构成实际或潜在的威胁，但安全理事会在应当就此采取什么行动的问题上，意见分歧；第三，威胁主要是在国内，威胁的对象是本国人民。

1. 《联合国宪章》第五十一条与自卫

188. 这一条款的条文具有限制性：“联合国任何会员国受武力攻击时，在安全理事会采取必要办法，以维持国际和平及安全以前，本宪章不得认为禁止行使单独或集体自卫之自然权利”。但是，根据长期以来得到公认的国际法，只要威胁发动的攻击随时可以发生，又没有其他办法可以阻止，而且采取的行动是相称的，受威胁的国家就可以采取军事行动。但是，在这种威胁并非紧迫，但仍被称为真实威胁：例如，在有人据称不怀好意地获取制造核武器的能力时，就会出现这个问题。

189. 在这种情况下，一个国家是否可以不经过安全理事会，就声称它有权提前为了自卫，不但采取先发制人的行动（对付紧迫威胁或近期的威胁），而且采取预防行动（对付非紧迫威胁或非近期的威胁）？那些说“可以”的人认为，有些威胁（例如持有核武器的恐怖分子）可能造成的危害是如此之大，不能坐等它们变成紧迫威胁，且早采取行动可能减少危害（例如，避免核武器交锋，或避免反应堆被毁产生的放射性尘埃）。

190. 简而言之，如果有充足的理由采取预防性军事行动，并有确凿的佐证，就应将其提交给安全理事会。安全理事会如果愿意，它可以授权采取军事行动。如果安理会不愿意，那么必然会有时间来采用其他做法，包括劝说、谈判、威慑和遏制；然后再考虑选择军事行动。

191. 一定要对那些缺乏耐心这样做的人说，当今世界到处都有被人视为潜在的威胁，因此，不能认为不采取集体认可的行动而采取单方面预防行动是合法的，因为这样做对全球秩序和这一秩序继续据以存在的干涉规范的威胁实在太。允许一国采取行动，就等于允许所有国家采取行动。

192. **我们不赞成修改或重新解释第五十一条。**

2. 《联合国宪章》第七章与外来威胁

193. 如果一个国家威胁到其他国家，威胁到它国界以外的人，或更广泛地说，威胁到国际秩序，第七章条文本身的意义就足够广泛，过去也对它做出了足够广泛的解释，允许安全理事会批准对一个国家采取胁迫行动，包括军事行动，如果安理会认为“维持或恢复国际和平及安全”需要这样做。不管威胁现在正在出现，快要出现，还是要在较远的将来出现；不管威胁涉及有关国家自己的行动，还是它所窝藏或支持的非国家行动者的行动，也不管威胁表现的形式是一种作为或不作为，是实际还是潜在的暴力行为，还是仅对安理会权限的挑战，安理会都可以这样做。

194. 我们强调指出，我们对根据第五十一条为自卫预先使用武力的合法性表示的关注，并不适用于根据第七章核准的集体行动。在 21 世纪的世界里，国际社会确实必须担心恐怖主义、大规模毁灭性武器和不负责国家以及其他许多因素结合起来可能产生的可怕情况，因而可以认为，不仅事后，而且预先，在潜在威胁变成紧迫威胁之前，都有理由使用武力。问题并不在于是否可以采取这类行动：作为国际社会在集体安全问题上的发言人的安全理事会，在任何时候认为国际和平与安全受到威胁，就可以采取这种行动。安理会很可能要愿意在这些问题上比过去更加积极主动，提早采取更加果断的行动。

195. 除了合法性问题外，还有从审慎，也就是正当性的角度出发，是否应采取这种预防性行动的问题：其中最重要的是，是否有可靠证据表明有关威胁确实存在（既要考虑到能力，也考虑到具体意图），以及在当时情况下军事反应是否是唯一的合理选择。我们在下面进一步讨论这些问题。

196. 也许有些国家总是认为它们要对自己的公民负责，有义务并且有能力去做它们认为必须做的事，而不受安全理事会集体程序的制约。在冷战期间，联合国显然没有起到一个有效的集体安全体制的作用，因此这样做是完全可以理解的，但是，世界现在已经发生了变化，人们现在更加期望依法行事。

197. 国家也许希望绕过安全理事会，其中一个理由是它们对安理会决策工作的质量和客观性缺乏信心。安理会的决定常常缺少连贯性，缺乏说服力，不能完全满足国家和人类真实的安全需求。但是，解决问题的办法不是削弱安理会，让它丧失效力，置身事外；而是要从内部来改革它，包括采用我们在本报告中提出的方法。

198. **《联合国宪章》第七章充分授权安全理事会处理各国关注的各种安全威胁。当务之急不是取代作为授权机构的安全理事会，而是要使安理会比现在更有效。**

3. **《联合国宪章》第七章，内部威胁和提供保护的责任**

199. 在发生大规模暴行时如何拯救国家境内民众的生命，在这方面，《联合国宪章》本来是可以作出更为明确的规定。它“重申基本人权之信念”，却没有规定什么措施来保护这些人权，第二条第七款禁止干涉“本质上属于任何国家国内管辖之事件”。因此，国际社会长期以来一直有争执，一方面有人坚持“有权干预”人为的灾难，另一方面有人争辩说，尽管第七章授权安全理事会“维持或恢复国际和平及安全”，但安理会不得授权对主权国家采取胁迫行动，无论这些国家境内发生什么情况。

200. 各国根据《防止及惩治灭绝种族罪公约》（灭绝种族罪公约）认为，灭绝种族，不管是在和平时还是战争期间发生，都是国际法所列的罪行；它们承诺防止和惩处这类罪行。自此开始，人们认为任何地方发生的灭绝种族行为都是对所有人的威胁，是绝对不能允许的。不能用不干涉内政的原则来保护灭绝种族行为或其他暴行，例如大规模违反国际人道主义法行为或大规模族裔清洗行为，因为这些行为应被视为危及国际安全，因此安全理事会要对之采取行动。

201. 在索马里、波斯尼亚和黑塞哥维纳、卢旺达、科索沃以及目前在苏丹达富尔相继发生的人道主义灾难使人们不再集中注意主权政府的豁免权，而注意它们对本国的人民和广大国际社会的责任。人们日益认识到，问题并不在于一个国家是否“有权干预”，而是每个国家都“有责任保护”那些身陷本来可以避免的灾难的人，那些面临大规模屠杀和强奸、采用强行驱逐和恐吓方式进行的族裔清洗、蓄意制造的饥馑和故意传播的疾病的人。越来越多的人承认，虽然主权政府负有使自己的人民免受这些灾难的主要责任，但是，如果它们没有能力或不愿意这样做，广大国际社会就应承担起这一责任，并由此连贯开展一系列工作，包括开展预防工作，在必要时对暴力行为作出反应，和重建四分五裂的社会。应该主要通过调解和其他途径协助制止暴力，和通过派遣人道主义特派团、人权特派团和警察特派团等措施来保护人民。如果需要使用武力，应在万不得已的情况下才这样做。

202. 到目前为止，安全理事会在处理这些情况时，既没有做到行动始终如一，也没有起到很大的效用，常常采取行动太晚，犹豫不决，或者根本不采取行动。

但是，安理会和广大国际社会已逐渐承认，根据第七章的规定，为寻求一个国际社会提供保护的集体责任新规范，安理会随时可以批准采取军事行动，以纠正一个国家内极为严重的弊害，如果它肯宣布这个局势危及“国际和平与安全”，而这样做并非难事，特别是如果有违反国际法的行为。

203. 我们赞同新的规范，即如果发生灭绝种族和其他大规模杀戮，国际社会集体负有提供保护的责任，由安全理事会在万不得已情况下批准进行军事干预，以防止主权国家政府没有力量或不愿意防止的族裔清洗或严重违反国际人道主义法行为。

B. 正当性问题

204. 同其他任何法律制度一样，国际集体安全体制的效力最终不仅取决于决定是否合法，而且取决于人们是否都认为这些决定是正当的，是根据确凿的证据作出的，并有正当的道义和法律理由。

205. 安全理事会是集体安全体制中的主要机构，如果它要赢得必要的尊重，那些最重要、影响最大、与许多人生死存亡攸关的决定必须采用更好的方式作出，必须有更充足的事实根据，必须以更适当的办法公布。在决定是否批准使用武力时，尤其应采用并系统遵守一套商定准则，直接考虑的不是依法可否使用武力，而是根据良知和理智是否应该使用武力。

206. 我们提出的准则并不会让人们按预期设想，轻而易举地达成商定结论。采用这些准则并不是要保证每次都取得从客观角度来看是最好的结果；而是要尽量增加安全理事会就何时宜使用或不宜使用包括武力在内的胁迫行动达成共识的可能性，尽量争取国际社会支持安全理事会的决定；尽量减少会员国绕过安全理事会的可能性。

207. 安全理事会在考虑是否批准或同意使用武力时，不管它可能会考虑的其他因素为何，至少必须考虑以下五个正当性的基本标准：

(a) **威胁的严重性**。扬言要对国家或人类安全造成的伤害，是否足够明确和严重，按照初步证据应当使用武力？如果是国内的威胁，这种威胁是否涉及灭绝种族和其他大规模杀戮、族裔清洗或严重侵犯国际人道主义法行为，是否实际存在或恐怕很快会发生？

(b) **正当的目的**。是否明确无误地表明，不管有无其他目的或动机，拟议的军事行动的主要目的是制止或避免有关威胁？

(c) **万不得已的办法**。是否已经探讨通过非军事途径消除有关威胁的各种办法，并且有正当的理由认为其他措施不会取得成功？

(d) **相称的手段**。拟议的军事行动的范围、时间和强烈程度是不是应对有关威胁起码需要的？

(e) **权衡后果**。是否有相当的把握认为军事行动可成功消除有关威胁，而且行动的后果不会比不采取行动的后果更坏？

208. **应把这些授权使用武力的准则列入安全理事会和大会的宣告性决议。**

209. 我们还认为，如果各会员国，不管是否为安全理事会成员国，都表示赞成这些原则，必有帮助。

十. 实施和平与维持和平的能力

210. 即便安全理事会认定必须批准使用武力，仍会有它是否有能力执行这一决定的问题。近年来为实施和平批准使用武力的决定大都交给多国部队执行。身着联合国军服、直接接受联合国指挥的蓝盔维和部队大多数是在以下情形进行部署：经冲突各方同意后，批准派遣部队，协助执行一项和平协定，或监测战后停火线。

211. 人们常常把根据各方同意派遣的维持和平特派团称为“第六章行动”，把强行派出的实施和平特派团称为“第七章行动”，因而在讨论所需要的能力时造成混淆。这些简称还被用来区分除自卫目的外可以和不得使用致命武力的两种特派团。

212. 这两种说法都造成某种程度的误解。从一开始就要使用大量武力应对越界入侵或突发的大规模暴力（近期是由多国部队承担这一任务）的特派团，确实不同于有较大把握预计不需要使用武力的特派团，例如监测和核查停火的传统维持和平特派团，或协助执行和平协定的特派团（基本仍由蓝盔部队担任）。

213. 但是这两类行动都需要安全理事会批准（第五十一条规定的自卫情况不在此列），而且维持和平行动和实施和平行动一样，现在的惯常做法都是授予第七章规定的任务（尽管部队派遣国有时并不表示欢迎）。这样做是因为，即便最好的情况也可能发生变化——会有搅局的人来破坏和平协定，使平民受到威胁——，最好是百分之百地保证有关特派团在需要时能够用武力应对。另一方面，第六章规定的任务和第七章规定的任务之间的差别可能被人夸大：维持和平特派团是根据第六章派出的（因此没有实施和平的权力），但它无疑有权使用武力进行自卫，而且人们普遍公认这一权力包括“特派团的防卫”。

214. 不管部队的构成情况如何，不管它起何种作用，进行部署的真正挑战是确保部队(a)有适当、明确和理解透彻的任务规定，适用于可以合理预料到的任何情况变化，(b)拥有全面履行这一任务规定所需要的一切资源。

215. 全建制实施和平特派团和维持和平特派团所需要的人员仍然超过随时可以提供的人员。2004 年底时，有 60 000 多名维持和平人员部署在世界各地的 16 个特派团。如果国际社会继续努力结束非洲境内几场旷日持久的战争，所需要的维和人员数目会大幅度增加。如果可以提供的人员不能相应增加，联合国的维和行动有可能重蹈它 1990 年代经历的最惨痛失败。

216. 目前，许多国家的武装部队维持执行冷战时期任务所需要的兵员配置，只有不到 10% 的现役军人可以随时待命出发；此外，很少国家有足够的运输和后勤能力来运送可以出发的人和为其供应物资。这两种情况限制了全球可以提供的人员。要使维持和平，以及在极为罕见的情况下，实施和平，继续成为集体安全一个有效并为人接受的工具，就必须增加可以充当维和人员的人数。**发达国家在这方面尤其负有责任，并应进一步改造现有的部队能力，使之适合担任和平行动的特遣队。**

217. 要迅速有效地应对当今的挑战，必须有可靠的能力来快速部署维和和执法人员与装备。拥有全球或区域空运或海运能力的国家应向联合国提供这些能力，或是免费提供，或是按照商定比率，报销因联合国使用这些能力而增加的费用。

218. **会员国应在联合国维持和平行动小组开展的重要工作的基础上（见 A/55/305-S/2000/809），大力支持联合国秘书处维持和平行动部努力改进战略物资储存、备用安排、信托基金和其他机制的使用情况，以便遵守有效部署所需的更严格的时限。**

219. 但是，不可能只通过联合国机制来满足快速行动的需求。我们欣见欧洲联盟决定组建可用于增援联合国特派团的部队；这些部队以营为单位，自给自足，随时待命出发。**应鼓励其他有先进军事能力的国家培养类似的能力，组建上至旅级的部队，并将其交给联合国使用。**

区域合作

220. 自 1990 年代中期以来，出现了一个趋势，就是有各种区域和次区域维持和平特派团。这一趋势有可能促进培养区域能力，来弥补维和人员的短缺；它应加强而不应削弱联合国在接获派遣蓝盔部队要求时作出反应的能力。这给安全理事会带来了挑战，因为它要同各区域组织合作，相互支持对方维持和平的努力，确保区域行动遵守国际公认的人权标准。我们在下面第四部分讨论这一问题。

十一. 冲突后建设和平

A. 维和人员的作用

221. 在冲突后，常常需要促使昔日的对手相互建立信任，保障正在努力重建生活和社区的普通百姓的安全。进行调解并成功执行和平协定，才有希望打破许多

饱受战火摧残的国家中长期存在的暴力循环。花在执行和平协定和建设和平上的钱，是预防冲突方面的最佳投资：经历过内战的国家很有可能战火重燃。

222. 执行结束内战的和平协定给维和人员带来了独特的挑战。同国家之间的战争不同的是，在内战中创建和平，需要克服安全方面的巨大障碍。搅局者，认为和平协定危害本身利益、权力或意识形态的派别，会利用暴力来破坏或推翻解决方案。如果没有相应的战略和资源来应对它们造成的挑战，维持和平就会失败。1990年代就多次发生过这样的情况，例如在卢旺达和塞拉利昂。在部署维持和平行动以执行和平协定时，派驻的部队必须有能力击退搅局者的攻击。对付敌意反对派的应急计划应成为特派团规划的一个组成部分；特派团如果没有兵力抵御侵略，必然招致侵略。在有些情况下，反对一项和平协定，并不是基于战术原因，而是基于根本原因。我们必须吸取教训：从事或鼓励大规模侵犯人权的政府或反叛分子所签订的和平协定没有任何价值，而且无法执行。在这种情况下，不宜根据双方同意来维持和平；而必须采取协调一致的行动来应对。**秘书长应建议，安全理事会也应批准，配置足以威慑和击退怀有敌意派别的兵力。**

223. 大多数维和情况还需要行使维持治安和其他执法职能，接连几次维和行动都因警察特遣队部署缓慢而受到影响。**联合国应该有一小队高级警官和管理人员（50-100人），他们可以进行行动评估，着手组建维和行动的警察部门。大会应批准建立这一编制。**

B. 范围更大的建设和平工作

224. 部署实施和平和维持和平部队也许是结束冲突必不可少的条件，但它并不足以实现长期恢复。建设和平涉及许多方面，是一个长期的过程，必须予以认真关注；不为建设和平提供足够的投资，就会增加一个国家重陷冲突的可能性。

225. 在内战爆发前的阶段和战后的过渡阶段，联合国和广大国际社会，其中包括国际金融机构，都没有作出妥善安排来援助那些试图建设和平的国家。一旦维和人员离开一个国家，这个国家就从安全理事会的雷达屏幕上消失了。虽然联合国经济及社会理事会设立了几个特设委员会来处理具体事项，但取得的结果参差不齐，即便那些主张设立这些委员会的人都承认，它们没有筹集到必要的资源来协助渡过岌岌可危的过渡阶段。目前需要的是一个单独的政府间机构，专门处理建设和平问题，并有权监测和密切注意有风险的国家，确保捐助者、机构、方案和金融机构采取协调行动，筹集资金来促进可持续和平。我们在第四部分讨论这一需求。

226. 同样的，在实地一级，联合国系统和广大国际社会的许多不同部门都在从事某种形式的建设和平工作，但它们工作速度太慢，协调不够。必须进行有效的协调。国家当局应是这一协调工作的中心，并应得到联合国和国际社会派驻人员的一致支持。在实地建立的由各国政府、双边捐助者、国际金融机构和代表联合

国各基金、方案和机构的联合国协调员（秘书长特别代表或驻地协调员）参与的强有力的捐助者协调机制，已证明它们在确保有效建设和平方面的价值。**应授权和指示特别代表与有关各方合作建立这类机制，并为其提供资源来有效履行协调职能，其中包括确保联合国评估工作和活动的安排符合各国政府的优先事项。**

227. 鉴于许多和平行动预期会短缺资源，资源的有效使用就更加重要了。作战人员的复员是决定和平行动成功与否的一个最重要的因素。没有复员，就无法结束内战，民主化、公平和发展等其他重要目标就没有机会实现。但是，提供资金者一次又一次不把复员视为优先事项。在部署维和行动时，必须为行动提供资金，以开展战斗人员复员和解除武装的工作；这是成功实现和平的优先事项。这些工作应列入维持和平行动的摊派预算，由特派团团长来主管。**安全理事会应授权，大会也应批准，从摊派预算中提供资金，用于解除武装和复员方案。**

228. 但是，如果不为重新融入社会和重新安置提供资金，这些方案就起不了作用。不能成功地执行这些方案，就会导致青年失业，助长犯罪团伙的形成和暴力行为，最终再次陷入冲突。**应建立一个数额至少为 2.5 亿美元的建设和平常设基金，用于支付新成立政府的经常性开支，并为重新安置和重新融入社会方面的重要机构方案提供经费。**

229. 在建立安全的同时，建设和平的核心工作是建立有效的公共机构，通过同民间社会谈判，建立一个各方同意的、在法制范围内施政的框架。通过警察、司法和法治方面的改革，建立地方促进人权与和解的能力，并建立地方提供公共服务的能力，在保障平民安全方面进行的成本很少的投资，对长期的建设和平工作会有很大的助益。这应在联合国、国际金融机构和捐助者的政策中得到体现，并应在制定长期政策和提供资金时得到优先考虑。

230. 为完成这一工作，联合国的外地代表（包括维和行动的主管）需要在建设和平战略的各大方面，尤其是在法治方面，得到大力支持。设立建设和平支助办公室（见下面第四部分）将满足这一需求。

十二. 保护平民

231. 在许多内战中，作战人员袭击平民和救济人员而不受任何惩罚。除了直接暴力行为外，死于饥馑、疾病和公共保健系统崩溃的人远多于死于枪炮的人。数以百万计的人在国内外流离失所或流亡他国。侵犯人权和性暴力行为屡见不鲜。

232. 国际法规定，交战方——国家或非国家——要承担在战争期间保护平民免受苦难的主要责任。国际人道主义法规定为包括妇女、儿童和难民在内的那些在武装冲突中最易受到伤害的人提供的最起码保护及其适用标准，它们必须得到遵守。

233. 所有作战人员都必须遵守《日内瓦四公约》的条款。所有会员国都应签署、批准和执行有关保护平民的各项条约，例如《灭绝种族罪公约》、《日内瓦四公约》、《国际刑事法院罗马规约》和各项难民公约。

234. 人道主义援助是帮助各国政府履行这一职责的一个重要工具。援助的核心目的是保护受害百姓，尽量减少他们的痛苦，让他们在冲突中生存下去，以便在战争结束后，有机会重新开始生活。提供援助是这项工作必不可少的一个部分。捐助者必须公平地为人道主义保护和援助行动提供充足的资金。

235. 秘书长部分根据联合国难民事务高级专员开展的工作和非政府组织的大力倡导，起草了关于武装冲突中保护平民的十点行动纲要。所有各方——国家、非政府组织和国际组织——在努力保护武装冲突中的平民时，都应考虑秘书长的十点行动纲要。

236. 根据这一纲要，尤其应注意同平民进行接触的问题，因为这种接触机会常遭到公然剥夺。联合国实地人道主义工作人员以及联合国政治代表和维和代表应该得到良好培训和大力支持，以便通过谈判获得同平民接触的机会。这一工作还要求更好地协调双边行动。安全理事会可通过派代表团前往实地和其他外交措施，增加接触和保护平民的机会。

237. 对于极为恶劣的违约行为，例如武装团伙把难民营变成军营的情况，国际社会必须做出强有力的反应，包括由安全理事会根据《联合国宪章》第七章采取行动。虽然安全理事会已经确认这种军事化行动威胁和平与安全，但它并没有建立起处理这一问题的能力或表现出处理问题的意愿。**安全理事会应全面执行关于武装冲突中保护平民的第 1265（1999）号决议。**

238. 把性暴力当作冲突武器的问题尤其令人关注。维和行动主管人权问题的部门应有明确的授权和足够的资源来调查和举报侵犯妇女人权的行为。安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325（2000）号决议和有关的独立专家评估报告提出了关于保护妇女的其他多项重要的建议。**安全理事会、联合国各机构和会员国应全面执行它们的建议。**

联合国工作人员的安全

239. 联合国保护平民和帮助结束冲突的能力与联合国工作人员的安全直接有关，而联合国工作人员的安全情况自 1990 年代中期以来一直在恶化。联合国需要有四样东西，才能继续派驻人员和安全有效地开展工作：充分完成法定任务的能力；在行动时免受会员国的不必要干涉；工作人员充分遵守联合国的中立守则；有一个能够从会员国那里取得情报和威胁评估资料的专业安保部门。秘书长已经建议设立这一部门，由直接对他负责的一名主任来担任主管。**会员国应支持拟设立的安保管理局，为其提供全部经费，并优先协助秘书长在 2005 年建立一个新的工作人员安保系统。**

第四部分

为 21 世纪建立一个效率更高的联合国

提要

联合国从来没有打算成为一个乌托邦，它本意是要成为一个行之有效的集体安全体制。《宪章》规定由几个最强大的国家担任安全理事会常任理事国并享有否决权。作为交换条件，强国要用它们的力量来增进公共利益，弘扬和遵守国际法。正如当时美国总统哈里·杜鲁门在他向联合国成立大会最后一次全体会议发表的演讲中所指出，“我们大家都必须认识到，不管我们的力量多大，我们都不能容许自己随心所欲，为所欲为。”

在处理联合国改革问题时，今天同 1945 年时同样重要的是，必须把力量同原则结合起来。无视力量基本现实的建议，都注定要失败或没有实际意义，但一味反映实力分布情况而不求增进国际原则的建议，也不会得到广泛支持，也就无法改变国际行为。

拟议的改革应以现实世界的需要为本。为改革而改革，可能会重蹈过去十年无休止地辩论改革的老路。根本的检验标准是：拟议的改革是否有助于应对一个巨大威胁带来的挑战？

在小组的整个工作过程中，我们检查了目前各种对付危机的办法在体制方面的弱点。以下是最迫切需要弥补的弱点：

- 大会丧失了活力，常常不能切实把注意力集中在当今最紧迫的问题上；
- 安全理事会今后需要更加积极主动。要做到这一点，凡在财务、军事和外交方面对联合国贡献最大的国家应更多地参加安理会的决策工作，而参与安理会决策的国家应为联合国做出更多的贡献。安全理事会需要有更高的信誉，更大的合法性和代表性，来完成我们要求它完成的所有任务；
- 从体制上来讲，在处理处于困境的国家和刚摆脱冲突的国家的方面，有一个很大的缺漏。这些国家常常得不到注意，缺乏政策指导，缺少资源；
- 安全理事会没有最大限度地利用同区域和次区域组织合作的潜在优势；
- 必须做出新的体制安排，来应对国际安全面临的经济和社会威胁；
- 人权委员会缺少合法性，使人们对整个联合国的信誉产生怀疑；
- 秘书处要更加专业化，组织结构要更加完善，并有更大的能力来采取协调行动。

我们建议进行的各项改革，本身并不会提高联合国效力。如果会员国不能就本报告中有关安全问题的各项共识达成一致，联合国就不能充分发挥它的潜能。联合国机构的强弱将取决于会员国和它们的领导人花在这些机构上的精力、资源和注意力。

十三. 大会

240. 大会首先是一个几乎代表了世界上所有国家的全球性机构。必须利用它独特的合法性，来促使我们在当今最重要的问题上达成共识。大会每年举行一般性辩论，每个国家在辩论中发表自己的看法，因而提供一个为国际社会诊脉的重要机会，但是我们不能高估这一辩论的重要性。大会是促成共识的一个独特论坛。**会员国应利用 2005 年千年审查首脑会议提供的机会，就范围更广更加有效的集体安全达成新的共识。**

241. 工作重点和结构是加强大会作用的关键。大会制定规范的能力常常浪费在辩论一些细小问题或一些跟不上世界现实的议题上。它无法结束对问题的讨论，因而损害了它的关联性。一个庞大而静止不变的议程导致辩论重复进行。虽然有些决议，例如 1948 年的《世界人权宣言》和 2000 年的《联合国千年宣言》，非常重要，但是，其他许多决议却是一再重复，含糊不清或无法实施，因而削弱了大会的信誉。但是，程序方面的详细修改并不会使大会成为一个比现在更为有效的工具。只有在会员国不断表明它们决心放弃它们到目前为止所采用的做法，大会才可能提高效率。

242. **会员国应再次作出努力，使大会能够履行它作为联合国主要审议机构的职能。因此需要更好地拟订并缩短议程；议程应体现国际社会目前面临的各种挑战。缩小委员会的规模，更严格地规定重点事项，能有助于精简和改进提交给整个大会的决议。**

243. 我们认为，民间社会和非政府组织可以就全球性问题提供有益的知识 and 见解。**我们赞同最近印发的联合国与民间社会关系知名人士小组报告(见 A/58/817)中的建议，即大会建立一个更好的机制，以便有计划地同民间社会组织建立密切关系。**

十四. 安全理事会

244. 联合国的创建者把维持国际和平与安全的主要职责交给了安全理事会。设立安全理事会是为了让联合国能够果断采取行动，防止和消除威胁。设立安理会，不仅是要它成为一个代表性机构，而且是要它成为一个负责任的机构，一个能够果断采取行动的机构。赋予五个常任理事国否决权，但是也要它们在加强全球安

全方面承担额外的责任。《宪章》第二十三条规定，整个安理会的组成不仅与地域均衡明确有关，而且与对维持和平与安全的贡献有关。

245. 自安理会成立以来，国际和平与安全面临的威胁和挑战发生了变化，成员之间的力量对比也发生了变化。但是，安全理事会变化缓慢。决定的执行不能光靠安全理事会成员，而是需要其他国家在军事、财务和政治上广泛参与。作出的决定和规定的任务常常缺少现实性、足够的资源和政治决心，而这些因素是落实这些决定和任务必不可少的。秘书长经常要四处求人执行安全理事会的决定。此外，广大会员国在安理会中没有足够的代表权，因而减少了对安全理事会决定的支持。

246. 冷战结束以来，安理会的效力有所提高，它也更加愿意采取行动；但是，它的行动并非始终公平，它也没有面对种族灭绝或其他严重暴行，采取一贯和有效的行动。这大大损害了它的信誉。五个常任理事国中有些国家享有特殊地位，但相比之下，它们对联合国财务和军事的贡献不多；安理会非常任理事国常常不能对《宪章》所设想的工作作出必要的贡献。即便不使用否决权，五个常任理事国也能把重大的和平与安全问题排斥在安全理事会议程之外，这进一步削弱了人们对安理会工作的信心。

247. 但是，最近的经验也表明安全理事会是联合国最有能力安排行动和迅速应对新威胁的机构。

248. 因此，任何改革都要面对的挑战是，要提高安全理事会的效力与信誉，而且最重要的是，要加强它面对威胁采取行动的能力和意愿。这就需要贡献最大的国家更多地参与安理会的决策；需要拥有特殊决策权的国家作出更多的贡献；并需要更多地同那些要执行安理会决议的国家进行协商。还需要就当今威胁的性质、扩大集体安全的义务、采取预防措施的必要性和安理会何时以及为何批准使用武力等问题，达成明确的共识。

249. **我们认为，安全理事会的改革应依循以下原则：**

(a) **改革应遵循《联合国宪章》第二十三条，让那些在财务、军事和外交方面——具体而言，在联合国分摊预算的缴款、参加已获授权和平行动、赞助联合国在安全和发展领域开展的自愿活动和支持联合国的目标和任务规定的外交活动等方面——对联合国贡献最大的国家，更多地参与决策。对发达国家来说，实现把国内生产总值的 0.7% 用于官方发展援助的商定目标或在这方面取得重大进展，应是这种贡献的一个重要标准；**

(b) **改革应让更能代表广大会员国、特别是代表发展中国家的国家，参加决策进程；**

(c) **改革不应损害安全理事会的效力；**

(d) 改革应加强安理会的民主性和责任性。

250. 小组认为，现在必须按照这些标准，就扩大安理会一事，作出决定。现在提出了两个明确方案供选择，作为方案 A 和方案 B 列在下面，这两个方案应有助于澄清，或许结束，一场在过去 12 年中毫无进展的辩论。

251. 方案 A 和方案 B 都按四个主要区域分配席位，我们把这些区域称为“非洲”、“亚洲及太平洋”、“欧洲”和“美洲”。我们认为这些名称有助于对安全理事会的组成问题作出判断并根据判断行事，但未提出改变各区域集团目前的组成以用于一般选举目的和联合国其他目的的建议。小组的一些成员，尤其是我们拉丁美洲的同仁，表示宁愿按现有的区域集团分配席位。

252. 方案 A 增加六个没有否决权的常任理事国席位和三个任期两年的非常任理事国席位，按主要区域分配如下：

| 区域 | 国家数目 | 常任理事国 席位(继任) | 拟设立的新 常任理事国 席位 | 拟设立的任期 两年理事国 席位(不可 连任) | 共计 |
|----------------|------------|-----------------|----------------------|---------------------------------|-----------|
| 非洲 | 53 | 0 | 2 | 4 | 6 |
| 亚洲及太平洋 | 56 | 1 | 2 | 3 | 6 |
| 欧洲 | 47 | 3 | 1 | 2 | 6 |
| 美洲 | 35 | 1 | 1 | 4 | 6 |
| 方案 A 共计 | 191 | 5 | 6 | 13 | 24 |

253. 方案 B 不增加常任理事国席位，但新增八个任期四年并可连任的理事国席位，并新增一个任期两年（不可连任）的非常任理事国席位，按主要区域分配如下：

| 区域 | 国家数目 | 常任理事国 席位(继任) | 拟设立的任期 四年并可连任 理事国席位 | 拟设立的任期 两年理事国 席位(不可 连任) | 共计 |
|----------------|------------|-----------------|---------------------------|---------------------------------|-----------|
| 非洲 | 53 | 0 | 2 | 4 | 6 |
| 亚洲及太平洋 | 56 | 1 | 2 | 3 | 6 |
| 欧洲 | 47 | 3 | 2 | 1 | 6 |
| 美洲 | 35 | 1 | 2 | 3 | 6 |
| 方案 B 共计 | 191 | 5 | 8 | 11 | 24 |

254. 在这两个方案中，考虑到《联合国宪章》第二十三条，一个鼓励会员国为国际和平与安全作出更大贡献的方法是，大会在顾及区域协商惯例的情况下，通过优先考虑让以下国家获取常任理事国席位或较长任期理事国席位，来选举安全

理事会成员：本区域财务缴款最多的三个国家，或本区域自愿捐款数额最多的三个国家，或本区域为联合国维持和平行动派遣部队最多的三个国家。

255. 小组强烈认为，不得把安全理事会组成方面的任何改变视为是永久性的，或视为今后不可对其提出辩驳。**因此，应在 2020 年审查安全理事会的组成，包括就此从安理会在采取集体行动防止和消除对国际和平与安全的新老威胁方面的效力的角度，审查安理会常任理事国和非常任理事国作出（上文第 249 段所述）的贡献。**

256. 这两个方案都不涉及扩大否决权，或修改《宪章》有关安全理事会现行权力的规定。我们认识到否决权发挥重大作用，使联合国最强大的会员国相信它们的利益得到保障。我们看不到有什么实际可行的办法来改变现有成员的否决权。但是，总的来说，否决权制度似乎与时代不符，在民主日益盛行的时代，对安理会并不适合；因此我们敦促只在真正涉及重大利益时才使用否决权。我们还请各常任理事国，以个别的名义，承诺在发生灭绝种族和大规模侵犯人权情况时，不使用否决权。**我们建议，任何改革提案都不应扩大否决权。**

257. **我们建议采用一个“意向性表决”制度，安全理事会成员可以据此要求公开表明对拟议行动的立场。**在进行这一意向性表决时，“反对”票不具有否决作用，最后计算的票数也不具有任何法律效力。对任何决议进行的第二次正式表决将按照安理会目前的程序进行。我们认为，这会使人对动用否决功能更加负责。

258. 近年来通过非正规途径对安全理事会的审议和决策程序的透明度和问责制作出了许多改进。我们还提醒安全理事会，《宪章》第四十四条规定部队派遣国有权充分参与商讨把部队部署到安理会授权的行动的问题。**我们建议安理会的议事规则列入提高透明度和加强问责制的程序，并使之制度化。**

259. 安全理事会的许多代表团得不到专业的军事咨询，但常常要求它们作出会产生重大军事影响的决定。因此，我们建议，秘书长的军事顾问和他的工作人员在接获安全理事会要求时，针对各种军事选择提供技术性和专业性意见。

260. 我们欢迎民间社会更多地参加安全理事会的工作。

十五. 建设和平委员会

261. 我们的分析表明体制上有一个重大缺漏：联合国系统中没有一个明确指定的部门来防止国家崩溃和陷入战争，或协助各国从战争过渡到和平。《联合国宪章》没有在这方面作出规定并不奇怪，因为联合国只是在最近才处理大体属于国内性质的冲突。但是，今天，在有数十个国家正处于困境或正在从冲突中恢复过来的时候，国际社会显然有义务帮助它们建立自己的能力，以便它们有效和负责任地履行自己的主权职责。

262. 联合国之所以能在这一领域中发挥独特作用，是因为它具有的国际合法性；它的工作人员不偏袒任何一方；它能够任用对各种不同的行政体制、包括发展中国家的体制的文化有广泛了解和经验的人；而且它最近在组建过渡政府和过渡当局方面取得了经验。

263. 提高联合国进行最广义的建设和平工作的能力必须是联合国的一个优先事项。在从早期预警到预防行动和冲突后建设和平的整个连续过程中，联合国必须能够采取连贯和有效的行动。**我们建议安全理事会根据《联合国宪章》第二十九条，在同经济及社会理事会协商后，成立一个建设和平委员会。**

264. **建设和平委员会的核心职能应是：确定哪些国家正处于困境，哪些国家有可能陷入暴力冲突；协同有关国家政府预先安排援助，以防止情况的进一步发展；协助制订从冲突过渡到冲突后建设和平的计划；尤其是推动和维持国际社会为冲突后建设和平做出的努力，不管这一阶段可能需要多长时间。**

265. 虽然建设和平委员会的确切组成、程序以及应对谁负责尚待确定，但应考虑到以下各项准则：

- (a) **建设和平委员会的规模应比较小；**
- (b) **它应以不同的形式和规模召开会议，既审议一般性政策问题，也审议各个国家的战略；**
- (c) **委员会主席的任期至少一年或更长，由安全理事会批准的一名成员来担任；**
- (d) **除了有安全理事会的代表外，它还应有经济及社会理事会的代表；**
- (e) **应邀请审议所涉国家派代表出席它的会议；**
- (f) **国际货币基金组织总裁，世界银行行长，并酌情包括各区域开发银行行长，均应派高级官员为代表，出席委员会的会议；**
- (g) **应邀请各主要捐助国，并酌情邀请主要部队派遣国派代表，参加委员会的审议工作；**
- (h) **如果区域和次区域组织在有关国家积极开展活动，应邀请它们的代表参加委员会的审议工作。**

建设和平支助办公室

266. **应在秘书处设立一个建设和平支助办公室，为建设和平委员会提供适当的秘书处服务，确保秘书长能够把全系统的建设和平政策和战略汇总起来，拟订最佳做法，为外地行动提供统一支助。**

267. 该办公室应由联合国系统内有不同的工作背景并在建设和平战略和行动方面经验丰富的大约 20 名或更多的工作人员组成。除了协助秘书长和建设和平委员会外，该办公室还可以根据要求，为和平行动的主管、联合国驻地协调员或各国政府，例如在制订过渡时期政治安排的战略或建立新的国家机构方面，提供协助和咨询。它应每年两次向建设和平委员会提交早期预警分析报告，以帮助委员会安排其工作。

268. 建设和平支助办公室还应保留各国专家和国际专家、特别是那些有处理冲突后情势经验的专家的名册。

269. 办公室应设有一个机构间咨询委员会，由联合国发展集团主席兼任主席，确保办公室与联合国系统提供有关支助的其他单位进行有效合作。

十六. 区域组织

270. 比以前更全面、更有成效地利用《宪章》第七章的条款，可以加强安全理事会更积极主动地预防和应对危机的能力。

271. 自联合国成立以来，成立了相当多的一些区域和次区域集团。其中有一些集团对其成员的稳定和繁荣做出了重大贡献，也有一些集团已开始直接处理对和平与安全的威胁。我们认为，联合国应鼓励建立这类集团，特别是在世界上极易受到威胁而且目前并无有效的安全组织的地方，建立这类集团。

272. 最近的经验表明，区域组织可以成为多边体制的一个重要部分。区域组织的努力并不一定同联合国的努力背道而驰，它们也不免除联合国在和平与安全方面的主要责任。关键是要在《宪章》和联合国宗旨的框架内安排区域行动，确保联合国和与之合作的任何区域组织采用比以往更为统一的方式，安排这种行动。这将需要：

(a) 区域和平行动，在任何情况下，都应先征得安全理事会的批准，同时确认在某些紧迫情况下，可以在这种行动开始后再要求予以批准；

(b) 应扩大并可在一项协定中正式规定联合国与区域组织之间的磋商与合作，可包括各组织的主管举行会议，更经常地交流信息和早期预警，联合培训文职和军事人员，在和平行动中开展人员交流等事项；

(c) 就非洲区域和次区域能力而言，捐助国应在非洲联盟的战略纲要范围内，承诺在十年中不断为能力建设提供支助；

(d) 拥有防止冲突或维持和平能力的区域组织应把这种能力置于联合国待命安排制度的框架内；

(e) 会员国应同意让联合国根据需要，利用联合国拥有的资源，为区域行动提供装备方面的支助；

(f) 应修改联合国维持和平预算的有关规定，使联合国可以视具体情况，用摊派的缴款为安全理事会批准的区域行动提供经费。

273. 近年来，一些盟约组织，例如北约（一般不认为它是《宪章》第八章所指的区域组织，但它具有与其相同的特征），在它们的任务区域外开展了维持和平行动。只要这些行动得到安全理事会的批准并对安理会负责，我们都表示欢迎。就北约而言，它还可以发挥建设性作用，帮助培训和装备那些资源较少的区域组织和国家。

十七. 经济及社会理事会

274. 《联合国宪章》的起草人深知，和平与安全同经济发展是密不可分的。我们面临的体制问题是两方面的：首先，国际经济事务，尤其是金融和贸易领域的决策工作，早就不在联合国进行了，而且无论多大的体制改革都无法再让它回到联合国进行了；其次，《宪章》允许设立独立于联合国主要机关的专门机构，使经济及社会理事会仅限于起协调的作用。而联合国各基金、规划署和机构分头行事，因而即便在最好的时机，也很难提出这一建议。因此，要让经社理事会成为世界贸易和金融事务的决策中心，或由它来主导有关专门机构或国际金融机构的方案，是不现实的。

275. 然而，联合国在经济和社会发展问题上确有潜在的有利条件。首先，联合国是唯一可以在国际一级同时讨论和平、安全和发展问题的地方。第二，联合国有任何人都无法与之相比的召集能力，凭借这一能力，过去三十年中召开的大会会议、专题会议和首脑会议都围绕国际公认的目标，特别是社会领域的目标，达成了共识。第三，联合国表明，它的目标得到基层民众的大力支持，因此它可以动员公众舆论支持这些目标。如下所述，**三个战略可以协助经社理事会利用联合国的相对优势，提高它的相关性，增加它对集体安全的贡献：**

276. **第一**，目前人们正围绕我们所面临的许多威胁的起因和相互关系，展开激烈辩论，**经济及社会理事会可在规范和分析方面起主导作用**。为此：

(a) **我们建议经济及社会理事会设立一个安全威胁所涉社会和经济问题委员会**，利用它的权力委托开展研究，更好地了解经济和社会问题对和平构成的危险，更好地了解恐怖主义和有组织犯罪等其他威胁所涉经济和社会问题；

(b) 我们欣见，经济及社会理事会与安全理事会，最近通过两个理事会主席定期开会等方式，改进了彼此之间的信息交流，我们鼓励这两个机构定期进行这些交流。

277. 第二，它可以为各国提供一个场所，让它们以公开和透明的方式来检查它们实现重要发展目标的决心。

278. 第三，它可以成为一个发展机构的最高层人士定期聚集的场所，实际上把自己变成一个“发展合作论坛”。为此：

(a) 应在经济及社会理事会议程内采用新的做法，改变目前侧重行政问题和方案协调工作的情况，围绕《千年宣言》载列的主要主题制定一个重点更加突出的议程；

(b) 应设立一个成员来自各区域集团的小型执行委员会，为经济及社会理事会的工作和它与各主要机关、机构和规划署之间的相互作用，提供方向和指导；

(c) 应利用经济及社会理事会每年同布雷顿森林机构举行的会议，鼓励集体采取行动，支持千年发展目标和蒙特雷共识；

(d) 经济及社会理事会根据它的秘书处和联合国发展集团提出的意见，在发展合作方面，着眼于为联合国各基金、规划署和机构的理事机构提供指导；

(e) 经济及社会理事会应大力支持秘书长和联合国发展集团努力加强联合国实地工作的连贯性以及同布雷顿森林机构和双边捐助者的协调。

279. 我们认为，现在已经到了重新考虑为联合国机构、基金和规划署提供资金的方式和数目的时候了。最近探讨了这方面的新倡议，这些倡议值得国际社会特别注意。

实现政策统一

280. 虽然上述战略对于改进经济及社会理事会的职能至关重要，但我们也认识到，多边体制管理进程的历史演变限制了经社理事会影响国际贸易、金融和投资政策的能力。仍然需要有一个机构把各主要发达国家和发展中国家召集在一起，处理贸易、金融、环境、防治大规模流行疾病和经济及社会发展之间相互关联的重大问题。这一机构必须在国家领导人这一级别开展工作，才能发挥效用。

281. 虽然8国集团一年一度的国家或政府首脑级会议起到一些必要作用，进一步推动采取必要的政策和提高政策的统一性，但有一个更大的论坛，把各主要发达国家和发展中国家的领导人召集在一起，会有助益。向前迈进的一个步骤是把20国财政部长小组变成一个领导小组。出席该小组会议的国家占目前世界人口的80%和世界经济活动的90%，国际货币基金组织、世界银行、世贸组织和欧洲联盟也定期参加会议。我们建议让联合国秘书长和经济及社会理事会主席参加这些会议，以确保联合国的方案和行动得到有力的支持。

十八. 人权委员会

282. 联合国的一个中心使命是促进人权；《千年宣言》再次重申了这一使命。人权委员会的职责是在全世界促进对人权的尊重，促进人权领域的国际合作，针对某些国家侵犯人权行为采取行动，协助各国建立人权方面的能力。

283. 近年来，委员会的信誉降低，专业精神减退，因此削弱了它履行这些职责的能力。尚未明确承诺增进和保护人权的国家是不可能制订加强人权的标准的。我们感到关注的是，近年来各国谋求成为委员会的成员，不是为了增进人权，而是为了使本国免受批评，或是为了批评别国。如果人们认为委员会在处理人权问题时持有双重标准，那么它就无法享有信誉。

284. 因此，需要改革这一机构，让人权体制发挥效力，确保委员会更好地履行其任务和职能。我们支持秘书长和人权事务高级专员最近做出努力，把人权纳入联合国的所有工作，并支持在各国、尤其是刚刚摆脱冲突和对抗恐怖主义的国家，建立有力的国内人权机构。会员国应全力支持秘书长和高级专员的这些努力。

285. 从许多方面来看，与人权委员会有关的最棘手、最敏感问题是成员问题。近年来，推选哪些国家为委员会成员已成为国际上激烈争辩的焦点，对人权没有积极的影响，却对委员会工作产生了不利的影 响。关于成员标准的各种建议不可能改变这种情况，反而可能使问题进一步政治化。因而，**我们建议扩大人权委员会，让所有国家参加**。这样就会强调所有成员都依循《宪章》承诺促进人权，因而可能有助于重新集中注意实质性问题，而不去注意谁在辩论和表决这些问题。

286. 在委员会历史的前半期中，委员会是由那些在人权领域发挥重要作用并拥有从事人权工作的必要专业资格和经验的代表团团长组成的。后来这一惯例被取消了。我们认为，应恢复这一惯例；**并建议人权委员会所有成员国指派有经验的知名人权人士担任其代表团的团长**。

287. 此外，我们还建议**由一个咨询委员会或咨询小组来协助人权委员会的工作**。这一咨询委员会或小组将由大约 15 名个人身份的独立专家组成（例如每个区域 3 名），按自己的能力获得任命，任期三年，可连任一次。他们将由委员会根据秘书长和高级专员的共同提议任命。除了就涉及某些国家的具体问题提供咨询外，该委员会或小组还可以就某些主题任务的合理化问题提供咨询，并可以承担目前一些涉及研究、制订标准和定义的任务。

288. **我们建议，请高级专员编制世界人权状况年度报告**。报告可以作为同委员会进行全面讨论的依据。报告应根据从各条约机构开展的工作、各种特别机制和高级专员认为适当的其他信息来源收集到的资料，重点阐述所有国家维护各项人权的情况。

289. 安全理事会也应让高级专员积极参加它的审议工作，包括对和平行动任务规定的审议。我们还欣见安全理事会更加经常地邀请高级专员向它介绍某些国家的具体情况。我们认为这应成为一般规则，并认为**安全理事会和建设和平委员会应定期邀请高级专员向它们通报安全理事会决议中涉及人权的各项规定的执行情况，从而能够有效地重点监测这些规定。**

290. 在高级专员办事处的经费筹措方面，还有许多工作要做。《联合国宪章》规定，增进和保护人权是联合国的一个主要目标，而分配给办事处的经费只占经常预算的 2%，我们认为两者显然相互矛盾。人权能力建设工作的经费有限，也是需要解决的问题。会员国应认真审查办事处及其活动经费不足的问题。

291. 从长远来看，会员国应考虑把委员会提升为“人权理事会”，这就是说，它不再是经济及社会理事会的附属机构，而是与理事会和安全理事会同等并列的一个宪章机构，以此体现在《宪章》序言中，人权问题与安全 and 经济问题一样，同样得到了重视。

十九. 秘书处

292. 一个强有力的秘书长领导一个更专业化、组织更完善的秘书处，是 21 世纪有效集体安全体制的一个重要组成部分。

A. 加强对秘书长的协助

293. 1996 年常务副秘书长一职的设立有助于大大提高联合国经济、社会和发展领域的工作和围绕管理改革问题开展的工作的连贯性。鉴于 1990 年代期间秘书长在和平与安全领域的工作量大幅度增加，设立第二个常务副秘书长，来主管和平与安全事务，将确保秘书长在这方面的的工作也同样得到协助。**为了协助秘书长，应增设一个常务副秘书长，负责和平与安全事务。**

294. 由于已有一个常务副秘书长重点负责联合国的经济和社会发展工作，因此增设的常务副秘书长及其工作人员将协助秘书长系统监督联合国系统在和平与安全领域开展的工作，以期制订统一的政策和采取协调一致的行动。这一部门不应成为业务性机构，不会重复现有部门的职能，而是使这些职能合理化并提高效率。它将汇总各个部门和机构提供的资料，编写预警报告，制定备选战略，供秘书长做出决定。它应由大约 15 名能够进行战略分析、规划和协调工作的专业人员组成，还应该为秘书长提供新的专门知识以处理新出现的威胁，例如提供必要的科学咨询意见，以处理环境和生物安保问题。

B. 一个胜任其职的专业化秘书处

295. 执行会员国的决定和及时为它们提供分析和咨询的重任，不仅落在秘书长的肩上，而且落在整个秘书处的肩上。联合国要发挥有效作用，就需要有一个训

练有素而且已根据当前任务调整了自己的技能和经验的专业化秘书处。在过去 15 年中，预防冲突、维持和平、谈判和执行和平协定和建设和平的工作大幅度增加。然而，尽管自冷战结束以来，需求有所增加，但秘书处工作人员总数自 1990 年以来一直在减少，秘书处只有 6% 的工作人员负责处理包括调解、维和行动的安排与管理、为安全理事会提供支助、解除武装、支助选举和制裁在内的一系列问题。总部的许多人没有实地工作经验，或没有经过训练，现行规定无助于他们获得这种经验或训练。此外，用于应对本报告开列的许多新的或正在出现的威胁的专业知识甚少，或完全没有。

296. **应为秘书长提供必要的资源，让他能够适当开展工作，并授权秘书长采用他认为最佳的方式来管理他的工作人员和其他资源。为满足本报告所列各项需求，我们建议：**

(a) **会员国重新承诺遵守《联合国宪章》第一百条和第一百零一条。**

(b) **会员国审查大会与秘书处的关系，以期大大增加秘书长在管理工作方面的灵活性，但秘书长始终要对大会负责；**

(c) **1997 年和 2002 年秘书长有关人力资源改革的各项建议现在应立即付诸实施；**

(d) **应对人员进行一次性的审查和替换，具体做法包括提前退休，以确保秘书处有适当的人员来承担当前的任务，包括在调解和建设和平方面提供支助和完成主管和平与安全事务常务副秘书长办公室的任务。会员国应为人员的替换提供必要经费，作为一项成本效益高的长期投资。**

(e) **应立即为秘书长提供 60 个员额（不到秘书处总员额的 1%），以便建立本报告建议秘书处增加的所有能力。**

二十. 《联合国宪章》

297. 我们关于改革安全理事会的各项建议，都需要修改《联合国宪章》第二十三条。此外，我们还建议《宪章》作以下微小改动：

298. **第五十三条和第一百零七条（提到敌国的条款）已经过时，应予修改——**应适当起草，以免追溯既往，损害这些条款中的法律规定。《宪章》应体现当今的希望和宏愿，而非体现 1945 年的忧虑。

299. **第十三章（托管理事会）应予删除。**联合国托管理事会曾经发挥重大作用，帮助世界摆脱殖民主义时代，并指导多项成功的非殖民化工作。联合国应反对任何旨在恢复殖民主义心态和形式的企图。

300. **第四十七条（军事参谋团）应予删除，第二十六条、第四十五和四十六条提及该机构的字句也应删除。**五个常任理事国的总参谋长不宜再发挥在 1945 年时设想的作用。我们在上面第 258 段谈到安全理事会需要有更好的军事咨询。

301. 但是，我们认为，总的来说，《宪章》仍然是建立集体安全的一个适当法律和政策依据，使安全理事会能够及时有效地应对国际和平与安全面临的新老威胁。《宪章》还高瞻远瞩，确认国际和平与安全取决于经济和社会发展。

302. **全体会员国都应再次承诺信守和坚决履行《宪章》的宗旨和原则，除表明其政治意愿外，还应相应提供必要的资源。只有各国的领导人和国际上的领导人专心致志，才能在 21 世纪建立有效的集体安全，创建一个持续、安全的未来。**

附件一

建议概要

注：列在摘列的各项建议后括号内的数目，是报告正文中列有建议全文的有关段落的编码。

目录

| | 建议 | 页次 |
|---------------------------|--------|----|
| 第二部分 | | |
| 集体安全与预防方面的挑战 | | 75 |
| 贫穷、传染病和环境退化 | 1-11 | 75 |
| 国内和各国之间的冲突 | 12-20 | 76 |
| 核武器、放射性武器、化学和生物武器 | 21-37 | 76 |
| 恐怖主义 | 38-44 | 78 |
| 跨国有组织犯罪 | 45-49 | 79 |
| 制裁的作用 | 50-52 | 79 |
| 第三部分 | | |
| 集体安全与使用武力 | | 80 |
| 使用武力：细则和准则 | 53-57 | 80 |
| 实施和平和维持和平的能力 | 58-62 | 81 |
| 冲突后建设和平 | 63-65 | 81 |
| 保护平民 | 66-69 | 82 |
| 第四部分 | | |
| 为 21 世纪建立一个效率更高的联合国 | | 82 |
| 大会 | 70-72 | 82 |
| 安全理事会 | 73-81 | 82 |
| 建设和平委员会 | 82-85 | 84 |
| 区域组织 | 86 | 84 |
| 经济及社会理事会 | 87-89 | 85 |
| 人权委员会 | 90-94 | 85 |
| 秘书处 | 95-96 | 86 |
| 《联合国宪章》 | 97-101 | 86 |

第二部分

集体安全与预防方面的挑战

贫穷、传染病和环境退化

1. 所有国家都必须再次作出承诺，致力于消除贫穷、实现可持续经济增长和推动可持续发展等各项目标。(59)
2. 有许多国家目前尚未达到联合国关于国民生产总值（国产总值）的 0.7% 用于官方发展援助这一目标，这些国家应当订立一个达到这一目标的时间表。(60)
3. 世界贸易组织（世贸组织）成员应做最大努力，争取不迟于 2006 年完成多哈发展回合谈判。(62)
4. 提供贷款的政府和国际金融机构应当向重债务国提供更大的债务减免，重新安排时间更长的偿还期限，并改善全球市场准入。(63)
5. 国际社会为专门应付艾滋病毒/艾滋病而投入的资源由 1996 年的 2.5 亿美元增加到 2002 年的 28 亿美元，然而，要遏制这一大流行病，每年需要 100 多亿美元。(64)
6. 受影响国家的领导人应当动员资源，划拨资金，并发动民间社会和私营部门加入控制疾病的行列。(65)
7. 安全理事会应当同艾滋病规划署密切合作，主持召开第二次关于威胁国际和平与安全的艾滋病毒/艾滋病问题特别会议，探讨艾滋病毒/艾滋病未来对国家和社会的各种影响，发动对这一问题的研究，并确定关键步骤，以制定减轻这一威胁的长期战略。(67)
8. 国际捐助者应同国家当局和地方民间社会组织结成伙伴关系，在全球发起新的重大举措，以便在整个发展中世界重新建立起地方和全国公共保健系统。(68)
9. 世界卫生大会成员应当为世界卫生组织（卫生组织）全球疫情警报和反应网提供更多的资源，以增强其应对可能出现的疾病爆发的能力。(69)
10. 国家应当对进一步开发可再生能源给予奖励，并应开始逐步撤消对环境有害的各种补贴，特别是用于矿物燃料的使用和开发的补贴。(71)
11. 我们敦促会员国反思《京都议定书》所作承诺和实际效果之间的差距，重新着手解决全球变暖问题，并开始新的谈判，制定在《议定书》所涉期间之后减缓全球变暖的新的长期战略。(72)

国内和各国之间的冲突

12. 安全理事会应当随时准备行使《罗马规约》的授权，将案例提交国际刑事法院审理。(90)
13. 联合国应同国家当局、国际金融机构、民间社会组织和私营部门合作，为那些刚刚摆脱冲突或面临冲突危险的国家拟定管理自然资源的规范。(92)
14. 联合国应当借鉴区域组织的经验，发展各种框架，维护少数人权利，保护经民主选举产生的政府不被违宪推翻。(94)
15. 会员国应当加快并完成关于小武器和轻武器的标识和追查以及中间商交易和转让的具有法律约束力的协定的谈判。(96)
16. 全体会员国应当就联合国常规武器登记册的所有内容提交全面而精确的报告，应当请秘书长每年向大会和安全理事会报告上述报告情况的不足。(97)
17. 应当建立设施，对新的特别代表或可能担任特别代表的人以及联合国其他调解员进行培训和介绍情况。(101)
18. 政治事务部应当得到更多的资源，应当进行改组，以便提供更为一贯、更为专业的调解支助。(102)
19. 这项改组工作的细节应当留给秘书长处理，但应当考虑到联合国需要：
 - (a) 具备一个面向外地、专门从事调解的支助能力，由一个专业人员小组组成，这些人员应当具备相关的直接经验和专长，可以随时向联合国所有协调员提供支助；
 - (b) 具备解决和平谈判中经常出现的专题的能力，例如排定实施步骤的次序，设计监测安排，排定过渡安排的次序以及设计全国和解机制等；
 - (c) 增进国家调解员、区域组织和参与解决冲突的非政府组织之间的互动；
 - (d) 在和平进程中增强同民间社会的磋商，增强民间社会的参与，倾听他们的重要声音，特别是来自妇女的声音，因为在谈判期间妇女往往被忽视。(103)
20. 国家领导人和冲突各方应积极选用为预防目的部署维和人员的做法。(104)

核武器、放射性武器、化学和生物武器

21. 核武器国家必须采取若干步骤，重新开始裁军：
 - (a) 它们必须履行他们根据《不扩散核武器条约》第六条所作承诺，朝裁军迈进，并准备采取具体步骤履行这些承诺；
 - (b) 它们必须重申以往所作承诺，不对无核武器国家使用核武器。(120)

22. 美国和俄罗斯联邦、其他核武器国家以及非《不扩散核武器条约》缔约国，都应承诺采取切实可行的措施，减少意外发生核战争的危险，包括酌情逐步解除其战略核武器战备状态。(121)
23. 安全理事会应明确保证，一旦发生对非核武器国家进行核攻击或威胁进行此类攻击，安理会将采取集体行动予以应对。(122)
24. 为解决区域冲突而进行的谈判应当包括建立信任措施及裁军步骤。(123)
25. 非《不扩散核武器条约》缔约国应当保证致力于不扩散与裁军，并应表现其承诺，批准《全面禁止核试验条约》，支持就一项裂变材料禁产条约而进行的谈判，这两项条约均对核武器国家和非核武器国家开放。我们建议，中东和南亚的和平努力应当展开核裁军谈判，以期在这些地区建立类似为拉丁美洲和加勒比、非洲、南太平洋和东南亚建立的无核武器区。(124)
26. 所有化学武器国家都应当按照排定的时间表，在商定的 2012 年这一目标日期之前，加速销毁全部现有的化学武器储存。(125)
27. 《生物和毒素武器公约》缔约国应当就一项可信的核查议定书立即恢复谈判，并且应当邀请生物技术工业积极参与。(126)
28. 国际原子能机构（原子能机构）理事会应确认《示范附加议定书》是原子能机构保障监督的当今标准，安全理事会应当做好准备，一旦有严重关注，认为在不扩散和保障监督标准方面出现不遵守现象，即可采取行动。(129)
29. 应根据《原子能机构章程》第三和第九条的现有条款，立即着手和进行谈判，以早日达成一项安排，使原子能机构能够担任为民用核用户提供可裂变材料的担保人。(130)
30. 在就这一安排进行谈判的同时，各国在不放弃根据《不扩散核武器条约》而享有的建造浓缩或再处理设施的权利的情况下，对建设更多的此类设施自愿实行一项有时间限制的暂停，此项暂停承诺将会得到一项保证，由现有的供应商以市场价格提供可裂变材料。(131)
31. 应当鼓励所有国家加入自愿性质的防扩散安全倡议。(132)
32. 当一国发出退出《不扩散核武器条约》的通知时，应立即对该国遵守条约的情况进行核查，必要时由安全理事会授权核查。如果发现违约行为，原子能机构理事会应当决定撤回由原子能机构提供的所有援助。(134)
33. 为执行全球减少威胁倡议拟定的时间期限应当从 10 年减至五年。(135)
34. 《生物和毒素武器公约》缔约国还应谈判一项新的生物安全议定书，对危险生物制剂分类，并为此类制剂的出口订立具有约束力的国际标准。(137)

35. 裁军谈判会议应当立即开始谈判一项裂变材料禁产条约，规定在特定时间框架内结束用于武器和非武器目的的高浓缩铀的生产。(138)

36. 应当请原子能机构总干事和禁止化学武器组织每年两次向安理会提出报告，说明监督保障和核查进程的状况，并说明那些虽然并未实际构成对《不扩散核武器条约》和《化学武器公约》的违约行为但却引起他们严重关注的事例。(140)

37. 安全理事会应当同卫生组织总干事协商，制定在爆发可疑和大规模传染病时共同合作的必要程序。(144)

恐怖主义

38. 联合国在秘书长的领导下，应当促进一项打击恐怖主义的全面战略，其中包括：

(a) 劝阻，努力转化造成或推动恐怖主义的各种因素，方法包括促进社会和政治权利，法治和民主改革；努力结束占领并解决政治方面的严重不满；打击有组织犯罪；减少贫穷和失业；阻止国家崩溃；

(b) 反对极端主义和不容忍，方法包括进行教育，开展公众辩论；

(c) 拟定更好的文书，促进全球反恐合作，在一项法律框架内开展这些活动，而这项法律框架应当体现尊重公民自由和人权，所涉领域包括执法；在可能的情况下进行的情报交流；必要时的拒绝和查禁；以及金融控制等；

(d) 建设国家能力，防止恐怖主义招募和行动；

(e) 控制危险材料以及建立公共保健防卫。(148)

39. 尚未签署和批准所有 12 项国际反恐公约的会员国应当积极考虑签署和批准这些公约，应当采取经济合作与发展组织(经合组织)支持的洗钱问题金融行动特别工作组提出的关于恐怖主义筹资问题的八项特别建议，并采取工作队在其关于最佳做法的各项文件中提出的措施。(150)

40. 制裁基地组织和塔利班委员会应当建立一个程序，对那些声称被错误地放在或留在观察清单上的个人和机构案例进行审查。(152)

41. 安全理事会应在同受影响的国家进行磋商之后，扩大反恐怖主义执行局的权限，担任国家间提供军事、警务和边界管制援助以发展国内反恐能力的交流中心。(154)

42. 为协助会员国履行反恐义务，联合国应当在反恐怖主义执行局下设立一个能力建设信托基金。(155)

43. 安全理事会应设计一项事先确定的制裁方案，对付不遵守安理会各项反恐决议的国家。(156)

44. 大会应当迅速谈判订立一项关于恐怖主义的全面公约，列入包括以下各点的恐怖主义定义：

(a) 在序言部分确认，国家对平民使用武力问题应依照日内瓦四公约和其他文书解决，并确认如果此种行为具有足够规模，便构成相关人员实施的战争罪或反人类罪；

(b) 重申以往 12 项反恐公约所述行为均属恐怖主义行为，并应宣布根据国际法这些行为为犯罪行为；并重申武装冲突中的恐怖主义为日内瓦四公约和议定书所禁止；

(c) 提及 1999 年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》和安全理事会第 1566 (2004) 号决议所载定义；

(d) 将恐怖主义表述为“现有有关恐怖主义各方面的公约、日内瓦四公约和安全理事会第 1566 (2004) 号决议已经列明的各种行动，以及任何有意造成平民或非战斗员死亡或严重身体伤害的行动，如果此种行动的目的就其性质和背景而言，在于恐吓人口或强迫一国政府或一个国际组织实施或不实施任何行为”。(163-164)

跨国有组织犯罪

45. 那些尚未签署、批准 2000 年《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其三个议定书和 2003 年《联合国反腐败公约》并为之提供资源的会员国，应当签署、批准这些公约和议定书并为之提供资源，所有会员国都应当支持联合国毒品和犯罪问题办事处在这一领域的工作。(172)

46. 会员国应当建立一个中央权力机构，促进各国司法当局交换证据，促进检察机关相互提供法律援助，并促进引渡请求的实施。(173)

47. 有必要谈判一项洗钱问题全面国际公约，由大会核准，以解决银行守密和发展金融避风港问题。(174)

48. 会员国应当签署和批准《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》，《议定书》缔约国应当采取一切必要措施，切实加以执行。(175)

49. 联合国应当为法制援助建立强有力的能力建设机制。(177)

制裁的作用

50. 安全理事会必须确保制裁得到有效实施和强制执行：

(a) 当安全理事会实施一项制裁制度——包括武器禁运——时，应当作为常规设立监测机制，并且向这些机制提供必要的权威以及进行高质量、有深度的调查的能力。必须提供足够的预算以实施这些机制；

(b) 安全理事会各制裁委员会应当得到授权，不断改进指导和报告程序，以协助各国执行制裁，并改进程序，维持被列为制裁目标的个人和实体的精确清单；

(c) 秘书长应当任命一名高级官员，并为之配备足够的支助资源，以使秘书长能够向安全理事会提供分析，找出拟定制裁目标的最佳途径，并协调制裁的实施。这一官员还将协助有关遵守方面的工作；查明技术援助需求并协调此种援助；并就提高制裁效率所必需的任何调整提出建议；

(d) 捐助者应当将更多的资源用于加强会员国在法律、行政和警务以及边界管制等方面的能力，以实施制裁。这些能力建设措施应当包括在冲突地区改进禁止空中交通的情况；

(e) 对已经查明而且长期存在的违反行为，安全理事会应当对那些破坏制裁者实施二级制裁；

(f) 秘书长应当同安全理事会磋商，确保设立适当的审计机制，以对制裁管理实施监督。(180)

51. 各制裁委员会应当改进提供人道主义豁免的程序，并应定期评估制裁所造成的人道主义影响。安全理事会应当继续努力减轻制裁所带来的人道主义后果。(181)

52. 当制裁涉及到个人或实体清单时，各制裁委员会应当建立程序，审查那些声称被错误地列入或留在此种清单者的案例。(182)

第三部分 集体安全与使用武力

使用武力：细则和准则

53. 既不应该为扩大条款长期以来既定的范围（以便可以针对非紧迫威胁采取预防措施），也不应该为限制条款的适用（以便只允许将其适用于实际发动的进攻），而修改或重新解释《联合国宪章》第五十一条。(192)

54. 《联合国宪章》第七章充分授权安全理事会处理各国关注的各种安全威胁。当务之急不是取代作为授权机构的安全理事会，而是要使安理会比现在更有效。(198)

55. 小组赞同新的规范，即如果发生灭绝种族和其他大规模杀戮，国际社会集体负有提供保护的责任，由安全理事会在万不得已情况下批准进行军事干预，以防止主权国家政府没有力量或不愿意防止的族裔清洗或严重违反国际人道主义法行为。(203)

56. 安全理事会在考虑是否批准或同意使用武力时，不管它可能会考虑的其他因素为何，至少必须考虑以下五个正当性的基本标准：

(a) **威胁的严重性**。扬言要对国家或人类安全造成的伤害，是否足够明确和严重，按照初步证据应当使用武力？如果是国内的威胁，这种威胁是否涉及灭绝种族和其他大规模杀戮、族裔清洗或严重侵犯国际人道主义法行为，是否实际存在或恐怕很快会发生？

(b) **正当的目的**。是否明确无误地表明，不管有无其他目的或动机，拟议的军事行动的主要目的是制止或避免有关威胁？

(c) **万不得已的办法**。是否已经探讨通过非军事途径消除有关威胁的各种办法，并且有正当的理由认为其他措施不会取得成功？

(d) **相称的手段**。拟议的军事行动的范围、时间和强烈程度是不是应对有关威胁起码需要的？

(e) **权衡后果**。是否有相当的把握认为军事行动可成功消除有关威胁，而且行动的后果不会比不采取行动的后果更坏？（207）

57. 应把这些授权使用武力的准则列入安全理事会和大会的宣告性决议。（208）

实施和平和维持和平的能力

58. 发达国家应进一步改造现有的部队能力，使之适合担任和平行动的特遣队。（216）

59. 会员国应在联合国维持和平行动小组开展的重要工作的基础上（见 A/55/305-S/2000/809），大力支持联合国秘书处维持和平行动部努力改进战略物资储存、备用安排、信托基金和其他机制的使用情况，以便遵守有效部署所需的更严格的时限。（218）

60. 有先进军事能力的国家应组建可用于增援联合国特派团的以营为单位、自给自足并随时待命出发的部队，其建制可上至旅级，并将其交给联合国使用（219）

61. 秘书长应建议，安全理事会也应批准，配置足以威慑和击退怀有敌意派别的兵力。（222）

62. 联合国应该有一小队高级警官和管理人员（50-100 人），他们可以进行行动评估，着手组建维和行动的警察部门。大会应批准建立这一编制。（223）

冲突后建设和平

63. 应授权和指示特别代表与有关各方合作建立强有力的捐助者协调机制，并为其提供资源来有效履行协调职能，其中包括确保联合国评估工作和活动的安排符合各国政府的优先事项。（226）

64. 安全理事会应授权，大会也应批准，从摊派预算中提供资金，用于解除武装和复员方案。(227)

65. 应建立一个数额至少为 2.5 亿美元的建设和平常设基金，用于支付新成立政府的经常性开支，并为重新安置和重新融入社会方面的重要机构方案提供经费。(228)

保护平民

66. 所有作战人员都必须遵守《日内瓦四公约》的条款。所有会员国都应签署、批准和执行有关保护平民的各项条约，例如《灭绝种族罪公约》、《日内瓦四公约》、《国际刑事法院罗马规约》和各项难民公约。(233)

67. 安全理事会应全面执行关于武装冲突中保护平民的第 1265 (1999) 号决议。(237)

68. 安全理事会、联合国各机构和会员国应全面执行关于妇女、和平与安全的第 1325 (2000) 号决议。(238)

69. 会员国应支持拟设立的安管理局，为其提供全部经费，并优先协助秘书长在 2005 年建立一个新的工作人员安保系统。(239)

第四部分

为 21 世纪建立一个效率更高的联合国

大会

70. 会员国应利用 2005 年千年审查首脑会议提供的机会，就范围更广更加有效的集体安全达成新的共识。(240)

71. 会员国应再次作出努力，使大会能够履行它作为联合国主要审议机构的职能。因此需要更好地拟订并缩短议程；议程应体现国际社会目前面临的各种挑战。缩小委员会的规模，更严格地规定重点事项，能有助于精简和改进提交给整个大会的决议。(242)

72. 根据联合国与民间社会关系知名人士小组报告（见 A/58/817）中的建议，大会应建立一个更好的机制，以便有计划地同民间社会组织建立密切关系。(243)

安全理事会

73. 安全理事会的改革应依循以下原则：

(a) 改革应遵循《联合国宪章》第二十三条，让那些在财务、军事和外交方面——具体而言，在联合国分摊预算的缴款、参加已获授权和平行动、赞助联合

国在安全和发展领域开展的自愿活动和支持联合国的目标和任务规定的外交活动等方面——对联合国贡献最大的国家，更多地参与决策。对发达国家来说，实现把国内生产总值的 0.7% 用于官方发展援助的商定目标或在这方面取得重大进展，应是这种贡献的一个重要标准；

(b) 改革应让更能代表广大会员国、特别是代表发展中国家的国家，参加决策进程；

(c) 改革不应损害安全理事会的效力；

(d) 改革应加强安理会的民主性和责任性。(249)

74. 现在必须按照这些标准，就扩大安理会一事，作出决定。现在提出了两个明确方案供选择，作为方案 A 和方案 B 列在下面，这两个方案应有助于澄清，或许结束，一场在过去 12 年中毫无进展的辩论。(250)

75. 方案 A 和方案 B 都按四个主要区域分配席位，我们把这些区域称为“非洲”、“亚洲及太平洋”、“欧洲”和“美洲”。我们认为这些名称有助于对安全理事会的组成问题作出判断并根据判断行事，但未提出改变各区域集团目前的组成以用于一般选举目的和联合国其他目的的建议。小组的一些成员，尤其是我们拉丁美洲的同仁，表示宁愿按现有的区域集团分配席位。(251)

76. 方案 A 增加六个没有否决权的常任理事国席位和三个任期两年的非常任理事国席位，按主要区域分配。方案 B 不增加常任理事国席位，但新增八个任期四年并可连任的理事国席位，并新增一个任期两年（不可连任）的非常任理事国席位，按主要区域分配。(252-253)

77. 在这两个方案中，考虑到《联合国宪章》第二十三条，一个鼓励会员国为国际和平与安全作出更大贡献的方法是，大会在顾及区域协商惯例的情况下，通过优先考虑让以下国家获取常任理事国席位或较长任期理事国席位，来选举安全理事会成员：本区域财务缴款最多的三个国家，或本区域自愿捐款数额最多的三个国家，或本区域为联合国维持和平行动派遣部队最多的三个国家。(254)

78. 应在 2020 年审查安全理事会的组成，包括就此从安理会在采取集体行动防止和消除对国际和平与安全的新老威胁方面的效力的角度，审查安理会常任理事国和非常任理事国作出（上文第 249 段所述）的贡献。(255)

79. 小组建议，任何改革提案都不应扩大否决权。(256)

80. 应采用一个“意向性表决”制度，安全理事会成员可以据此要求公开表明对拟议行动的立场。(257)

81. 安理会的议事规则应列入提高透明度和加强问责制的程序，并使之制度化。(258)

建设和平委员会

82. 安全理事会应根据《联合国宪章》第二十九条，在同经济及社会理事会协商后，成立一个建设和平委员会。(263)

83. 建设和平委员会的核心职能应是：确定哪些国家正处于困境，哪些国家有可能陷入暴力冲突；协同有关国家政府预先安排援助，以防止情况的进一步发展；协助制订从冲突过渡到冲突后建设和平的计划；尤其是推动和维持国际社会为冲突后建设和平做出的努力，不管这一阶段可能需要多长时间。(264)

84. 虽然建设和平委员会的确切组成、程序以及应对谁负责尚待确定，但应考虑到以下各项准则：

(a) 建设和平委员会的规模应比较小；

(b) 它应以不同的形式和规模召开会议，既审议一般性政策问题，也审议各个国家的战略；

(c) 委员会主席的任期至少一年或更长，由安全理事会批准的一名成员来担任；

(d) 除了有安全理事会的代表外，它还应有经济及社会理事会的代表；

(e) 应邀请审议所涉国家派代表出席它的会议；

(f) 国际货币基金组织总裁，世界银行行长，并酌情包括各区域开发银行行长，均应派高级官员为代表，出席委员会的会议；

(g) 应邀请各主要捐助国，并酌情邀请主要部队派遣国派代表，参加委员会的审议工作；

(h) 如果区域和次区域组织在有关国家积极开展活动，应邀请它们的代表参加委员会的审议工作。(265)

85. 应在秘书处设立一个建设和平支助办公室，为建设和平委员会提供适当的秘书处服务，确保秘书长能够把全系统的建设和平政策和战略汇总起来，拟订最佳做法，为外地行动提供统一支助。(266)

区域组织

86. 关于区域组织：

(a) 区域和平行动，在任何情况下，都应先征得安全理事会的批准；

(b) 应扩大并可在一项协定中正式规定联合国与区域组织之间的磋商与合作，可包括各组织的主管举行会议，更经常地交流信息和早期预警，联合培训文职和军事人员，在和平行动中开展人员交流等事项；

(c) 就非洲区域和次区域能力而言，捐助国应在非洲联盟的战略纲要范围内，承诺在十年中不断为能力建设提供支助；

(d) 拥有防止冲突或维持和平能力的区域组织应把这种能力置于联合国待命安排制度的框架内；

(e) 会员国应同意让联合国根据需要，利用联合国拥有的资源，为区域行动提供装备方面的支助；

(f) 应修改联合国维持和平预算的有关规定，使联合国可以视具体情况，用摊派的缴款为安全理事会批准的区域行动提供经费。(272)

经济及社会理事会

87. 目前人们正围绕我们所面临的许多威胁的起因和相互关系，展开激烈辩论，经济及社会理事会应在规范和分析方面起主导作用。为此，经济及社会理事会应设立一个安全威胁所涉社会和经济问题委员会。(276)

88. 经济及社会理事会应为各国提供一个场所，让它们以公开和透明的方式来检查它们实现重要发展目标的决心。(277)

89. 经济及社会理事会应成为一个发展机构的最高层人士定期聚集的场所，实际上把自己变成一个“发展合作论坛”。为此：

(a) 应在经济及社会理事会议程内采用新的做法，改变目前侧重行政问题和方案协调工作的情况，围绕《千年宣言》载列的主要主题制定一个重点更加突出的议程；

(b) 应设立一个成员来自各区域集团的小型执行委员会，为经济及社会理事会的工作和它与各主要机关、机构和规划署之间的相互作用，提供方向和指导；

(c) 应利用经济及社会理事会每年同布雷顿森林机构举行的会议，鼓励集体采取行动，支持千年发展目标和蒙特雷共识；

(d) 经济及社会理事会根据它的秘书处和联合国发展集团提出的意见，在发展合作方面，着眼于为联合国各基金、规划署和机构的理事机构提供指导；

(e) 经济及社会理事会应大力支持秘书长和联合国发展集团努力加强联合国实地工作的连贯性以及同布雷顿森林机构和双边捐助者的协调。(278)

人权委员会

90. 应该让所有国家参加人权委员会。(285)

91. 人权委员会所有成员国都应指派有经验的知名人权人士担任其代表团的团长。(286)

92. 应由一个咨询委员会或咨询小组来协助人权委员会的工作。(287)

93. 应请高级专员编制世界人权状况年度报告。(288)

94. 安全理事会和建设和平委员会应定期邀请高级专员向它们通报安全理事会决议中涉及人权的各项规定的执行情况，从而能够有效地重点监测这些规定。(289)

秘书处

95. 为了协助秘书长，应增设一个常务副秘书长，负责和平与安全问题。(293)

96. 应为秘书长提供必要的资源，让他能够适当开展工作，并授权秘书长采用他认为最佳的方式来管理他的工作人员和其他资源。为满足本报告所列各项需求，小组建议：

(a) 会员国重新承诺遵守《联合国宪章》第一百条和第一百零一条。

(b) 会员国审查大会与秘书处的关系，以期大大增加秘书长在管理工作方面人员的灵活性，但秘书长始终要对大会负责；

(c) 1997 年和 2002 年秘书长有关人力资源改革的各项建议现在应立即付诸实施；

(d) 应对人员进行一次性的审查和替换，具体做法包括提前退休，以确保秘书处有适当的人员来承担当前的任务，包括为调解和建设和平提供支助和完成主管和平与安全问题常务副秘书长办公室的任务。会员国应为人员的替换提供必要经费，作为一项成本效益高的长期投资。

(e) 应立即为秘书长提供 60 个员额（不到秘书处总员额的 1%），以便建立本报告建议秘书处增加的所有能力。(296)

《联合国宪章》

97. 关于改革安全理事会的各项建议，都需要修改《联合国宪章》第二十三条。此外，小组还建议《宪章》作以下微小改动：

98. 第五十三条和第一百零七条（提到敌国的条款）已经过时，应予修改。(298)

99. 第十三章（托管理事会）应予删除。(299)

100. 第四十七条（军事参谋团）应予删除，第二十六条、第四十五和四十六条提及该机构的字句也应删除。(300)

101. 全体会员国都应再次承诺信守和坚决履行《宪章》的宗旨和原则，除表明其政治意愿外，还应相应提供必要的资源。只有各国的领导人和国际上的领导人专心致志，才能在 21 世纪建立有效的集体安全，创建一个持续、安全的未来。(302)

附件二

小组成员和职权范围

成员

| | |
|-------------------------|-----------------------------------|
| 阿南·班雅拉春(泰国)(主席) | 泰国前总理 |
| 罗贝尔·巴丹泰(法国) | 法国参议院议员和法国前司法部长 |
| 若昂·克莱门特·巴埃纳·苏亚雷斯(巴西) | 巴西前外交部长和前美洲国家组织秘书长 |
| 格罗·哈莱姆·布伦特兰(挪威) | 挪威前总理和前世界卫生组织总干事 |
| 玛丽·奇内里-赫斯(加纳) | 加纳国家发展规划委员会副主席和前世界劳工组织副总干事 |
| 加雷思·埃文斯(澳大利亚) | 国际危机组织主席和澳大利亚前外交部长 |
| 戴维·汉内(大不列颠及北爱尔兰联合王国) | 前联合王国常驻联合国代表和前联合王国驻塞浦路斯特使 |
| 恩里克·伊格莱西亚斯(乌拉圭) | 美洲开发银行行长和乌拉圭前外交部长 |
| 阿姆鲁·穆萨(埃及) | 阿拉伯国家联盟秘书长 |
| 萨蒂什·南比亚尔(印度) | 前印度陆军中将与联保部队指挥官 |
| 绪方贞子(日本) | 日本国际协力机构主席和前联合国难民事务高级专员 |
| 叶夫根尼·普里马科夫(俄罗斯联邦) | 俄罗斯联邦前总理 |
| 钱其琛(中国) | 中国前副总理和外交部长 |
| 纳菲丝·萨迪克(巴基斯坦) | 联合国秘书长亚洲艾滋病毒/艾滋病问题特使和前联合国人口基金执行主任 |
| 萨利姆·艾哈迈德·萨利姆(坦桑尼亚联合共和国) | 坦桑尼亚前外交部长和前非洲统一组织秘书长 |
| 布伦特·斯考克罗夫特(美利坚合众国) | 美国前空军中将与美国国家安全顾问 |

职权范围

1. 在过去一年中，集体安全的根基受到震撼，对人类集体作出反应以解决共同的问题和挑战的信心也发生了动摇。在我们目前和今后可能面临的挑战的性质和范围这一问题上，有关重大意见分歧也显现出来。
2. 威胁、挑战与变革高级别小组的目标是，通过深入分析和平与安全今后面临的威胁，评估集体行动可以作出的贡献，和全面评价现有的办法、文书和机制，包括评价联合国各主要机构，提出明确和实际可行的措施，以确保采取有效的集体行动。
3. 并没有要求小组制定有关具体问题的政策，也没有要求它制定有关联合国在具体地区的作用的政策。但请小组对今后的挑战进行一次新的评估，并请它表明，如果要通过集体行动来有效地应对这些挑战，将需要进行哪些改革。
4. 具体而言，小组将：
 - (a) 审查目前的全球性威胁，分析国际和平与安全今后面临的威胁。虽然对每个国家所面临的特定威胁的相对重要性仍会有不同的看法，但重要的是，要在全球一级找到适当的平衡。此外，了解不同威胁之间的联系也很重要；
 - (b) 明确确定集体行动可对消除这些威胁作出的贡献；
 - (c) 提出采取有效集体行动需要进行哪些改革，包括但不限于对联合国的主要机构进行一次审查。
5. 小组的工作范围为广义的和平与安全领域。这就是说，它的分析和建议的范围延伸到其他问题和体制，包括经济和社会问题和体制，只要它们与和平与安全今后面临的威胁直接有关。

附件三

小组秘书处

斯蒂芬·斯特德曼 (研究主任)

洛兰·里卡德-马丁 (小组秘书)

Bruce Jones (副研究主任)

Muhammad Zeeshan Amin

Tarun Chhabra

Sebastian Graf von Einsiedel

Angela Irving

Graham Maitland

Angelica Malic

Thant Myint-U

Maria Zaroui

附件四

小组会、区域磋商和专题研讨会

A. 小组会议

| 时间 | 地点 |
|-----------------|------------|
| 2003年12月5至7日 | 美利坚合众国普林斯顿 |
| 2004年2月13至15日 | 瑞士朝圣山 |
| 2004年4月30日至5月2日 | 亚的斯亚贝巴 |
| 2004年7月16至18日 | 奥地利巴登 |
| 2004年9月24至26日 | 美利坚合众国塔里敦 |
| 2004年11月3至5日 | 美利坚合众国纽约 |

B. 区域磋商和专题研讨会

| 日期(2004年) | 会议/主题 | 地点 | 主办者 |
|-----------|------------------------|-----------|----------------|
| 1月13和14日 | “秘书长高级别小组：尽量增加取得成功的机会” | 美利坚合众国哈里曼 | 斯坦利基金会 |
| 1月29日 | 向非政府组织介绍联合国改革举措和高级别小组 | 纽约 | 联合国秘书处新闻部 |
| 2月16日 | 高级别小组同欧洲委员会会议举行会议 | 巴黎 | 欧洲委员会会议 |
| 2月23至25日 | “应对现今安全威胁，联合国起什么作用？” | 联合王国西苏塞克斯 | 威尔顿会议中心 |
| 2月27日 | “安全理事会的改革” | 美利坚合众国纽黑文 | 耶鲁全球化问题研究中心 |
| 3月1日 | “核扩散” | 美利坚合众国斯坦福 | 斯坦福大学国际安全与合作中心 |
| 3月1和2日 | “武力的使用” | 哈里曼 | 斯坦利基金会和联合国基金会 |
| 3月2和3日 | “干预人道主义危机” | 哈里曼 | 斯坦利基金会和联合国基金会 |

| 日期(2004年) | 会议/主题 | 地点 | 主办者 |
|--------------------|------------------------------|------------|-------------------------------|
| 3月4日 | “恐怖主义与非国家行为者” | 纽约 | 斯坦利基金会、联合国基金会和拉尔夫扬·本奇国际问题研究所 |
| 3月5日 | “大规模毁灭性武器管制制度的未来” | 纽约 | 瑞士政府和国际和平学院 |
| 3月7日和8日 | 区域磋商 | 里约热内卢 | Viva Rio 组织和纽约大学国际合作中心 |
| 3月12至14日 26和27日 | 常驻代表和小组成员讨论高级别小组工作的务虚会 | 美利坚合众国曼哈赛特 | 澳大利亚、墨西哥、荷兰、新加坡和南非政府和国际和平学院 |
| 3月18至20日 | 区域磋商 | 奥斯陆 | 挪威国际事务研究所和纽约大学国际合作中心 |
| 3月28至30日 | 关于联合国宪章第五十一条与国际安全今后面临的威胁的研讨会 | 日内瓦 | 瑞士政府 |
| 3月29和30日 | “小武器和轻武器” | 哈里曼 | 斯坦利基金会和联合国基金会 |
| 4月2至4日 | 亚洲关于威胁、挑战与变革的高级别讨论会 | 中国杭州 | 中国政府 |
| 4月5日 | “核军备控制与核扩散” | 美利坚合众国剑桥 | 哈佛大学贝尔福科学与国际事务中心、核威胁倡议和联合国基金会 |
| 4月8日 | 同人道主义和人权非政府组织建立联系 | 纽约 | 埃伯特基金会和联合国基金会 |
| 4月16和17日 | 治理与主权 | 斯坦福 | 斯坦福国际问题研究所 |
| 4月19日 | “生物安保” | 华盛顿特区 | 美国国家科学院、核威胁倡议和联合国基金会 |
| 4月21至24日 | “亚洲安全问题对话：911事件后概念、威胁和信心的转变” | 新加坡 | 新加坡国际事务研究所和纽约大学国际合作中心 |

| 日期(2004年) | 会议/主题 | 地点 | 主办者 |
|-----------|-------------------------|--------------------|---|
| 4月25至27日 | 亚太经社会第六十届会议关于高级别小组工作的会议 | 中国上海 | 亚洲及太平洋经济社会委员会 |
| 4月27至29日 | 区域磋商 | 亚的斯亚贝巴 | 非洲集团论坛和纽约大学国际合作中心 |
| 4月30日 | 同非洲联盟委员会举行的高级别会议 | 亚的斯亚贝巴 | 高级别小组秘书处和非洲联盟主席团 |
| 5月2日 | 会见非洲民间社会组织 | 亚的斯亚贝巴 | 高级别小组秘书处 |
| 5月6日 | 同民间社会和经济及社会发展非政府组织建立联系 | 纽约 | 埃伯特基金会和联合国基金会 |
| 5月10和11日 | “发展、贫穷和安全” | 美利坚合众国沃伦顿 | 斯坦利基金会和联合国基金会 |
| 5月13和14日 | 关于安全理事会改革的会议 | 华盛顿特区 | 霍普金斯大学大西洋彼岸关系研究所 |
| 5月17至19日 | “治理、民主和市场自由” | 墨西哥城 | 墨西哥技术自治研究所、埃伯特基金会和联合国基金会 |
| 5月21至23日 | “联合国、区域组织和非洲今后的安全威胁” | 南非开普敦 | 解决冲突中心、埃伯特基金会和联合国基金会 |
| 5月24和25日 | “新威胁，新应对措施” | 华沙 | 波兰政府 |
| 5月27至29日 | “联合国与新威胁：重新思考安全问题” | 罗马 | 国际事务研究所、意大利阿斯本研究所、意大利非洲和东方研究所、联合国基金会和联合国区域间犯罪和司法研究所 |
| 6月2日 | “环境与安全” | 华盛顿特区 | 威尔逊国际学者中心和联合国基金会 |
| 6月8和9日 | “加强联合国管理危机的能力” | 哥本哈根 | 丹麦政府 |
| 6月11至16日 | 第三十九届关于联合国为下一个十年作准备的会议 | 美利坚合众国 Prouts Neck | 斯坦利基金会 |

| 日期(2004年) | 会议/主题 | 地点 | 主办者 |
|-----------|--------------------------|--------|--|
| 6月17日和18日 | “贫穷与安全：综合性办法” | 伦敦 | 伦敦政治经济学院、联合国国际开发部和联合国基金会 |
| 6月28日和29日 | “最底层数十亿人的安全” | 联合王国牛津 | 牛津大学和斯坦福国际问题研究所 |
| 7月1日至3日 | “联合国与新威胁：重新思考安全问题” | 新德里 | 和平与冲突问题研究所和联合国基金会 |
| 7月6日和7日 | “威胁、挑战与变革：内部暴力” | 日本京都 | 日本政府 |
| 9月11日和12日 | “威胁、挑战与变革：在地中海和海湾地区建立安全” | 开罗 | 埃及外交委员会、阿布拉姆政治战略研究中心、联合国基金会、埃伯特基金会、国际事务研究所 |