

## 第二部分

### 调查争端和实况调查

#### 说 明

第三十四条规定，争端之和平解决得调查任何争端或可能引起国际磨擦或惹起争端之任何情势，以断定该项争端或情势之继续存在是否足以危及国际和平与安全之维持。但第三十四条并不排除其他机构履行调查职能，也没有限制安理会的一般权限，即为了解任何争端或局势的有关事实而派遣实况调查团。

在审查期间，安理会开展和着手进行若干次实况调查活动，这些活动可能被认为属于第三十四条的范围或与其规定相关。如安理会一度派遣一个由安理会成员组成的代表团前往雅加达和帝力，其具体任务是与印度尼西亚政府商讨具体步骤，以便和平执行1999年5月5日就东帝汶问题达成的协议。<sup>27</sup>安理会代表团没有明确承担具体的调查任务，但除其他外，的确有意对当地各自的局势建立印象。该代表团的进一步详情见案例1。在安理会审议题为“安全理事会在预防武装冲突方面的作用”的议程项目期间，在有关预防冲突的机制方面也提及该安全理事会代表团，见案例2。

在审议期间，安全理事会通过几项决定，其中明确请求秘书长启动或执行实况调查职能。安理会1998年8月28日第1193(1998)号决议请秘书长继续调查据称在阿富汗境内大规模杀害战俘和平民以及出于族裔原因强迫大批人口迁移和其他形式的大规模迫害情事。<sup>28</sup>有关卢旺达的局势，安全理事会1998年4月9日第1161(1998)号决议请秘书长恢复国际调查委员会，以收集资料并调查有关违反安全理事会第918(1994)号、第997(1995)号和第1011(1995)号决议，向中部非洲大湖区前卢旺达政府部队和民兵出售、供应和运送军火和有关物资的报告。<sup>29</sup>

又如有关布隆迪局势，1996年7月25日秘书长给安全理事会主席的信<sup>30</sup>提到第1012(1995)号决议。安理会在决议中请他就刺杀布隆迪总统及随后发生的屠杀设立一个国际调查委员会。在这方面，他附上了调查委员会的一份最后报告。在报告中，调查委员会的结论指出，根据手头的证据，无法查明应被绳之以法的罪犯。1996年9月24日主席给秘书长的回信<sup>31</sup>中指出，安理会注意到调查委员会成员所提各项建议，并注意到其作出的结论，即在布隆迪目前的条件下无法落实其提出的各项建议。

在其他情况下，安全理事会通过信件、决议和主席声明，欢迎、支持、鼓励或满意地注意到秘书长派遣调查团前往冲突地区。如在题为“关于喀麦隆共和国与尼日利亚联邦共和国间关系的来文”的议程项目方面，在1996年2月29日给喀麦隆共和国总统和尼日利亚联邦共和国国家元首兼武装部队总司令的信<sup>32</sup>中，安全理事会的成员欢迎秘书长向各方提出他会向巴卡西半岛派遣一个实况调查团的建议，并请秘书长同非洲统一组织秘书长协商，继续密切监测这个问题并向安理会报告实况调查团调查结果和任何其他重大情况。

有关阿富汗局势，安理会1997年12月16日发表主席声明，<sup>33</sup>深为关切地注意到有关阿富汗境内大批战俘和平民遭到杀害的报道，并支持秘书长要继续彻底调查这些报道的意图。随后安理会分别于1998年4月6日<sup>34</sup>和1998年7月14日<sup>35</sup>发表两份主席声明，表示支持秘书长对在阿富汗境内声称有大批战俘和平民遭到杀害进行调查，调查结果提交给大会和安全理事会。安全理事会1998年12月8日第1214(1998)号决议明确鼓励秘书长继续努力派一特派团前往阿富汗，调查关于该国严重违反国际人道主义法的大

<sup>27</sup> S/1999/972。

<sup>28</sup> 第1193(1998)号决议，第13段。

<sup>29</sup> 第1161(1998)号决议，第1段。

<sup>30</sup> S/1996/682。

<sup>31</sup> S/1996/780。

<sup>32</sup> S/1996/150。

<sup>33</sup> S/PRST/1997/55。

<sup>34</sup> S/PRST/1998/9。

<sup>35</sup> S/PRST/1998/22。

量报告，尤其是大规模杀害战俘和平民，埋入万人坑，摧毁宗教场所等情况。<sup>36</sup>

在对喀土穆北部的希法制药厂进行打击之后，各会员国和区域组织一度请安全理事会进行调查或派一实况调查团前往苏丹。<sup>37</sup>这些调查请求并没有促使设立或派遣一个调查机构或实况调查团，安全理事会既没有通过一项决定提及该问题，也没有开会讨论这个问题。

<sup>36</sup> 第1214(1998)号决议，第6段。

<sup>37</sup> 在对喀土穆北部的希法制药厂进行打击之后，1998年8月21日苏丹代表致信安全理事会主席，要求安理会派遣一个技术调查团，以确定美国指控的事实，并采取一切必要步骤，确保不会再次发生此类事件，维护其国家安全与和平(S/1998/786)。伊斯兰国家集团主席、卡塔尔代表随后于1998年8月21日致信安全理事会主席，信中认可这一要求，并吁请安全理事会向苏丹派遣一个调查团(S/1998/790)。1998年8月21日科威特代表以阿拉伯国家集团主席的身份致信安全理事会主席，信中表示该集团已决定支持苏丹的要求，即安全理事会审议美国袭击喀土穆制药厂的问题(S/1998/791)。1998年8月22日苏丹代表给安理会主席的信再次要求安理会派遣一个实况调查和核查小组前往苏丹(S/1998/792)。1998年8月24日科威特代表以阿拉伯国家集团主席的身份并以阿拉伯国家联盟成员国的名义致信安全理事会主席，信中重申其有关安理会派遣一个调查团的要求，“以确定喀土穆希法制药厂产品的性质，并确认该厂不生产化学武器”(S/1998/800)。1998年8月25日非洲集团主席、纳米比亚代表致信安全理事会主席，信中要求安理会向苏丹派遣一个实况调查团，以确定有关该制药厂活动的事实(S/1998/802)。哥伦比亚代表以不结盟国家运动协调局主席的身份随后于1998年8月25日致信安全理事会主席，信中再次呼吁安理会审议这一局势，并向苏丹派遣一个实况调查团(S/1998/804)。1998年9月22日苏丹代表致信安全理事会主席，转递非洲统一组织主席1998年9月21日就苏丹问题发表的声明，其中后者指出，非洲支持苏丹要求安理会向苏丹派遣一个实况调查团(S/1998/886)。在1998年9月24日举行的第3931次会议上，安理会审议了题为“非洲局势”的议程项目。在本次会议上，布基纳法索代表以非统组织主席的身份发言，他提到轰炸苏丹制药厂事件，并重申不结盟运动和阿拉伯联盟成员国、非洲统一组织支持应苏丹的要求派遣一个国际调查委员会，以全面澄清此事(S/PV.3931，第4页)。1998年11月25日也门代表以阿拉伯国家集团主席的身份并以阿拉伯国家联盟成员国的名义致信安全理事会主席，递交阿拉伯集团拟订的一份决议草案。案文要求秘书长派遣一个实况调查团前往苏丹，“以核实关于该工厂的各项事实，包括它的生产情况和所有权”(S/1998/1120)。

以下案例研究说明安全理事会派团访问东帝汶和印度尼西亚所涉及的决策过程详细情况(案例1)；以及“安全理事会在预防武装冲突方面的作用”(案例2)。

## 案 例 1

### 东帝汶局势<sup>38</sup>

有关东帝汶局势，安全理事会1999年5月7日第1236(1999)号决议欢迎印度尼西亚与葡萄牙间于1999年5月5日就东帝汶问题缔结协定。<sup>39</sup>安理会还欢迎秘书长打算在实际可行范围内尽快在东帝汶派驻联合国人员，以期协助执行这些协定。<sup>40</sup>

在1999年9月3日举行的第4041次会议上，安理会审议了东帝汶局势。在辩论期间，秘书长发表讲话，宣布1999年8月30日进行全民协商的结果。在履行5月5日协定交付给他的任务方面，秘书长宣布投票结果是：94 388票(21.5%)赞成特别自治提案，344 580票(即78.5%)反对该提案。根据该结果，东帝汶人民拒绝拟议的特别自治，并表示希望开始朝向独立的过渡进程。<sup>41</sup>

安理会1999年9月3日发表主席声明，<sup>42</sup>欢迎于1999年8月30日成功举行的东帝汶人全民协商以及1999年9月3日秘书长给安理会主席的信，<sup>43</sup>其中宣布投票结果。在同一份声明中，安全理事会认识到，假如没有印度尼西亚政府的及时倡议以及葡萄牙政府的建设性态度，就不可能达成导致举行东帝汶人全民协商的1999年5月5日《协定》。此外它赞扬印度尼西亚和葡萄牙两国政府在秘书长的斡旋下持续开展努力，寻找东帝汶问题的公正、全面和国际上可以接受的解决办法，并表示感谢印度尼西亚政府在该进程中与联合国合作。

<sup>38</sup> 从1999年9月3日举行的第4041次会议起，议程项目“帝汶局势”改为“东帝汶局势”。

<sup>39</sup> 根据印度尼西亚共和国与葡萄牙共和国间于1999年5月5日就东帝汶问题签署的协定，在投票后时期，联合国将在东帝汶执行协商的任何结果方面发挥实质性的作用(A/53/951-S/1999/513，附件一)。

<sup>40</sup> 第1236(1999)号决议，第1和第3段。

<sup>41</sup> S/PV.4041，第2-3页。

<sup>42</sup> S/PRST/1999/27。

<sup>43</sup> S/1999/944。

1999年9月5日安理会主席致信秘书长，向其通报安理会已同意派遣一个特派团，与印度尼西亚政府商讨具体步骤，以便能以和平方式执行东帝汶投票结果。<sup>44</sup>特派团的任务是欢迎印度尼西亚政府开展工作以履行其依照《5月5日协定》所承担的义务，但也指出，印尼政府的努力至今仍无法阻止该领土内暴力的加剧。特派团特别关切最近对联合国东帝汶特派团(东帝汶特派团)发起的暴力行动，促请印尼政府确保安全并容许东帝汶特派团畅通无阻地执行其任务，安理会特派团受命强调东帝汶人民已明确表示赞成独立，强调他们的意愿必须受到尊重，并强调国际社会期待与印尼政府共同促使东帝汶实现独立。<sup>45</sup>

1999年9月6日安理会主席致信秘书长，<sup>46</sup>向其通报安理会成员已商定所附特派团的职权范围。他还指出，特派团打算于1999年9月6日晚上启程前往印度尼西亚。安全理事会特派团向印度尼西亚政府作出陈述以下职权范围：<sup>47</sup>

1. 安全理事会赞扬印度尼西亚政府通过秘书长的斡旋持续作出努力以找出关于东帝汶问题的公正、全面和国际上可以接受的解决办法。安理会感谢印度尼西亚政府在这个过程中同联合国进行了合作。

2. 尽管如此，安全理事会严重关切东帝汶安全局势不断恶化，特别是在全民协商之后更是如此。安理会欢迎印度尼西亚政府作出承诺，它将履行它在1999年5月5日《协定》下所承担的义务。但是印度尼西亚政府至今的努力尚未能防止该领土内暴力的加剧。

3. 安全理事会特别关切近日来对联合国东帝汶特派团(东帝汶特派团)发动的暴力运动；该运动导致东帝汶特派团区域办事处仅存四个尚未关闭，而该特派团总部目前几乎处于戒严状态。安理会对东帝汶特派团当地工作人员惨遭杀害以及1999年9月4日的攻击使一名国际工作人员重伤感到愤慨。

4. 安全理事会反映了国际社会的意志，决心竭尽全力充分实施1999年5月5日的《协定》。东帝汶人民已经明确选择赞成独立；他们的意愿必须受到尊重。

5. 联合国本身正将展开过渡过程第三阶段的规划。此事将同印度尼西亚政府协商进行。

6. 国际社会期望着同印度尼西亚政府合作，促成东帝汶的独立。安全理事会促请印度尼西亚政府确保安全并使东帝汶特派团在没有障碍的情况下执行其任务。

安全理事会视察雅加达和帝力特派团1999年9月14日向安理会转递报告。<sup>48</sup>作为其建议之一，特派团建议安全理事会欢迎印度尼西亚总统关于邀请一支国际维和部队与印尼合作共同恢复东帝汶的和平与安全的决定，并应迅即通过一项决议，为实施这一提议提供框架。

1999年9月15日安全理事会第1264(1999)号决议欢迎1999年9月12日印度尼西亚总统的声明，其中表示印度尼西亚愿意接受通过联合国在东帝汶派驻国际维持和平部队，核可安全理事会雅加达和帝力特派团的报告。<sup>49</sup>

安全理事会1999年10月25日第1272(1999)号决议决定按照秘书长的报告<sup>50</sup>设立联合国东帝汶过渡行政当局，赋予管理东帝汶的全盘责任，授权它行使一切立法和行政权力，包括司法行政。<sup>51</sup>

1999年11月30日就题为“安全理事会在预防武装冲突方面的作用”的议程项目发表声明，安全理事会重申《宪章》赋予它主动采取行动以维持国际和平与安全的责任。在这方面，安理会指出，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。<sup>52</sup>

## 案 例 2

### 安全理事会在预防武装冲突方面的作用

1999年11月29日，安理会举行第4072次会议，审议安理会在预防武装冲突方面的作用。在辩论中，秘书长表示，安理会应利用这次会议审议它怎样能使预防成为其日常工作的一个有形部分。在这方面，秘书长除其他外建议，安理会根据其“得调查任何争端或可能引起国际摩擦或惹起争端”和

<sup>44</sup> S/1999/946。

<sup>45</sup> S/1999/976和Corr.1。

<sup>46</sup> S/1999/972。

<sup>47</sup> 同上，附件。

<sup>48</sup> S/1999/976和Corr.1。

<sup>49</sup> 第1264(1999)号决议，序言部分第9和第10段。

<sup>50</sup> S/1999/1024。

<sup>51</sup> 第1272(1999)号决议，第1段。

<sup>52</sup> S/PRST/1999/34。



“危及国际和平与安全之维持”“之任何情势”的《宪章》职责，更多地利用由秘书长或安理会本身派遣的实况调查团；鼓励意识到潜在冲突的国家迅速提请安理会注意有关问题。<sup>53</sup>

发言者提请注意安全理事会派往雅加达和帝力的访问团的有效作用，指出该访问团在1999年8月东帝汶全民协商后促成了国际干预。<sup>54</sup>

加拿大代表强调说，秘书长办公室具有调停、调查争端、促进对话以及派出和平特使的能力，这有助于安理会的工作。在这方面，他指出，安理会应充分利用这一预防能力，支持秘书长开展这些努力。他还表示，安理会应进一步利用《宪章》第六章中有关和平解决争端的规定，尤其应该对潜在的冲突进行自己的调查，鼓励会员国提请安理会注意此类问题。他指出，安理会成员派代表团前往冲突地区以使实际或潜在的交战者清楚了解安理会的意愿和决心的做法，也应被作为一种预防性措施加以利用，但应有节制地利用。<sup>55</sup>巴西代表同样表示，在讨论防止武装冲突的手段时，我们应清楚地知道安全理事会在进行这一努力时可使用什么工具。他强调说，根据《宪章》第六章的规定，“在不容忍和误解占上风的地方”，安全理事会独一无二地能够通过谈判和劝说来促进讲理。在这方面，以派往东帝汶和印度尼西亚的特派团为典范的安全理事会成员特派团也许应该成为一种更加通常的做法。<sup>56</sup>

马来西亚代表强调说，应更多地利用预防性外交，安理会派往雅加达和帝力的访问团取得的积极成果表明，在今后的冲突局势中应当更多地利用安理会的这一机制，以免冲突局势变得无法控制。他表示，往非洲派遣一个这样的特派团也许是及时的。<sup>57</sup>同样，芬兰代表代表欧洲联盟及联系国和结盟国发言表示，<sup>58</sup>安理会派往东帝汶和印度尼西亚的访问团是安理会迅速和果断地成功利用其掌握的某些方法的良好例子。<sup>59</sup>

日本代表指出，这一访问团不仅确保了安全理事会的辩论以第一手资料为基础，而且得到了印度尼西亚政府的合作。<sup>60</sup>法国代表将该访问团描述为安理会公开进行的预防行动的重要性的一个例子，但指出，在其他问题上则应谨慎行事。<sup>61</sup>

澳大利亚代表重申，安理会应更经常地准备直接与争端当事方打交道。她表示，此类对话可在纽约这里进行，也可通过特别特派团进行，例如最近派往印度尼西亚讨论东帝汶局势且大获成功的安理会访问团。她相信，此类访问团有助于缓和紧张局势，制止争端，或明确告知当事方局势恶化的风险以及一旦发生冲突，安理会和国际社会可能作出哪些反应。<sup>62</sup>

阿根廷代表表示，采取预防性措施的权力主要在安全理事会，安理会应加强对《宪章》规定的所有措施的使用来预防冲突。在这方面，他指出，《宪章》规定了一系列措施，如及时采用，可解决有潜在危险的局势：如根据第34条进行及时调查。<sup>63</sup>

<sup>53</sup> S/PV.4072和Corr.1，第3页。

<sup>54</sup> 同上，第5页(美国)；第7-9页(法国)；第10-12页(加拿大)；第12-14页(联合王国)；第19-21页(马来西亚)；第21-22页(巴西)；第26-27页(纳米比亚)。

<sup>55</sup> 同上，第11页。

<sup>56</sup> 同上，第21页。

<sup>57</sup> 同上，第19页。

<sup>58</sup> 同上，第32页(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)。

<sup>59</sup> 同上，第32-34页。

<sup>60</sup> 同上，第46页。

<sup>61</sup> 同上，第7页。

<sup>62</sup> 同上，第40页。

<sup>63</sup> 同上，第10页。

新西兰代表重申了第34条的规定，认为安理会最近在处理其防止冲突的责任方面取得了一些十分积极的进展。他指出，或许最醒目之处就是安全理事会向印度尼西亚和东帝汶迅速派遣特派团以应付继全民协商之后出现的暴力情况。<sup>64</sup>

相反，苏丹代表指出，在安理会已审议的许多问题中，特别是与侵略有关的问题中，安理会实行了双重标准的政策。他认为，安理会有时忽视严重威胁国际和平与安全的类似情况。他提到美国轰炸喀土穆希法制药厂的问题，表示尽管这一问题在安理会日程上已经一年多了，但苏丹要求派遣真相调查团的要求却被置之不理。他认为这“明确显示了安理会对苏丹的不公正，安理会甚至没有派遣实况调查团到苏丹去”。<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> S/PV.4072(复会一)，第9-11页。

<sup>65</sup> S/PV.4072，第41-43页。

安全理事会于1999年11月30日就安理会在预防武装冲突方面的作用发表主席声明，表示意识到，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。安理会回顾，如果争端继续下去很可能危及国际和平与安全的维持，争端当事各方有义务寻求和平解决办法。此外，安全理事会重申《联合国宪章》赋予其主动采取行动以维持国际和平与安全的责任。<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> S/PRST/1999/34。