



## 安全理事会

Distr.: General  
8 April 2009  
Chinese  
Original: English

## 秘书长关于加强调解及其支助活动的报告

## 摘要

本报告审查了联合国及其伙伴在向冲突各方提供专业调解援助方面的各种挑战。报告阐述需要有经验丰富和了解实情的调解人和支助团队(有适量的妇女)以及充足的资源,尽早提供援助,帮助各方设计实施程序,以解决冲突的根本原因,克服阻碍进展的各种障碍,并达成促成持久和平的协定。报告讨论了建设地方、国家和区域调解能力的重要性以及联合国、区域和次区域组织、国家和非政府组织之间建立协调一致的伙伴关系的必要性。重点阐述了调解在建设性解决争端方面的成本效益。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 联合国和区域组织在调解方面的经验 .....	3
三. 经验教训和调解挑战 .....	4
A. 及时解决争端 .....	5
B. 确定牵头行为体 .....	5
C. 挑选最适当的调解人/调解小组 .....	6
D. 及早与各方接触 .....	7
E. 组织安排调解以消除冲突的根本原因 .....	7
F. 善用影响力 .....	9
G. 对付破坏分子 .....	9
H. 兼顾和平和司法 .....	11
I. 实现有利于实施工作的和平协定 .....	11
J. 在整个实施期间进行调解 .....	12
K. 提供调解支助 .....	13
L. 加强区域调解能力 .....	13
M. 加强国家/当地预防/解决冲突的能力 .....	14
N. 确保安全理事会对调解的支持 .....	14
O. 筹集调解工作的资源 .....	15
四. 摘要和建议 .....	16
附件	
不同国际调解行为体的比较优势 .....	19

## 一. 引言

1. 2008 年 9 月 23 日，布基纳法索总统主持召开了安全理事会关于“调解和解决争端”的高级别会议。安理会当天通过主席声明(S/PRST/2008/36)，要求提交一份“关于调解及其支助活动的报告，报告中应考虑到联合国和其他重要行为体的经验，并就如何提高联合国调解工作的效力提出建议”。本报告是根据这一要求，在广泛磋商后编写的。<sup>1</sup>

## 二. 联合国和区域组织在调解方面的经验

2. 联合国调解是按照《联合国宪章》和国际法确定的规范标准进行的。《宪章》第二条第三款规定各会员国应以和平方法解决其国际争端，俾免危及国际和平、安全及正义。第三十三条第一款规定会员国于争端之继续存在足以危及国际和平与安全之维持时，应尽先以和平方法求得解决。在《宪章》提出的办法中，调解证明是最有希望的。由于和平解决争端是一种主权责任，在国家内建立有效的地方和国家能力应该是优先事项。当需要援助时，联合国、区域和次区域组织及其他行为体可以提供宝贵的支持。

3. 自创立以来，联合国在帮助解决国家间和国家内各个阶段的冲突方面发挥了有益的调解作用：包括在冲突升级为武装冲突之前，在暴力事件发生后，以及在执行和平协定期间。秘书长及其代表和特使应各方请求、由秘书长采取主动行动或应安全理事会或大会要求开展斡旋和调解。<sup>2</sup> 1992 年，为协助这一工作成立了政治事务部。政治事务部的高级工作人员和 6 个地区司与政治事务部的政治特派团和我的办公室密切合作。

4. 2004 年威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告指出，对联合国调解的需求在过去 10 年里猛增，但用于这一职能的资源却一直极少。<sup>3</sup> 报告建议改组政治事务部，为其增加资源，以提供“更协调一致和专业的调解支助”。我很高兴改组工作已经进行，会员国提供了我所要求的大部分资源。

5. 作为改组的一部分，由于 2005 年世界首脑会议的一个结果是认识到“秘书长斡旋工作的重要作用，包括在调解争端的重要作用”及其支持“秘书长努力增强这方面的能力”，<sup>4</sup> 经大会批准，我在政治事务部设立了一个很小的调解支助

<sup>1</sup> 与会员国、区域和次区域组织和非政府组织的代表以及联合国系统相关部门和机构进行了广泛磋商。

<sup>2</sup> 在《宪章》、大会的各项决议和广泛实践中确立了提供斡旋的权力。秘书长及其工作人员开展的活动范围包括斡旋、调解、调和、对话进程，甚至仲裁。

<sup>3</sup> “一个更安全的世界：我们的共同责任”（见 A/59/565），第 102 段。

<sup>4</sup> 大会第 60/1 号决议，第 76 段。

股。其设想职能是为整个联合国系统提供服务，支助相关部门以及各位代表、特使和驻地协调员的调解努力。通过两个调解协调系统在政治事务部和联合国内部协调调解支助股的工作。它还向联合国伙伴，包括区域和次区域组织及国家提供调解支助。

6. 尽管冷战时期受到制约，还是成功开展了一些斡旋/调解工作。<sup>5</sup> 此后，联合国一直参与提供调解，取得了不同程度的成功，比如在阿富汗、安哥拉、布干维尔、中非共和国、哥伦比亚、塞浦路斯、东帝汶、萨尔瓦多、赤道几内亚/加蓬、格鲁吉亚、危地马拉、圭亚那/委内瑞拉、海地、伊朗/伊拉克、缅甸、尼泊尔、尼加拉瓜、尼日利亚/喀麦隆、塔吉克斯坦、前南斯拉夫、前南斯拉夫的马其顿共和国和西撒哈拉。在另外一些情况下，政治事务部高级工作人员通过秘密外交帮助缓和紧张局势。在成立联合国维持和平特派团或建设和平办公室后，特派团团长和特派团工作人员经常参与斡旋/调解，确保和平进程向前推进。事实上，整个联合国系统的工作人员在开展日常活动时都在多个不同层次上参与谈判/调解。

7. 当然，并非只有联合国可以进行调解。“借助区域机构或安排”是《宪章》第三十三条概述的另一个选择。《宪章》第八章规定在提交安全理事会之前会员国应尽力通过这些安排或这些机构解决“当地”冲突。《宪章》还规定安全理事会顾虑通过这些手段解决当地的冲突。区域和次区域组织及一些国家和非政府组织在调解中发挥越来越积极的作用，并在进一步发展能力。联合国与其中一些行为体在以下国家和地区(共同或协助)开展了合作：波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、柬埔寨、科摩罗、科特迪瓦、克罗地亚、刚果民主共和国、东斯拉沃尼亚、埃塞俄比亚/厄立特里亚、大湖、几内亚、几内亚比绍、海地、伊拉克、肯尼亚、科索沃、黎巴嫩、利比里亚、毛里塔尼亚、莫桑比克、中东、纳米比亚、卢旺达、塞拉利昂、索马里、苏丹、乌干达和西非。

8. 尽管调解的成本效益已得到证明，而调解的做法获得的关注或支持却非常少。相反，我们的努力一直集中在处理摧毁殆尽的生命、社区和国家机构的费用高昂的任务上，而艰巨的重建消耗了本可用于早期解决争端的资源。随着经验、教训和最佳实践的积累，我们必须运用这些知识经验加强我们的能力，在整个国际体系中更专业和更有效地开展调解工作。

### 三. 经验教训和调解挑战

9. 经验表明，要改进调解的实践和成果，就必须解决若干涉及何时、何人、如何的问题：何时是提供第三方调解的最佳时机？在特定局势中，何人最有可能帮助各方解决争端/冲突？何人应作为合作伙伴参与支持这一进程，如何进行分

<sup>5</sup> 《和平解决国家间争端手册》(联合国出版物，出售品编号：E. 92.V. 7)。

工？如何策划调解进程才能获得最大成功？如何才能最有效地避免或应对各种障碍？如何才能达成有助于执行的和平协定？如何将调解用于整个执行过程，以确保和平可以持续？

#### A. 及时解决争端

10. 解决争端最有利的时机是在早期，在争端演变成暴力冲突之前。这时问题不那么复杂，当事方较少，各方立场还不那么强硬，关系遭破坏的程度较轻，情绪还有克制。一旦跨过界限，变成武装冲突，随之而来的暴力就会改变整个事态，造成生命和财产的损失，以及各方的怨愤大大加剧。每一方都把对方的行动看成挑衅，必须报复。或得或失，都会使事态升级，得则希望压倒对方，失则感到吃亏，渴望扳平。随着暴力持续，问题变得更多，涉及面也更广。当事方的数目增加，因为新集团加入冲突，现有集团分裂成派别。冲突所涉地域扩大，因为开始合纵连横。四处流动的武器和反叛分子，以及逃避战事的难民，开始延展到邻国。最糟糕时，原本一个地方冲突，会很快吞没周边国家乃至整个次区域。和平经济迅速转变成战时经济，给好战分子更多的激励，让战争比和平更有利可图。冲突持续时间越长就越棘手，解决冲突更加困难，对人民、社区、国家机构和次区域的影响更具破坏性，重建的代价也更高昂。因此，即使争端已转变成武装冲突，调解也还是越早越好。

11. “成熟”这个词有时用来指当事方对参加调解还是继续冲突二者利弊的权衡。按照原先的理解，当冲突双方陷入“两败俱伤的僵局”时，冲突就被认为是到了“可以解决的成熟阶段”。遗憾的是，这导致有些人得出结论，国际社会应当等“两败俱伤的僵局”形成再进行调解；但是业已证明，这对所涉各方代价最高，因为丧失了及早解决的机会，而且两败俱伤的僵局有时反而导致无从下手。虽然两败俱伤的僵局也许是导致和平谈判的因素之一，但其他因素也可以达到同样效果，包括领导人或区域/地缘政治环境的改变。目前已对成熟这一概念进行了重构，以便把第三方通过引入新思路、技巧、资源和创造力，在早期阶段培养和促成成熟状态的作用考虑在内。

#### B. 确定牵头行为体

12. 调解的切入点各有不同。在某些情况下，当事方会寻求联合国、区域或次区域组织或者其他有关联实体的帮助。在另一些情况下，有人会主动提供调解并帮助各方了解调解的益处。

13. 调解要取得成功，必须由单一的牵头者来引导。多个行为体为扮演调解角色相互竞争，会造成当事方乘机挑拣调解人，让调解人鹬蚌相争。这种相互割裂的国际应对方法，又会加剧冲突的碎裂，使冲突的解决更为复杂。必须慎重考虑谁有担当领导作用的比较优势。有些情况下，某个组织可能视此为独有特权，而联合国有时则被看作“万不得已”的办法。然而，证据表明，失败的调解努力会

使情况更加棘手，因为各种解决办法已失去信誉，各方开始怀疑调解的效用，导致联合国在真正参与时任务更为艰巨。因此，选择牵头行为体的一个关键考虑是，谁具有一切合适的特质，使失败的调解不会一而再、再而三，造成冲突更加难以解决的局面。

14. 不管是谁牵头，其他行为体都要始终如一、协调一致地支持这一进程。不同的第三方调解人具有不同的优缺点(详见附件)。现在更应考虑各个机构如何共同努力，实现协同增效。

### C. 挑选最适当的调解人/调解小组

15. 创建专用的调解人数据库有助于确保为每个局势找到具有适当特质组合的调解人。政治技能、调解技巧、经验和知识以及判断力必不可少。掌握相关语文很重要，适合文化背景的个性同样重要。有必要对冲突的各个方面深入了解，不过也可以在实地通过周密的磋商获得。调解人应值得信赖、不偏不倚，同时严格遵循《宪章》，并且令人敬服。良好的倾听和解决问题技能必不可少，还必须具备理解各方动机/关切的能力。有效沟通和诚实反馈的能力至关重要，耐心、毅力、创造性和带头行动的意愿也不可或缺。调解人面对批评和压力应当坚忍不拔。应对媒体的技巧和为调解进程建立政治和财政支持网络的能力也很重要，还要认识到，必须与联合国系统其他部门密切合作，使调解人的工作成为对该国和该区域采取的总体办法的一部分。<sup>6</sup>

16. 安全理事会第 1325(2000)号决议明确“敦促秘书长任命更多妇女为特别代表和特使，代表他进行斡旋。”迄今只有八位妇女曾被任命担任这种角色，<sup>7</sup> 尽管她们在任务期间都参与了调解，但无人受命单独承担斡旋/调解职责。正如在建议中所讨论，我正在加紧解决这一问题。

17. 调解人必须得到具备上述高超技能的专业小组的支助。小组成员应当有能力起草背景介绍和提案，确定实质性关键问题的专家，就法律事项提供咨询意见，起草协议，(应调解人的要求)与当事方会谈，筹备后勤工作，并协助处理传播战略和媒体关系。决策层应当有适当数目的妇女。还应该吸收人权、两性平等、儿童保护和难民/境内流离失所者、安全安排、立宪、选举、分享权力等方面的专

<sup>6</sup> 谨慎挑选调解人，确保避免“调解工作七宗罪”，即：无知、傲慢、偏袒、无能、仓促、不灵活和承诺不实。见：L. Brahimi and S. Ahmed, “In pursuit of sustainable peace: the seven deadly sins of mediation” (New York, New York University Center on International Cooperation, 2008)。

<sup>7</sup> 这八位妇女是：安哥拉的玛格丽特·安斯蒂(1992-1994 年)；南非的安吉拉·金(1992-1994 年)；伊丽莎白·雷恩(波斯尼亚-黑塞哥维那(1997-1999 年)；塞浦路斯的安·赫克斯(1998-1999 年)；格鲁吉亚的海迪·塔利亚维尼(2002-2006 年)；布隆迪的卡罗琳·麦卡斯基(2004-2006 年)；利比里亚的埃伦·玛格丽特·洛伊(2007 年至今)和尼泊尔的卡琳·兰德格伦(2009 年至今)。目前在各维持和平特派团中有四位秘书长副特别代表是女性。



家，以在协议中适当体现这些问题。如果协议需要联合国外地机构来执行，该小组应与相关部门协商，确保协议可以执行。在起草协议之时，与法律事务厅和联合国人权事务高级专员办事处等其他相关部门或机构进行联络，确保和平协定符合法律规定，也符合联合国的原则和做法。

18. 国家也可作为(秘书长或有关进程)之友，在支助调解方面发挥作用。国家常常充当会谈的东道主，鼓励当事方发挥创造力和灵活性，寻求解决核心利益的创新办法，巩固进展，提供新思路、财政援助和技术专长，各方力量不对称时帮助“创造平等的赛场”，通过出席签字仪式展现国际社会对协议的支持，并提供资源促进执行。经验表明，挑选进程之友最好由调解人进行，而且比较明智的做法是使进程之友数目较少且易于管理。进程之友应得到各方信任，应具备良好的政治直觉、创造力，支持调解人的打算。进程之友最好具备在该国的经验，能为调解进程和和平协议向各方领袖、相关成员和国际社会进行可信的宣传。最后，进程之友必须相信和平有可能实现，并愿意坚持走和平之路。

#### **D. 及早与各方接触**

19. 在说服各方调解的好处方面，有益的第一步往往是由政治部的工作人员、特使、有时是驻地协调员及早进行低调的接触。旨在了解各方如何看待局势及其愿望和关切的非正式讨论非常重要，因为倾听的行为本身可以建立信赖，并开始建立某种关系。从当事方的角度来看，信赖意味着相信潜在的调解人是不偏不倚、专业的，有办法引导这一过程达到可以接受的结果。深入的讨论使各方可以全面评估局势和解决的各种可能性。由于争端各方可能不知如何解决分歧，培训可以加强主要行为体的建设性谈判技巧，通过与其他和平进程参与者交流经验，可以更好地了解调解所能够提供的东西。

20. 经验也表明，调解人可能需要减少各方的担心，因为各国政府可能拒绝联合国发挥作用，担心会使问题“国际化”，为反对派/反叛运动提供合法性。反对派或反叛运动可能担心联合国这个政府间机构会偏向政府。联合国调解人认为应该说明，调解是本组织提供的服务，并不是外部干涉，是一种专业的援助形式。

#### **E. 组织安排调解以消除冲突的根本原因**

21. 一旦决定参与调解，联合国调解人常常发现应该在进入实质性谈判之前就程序安排达成一致意见。框架协议通常规定谈判小组成员是谁、调解人是谁、认为有助益的与任何团体会谈的权利，以及如何组织安排调解(直接谈判还是间接谈判，或两者兼有)。协定常常促使各方保证不单方面放弃谈判，并载有商定的谈判地点、议程和行程安排以及与媒体互动的程序。<sup>8</sup> 我们发现在这个筹备阶段投

<sup>8</sup> 在萨尔瓦多，联合国调解人为达成一项框架协议而进行了为期8周的穿梭外交，以避免出现导致先前进程陷入困境的程序方面的争论。双方达成协议后，全体会议草签了《框架协议》，并在庄严的仪式上由秘书长见证签署了该协定，以显示对该承诺的重视。

入时间和努力是值得的，因为有太多的进程由于没有就基本程序问题达成一致意见而停滞不前。

22. 决定谁参与调解进程以及如何参与至关重要。一般来说，进程应尽可能具有包容性，因为被排除的当事方更有动机成为拆台者。我们发现，平衡极端分子的一个办法就是让广受尊重的国民构成的基础广泛的人群参与其中，包括老年人、学者以及妇女和宗教团体领袖。但这会造成两难困境，因为由于当事方增多，调解势必更加复杂。因此，需要有创新的办法，确保充分听到民间社会的声音，并确保顾及难民、境内流离失所者和其他冲突受害者以及传统上被边缘化者的权利。<sup>9</sup> 鼓励基础广泛的民间社会团体支持和平进程也可以创造有利的环境，促成更可持续的结果。“没有我们参加，就不要谈我们的事”已成为确保所有利益攸关方的问题得到解决的口号。

23. 安全理事会第 1325(2000) 号和第 1820(2008) 号决议呼吁加强妇女参与和平进程的各级决策。的确，多数进程仍然只有敌对双方的男性代表参与。但是，由于没有妇女参与，因而和平协定未解决妇女的问题，导致歧视妇女现象长期存在，妇女在冲突后社会中继续受到排斥，导致冲突期间性暴力等暴行事实上得不到惩罚。因此，和平进程不仅需要确保有足够的妇女成为参与者和观察员，而且需要确保在确定议程、实质性谈判和执行方面有两性平等方面的专家，以便纠正过去的的不平等，建立新机构，为所有人实现更大程度的社会公正。

24. 如果没有技能高超的中间人协助，当事方往往会将谈判看成讨价还价的过程，将力量的角斗从军事舞台转到谈判桌。为争取在谈判桌上赢得战场上无法赢得的东西，力推自己的立场(解决办法)，驳斥对方的立场，往往采用一系列胁迫手段，包括反责、威胁、最后通牒和退出谈判，迫使对方让步。但是，这些手段通常起反作用，造成对方同样反应，使整个进程陷入僵局。

25. 调解人面临的挑战是将这一对抗进程转化为解决问题的进程。在我们通常的做法中，调解人成为各方的对谈者，以了解其核心利益/关切问题，帮助其脱离已牢固确立的立场，探讨可能考虑到其利益及对方利益的创新方案。逐步提出新想法，并认真研究国际标准、惯例和模式。调解人根据各方提出的反馈意见，推敲出更有希望的方案，拼凑在一起，直至就每个或所有问题达成双方可以接受的协议。逐步建立信任，相继的成功促使气氛得到改善，以及进程之友的支持和鼓励，有助于推动不情愿的当事方实现和解。如何组织安排调解对结果也会产生影响。联合国调解人偏爱穿梭或近距离间接会谈，甚于各方参加的谈判，因为后者更具对抗性，各方势必重弹老调，重申众所周知的立场并进行辩护，开展以牙还

<sup>9</sup> 危地马拉和平进程建立了一个民间社会大会，由危地马拉广泛的民间社会团体组成。虽然大会不直接参加政府与游击队之间的调解，但提供了供各方讨论的背景文件，有权审查双边会谈达成的所有协定并发表意见。虽然其意见不具约束力，但的确对各方产生很大的压力，不得不考虑到更广泛的利益。在无法使所有各方加入进程的情况下，可探讨其他方案。



牙的论战。由于调解人通常想协助各方脱离已牢固确立的立场，探讨新方案，通常认为间接会谈更有成效，直至建立更高层次的信任。在对利益和备选方案进行充分的探索和试探之后，调解人往往会向双方提交单一一份谈判案文，要求他们提出修改建议。进一步讨论澄清关切问题之后，调解人对草案进行修订，并再次提出征求意见，反复多次，直至各方能够接受。但是，这需要充足的时间，确保各方感到进程和结果为己所出。尽管会就各个议程项目分别达成协议，但多数联合国调解人都采取“全部谈妥才算谈妥”的法则，以确保优先问题仍有相互让步的余地。

26. 在某些情况下，联合国是以较为正式、全体出席的形式进行调解，但即使在这种情况下，也会在会议之外举行间接会谈，以推进谈判。有些调解努力还利用联合技术或工作小组拟订更有创造性、更详细的提案，供参加谈判的人审议。<sup>10</sup>

## F. 善用影响力

27. 在调解中，影响力可能有益，但必须有效地施加。有效运用影响力的关键在于理解各方的利益，提供考虑到各方愿望和关切问题的奖励措施。让各方作为伙伴参与，共同探索奖励措施，可以增加成功的机会，促成更大的自主感，也促使各方更有可能接受作出必要修改的责任。本质上说，对各方的动机了解越多，影响进程的可能性就越大。有证据表明，考虑不周、过于简单地利用外部施加的影响力，往往会造成抵制和反作用，尤其是如果各方认为向这种压力让步会威胁到重要的价值，如认同感、荣誉或对某一目标的承诺，或者造成在自己代表的群体面前丢脸。

28. 在联合国的调解中，最有效的影响力往往是调解人与各方的关系、其道德说服力，以及无形的奖励，如承认、援助或合法性。及早与联合国系统和捐助界接触，证明也是强有力的影响力来源，使当事方能够看到达成协议带来的益处。签署和平协定之后举行的认捐会议也提供了实实在在的奖励。

29. 虽然联合国调解人本身不采用抑制措施，但其他国际行为体有时这样做(如采取目标明确的制裁措施，包括商品制裁、旅行禁令和武器禁运)。在这样的情况下，调解人帮助各方评估其备选方案，并考虑如何避免付出这些代价。抑制措施得到了广泛研究和实施，但积极的奖励措施却没有引起很大重视。需要进一步努力完善这些办法。

## G. 对付破坏分子

30. 经验表明，调解面临的一个最大风险来自这样的当事方，它们认为和平可能威胁其利益，如权力或战争经济所得收益，从而使用暴力破坏此进程。谈判正取

<sup>10</sup> 塞浦路斯全民投票前的谈判就是这样做的，多达 300 名希族塞人和土族塞人律师和其他专家组成的 12 个工作组通宵达旦进行建设性的工作，编写出篇幅最大的和平条约。

得进展或很快要达成协议之时，特别可能发生暴力行为，因为叛乱运动或政府内部的分歧更趋明显，并导致出现反对此进程的强硬分离派别。

31. 联合国了解到，必须弄清破坏者问题是在领导层还是在其代表的群体中。有时，一方内部温和派和强硬派之间出现严重分歧，领导人可能签署了协定但不敢实施，担心强硬派成员强烈反对。必须认真评估破坏者的动机，调解人和国际社会才能做出适当回应。

32. 人们发现破坏者有几种类型，并制定了对付破坏者的战略。有些情形下，调解人处理了破坏者所关注的问题，争取他们重新参与此进程，如针对其安全担忧作出保证。在另外的情形下，则采用“火车不等人战略”（调解人坚持不论某方参加与否，此进程都将继续推进）。实现和平后，没有参加的当事方可能因为参加的好处更加明显而改变其看法。事实证明，威胁收回对某进程的国际支助的做法很危险，因为这给了破坏者对此进程的否决权。在一些情形下，威胁进行胁迫或实际进行胁迫可以迫使破坏者坐到谈判桌上来。但要有效，这些行动必须可信，并附有适当而及时的反应。然而，抑制措施并不总是具有预期效力，因为各方常常更加看重抵制胁迫，甚于将会受到的损失。

33. 破坏者的动力往往来自充当战时领导人所具有的权力和地位，以及从战争经济获益。黑市、贩毒、走私、贩运以及政府指挥员或游击队指挥员所获利润不可小觑。联合国以往的报告指出，如果破坏者拥有独立收入来源发放兵饷、购买武器并中饱私囊，他们脱离和平进程的动力最大。如果无法遏止从出口麻醉品或值钱的商品获得收入，和平就较难实现。<sup>11</sup> 虽然内战开始时目的往往是接管国家权力、保持对国家的控制或从国家分离出去，但许多内战很快就演变成成为争夺经济利益的战争。在此种情形下，问题不单单是先前体系的崩溃，而且是出现新的权力、利益和保护体系。这就突出说明必须及早采取行动，作出技能高超、策划认真和资源充分的努力，解决争端/冲突，防止这些争端和冲突进而演变为肮脏的跨国犯罪。

34. 在控制破坏者方面，国际行为体的作用至关重要，最近明智实施定点制裁在若干局势下效果很好。<sup>12</sup> 一般说来，如果国际上能采取连贯一致的行动来支持和平进程并处理破坏者的行为，此局势即在控制之下；如果没有连贯一致的行动，破坏者就已经破坏了此进程，造成重大损失。阿鲁沙和比塞塞协定因为破坏者的行动而告失败，估计导致 300 万人死亡。<sup>13</sup> 必须说服外部行为体不向破坏者提供武器、金钱和庇护等支持。

<sup>11</sup> 联合国和平行动问题小组的报告，2000 年 8 月 21 日（见 S/2000/809）。

<sup>12</sup> 例如在安哥拉、科特迪瓦、达尔富尔、刚果民主共和国、利比里亚、塞拉利昂和索马里。

<sup>13</sup> 见 2005 年 3 月 21 日秘书长的报告：《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权》（A/59/2005），第 86 页。

## H. 兼顾和平和司法

35. 如果冲突导致严重侵犯人权和违反国际人道主义法的行为，和平与司法即不可分开。在实践中，处理这两个问题有时会对调解人、当事方、民间社会和国际社会构成挑战。必须考虑到文化背景、冲突后环境的稳定性以及联合国较广泛的规范标准/做法。为确保过渡司法问题能在协定中得到适当规定，调解人应当依靠联合国系统内以及有关外部专家的专门知识。同包括受害者的民间社会团体进行广泛的全国性协商也十分重要，尤其是在谈判各方并不能代表其观点的情况下。

36. 前任秘书长的报告《冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法》详细阐述了联合国调解人在司法问题方面一些重要的规范界线。该报告指出，联合国支持的和平协定决不能承诺赦免灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪或严重侵犯人权的行為。<sup>14</sup> 当事方如果把大赦要求作为参加和平进程的条件，联合国调解人就应当坚持这些准则，遵循有关此种情形的指导方针，并同总部有关伙伴进行磋商。

37. 在实施严重犯罪行为的情形下，调解过程中寻求国际司法可能会形成严重紧张局势并影响到结果，因为被起诉方可能停止合作，并竭力阻挠调解进程。然而，如果忽视司法，则会形成有罪不罚现象，并损害可持续的和平。由于国际刑事法院已经成立，调解人应当向各方说明国际法律立场。各方应当明白，一旦确立了国际刑事法院管辖权，该法院作为独立的司法机关，该法院将进而根据《罗马规约》有关条款予以处理，司法程序将开始进行。

## I. 实现有利于实施工作的和平协定

38. 经验表明，和平协定必须符合某些标准，才能经住实施的压力。我们了解到，在期望联合国发挥实施作用时，应当由联合国来促成各方达成协议，至少联合国应当在拟订协定过程中提供充分投入，确保协定可以实施。

39. 有些协定解决了直接导致紧张局势的所有重大问题和怨愤，或直接解决其根源，或设立新机制逐步加以处理。这些协定往往最具生命力。较为完整的协定更容易实施，因为已作出决定的争议问题较多，这样，实施期间有待谈判的内容就会较少。至关重要的是要找到适合具体情况特点的分享权力模式。冲突后选举制度最好能规定广泛和包容的代表制，避免单一当事方或社会成份占主导地位，从而使输掉的一方没有动机再次拿起武器。

<sup>14</sup> 2004年8月23日秘书长关于冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法的报告(S/2004/616)第10段。

40. 协定还必须遵守国际标准。调解支助股根据联合国现行政策、准则和标准，编写了一系列业务准则说明，<sup>15</sup> 以帮助调解人及其小组构思最重要的进程及主题事项。

41. 可行的协定还必须能为大多数当事方代表的群体所接受。调解人和各方努力通常对调解进程的内部动态保密，这是可以理解的，但随着谈判的继续，沟通战略依然具有重要意义，使人们形成适当的期待，让公众对结果有所准备。一旦签署协定，就需要开展更有力的媒体运动，向人们报告建设性变化的机会，并让他们积极参加重建工作。

42. 最有效的和平协定乃是在实施优先事项方面制定了明确的指导方针，并具有现实的时间表。

43. 要取得结果，就务必拥有强有力的解决争端机制，作为监测实施以及防止或化解危机结构的组成部分。<sup>16</sup> 应当认真重视此结构的组成，包括甄选最合适的当地和国际行为体。为确保此种结构有成效，往往需要培养参与者协力领导、达成共识和建设性谈判的能力。这些问题中有一些将在关于建设和平的报告中讨论。

## J. 在整个实施期间进行调解

44. 签订协定之后，调解并没有立即结束。在整个实施期间，都必须进行正式和非正式的斡旋/调解。协定的不同方面，如恢复安全和基本服务、解除武装、复员和重返社会、难民和境内流离失所者的回返、促进人权、安全部门改革、保护儿童、制定宪法、举行选举、重建体制、建立过渡司法机制，以及重新启动经济，在不同的时间处理，细节需要谈判并认真排定次序。在这种情况下，理解当事方的利益，努力以创新方式处理其关注的问题，同在其他情况下一样重要。其中有些问题可以通过设立的解决争端机制处理，但另一些问题则需要社会内部不同团体间开展更广泛的对话。联合国外地实体应借助调解和对话专家，帮助特派团和国家工作队促进全国对话与和解。

45. 在实施工作严重受阻之时，特派团团长常常不得不花费更多时间和精力化解危机。有时部署了外部调解人，但要取得成效，调解人必须要补充特派团团长的实地工作，并与其密切协作，确保自己的努力符合特派团及该国的共同战略远景。

<sup>15</sup> 见：[www.un.org/peacemaker](http://www.un.org/peacemaker)。

<sup>16</sup> 在塔吉克斯坦，全国和解委员会是和平协定规定政府与反对派基于均等原则所设立的，每一方参与人数相等，并设有几个小组委员会处理不同问题。一个由秘书长代表担任主席的保证国和组织联络小组协助当事方和全国和解委员会；几次危机期间，该小组的支助至关重要。

## K. 提供调解支助

46. 系统地筹备调解能解决上述许多挑战。为此，调解支助股按专题以及进程设计内容建立了内部能力，为调解提供业务支助。该股现在例行参加评估和规划团，以建立和支助调解进程。2008 年，调解支助股增设了一个专家待命小组，协助调解人和当事方，就采取创新的办法处理宪法、分享权力、分享财富、过渡司法、和解和安全问题，提出各种想法、模式和提案。调解支助股现在能在接到请求后几天内就部署该小组。我很高兴地报告，到 2008 年末，调解支助股已支助了 18 个进行中的或新的和平进程，并正开始帮助南部非洲发展共同体、中非国家经济共同体、非洲联盟和欧洲联盟加强调解能力。随着我们知识的增加，调解支助股将把这一信息转变为业务指导，并在其联合国缔造和平网站上发表。<sup>17</sup>

47. 通过自愿捐助提供的支助，调解支助股最近建立了调解启动基金。这些灵活性很大的基金规模不大，但及早提供捐助已证明十分有益。这使政治部能派遣政治事务干事和进程及专题专家，规划并推动谈判，并资助所需要的后勤工作。近期必须补充这些经费。

## L. 加强区域调解能力

48. 随着各种关联变得更明显，我们认识到在区域或次区域范围内看待冲突的重要性。因此，我们更加努力与区域和次区域伙伴密切合作。在解决这些相互关联的冲突时，我们大多采取逐个处理的方法，消除了一个冲突即可创造解决另一个冲突的势头。但是最近，我们尝试了更大胆的次区域方法，更广泛、更协调地处理次区域的问题，例如大湖区问题国际会议。其他次区域或区域也可受益于类似的更具整体性的方法。

49. 我们在与区域组织合作的尝试中，利用了几种类型的伙伴关系。第一种模式是，由一个组织发挥主导作用，其他组织则作为观察员或进程之友发挥次要作用，提供政治和(或)技术支持。第二种模式是，联合国同一个区域或次区域组织参与联合调解，但指定一名调解人代表双方。这一模式的优势在于提供区域和国际两级支持，但各总部之间需要紧密协调，以免政治或官僚做法发生冲突。也曾采用联合调解的模式，由联合国和区域组织各自指定调解人，二人进行合作。这样做的利弊与联合指定调解人相同，但取决于联合调解人有效合作的能力。联合国与次区域组织圆满合作的一个实例是联合国西非办事处。自 2002 年成立以来，该办事处工作人员每天都与西非经共体合作，在不同情况下发挥不同而互补的作用，使几项调解努力取得了成功。

<sup>17</sup> [www.un.org/peacemaker](http://www.un.org/peacemaker)，同前。



50. 联合国与区域组织对伙伴关系安排的决策方式尚未规范化。正如我在关于“联合国与区域组织在维护国际和平与安全方面的关系”的报告中所概述，<sup>18</sup> 应该进行更具战略性的讨论，探讨以哪些方式为有效的决策和协调建立更明确的框架，包括共同的行为准则。

51. 加强区域/次区域组织能力的必要性，已在我最近的两份报告以及非洲联盟能力建设十年方案中予以广泛探讨。<sup>19</sup> 联合国与非洲联盟有一项建设非洲联盟调解能力的两年工作计划，我呼吁所有合作伙伴在这一框架内开展工作。

## M. 加强国家/当地预防/解决冲突的能力

52. 发展国家和当地机制，通过调解、促进和对话处理申诉并缓和紧张局势，很有可能促成各国不诉诸暴力而解决群体间的紧张关系，但出人意料，没有受到多少重视。最近，机构间预防冲突框架小组与联合国开发计划署(开发署)和政治事务部建设国家预防冲突能力联合方案已开始矫正这一问题，在开发署各机构设置和平与发展顾问，目的是建设国家和当地能力和机制。这项工作超出了调解范围，包括了其他和平进程，然而，通过国家、区域和地区各级和平委员会，发展解决争端的国家结构，提供调解并预防当地冲突升级和蔓延，这是具有成功前景的方法。鉴于非洲联盟曾呼吁所有成员国在 2004 年以前建立预防、控制和解决社区和国家各级冲突的国家机构或机制，许多工作尚待完成。<sup>20</sup>

53. 在冲突后局势下，作为预防暴力再度发生战略的一部分，当地和国家的调解和对话能力尤其重要。可以对当地和国家解决争端机制并举投入，扩大加强法制和安全机构的努力，目前一些建设和平特派团正在这样做。<sup>21</sup>

## N. 确保安全理事会对调解的支持

54. 在冲突周期的各阶段，安全理事会在支持秘书长、秘书处和联合国特派团与当事方和当地民众合作方面均可发挥重要作用。与维持和平和建设和平相比，成功的斡旋和调解可能需要更多的审慎，但仍然必须让安全理事会了解促成和平努力的总体进展。我赞赏安全理事会愿意给予联合国调解人必要的时间和空间，与各方合作，找出各方感到为己所有的解决办法。我也欢迎安全理事会理解，它的

<sup>18</sup> 见脚注 19。

<sup>19</sup> 2008 年 4 月 7 日秘书长关于联合国与区域组织尤其是非洲联盟在维护国际和平与安全方面的关系的报告(S/2008/186)，2008 年 8 月 8 日秘书长关于联合国同各区域组织及其他组织的合作的报告(S/2008/531 和 Corr. 1)，《加强联合国-非洲联盟合作宣言：非洲联盟能力建设十年方案框架》(A/61/630，又见 [www.aumission-ny.org/declaration.htm](http://www.aumission-ny.org/declaration.htm))，还见非洲联盟-联合国支助非洲联盟维持和平行动方法小组的报告(S/2008/813)。

<sup>20</sup> 2002 年 7 月 8 日至 9 日在南非德班举行的非洲安全、稳定、发展及合作问题国家和政府首脑第一届常设会议通过的“关于非洲安全、稳定、发展与合作的谅解备忘录”。

<sup>21</sup> 例如在布隆迪和塞拉利昂的综合办事处。



任务取得最大成效的前提是将调解置于《宪章》框架之内，并且避免先行决定其结果，因为这样做会削弱各方谈判的动力。经验表明，安全理事会团结一致、适时作出反应并持续给予支持之时，调解最为成功。

55. 在某些情况下，安全理事会对调解人的认可有助于明确形势，并加强了调解人的力量，即使调解人来自区域或次区域组织。在这种情况下，指定的调解人继而可与当地其他行为体进一步对话，以明确他们的作用。

56. 在危机局势下，安全理事会有时通过安全理事会访问团以及与当地行为体当面谈，对调解人提供支持。只有与秘书处谨慎协调并具有明确目标，这些努力才能起到最大作用。这些访问团的报告提出的建议在支持调解人的努力方面颇有帮助。访问团还有助于影响区域行为体，促使其支持有关进程，从而改变事态。

57. 最近，安全理事会利用规劝工具对付破坏者，通过定向制裁和设立专家小组调查战时经济，并协助有关制裁委员会确定作为对象的个人和实体。在这些专家小组报告列出姓名并以适当行动(例如将违反者列入清单并针对个人实施制裁)加强安全理事会措施的情况下，这对内部和外部的破坏者都有重大影响。通过商品制裁，建立金伯利进程证书制度等控制制度，防止反叛分子为其活动提供经费，防止资金从海外侨民流入交战群体，也有帮助。

## 0. 筹集调解工作的资源

58. 正如本报告各部分所述，成功的调解是复杂的，必须在局势恶化时迅速部署调解人和支助团队，为会谈提供基础设施。与应对冲突的后果相比，这些活动耗费不算高昂，但它们需要大量随时可用的资源。情况往往是，在找到可能的调解人、调动充足的支助人员和技术专长并动员捐助者过程中，关键的时机错过了。如果具备这些随时可用的能力，情况会截然相反。甚至最近一些成功的实例，例如联合国为2007/08年肯尼亚选举危机后给予的调解支助，或者最近在刚果民主共和国东部和马达加斯加的努力，也对在缺乏适当手段的情况下及时开展援助提出了重大挑战。

59. 调解必须有适当资源，调解人及其团队必须能迅速部署。以预防为目的的早期调解如果成功，某些维持和平特派团就不需要。而在维和阶段，更有成效的调解可以促成更可能实施的和平协定。实施期间更有力的调解能力能促成更迅速有效地巩固和平。确实，加强本组织处理冲突的各种办法，调解、维持和平和建设和平，很可能降低联合国的总体费用，降低冲突造成的人的损失。在这方面，我欢迎最近安全理事会决定进行维和战略审查并期待该审查和其他举措的成果。

## 四. 摘要和建议

60. 鉴于和平解决争端在联合国使命中的中心地位，以及技巧娴熟的第三方调解证明具有成本效益，在联合国系统内建立这种能力得到的关注和资源如此之少令人吃惊，特别是考虑到在学术界和私营部门，调解研究与实践作为一门学科或专业都快速发展。联合国开展调解的能力还一直受到以下因素的严重阻碍：缺乏充足、专门的人力和财政资源；没有足够资源让各区域司工作人员前往外地；与改进我们的维和和人道主义工作相比，对此领域相对缺乏关注。

61. 过去在派出调解人时，他们常常不能完全受益于专门培训和了解背景知识，造成联合国的努力常常是临时性的，或靠反复尝试。联合国内有经验的调解人数目有限。进行过成功调解的人少得惊人，许多已经退休，离开本组织。查明有前途的联合国工作人员或联合国以外人员，培养他们发挥调解作用的努力仍然只具雏形。为提高联合国工作人员技能而制订的少数几个培训方案依靠自愿供资，<sup>22</sup>高级调解人培训根本不存在。我们虽然汲取了许多经验教训，但未作出充分努力，收集和整理这些经验教训，把它传授给未来的调解人。<sup>23</sup>

62. 显然，我们在自己的和伙伴的调解能力专业化方面有许多工作要做。大会最近决定通过增加人员和设立调解支助股来加强政治部的能力，这是一个开端，可以在此基础上发展，以实现这一目标。为了克服仍然存在的缺陷，我提出以下建议：

(a) **通过联合国早期参与加强预防和解决冲突。**必须使联合国在预防性外交、斡旋、调解、促进和对话方面更加积极主动。政治部最近得到加强，为本组织提供了不大但是有意义的能力，作为联合国系统在某一国家更广泛努力的一部分，在这方面提供早期支持。这种能力可用于加强我们不事声张的努力，直接或

<sup>22</sup> 1993 年，研训所制订了研训所-新闻学会年度缔造和平和预防性外交研究金方案，为联合国中高级工作人员、外交官和区域组织工作人员提供培训。在成立后的 16 年中，该方案向 536 名参加者提供了深入的冲突分析、谈判和调解培训。2000 年，研训所为非洲外交官及非盟和次区域组织工作人员制订了一项类似方案，为 372 名参加者提供了深入的冲突分析、谈判和调解培训。此外，研训所还为现任秘书长个人代表和特使举办年度研讨会，秘书长的特别代表及总部和机构高级工作人员在会上交流经验，讨论共同关心的问题。1998 年至 2007 年，联合国系统职员学院举办了预警和预防性措施培训班，为联合国系统、区域组织、非政府组织和政府的 1 412 名人员提供了培训。目前，联合国系统职员学院与预防冲突机构间框架小组合作，向希望将预防冲突纳入联合国规划和方案拟定过程的国家工作队提供培训和知识分享。该学院还在制订一项“预防冲突：分析有利行动”年度方案，供联合国工作人员和其他人参加。最近，瑞典福尔克·贝纳多特学院也开始向联合国、区域和次区域组织、政府、民间社会组织工作人员提供调解和对话进程培训。这个题为“促进对话进程和调解努力”的课程是为期一周的方案，迄今已经培训了 184 名参与者。

<sup>23</sup> 有以下例外：研训所题为《关于担任秘书长的特别代表》的书（该书收集了秘书长的代表和特别代表在大量访谈中获得的经验教训）、联合国和平缔造者网站以及调解支助股例行开展的“行动后审查”。

与区域、次区域和其他伙伴推动和平、及早和自愿参与解决争端。还必须增加自愿经费，以供启动和短期调解。我们还将加强政治部向代表、特使和驻地协调员提供的调解支持。

(b) **向调解人提供业务支助的专业化**。我的调解人必须可以支配合理水平的业务支持。除了政治分析外，这种支持包括：(a) 调解、促进和国家对话进程的设计和管理专家；(b) 联合国系统内各专门伙伴的专题专家，以及(安全安排、制宪、选举、分享权力、法治、人权、难民和境内流离失所者、两性平等，儿童保护、过渡性司法和分享财富等问题的)外部专家；(c) 灵活的供资安排；以及(d) 针对不同情况的灵活的行政和后勤备选办法。我已经让政治部制订一项多年方案，为调解、促进和对话进程提供业务支助。该方案还将借助联合国部厅机构的知识专长。这项方案将继续在某种程度上依靠自愿捐助支付业务费用。政治部还负责与联合国系统相关部门密切合作，制订行政和后勤备选办法支持调解。

(c) **培养下一代联合国调解人**：我欢迎大会决定支持我关于人力资源管理的建议，将为调解支助的职业化和专业化打下基础。还应与会员国、区域组织和非政府组织结成系统的伙伴关系，以分享斡旋、调解、促进和对话进程名册与数据库。我呼吁会员国在这些领域支持现有联合国人员和区域和次区域组织培训方案，其中大多数资金来自自愿捐助。

(d) **将调解支助纳入联合国的外地存在**。鉴于在实施阶段不断需要斡旋和调解以及联合国特派团经常承担这种任务，联合国外地存在应有途径利用调解、促进和对话的知识专长。这种能力将支持特派团团长的解决冲突努力，也可以协助国家和解进程以及培养东道国利益攸关方的谈判技巧。

(e) **发展调解支助股早期取得的进展**。在短时间内，在会员国的大力支持下，调解支助股已成为支持联合国和各区域组织斡旋和调解努力的一个实用工具。这包括在短时间内部署调解专家支持实地团队，根据最佳做法提供分析支持，以及为与当事方进行谨慎协商提供不多但灵活的资金。今后该股发展的步骤包括制订可靠的不同级别调解人名册和数据库，更系统地注意经验教训和编制指导材料。为了实现这些目标，我期望会员国通过经常预算和自愿捐款给予支助。

(f) **促进高级调解人职位的性别均衡和知识专长**。安全理事会在第1325(2000)号决议中敦促任命更多妇女担任特别代表和特使进行斡旋。我有意使之成为现实。为此，我已指示高级管理人员坚持在高级员额提名中列入合格妇女，我指望安理会的支持，协助我进行这一努力。根据第1820(2008)号决议，鉴于处理冲突局势中性暴力的重要性，亟需确保所有高级调解人都有处理这类问题的专长，并让更多的妇女参加和平谈判。和平协定的分享权力、分享财富及安全和司法措施等方面也需要两性平等问题的专长。

(g) **同各区域和次区域组织和其他调解人发展更紧密的伙伴关系。**我要求政治部调解支助股，按我最近的报告及非盟十年能力建设方案所述，继续就和平进程的建立、管理和实施，与区域和次区域组织、会员国及非政府组织协作并结成伙伴。政治部应随时向调解伙伴提供支持，协助建设调解能力，交流经验及最佳做法。本组织还应学习这些伙伴。

(h) **促进国家和地方预防和解决冲突的能力。**我打算把联合国支持加强国家和地方的调解、促进和对话能力作为优先事项。我非常赞成非洲联盟呼吁其成员建立国家预防和解决冲突的机构或机制，并邀请联合国所有会员国考虑如何建设自己国家和地方的能力，通过这种办法减缓紧张局势和解决怨愤。联合国随时准备协助这一努力。

63. 虽然确有证据显示，联合国及其伙伴的努力已经对减少世界各地的冲突产生了影响，<sup>24</sup> 但新危险已经显现。对稀缺资源的争夺是冲突有力动因，特别是群体之间存在怨愤的情况下。由于经济衰退，气候变化和资源日趋耗尽，从可耕地到水到石油，国家之间和内部争端今后可能更加常见。本组织和我们的伙伴将需要我们可以掌握的所有知识、技能、智慧和资源来迎接这一严峻挑战。由于和平解决争端最有希望的办法之一是技巧高超的第三方调解，我们联合国对“我联合国人民”负有责任，使我们建设性而不是破坏性地解决冲突的努力专业化，“避免后世再遭战祸”。

<sup>24</sup> 人的安全项目，《2005 年人的安全报告：二十一世纪的和平与安全》，（伦敦：牛津大学出版社，2005 年）。

## 附件

### 不同国际调解行为体的比较优势

1. 作为主要职能是维持国际和平与安全的唯一全球政府间组织，联合国有一些明显的优势。其中之一是，所有 192 个会员国(在成为本成员组织的同时)同意和平解决争端，尊重人权，努力实现社会和经济公正，力行容忍，并彼此和睦相处。由于一些区域还没有区域组织，一些国家也不属于任何区域安排或组织，因此联合国的成员范围大于单个或所有区域组织的成员范围。联合国还提供了现有最全面的争端解决制度，具备各种机关(安全理事会、国际法院和秘书长)以及多种方法。凭借在这一领域 60 多年的工作经验，联合国在调解方面比任何其他组织都有更多的机构经验，并在部署各类维和行动执行和平协议方面具有广泛的知识专长。最后，联合国的人力和财政资源虽然与其繁重的任务相比数量不大，都大大高于在预防/解决冲突领域开展活动的大多数其他政府间组织、政府组织或非政府组织。

2. 最近几年，区域和次区域组织蓬勃发展。在非洲，非洲联盟和西非国家经济共同体、南部非洲发展共同体、政府间发展管理局和中非国家经济共同体等非洲次区域组织，不断积累在非洲大陆的调解经验。在其他地区，欧洲联盟、欧洲安全与合作组织和英联邦越来越多地参与调解努力，美洲国家组织、东南亚国家联盟和太平洋岛屿论坛也默默地在各自区域提供援助。独立国家联合体、阿拉伯国家联盟和伊斯兰会议组织也曾开展或支持各自成员间的调解努力，其他一些组织也在建立这一领域的能力。每个组织都根据本区域和组织特定的历史/文化背景，在以往多边努力的经验基础上，各自形成了自己独特的调解方法。在区域内外更系统地分享这些不同的做法以及经验教训和最佳做法，将会富有成效。象联合国一样，区域和次区域组织既有优势，也有劣势。一个优势是其成员往往更熟悉有关各方和实地局势。距离近可以使情况更为明显，并确保问题得到较早注意，因为邻国如果担心战斗可能蔓延或导致武器或难民不受控制地流过其领土，就有可能更关心相邻国家的冲突预防。不过在一些情况下，邻国可能有既得利益，例如在邻国受害群体成员是其“同族”的情况下。区域政治既可以发挥积极作用，也可能产生消极作用。在一些情况下，交战双方受到的区域影响可能比国际影响更为突出；在另一些情况下，情况可能相反。尽管区域办法往往是有效的，但是如果区域对抗和分裂促使政府明确支持某一方，从而导致更大范围的冲突，就需要提高警惕。在每一种局势下，区域和国际行为体都需要仔细考虑哪一个组织最适合作为牵头行为体。

3. 一些会员国除作为进程之友的较传统的支持作用以外，曾在世界各地多个局势中担任第三方中间人。长期以来，一些大国一直在其视为势力范围或认定战略利益受到影响的地区实行大国调解，但一些小国出于各种原因，包括希望解决对自己利益造成负面影响的问题，也进行了一些调解。近年来，“当地问题当地解决”已成为共同主题，各国都曾单独或合作提供自己的调解，以加强区域稳定，



避免国际关注。一些国家还努力发展自己在调解方面的知识专长，作为较现代的外交事务/发展问题处理办法的一部分，因为和平与发展被看作是不可分割的，可持续和平是可持续发展的必要前提条件。与政府间组织相比，国家行为体往往具有灵活性的优势，具有更迅速、隐秘和慎重参与的能力，法律限制也更少。有时也更容易为其他国家政府所接受。

4. 在其他各方均未予关注的局势中，极少数非政府组织现在也在提供正式调解服务。<sup>a</sup> 在一些局势下取得的成功预示它们可能成为独立的调解人，虽然缺乏全面执行协定能力仍然是个严重缺陷。另一个非常重要的作用是认真分析潜在/实际冲突局势的实地形势，并提出建议供联合国和国际社会采取行动，由于质量较高，决策者往往会参考这些建议。<sup>b</sup> 各种各样不同类型的非政府组织意味着，只要特使或其调解小组了解并利用这一机会，它们就能以各种方式支持和平进程。早期参与是一些非政府组织可以发挥作用的领域。由于其决策过程通常没有其他行为体那么复杂，它们可以调动资源，迅速采取行动，例如，在双方之间建立初步联系。对缔约国，它们也不那么构成威胁，因为通常认为它们的参与给予对手较少的合法性。由于没有人认为它们是在追求自己的地缘政治或区域目标，也无法利用强制形式的影响力，当事方可能认为它们对自己的不那么构成威胁，因此更能创造信任的环境，使各方愿意尝试各种想法并建立关系。非政府组织可以帮助促进有助于正式调解努力的非正式过程，通过举办旨在解决问题的研讨会，将对官方谈判方有影响力的方面召集在一起，增进对彼此利益的理解，探索有创意的解决分歧办法，并建立沟通渠道。在专题、区域或进程问题上拥有特殊专长的非政府组织也是有用的，可用来协助正式调解人或当事方本身。在某种情况下可能已经参与多年的当地非政府组织，可以通过动员有影响力的个人和基层行为体参与进来，扩大支持和平的阵营，并将这些进程与正式和平谈判联系起来。它们可以帮助确保听到民间社会的声音，特别是往往被排除在外的人，如妇女、青年、受害者、流离失所者和少数族裔，并确保正式调解进程考虑到他们的观点。然而，大多数非政府组织资源有限，远远少于联合国或区域和次区域组织，因为它们通常完全依靠自愿捐款，这使它们的后劲不足。

5. 当今和平进程要做到真正有效，就需要多种行为体的贡献，需要在和平进程不同阶段根据其各自能力利用它们提供的协助。因此，创造性的多轨调解办法，需要众多行为体与一个牵头行为体开展密切合作。

<sup>a</sup> 这些非政府组织包括卡特中心、圣艾智德团体、人道主义对话中心和危机处理倡议。

<sup>b</sup> 国际危机组织是这类极有价值的政治分析的杰出典范，尽管一些人权非政府组织也定期提供宝贵的分析和建议。