



安全理事会

Distr.: General
20 February 2004
Chinese
Original: English

2004年2月19日芬兰常驻联合国代表给安全理事会主席的信

兹提请注意我 2003 年 12 月 19 日的信，其中向安全理事会 2003 年 12 月份主席转递关于 2003 年 11 月 13 日和 14 日在长岛格伦科夫举行的安全理事会新当选成员和现任成员研讨会的报告草稿，以便分发给安理会成员。

该报告现已根据与会者提出的意见定稿。谨随函附上完全由芬兰常驻代表团负责根据查塔姆院规编写的这份最后报告（见附件）。

芬兰政府希望，这份报告不仅将帮助新当选成员熟悉安理会工作方法和程序，而且还有助于联合国广大会员国更好地理解安理会工作的复杂性。

请将该报告作为安全理事会文件分发给荷。

常驻代表

大使

玛尔亚塔·拉西（签名）



2004 年 2 月 19 日芬兰常驻联合国代表给安全理事会主席的信的附件

“立即进入角色”：安全理事会新当选成员研讨会

2003 年 11 月 13 日和 14 日

纽约长岛格伦科夫哈里森会议中心

芬兰政府与哥伦比亚大学国际组织中心、联合国秘书处安全理事会事务司和联合国训练研究所(训研所)合作，举办了安全理事会新当选成员研讨会，于 2003 年 11 月 13 日傍晚开始，11 月 14 日结束。研讨会召集了安理会五个新当选成员及近期成员和当前成员，以及一些外部专家。

研讨会的目的是帮助新当选成员熟悉安理会的惯例、程序和工作方法，以便他们在 2004 年 1 月 1 日参加安理会时能够“立即进入角色”。举办研讨会也是为了让安理会成员有机会在非正式场合思考自己的工作。研讨会的意图是补充同一星期早些时候训研所举行的关于安理会一些方面工作的年度情况介绍。

与会者讨论了六项主题：一、领导机会：安全理事会新当选成员在哪些方面以及如何发挥作用；二、安全理事会代表团；三、工作组和附属机构；四、安全理事会政治协调员的作用；五、确定优先事项、制订议程和时间管理；以及六、鼓励战略性和前瞻性思维及更有效拓展工作。

本报告着重研讨会期间提出的要点和建议，无意代表与会者或组织者的一致立场。

第一场会议

领导机会：安全理事会新当选成员在哪些方面以及如何发挥作用

主持人：戴维·马隆大使（国际和平学院）

评论员：瓦莱利·尤托夫参赞（保加利亚）

马丁·中贡·阿亚福尔大使（喀麦隆）

阿尔法·易卜拉希马·索乌大使（几内亚常驻代表）

卡洛斯·普哈尔特大使（墨西哥）

费萨尔·迈克达德大使（阿拉伯叙利亚共和国常驻代表）

主持人在会议开始说，安理会的运作不再相对默默无闻。安理会的工作受到国际社会的仔细审视。伊拉克危机的发展过程呈现在全世界面前。在受到更严密审视的情况下，安理会的行动正在受到评判，并被要求达到更高的标准。躲避和隐藏并非是适当的对策，而应与外界互动。主持人希望新成员在参加安理会工作时将与外部世界积极互动。

十个当选成员的作用

即将卸任的五个当选成员着重谈到他们认为能在安理会内部发挥作用的一些领域：

- 首先，他们带来区域视野。他们关注与各自区域有关的问题，努力帮助安理会成员理解这些问题并促使安理会处理这些问题。他们举例指出安理会对中部非洲区域、尤其是中非共和国的关注，以及对西部非洲的关注（该区域利比里亚和塞拉利昂两国局势有所改善）。另一个当选成员坚持每月讨论中东局势：该议题现已成为安理会议程上的经常项目。与会者指出，在当选成员应当代表的国家利益和区域利益之间可能存在紧张关系。不过十个当选成员努力将《宪章》原则和国际社会整体的利益置于最高地位。其他发言者承认，十个当选成员掌握的具体问题和区域背景知识对于安理会的有效运作非常重要。他们期待新当选成员能够在这方面作出贡献。
- 十个当选成员还努力在安理会中促成共识。这是一项重要的作用，因为安理会必须努力以一种声音说话。安理会如果团结一致就能取得重大成就，利比里亚、科特迪瓦和塞拉利昂的情况就是这样。一些发言者指出，十个当选成员本身各不相同，其利益不一定在所有问题上都一致。因此，这十个成员并非作为一个集团发挥作用。因此，他们采取步骤彼此合作，每月举行常驻代表和副常驻代表会议。相对于五个常任理事国（五常），他们力求发挥调解者的作用，试图弥合分歧和调和立场。2003年3月有

关伊拉克问题讨论就是一个实例。不过与会者指出，促使五常达成一致常常超出十个当选成员的能力，伊拉克的例子就证明这一点。

- 十个当选成员还可影响决议草案的形成。即将卸任的成员力图消除人们通常持有的一种看法，即当选成员的作用非常有限，仅仅是认可五常的立场。即将卸任的成员坚持认为，此种看法没有反映现场实际情况。相反，十个当选成员一直有发言权，尤其是在涉及他们所在地区的事项或特别重大事项上。当选成员的意见因其重要性而得到充分考虑。同样，如果五常中的任何一个国家考虑投否决票，该国通常首先寻求妥协，尽量争取十个当选成员的支持。五常在考虑十个当选成员的意见之前不会将决议草案付诸表决。这样，十个当选成员不仅在决定安理会如何表决、而且在决定安理会表决何种案文方面均发挥重要作用。实际上，安理会中的谈判经常需要很长时间，原因之一是必须征求十个当选成员的投入。
- 十个当选成员还可以通过运用“反向否决”制止一项提案。与会者回顾，此种方法至少在 2003 年运用过一次。
- 十个当选成员努力提高安理会工作的透明度。他们欢迎举行更多的公开辩论和总结会议。此种辩论和会议为非成员国提供投入并让有关方面考虑自己的意见提供了机会。同时应当承认，代表们在公开会议上的坦率度较低，而在非公开会议上则更加直率。至于总结会议，此类会议是安理会进行自我评估的一种比较新的手段。即将卸任的当选成员认为此类会议是有益的，但是他们承认并非所有安理会成员都欢迎这种会议。
- 十个当选成员还可通过有效行使主席职务的方式影响安理会工作的实质内容。与会者指出，一个当选成员以主席的身份可将其认为重要的项目列入议程——例如，作为一个专题——并鼓励安理会就该主题发表意见。
- 当选成员还可通过主持安理会各制裁委员会、其他附属机构和工作组的方式为安理会工作作出贡献。（第三场会议进一步考虑了这些情况。）一位发言者指出，十个当选成员通过安理会文件和程序工作组为安理会的工作方法作出了巨大贡献。
- 最后，与会者普遍认为，十个当选成员为安理会注入新鲜血液，为安理会的审议带来新的视角，从而为安理会的工作带来了急需的生气。

具体关注问题

即将卸任的成员还提请注意他们的位置面临的一些限制：

- 一位成员提到难以进入安理会。虽然一些会员国每 5 年或 7 年或更经常地参加安理会，但是其他会员国却必须等候 30 年。建议在挑选过程中会员国之间需要有更大程度的平等。

- 几位成员谈到缺乏信息，这使十个当选成员相对于五常处于不利地位。从程序上说，安理会的运作遵循“暂行”议事规则，对惯例的依赖较重。五常根据其机构记忆，可援引以前的惯例，而十个当选成员却不能，因为它们缺乏此种记忆。与会者指出，一个解决办法是与秘书处联系，秘书处可就安理会在某一具体问题上的惯例向成员提供咨询意见。就实质问题而言，十个当选成员在信息收集上处于不利地位，因为它们并非在所有地方均设立大使馆。在这里，与会者认为秘书处也能发挥确保公平的重要作用。在这方面还提到安全理事会代表团在提供现场局势第一手知识上的重要性。（见第二场会议中的进一步讨论）。此外还提请注意联合国之外许多有用的独立信息和分析来源。
- 几位成员提到缺乏连续性。在当选成员刚刚掌握问题和工作程序时，其任期即将结束。没有一种机制保留所取得的经验。
- 其他即将卸任的成员感到遗憾的是，五常没有及早与他们协商，只是将“预先煮熟”的解决办法交给他们。一位常任理事国成员说，这对两方面都适用。他回顾说，五常曾就利比里亚问题达成共同立场，但却因为发挥领导作用而受到批评，而在此之前也被批评没有发挥领导作用。
- 此外还指出，如果涉及重大问题，可能会绕过驻纽约的常驻代表而与各国首都直接联系。

建议和咨询意见

即将卸任的当选成员欢迎该研讨会，他们希望通过情况介绍，即将上任的成员将真正“立即进入角色”，而不是象他们觉得自己曾经历的那样“爬行”：

- 秘书处应考虑为安理会新当选成员国以前没有报道过安理会工作的记者举办情况介绍会或培训班，提高对安理会工作的认识和理解。
- 新成员应制定媒体政策，因为他们在离开安理会会议厅时会遇到各类记者。
- 他们还需要拟订同非政府组织有关的政策。
- 为了提供有效投入，他们应持续并坚定地跟踪某一议题。
- 不过他们应避免被视为单一议题成员。对所有问题作出贡献的成员是最有效的成员。
- 安全理事会可能会面对困难的两难处境，有时候会作出错误的决定（列举了卢旺达和波斯尼亚安全区的例子）。敦促新成员超前考虑自己的决定，因为这些决定可能回过头来困扰其国家甚至他们本人。

第二场会议 安全理事会代表团

主持人：迈克尔·多伊尔教授（哥伦比亚大学）

评论员：布巴卡尔·迪亚洛公使衔参赞（几内亚）

姜江参赞（中国）

亚历山大·科努津大使（俄罗斯联邦）

主持人在介绍发言中指出，最近发表的若干报告确认了安全理事会代表团的重要性，这些报告包括卜拉希米报告（S/2000/809）、题为“没有战略就无法撤离”的报告（S/2001/394）和秘书长关于预防武装冲突的报告（S/2001/574）。安理会代表团可以提供帮助的三个主要领域是：预防冲突、制订冲突解决战略、中期纠正，包括撤离战略。无论各会员国给安理会带来什么样的知识，这些知识都很少能够取代可以通过代表团了解到的第一手情况。安理会代表团可有助于：(1) 从一系列行动者那里了解事实真相；(2) 在可能爆发冲突的局势中表明安理会的团结和决心；(3) 表示对从事实地工作的国际维和人员的支持。然而，主持人警告说，安理会代表团如果参加人数过多，或出访路线过于复杂，会不堪负荷。不应把其看成为了出访而出访，或看成包治百病的灵丹妙药。代表团如果发出正确的讯息，可以象在东帝汶那样，为解决冲突提供很大的帮助，但如果作出无法兑现或不会兑现的保证，也会象在斯雷布雷尼察那样，带来灾难性的后果。

评论员随后介绍了自己参加代表团出访时在以下各阶段的经历：(1) 代表团出发前；(2) 进行实地工作期间；(3) 返回纽约之后。

出发前

各评论员和其他与会者强调了安理会代表团出发前准备工作的重要性。例如，代表团的参加者们通常在出发前举行会议，以决定工作范围，以此作为指导文件。此外，一些与会者着重指出，更多地利用现有资源，例如秘书处、各区域组织、非政府组织和专家，将很有帮助。一些发言人提出，在每个代表团出发前举行一次务虚会的办法很有用，但有一个与会者坚决不同意这个意见，提出的理由是时间有限。发言人建议，安理会可以在每个代表团出发前考虑这样的选择，因为过去的经验表明，为时一天的讨论可以成为非常有用的准备工作，而且以前派往同一地区的代表团可以提供很多值得学习的经验。发言人还一致认为，安理会的代表团应该有明确和现实的目标，而且这些目标应该能够为将在实地与代表团对话的人乃至为当地全体居民所理解。

一些发言人提出，需要仔细注意每个代表团的规模和组成。大型代表团显然引起了财务和后勤方面的关注，但在某些情况下，有必要让所有 15 个成员国都派大使一级的人员参加代表团，以显示团结。此外，不参加代表团所具有的政治含义会引起担心，因此，如果所有安理会成员均表示希望参加，最好是让他们都

参加。另一方面，发言者指出，大型的安理会代表团会令人不胜重荷，对于处在冲突后过渡时期的小东道国来说尤其如此。有一个发言者建议，可针对紧急局势派遣较小的代表团，针对那些有必要显示安理会的决心和团结的复杂局势派遣大型代表团。各发言者一致认为，以整个代表团的名义讲话的代表团团长发挥着关键作用，因此应该同代表团的其它成员保持密切联系。

发言者们认为，在适当情况下，一个有用的办法是与经社理事会这样的其他联合国机关以及各区域组织联合派遣代表团。但有人警告说，只有在其他机关具有特别的任务和有兴趣参加的时候才应这样做。他们在这个问题上援引了《宪章》第五十和六十五条。

与会者们一致认为，时机问题也很重要。尽管增加代表团出访有好处，但经费和时间上的考虑都成为限制因素。一个与会者建议说，可把每年派出三个代表团作为一个粗略的标准，而另一个与会者则认为，由于代表团应该是针对实际需要作出反应，制订规则没有什么用。应该在和平进程处于紧要关头，安全理事会代表团可以左右局面的时候考虑派遣代表团，因为代表团如果到得太早或太晚，都可能没有效果。

实地访问期间

一个评论员在介绍他最近出访阿富汗的经验时说，代表团使其参加者可以得到关于实地局势的第一手资料，包括了解各当事方所持立场的细微差别。另一个发言人对此表示同意，指出秘书处的报告虽然质量很高，但决不能替代在实地对局势的观察。从实地得到的第一手资料可以使安理会的分析和审议工作更加丰富和更加深入，甚至导致对维持和平任务的修订，对联刚特派团任务的修订即属于这种情况。

人们在讨论中着重指出了与多种多样的当地行动者会晤的重要性。例如，安全理事会派往科索沃的代表团和前往该省的另一个代表团得出了不同的结论，因为后者有时间观察更多的情况，与更广泛的各界人士交谈。发言者们特别强调了与非政府组织和地方领袖（正式和非正式领袖，例如阿富汗的军阀）会晤以及访问实地场所，例如难民营的重要性。与具体阶层的代表会晤特别重要，这些阶层的例子包括妇女、少数民族和其他可能难以在别的场合表达自己意见的弱势群体。此外，若干参加者提到（在政治进程以外）与当地相互交流的重要性，应在这种交流中提倡和平，并听取当地人的意见，使他们感到自己是决策过程的一部分。与此同时，某些参加讨论的人警告说，尽管增加交流有好处，但交流会使得代表团的工作复杂化和扩大范围，同时可能使安理会显得象一个最后仲裁者或法庭。人们还着重指出被不实或相互抵触的证词所困惑的风险。发言者指出，这种讨论符合由安理会承担广泛任务的做法以及关于安理会责任的概念，包括关于其在人权这种问题上所负责任的概念。

发言者们建议，安理会成员在与实地对话者举行讨论时应讲究策略，但在必要时也应该强硬，在与军阀或叛乱者这样的非正式武装力量对话时尤其如此。在与肆无忌惮犯有暴行的行动者会晤的问题上，有人提出了因此会使其逍遥法外的问题。而另一方面，有发言者一再强调，安理会应该正面鼓励，而不是进行威胁。

一些参加者强调了代表团在身处实地的当地行动者和联合国系统内的其他成员面前保持透明度的重要性，但另一个参加者表示不同意见说，公开发表代表团的每日协商结果（一个代表团的“口头历史”）会使某些人不愿公开讲话。人们建议，可以保持某种形式的记录作为历史文献。

出访之后

一个评论员着重指出，安理会应该恪守其报告中提出的建议，并把这些建议纳入安理会决议和其他决定。另一个讲解人则认为，安理会应该定期重新审查其提出的建议，不应把这些建议视为“一成不变”。

最后，参加者们一致认为，安全理事会代表团：(1) 是安理会工作和对外联系中的一个重要层面；(2) 为参加者提供了一个独特的学习机会；以及(3) 在适当情况下可通过传达讯息，显示安理会的团结、坚定和承诺，以及有时通过产生具体的效果来帮助改善实地局势。

第三场会议 工作组和附属机构

主持人：伊斯梅尔·加斯帕尔·马丁斯大使（安哥拉常驻代表）

评论员：埃拉尔多·穆尼奥斯大使（智利常驻代表）

伊诺森西奥·阿里亚斯大使（西班牙常驻代表）

在就这个题目作介绍性发言时，主持人简短介绍了工作组和附属机构在帮助安理会处理其复杂和不断扩大的议程，特别是在执行具体决议方面所发挥的作用。讨论集中于以下主题：(1) 安理会各委员会的实际工作方式；(2) 负责监督对“基地”组织和塔利班进行制裁的第 1267 号决议所设制裁委员会的作用；(3) 反恐委员会的不断演变的作用；(4) 专家小组在监督制裁方面发挥的作用；(5) 安理会各工作组面临的某些问题；(6) 如何以最好的方式为担任某个委员会或工作组的主席进行准备工作。

安全理事会各委员会的主要特点和程序

每个委员会都效仿安理会的结构，因此都是由安理会的 15 个成员国组成。但这些委员会的程序在某些重要方面与安理会的不同。首先，委员会的主席不是象安理会主席那样每月轮换，而是每年轮换。委员会主席是由安理会选举产生，但实际上是由 5 常指定。人们呼吁增加这方面的透明度。第二个不同之处是，5 常在委员会中没有正式的否决权。第三个不同是，各委员会不是通过表决，而是通过协商一致的方式来作出决定。人们用相当长的时间讨论了这个做法（见下文）。第四个不同是，除委员会主席之外，各常驻代表很少出席委员会的会议。各国通常是派参赞和一秘出席会议。第五个不同是，委员会不具备所有现有的手段来执行自己的任务，这一点比安理会本身更甚，例如在同恐怖主义进行的斗争中即是如此。

一些人认为，协商一致作出决定的办法是委员会决策过程中的一个问题因素。这个办法使得一个成员能够阻挠多数人的意志，使得关于整个问题的工作由于在少数几个方面没有达成协议而停滞不前。然而，其他发言者争论说，必须在实际工作一级，即委员会一级，保持协商一致规则，以保证考虑到所有成员的意见。人们还指出，尽管把协商一致作为规则，但是有办法绕过这个规则。例如，主席经常举行非正式磋商来争取打破僵局，并可以在必要时把未决问题提交安理会，以供在安理会一级作出决定。

关于“基地”组织和塔利班的第 1267(1999)号决议所设委员会的作用

在 9 月 11 日恐怖主义袭击之后，全球恐怖主义在安理会的议程中以及在本场会议讨论所介绍的两个委员会的工作中占据了中心位置。第 1267 号决议所设委员会是 1999 年成立的，负责监督若干决议的执行，这些决议对乌萨马·本·拉

丹、“基地”组织和塔利班成员以及相关个人和实体实行了广泛的制裁。制裁措施包括禁止旅行、冻结经济资产和实行武器禁运，适用于全球范围。

这个委员会如何运作？委员会的主要工具是“综合清单”，这是一个经常修订的开列了上述个人和实体的名单。当前列入综合清单的个人和组织有大约 372 个。在遵守制裁方面，该委员会审议各会员国就本国执行制裁措施的情况提交的报告，即安全理事会决议规定提交的报告，这些决议中最近的一项是第 1455（2003）号决议。令人失望的是，在 191 个国家中，迄今只有 84 个国家提交了报告，而“基地”组织和塔利班在 102 个国家中从事活动。委员会的工作得到一个安理会成立的专家监测小组的协助。总而言之，这个委员会已经取得了很大成就：国家和区域一级的情报协调已经加强；尽管收到的报告数量不多，但同委员会的合作有所增加；在国家一级颁布了新的法律和建立了新的基础结构，以帮助会员国履行其义务。此外，已经冻结了大约 1.35 亿美元的资产，尽管“基地”组织一直在试图绕过这一冻结。委员会现在必须正视没收资产和土地以及对非正式银行系统进行管理意见。总的来说，这个委员会虽然需要考虑今后的挑战，但正在发挥作用。

若干与会者对委员会为把个人和实体列入清单和从清单上除名所建立的程序如何在实践中运作表示关注。他们说，在寻求把个人或实体列入综合清单和从该清单上除名方面遇到困难。

反恐委员会的不断演变的作用

反恐委员会成立于 9 月 11 日事件之后，是安理会最引人注目的委员会之一，其职责是监督执行为消除恐怖主义威胁规定了广泛行动的第 1373(2001)号决议。反恐委员会在开始的时候工作进展迅速，随后逐渐意识到，与恐怖主义进行斗争是一件非常复杂的工作。若干发言者指出，该委员会在以下两个方面进行了非常出色的工作：(1) 鼓励各会员国通过法律，以推动实现第 1373（2001）号决议规定的反恐目标；(2) 鼓励各会员国批准各项主要的联合国反恐公约，同时对各区域有所区别。

该委员会当前正开始第二阶段的工作，即监测国家法律的执行情况，以保证这些法律的执行与国际义务相一致。有人对反恐委员会是否能够做到这一点表示有些怀疑。首先，该委员会看来没有足够的手段。其次，该委员会由于必须通过协商一致的办法来作出决定，从而受到限制，原因是某些成员经常不愿指明拒不遵守规定的国家，而其他成员则认为，现在已经到了指明这些国家的时候了。人们得出的一个印象是，虽然反恐委员会有着非常干练的主席主持工作，但是委员会的能见度和活力一直在下降，人们因此希望知道如何通过最好的方式来解决这个问题。与会者们注意到，反恐委员会最近通过了一项报告，其中说明了哪些措施正在发挥作用，哪些则没有发挥作用，并指明了那些尚未上报为执行第 1373（2001）号决议所采取措施的国家的类别。尽管这些国家中有很多国家是由于缺

乏能力而没有提出报告，但其中大约四分之一之所以不提出报告，是因为缺乏政治意愿。某些与会者提出，应使反恐委员会能够就指明这些国家达成共识。

监测制裁措施执行情况的专家小组所发挥的作用

发言者提请注意独立专家小组在协助制裁委员会工作方面发挥的作用。一个发言者说，创立这些专家小组是安全理事会在解决制裁制度的执行问题方面采取的最具创意的行动。例如，安哥拉问题专家小组在针对安盟实施制裁措施方面发挥了关键作用。如果没有该小组进行的工作以及安哥拉制裁委员会主席进行的强有力领导，制裁制度的成果势必难以预料。但是，该监测小组使得安哥拉的各个邻国感到自己的脆弱，并使其改变了政策。另一个与会者回顾了自己先是作为塞拉利昂问题专家小组，随后作为利比里亚问题专家小组的成员所取得的经验，表示同意上述对专家小组所发挥作用的评估意见。这些独立专家可以使人们更好地理解实地执行工作中的问题，并提议解决这些问题的办法。

然而，一些与会者强调说，制裁委员会应该密切监督专家小组的工作。不幸的是，后者并非全部在工作中达到同样的高标准。专家小组有时：编制的数据不可靠，提出的指控过于草率；未能理解正在某个国家或区域内演进的和平进程；有公司利益介入；逾越了自己的任务范围。关于上述第一点，人们指出，秘书处也非常关注使专家小组的调查结果可信和能够得到核实的必要性。大约六个月之前，秘书处由于获悉有关方面对一些专家小组的工作提出异议，成立了一个部门间特别工作组来调查这个问题。秘书处为专家们编制了内部指导准则，呼吁尽量采用最好的取证标准，并使用多个信息来源核对证据。正在尽一切努力来使专家小组成员更加重视维护这项活动的健全性。与会者们促请安理会成员坚持既定方针，对专家小组予以支持。秘书处由于不具备发掘和提出证据的能力，无法完全依靠自己的力量来执行制裁制度。

与会者们还讨论了监测小组与各委员会之间的关系。他们把这种关系形容为具有挑战性，因此需要认真对待。在一方面，专家小组的任务是安全理事会规定的，因此应向安全理事会和各自的制裁委员会负责。然而，在另一方面，专家小组的成员是秘书长指定的，而不是有关委员会的主席指定的。因此，每个小组都有一定的独立性，增加了在看来出现偏差的时候使其回到正确路线的难度。有人提出，安理会应该给予专家小组足够的空间来开展工作，但同时也使其认识到，其责任是向各委员会提供协助和服务。

安全理事会工作组

有人提到，安全理事会的某些工作组不象其他工作组那样引人注目和有效力。例如，关于制裁的一般性问题工作组以及文件和程序问题工作组近来不太活跃。前者正在编写一份很好的文件，其中列入了许多达成了共识的问题，但人们同意，这是一笔一揽子交易：“除非就所有问题都达成协议，否则就没有任何协

议”。由于人们在制裁持续时间的问题上陷入僵局，该文件无法定稿。已经进行努力来制订一项“撤出战略”，但这个办法也由于缺乏共识而搁浅。此外，由于原工作组的任期已经结束，这份文件现在正由新的安理会成员审议。这一情况引起了关于工作方式和现实的时间限制的问题。现任安理会成员应该尽可能在从安理会卸任之前解决这样的未决问题。文件和程序问题工作组是一个非正式工作组，职责是就技术性问题提出建议。该工作组的主席由安理会主席担任，在出现需要作出决定的问题时，可应任何安理会成员提出的要求举行会议。在某个选举产生的前安理会成员的主持下，这个工作组一度非常有活力，但此后一直很平静。有人建议，安理会成员今后应该更加注意这两个工作组以及另外两个工作组，即维持和平行动问题工作组和关于在非洲预防和解决冲突的工作组。他们有责任这样做。安理会尽管工作繁忙，但可以找到办法来帮助这些工作组执行各自的任务，并也许可以在这方面利用新成员提供的投入。

向新成员提出的关于为担任主席进行准备工作的建议

- 留出足够的时间来为担任主席进行准备工作。
- 主席的作用很重要。但是，主席需要得到本国常驻代表团的有力支持，包括技术支持、知识/调研和政治性咨询。
- 主席应该访问本小组工作所涉国家或区域。对于委员会的工作来说，在实地与各国大使馆、非政府组织等等举行讨论很有帮助。
- 5 常在决定是否成立委员会和工作组方面有很大的影响力。必须同这五个国家密切合作，寻求他们的指导和建议。

第四场会议

安全理事会政治协调员的作用

主持人：安德烈斯·佛朗哥，儿童基金会代表，秘鲁

评论员：苏海尔·马哈穆德参赞（巴基斯坦）

亚历山大·科努辛大使（俄罗斯联邦）

乔塞亚赫·罗森布拉特公使衔参赞（美国）

政治协调机制是一个较新的现象，但在安理会的日常工作中已经发挥关键的作用，并且这种作用正在不断演进。

政治协调员的主要职能

政治协调员的基本职能是协助他们的大使处理议程和时间安排事宜，尤其是在其本国代表团担任安理会主席的那个月份。这一职能在三个不同方面履行。

首先，政治协调员在其国家常驻代表团内担任主要协调员，确保其国家代表团工作人员知悉安理会每日和每月工作方案的变动情况和参与所有会议，不论是大使级或专家级的会议。协调员在其代表团内也负责跟踪决议草案等谈判中的文件，并确保能够及时准备好其本国大使的发言。

第二，政治协调员负责就每位主席任职期间的行政方面，尤其是每次会议/协商的安排（例如准备主席的会议程序摘要），不断与秘书处保持联系。在本国接任主席职位之前，政治协调员负责与秘书处（例如秘书处办公室、主管政治事务副秘书长、主管维持和平行动副秘书长、安全理事会事务司、政治事务部和维持和平行动部区域股）组织会议，计划每月工作方案（日历）。在其国家担任主席期间，协调员不断就会议方式、秘书处简报人的名字及预期的会议成果与秘书处联系。

第三，当下一任主席在前一个月的最后一个星期主持每月午餐会时，政治协调员与同僚协调确定每月方案。不过，他们的关键作用是在其国家担任主席的那个月期间每日与其他协调员联系。在这方面，一些发言者强调政治协调员在下列方面的重要作用：代表团之间保持不断的信息交流以及就时间表或实质事项达成日常的折衷安排。代表团之间通过政治协调员以传真和电子邮件每日联系十分有用。发言者同意，政治协调员主要发挥协调的作用，作为代表团之间的通信连结点，确保提高效率，以免常驻代表陷入日常事务。鉴于安理会内各成员国代表团的规模不一，他们的职能更加重要。

安理会主席的政治协调员对安理会整体工作极其重要。基本上，协调员的责任是提高安理会每日工作的可预测性和将极其重要的信息及时送交安理会成员，同时确保提高安理会的活动对广大联合国会员国的透明度。一名发言者建议主席

的协调员应注意不要为安理会规划过多的工作，而应在每月日历中留下“几个空当”，以顾及可能出现需要安理会审议的突发事件的情况。日历最好具有灵活性并接受各方意见。关于每个主席编写的每月评估（例如 S/2004/56），有代表指出这些文件属于安理会授权的活动的组成部分（见主席 2002 年 5 月 22 日的说明，S/2002/199），任何改动都需要各成员之间达成新的协议。

政治协调员需要将安理会惯常的工作方法、程序和做法，通知本国代表团，并对本国代表团进行这方面的教育。他们在改进安理会的时间管理（例如鼓励本国代表团成员避免冗长的发言或避免即兴干预每个项目）中发挥极其重要的作用。协调员非常适合（通过其网络）促成就案文（例如主席的新闻稿、安理会决议和主席声明）达成妥协。例如，政治协调员最近被要求撰写安理会提交大会的年度报告（例如 A/58/2）的导言，并就其案文达成一致意见。

不过，有代表指出，协调员在决定哪个议程项目应列入每月日程表方面的能力有限。安理会议程上绝大多数的问题是自己产生的，例如定期延长联合国维持和平任务以及秘书处提请主席注意的那些事项（例如审议秘书长提交安理会的报告）。同时，鉴于安理会的日常议程已经过于繁重，人们认为在提出新项目之前，政治协调员与秘书处之间应先举行协商。

提议的政治协调员新任务

一名参与讨论的代表提议设立一个非正式的政治协调员工作组，以讨论：(一) 对安理会会议形式的共同了解；(二) 程序和文件问题；(三) 是否需要在每个月结束时召开一次总结会议；(四) 安理会避免处理由其他联合国机关处理的事项；(五) 将维持和平的任务延长五个或七个月（以免六个月的模式造成主席有过多的任务要延期；(六) 安理会主席每月评估的必要性；和(七) 政治协调员是否可以审查没有获得执行的安全理事会决议的清单。不过，另一名与会者认为政治协调员可以非正式讨论许多这种问题，无需工作组的协助。

第五场会议

确定优先事项、制订议程和时间管理

主持人：约瑟·斯泰法尼泽斯，政治事务部安全理事会事务司司长

评论员：阿诺尔多·利斯特雷大使（阿根廷常驻代表）

让-吕斯·弗伦特参赞（法国）

埃姆尔·琼斯·帕里大使（联合王国常驻代表）

主持人注意到安理会近年来进行更多的活动及面对范围更广的议题，在制订优先次序方面面对严重的挑战。显然需要考虑如何使安理会能够腾出较多时间以确保能够将注意力集中于每日最重要的问题上。已朝这一方向采取步骤，例如将某些事项交到专家一级处理；不过还可以做得更多。另外值得注意的一项近期发展是安理会议程上出现某些专题问题——不涉及某一危机或对和平的威胁的一般性问题。这使安理会成员和非成员同样有机会审查安理会因各种冲突局势而需面对的交叉问题，有助于安理会形成决定。不过，这样又产生了在此类一般性问题和具体冲突局势之间达成适当平衡的问题。关于时间管理，已采取一系列良好的措施，目的在于精简讨论和鼓励较简短的措施。许多这种主动行动掌握在主席手中，并可进一步发展。

确定优先事项和制订议程

评论员同意，鉴于安理会的工作繁重，常驻代表应集中精力处理主要问题并尽量委托下属处理其他问题。制订优先次序不容易。但是，确定哪些事项真正重要以及哪些工作可由他人处理是必不可少的。关于议程项目，有不同类型的问题：必须处理的进行中冲突；需要作出反应的紧急事项；经授权的日常问题；专门题目；和未预料到的问题。应当在工作方案中腾出一些空间以应付未预料到的突发事件。此外，正式的工作方案只是极小的一个部分。为了全面了解安理会的工作量，还要考虑到安理会附属机构（例如各种制裁委员会、反恐委员会及其工作组以及专家会议）进行中的工作。

建议将授权的日常问题交由政治协调员等其他方面处理。议程本身的制订也可以交由他们处理。一位评论员不满地指出：他于 2000 年初担任主席时，安理会协商了两天才将议程议定下来。另一位评论员说，在他的国家代表团最近担任主席期间，他请政治协调员承担议程制订任务。虽然这种做法给一些代表团造成了困难，但安理会成员后来开会赞成政治协调员的工作结果。他从这次经验中认识到先例对安理会十分重要，并建议如果成员国打算做一些新的事情，不妨与安全理事会事务司司长磋商。

各方对处理某些长期问题的最佳办法有不同的意见。一方面，有人建议只有当一个事项有新的发展时，安全理事会才予以审议。另一方面，有人指出，在一些情况下，唯一可能的新发展是战争再次爆发。因此，安理会要定期重审这些项目。

一个新项目如何列入安理会议程？答案是：不容易。它可以在协商中作为“其他事项”提出。此外，主席在与其他成员磋商后，有权提议处理一个特定的题目。与会者用了很长时间审议安理会辩论此类问题的利弊（见下文）。此外还提请注意，为了预防冲突发生，联合国系统、特别是安全理事会必须更快地将有关陷于崩溃的国家的议题列入议程。在这方面与会者指出，有时候人们认为《宪章》第二十四条（将维持国际和平与安全之主要责任，授予安全理事会）和第二条第七项（不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件——但不妨碍第七章内执行办法之适用）之间存在矛盾。例如，安理会在处理利比里亚局势时遇到困难，同时该国的事态发展对两个邻国造成有害的影响。虽然安理会有一个关于在非洲预防冲突的工作组，但已经没有开会约六个月。象这样的机制应当积极进行工作。

专题问题

如何在专题问题和特定冲突局势之间取得适当平衡是应当仔细讨论的问题。一般认为安理会处理专题问题是很有用的，因为它需要在一个框架范围内审视冲突局势，并以更具战略性的眼光思考问题。在处理这一问题时，安理会可以进一步了解当前国际和平与安全所面临的威胁在各方面相互交织——不论这种威胁是区域性的（例如非洲大陆）或制度性的（例如促成或加深冲突的因素）。

不过，有代表担心这种问题会在安理会议程上泛滥，使议程的负荷过重。此外，还有一个机构权限的问题。一些参加者认为，一些专题问题侵蚀到秘书长或大会的角色，或与安全理事会维持和平与安全的责任关系不大。《宪章》第二十四条和第十一条规定了任务分工：安理会负责对维持和平与安全采取行动；大会对和平与安全的问题进行一般性讨论。如果安理会进行专题辩论，就会减损其作为执行机构的信誉，而且这种辩论有时不能产生任何具体的成果。此外，一些专题过于复杂和涉及太多方面，需要在经济及社会理事会等更专门的论坛处理。

其他代表总体上坚决赞成安理会审议专题问题，并特别赞成审议一些题目。安理会无疑拥有处理这些事项的机构权限。以其他联合国机关也可以处理这些事项为理由而认为安理会应袖手不管的主张是不合理的。相反，安全理事会虽然不是对国际和平与安全负有单独的责任，但它确实担负主要的责任，应充分发挥其潜力。关于具体的题目，一名与会者指出，从非洲的观点来看，下列专题之间显然具有密切的关联：“儿童与武装冲突”、“前战斗人员在维持和平的情况下解除武装、复员和重返社会”、“小武器”以及和平与安全等。类似地，“司法和法治”的题目最近在安理会成员的同意下获得审议，因为这种题目直接冲击安理会面前的一个极其重要的问题：如何发展民主国家的基石。同样，“妇女、和平与安全”问题（在第 1325(2000) 号决议周年纪念之际曾经进行一次辩论）似乎最适合由安全理事会处理。

此外，专题决议往往能够触及不会正式列入安理会议程的冲突局势。特别是，关于“恐怖主义行为对国际和平与安全的威胁”的第 1368(2001) 号决议就发挥了这种作用，对有关领域产生巨大影响的关于“妇女、和平与安全”的决议和关于

“儿童与武装冲突”的决议也是如此。这些决议有助于动员资源和影响政治思维。有人问：如专题辩论能够发挥这种影响，安理会为什么不作出这种努力？

有人表示，专题辩论在两种情况下会有用处：(1) 它们确实是互动的，以及(2) 安理会清楚明了辩论的目的及希望取得的成果，因此不会使辩论成为空洞的宣示行动。在这方面，主席可以发挥关键的作用，明确说明这种辩论的预期成果。此外，专题辩论的成果应当适当纳入安理会的工作，而不应被当作一次性事项。

时间管理

与会者表示，安全理事会虽然十分忙碌，但尚有空余的能力，不过需要改善其活动的管理。一些与会者呼吁限制公开辩论的发言时间。不过，其他与会者质疑限制非安理会成员的国家的发言时间是否适当。这些国家很少有机会向安理会发言，最近被要求发言时间不得超过 3 分钟。安全理事会成员随时可以发言，但非成员的情况不是这样，对它们来说，参加安理会讨论是一宗“大事”。如果发言时间被限制，应在事前宣布。如果不这样做，会对一些代表造成困难，因为他们可能已从本国首都获得指示，准备了较长的发言。

有与会者认为，一般而言，反驳发言应当简短和贴题。这种发言应限于三至四个论点，并应针对前面发言者的发言。如果需要将发言列入记录，可以分发发言稿，但仍必须简缩为几个要点。宣读已准备好并已分发的 5 页长书面发言的做法是对安理会同事的冒犯，妨碍互动辩论的进行。此外，无需重复先前发言者的发言；最好只说同意或不同意。重要的是应当保持克制。大多数与会者认为这是有益的做法。不过，有时候如涉及某些敏感议题，为了准确表达有关政府的立场，全文发言还是有必要的。

同一建议也适用于秘书处。介绍者不需要宣读已准备好的文本。不妨预先提出文本，通知辩论的参与者，然后口头宣读要点。

有人指出，通过各种主持技巧，可以有其他精简讨论的途径。例如，主席不妨在看来已经达成共识的早期阶段，只请那些未能接受该共识的与会者发言。

总结

主持人在结束这场会议时指出与会者同意以下要点：

- 成员们应考虑更好分配主要人员和专家的工作。可以委托的工作不应交由主要人员进行，使他们能够集中注意目前未获得足够注意的战略事项。
- 专题问题的辩论虽然重要和必要，但也许无需急于进行：应当防止“专题疲劳”的情况。专题应当预先准备好，力求取得具体成果并采取后续行动。
- 主席应通过主持会议的技巧，鼓励仔细进行时间管理。会员国和秘书处本身应作出较简短和较即席的发言，以协助精简讨论，但同时应提供较详细的书面发言。

第六场会议

鼓励战略性和前瞻性思维以及更有效拓展工作

主持人：爱德华·乐克教授（哥伦比亚大学）

评论员：京特·普洛伊格大使（德国常驻代表）

穆尼尔·阿克兰大使（巴基斯坦常驻代表）

纪梭·马布巴尼大使（新加坡常驻代表）

詹姆斯·坎宁安大使（美国）

挑战

主持人说，安理会面临一个矛盾：安理会的国际地位下降了，而其工作和产出却速度加快了。国际社会日益无法确定，安理会是否有能力迎接目前和未来的挑战。根据秘书长的说法以及他的高级别专家组所接受的任务（SG/A/857），整个联合国面临的危机并非产生于联合国的工作方法，而是产生于会员国在如何回应和平与安全面临的新全球威胁问题上存在根本分歧。面对如此众多的冲突局势，安理会发现难以对付正在出现的和平与安全战略挑战，或者从被动转向主动或预防模式。

另一位发言人说，安理会失去了重点，因为它试图处理太多事项。其中一些事项，如某些专题辩论，应当由其他机构处理。同区域组织和非政府组织更密切的协调，也可以帮助减轻安理会的负担。此外，有时用于某些项目的时间与其相对重要性好像成反比。缺乏明确的优先次序，安理会容易“只见树木，不见森林”。应当确定优先次序，以便可以适当地处理更复杂和更紧急的事项，如西非。复杂的危机需要通过和平对话、重建和发展，而不是仅仅根据《宪章》第七章来处理，可能需要由一系列委员会或工作组审议。

其他人反驳说，安理会是主权会员国组成的，所以它必然在短期考虑的基础上以零敲碎打的方式处理问题。安理会的工作方法不是确定优先次序或根据每个事项的重要性分配资金。

同样，安理会不可能成为一个战略思考中心。其成员倾向于从国家的角度孤立地审议问题，通常不考虑问题之间的联系。虽然世界正在成为一个无边界的地方，这里的各种问题由于现代技术而紧密相连，但这并没有影响到安理会的对策。因此，认识到这种相互联系的非政府行动者，如恐怖团伙，享有比安理会大的比较优势。尽管如此，可以预期安理会将基本上保持被动，因为要采取积极主动，预防性的对策，就必须大大修改其工作方式。安理会不断地应付正在发展的局势，必然没有时间考虑战略问题。

有些人说，情况本应如此。安理会不是进行战略思考的地方。安理会的重点几乎总是短期的：其任务是在一段时间内管理一个议程。因此，大事容易在产生

后得到具体解决。安理会不是进行理论辩论的场所，相反它应当是一个讨论和决定事项的论坛。

正在出现的问题

安理会面临着许多未完成的工作，如在非洲、阿富汗和伊拉克。它可能将在中东，特别是在“路线图”方面发挥更大的作用。反恐怖主义和反扩散将带来重大的挑战，并要求采取全新的对策，持续的陷于崩溃国家的问题也会这样。除非安全理事会找到更有效的办法处理这些正在出现的问题，否则国家集团会日益倾向在《宪章》范围之外处理这些问题。

就对付恐怖主义而言，有人指出，安理会执行第 1373（2001）号决议已经深入到国家议会的领域。关于大规模毁灭性武器，安理会的决定不应取代国际协定，虽然每项现有制度审议最终提交安理会的棘手案件。安理会应如何处理这些案件需要进一步研究和协商。对目前威胁的性质，如恐怖主义和陷于崩溃的国家缺乏共同认识，已经导致完全不同的解释。另一方面，大规模毁灭性武器问题，以及只有若干国家拥有这些武器，要求这个问题的分析有透明度。

有人提到陷于崩溃国家的有关问题是安理会面前最紧迫的战略挑战之一。这些问题不仅仅是国家负责的事情；这些问题是国际社会必须处理的问题。此外，虽然对于一些代表团来说，和平与安全问题目前似乎优先于发展，但应当忆及，在执行千年发展目标方面存在着严重的拖延。

是否需要新的工具？

有人争辩说，真正的问题是，国际社会是否有处理这些跨国威胁的恰当工具。正如秘书长最近所询问的，能否找到办法来集体处理诸如此类的正在出现的威胁，从而消除最感受到威胁的国家的关切？

一项建议是发展先发制人概念。有人争辩说，《宪章》在制裁方面考虑到了这个概念，因为制裁适用于和平所遭受的尚未成功的威胁。军事行动可以沿用这一理由。不过，其他人认为，《宪章》没有规定可以采取这种行动，因为该行动使会员国得以单方面决定是否存在威胁，从而可能破坏《宪章》各项原则。因此，应当用一种新哲理来管制或处理先发制人自卫。同样，对某些反扩散措施的法律依据应作更深入的评估，如同搜索和扣押公海船舶上的非法物资的情况。

第二种应发展的工具是人道主义干预。科索沃可能是最佳的例子。虽然没有安全理事会授权，但国际社会认为必须采取行动来防止种族灭绝。在这种情况下，第 1244（1999）号决定后来认为北约干预是有道理的。问题是，在安理会无法采取行动的情况下，是否需要某些其他的法律依据。只要安理会能够根据第七章采取措施，便没有问题；但如果不能，则必须考虑如何以及在什么情况下可以认为人道主义干预是正当的。在加拿大文件“保护责任”的基础上，已经就此议题开展了广泛的辩论。

如何改变或发展这方面的法律？备选办法有，等待这些做法成为习惯法（十分漫长的过程），谈判公约（也可能需要很长时间），或请安全理事会就事项作出决定。后者引起的问题是，安理会是否可以制定新的国际法，或只能根据第七章逐案通过具有约束力的决议。这需要联合国广大会员国进行战略讨论。不过，另一个对话人对安全理事会象在第 1373（2001）号决议中那样发挥立法作用的前景表示不安。他争辩说，应当用公约来处理新的威胁，即使这样需要更多时间。

问责制

这些挑战暗示，安理会今后需要更好的审查机制和更强有力的问责制。但是谁对安理会的成败负责任？有些人争辩说，安理会运作的主要责任由常任理事国承担，它们应该同意有必要建立问责制。其他人不同意，声称常任理事国最多比其他国家更有影响，因为它们有否决权、机构记忆和有经验的工作人员。真正的问题是，安理会成员是否可以作为一个团体承担责任。整个安理会应该作出项自觉的决定：设立一个机制，使之能够以世界对其工作，特别是多边组织在危机中的工作进行评价的方式判断自己的业绩。

作为联合国的重要安全支柱，安理会的成就应当更广泛地公布于众。但是，安理会决定的效力还取决于具有更大的代表性，反映本组织会员国的增加和多样性。此外，当选成员已经认识到安全理事会与大会的关系是安理会应当感到须对大会负责的关系。至于大会，它已经设法就安全问题开展更积极和更具建设性的工作。

有些人争辩说，向大会报告应是安理会的优先事项。但是，虽然《宪章》为这种问责制提供了框架，然而普遍的法律看法是，作为本组织的主要机构，这两个机构具有同等地位。无论如何，安理会受权以更广泛会员国的名义工作，因此应对广大会员国负责。真正的挑战是，这种关系，特别是今后的关系不清楚。应当努力确保，如果安理会得到加强，大会不会被削弱。