



Distr.: General
9 April 2009
Chinese
Original: English

2009年4月8日芬兰常驻联合国代表给安全理事会主席的信

谨随函转递2008年11月20日和21日在Arrowwood会议中心举行的安全理事会新当选成员和现任成员研讨会的报告。最后报告是由芬兰常驻代表团全权负责按照《查塔姆院规》编写的。

我们每年都收到与会者十分积极的反馈，因此，芬兰政府决心继续每年举办研讨会。芬兰政府希望，这份报告不仅会帮助新当选的成员熟悉安理会的工作方法和程序，而且还有助于联合国广大会员国更好地了解安理会工作的复杂性。

因此，请将本函及其附件作为安全理事会正式文件分发给荷。

芬兰常驻联合国代表

大使

亚尔莫·维纳宁(签名)



2009年4月8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第六次年度研讨会

2008年11月20和21日

Arrowwood 会议中心

Rye Brook, 纽约

芬兰政府同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,于2008年11月20日和21日举办了安全理事会新当选成员国第六次年度研讨会。

年度研讨会的作用是帮助新当选的成员熟悉安理会的惯例、程序和工作方法,使他们能够在来年1月参加安理会工作时“立即进入角色”。研讨会还为安理会现任成员在一种非正式场合反思自己的工作提供了一个机会。研讨会旨在补充训研所每年有关安理会工作各个方面的情况介绍。

今年,联合国人权事务高级专员纳瓦尼特姆·皮莱阁下在研讨会开幕晚会上致词。

11月21日全天日程包括四次圆桌会议,分别重点讨论以下主题:

- 一. 2008年安理会状况:总结过去,展望未来
- 二. 工作方法
- 三. 安全理事会各委员会和各工作组
- 四. 经验教训:2008届成员的反思

开幕晚宴主旨发言

联合国人权事务高级专员纳瓦尼特姆·皮莱阁下在开幕晚宴上作了主旨发言。高级专员强调说,人权对和平与安全来说至关重要,并强调安全理事会与人权理事会之间的重要联系。她指出部族冲突内战揭示了违反人权,特别是违反人权而不受到任何惩戒,将会造成不稳定。人权曾被认为是一个“软”问题,与安全理事会议程无关,而现在人权问题已经成为安理会和由安理会授权的维和任务的重要组成部分。专员呼吁对致力于人权、发展和安全问题的各界以及联合国系统和会员国的共同目标进行更深入的分析,并强调违反人权常常是导致武装冲突的根源,索马里和波斯尼亚和黑塞哥维那(波黑)就是这种情况。她认为,这突显了以包括促进人权与法治在内的综合方式建设和平与安全的必要性。

尽管在承认人权同和平与安全之间重要联系方面采取了重要步骤,高级专员依然敦促安全理事会与人权高专办在齐心协力、合理分工的基础上更加密切地合作。在这方面,她重点介绍了可显示人权与安全之间协同效应日渐加强的以下三

项安全理事会决议：(一) 关于儿童与武装冲突问题的第 1612(2005)号决议，该决议提供了一个经同意实施的机制以监测和报告侵犯人权情况；(二) 关于妇女同和平与安全的第 1325(2000)号决议，其中确认妇女在和平谈判以及冲突后重建中的重要努力；以及(三) 关于冲突中性暴力问题的第 1820(2008)号决议，其中正式确认性暴力为战争战术之一。她强调上述决议依然是联合国人权与安全机构之间实质性对话的基础。

她认为，过去十五年来，人权高专办高举人权旗帜，成为促进变革的强大动力。高级专员认为，高专办的附加价值还包括向会员国和联合国系统提供专门知识，保存关于紧急状态以及一般情况下人权问题的机构记忆，帮助将人权问题与实地发展、和平与安全问题结合在一起。例如，人权高专办尼泊尔国家办事处在便利该国过渡和监测该国处理侵犯人权问题的能力方面发挥了重要作用。尽管在实地为将人权问题纳入主流进行了协调一致的努力，但是还需要更多的专门知识，以加强特派团的能力。另外，人权高专办的许多第一手报告起到宣传工具的作用，为包括安全理事会成员在内的各种利益攸关者提供了关于侵犯人权情况的重要信息和分析。在这方面，与提供快速解决方法相比，人权机构的实地存在使长期和平更有望实现。

高级专员认为她的办事处因为与包括条约机构在内的其他人权机构离得近且具有象征性关系而受益。她指出这种特殊关系为她的办事处编写报告提供了便利，而且可与有关国家直接联系。人权理事会关于世界粮食危机问题的第一个专题特别会议突显了其与侵犯人权问题之间的相互影响。就粮食危机以及其他状况而言，人权高专办可以提供有助于提高实地效益并使政策反应更加协调一致的重要信息。人权高专办还可通过协商提供关于具体专题领域的咨询意见，她鼓励定期举行协商。

最后，高级专员确认以下三个步骤，作为加强安全理事会与联合国人权机构之间工作关系的“下一步”行动。第一，她敦促安全理事会在其决议和主席声明中对人权问题给予更多的承认和显著地位。第二，她呼吁安全理事会与人权高专办定期接触，以从更广的视角看待审议中的问题。第三，她建议改进监测制裁措施的机制并将人权考虑纳入各项制裁决议，以避免使无辜平民百姓成为攻击目标。最后，高级专员呼吁重申国际社会在 2008 年 12 月纪念《世界人权宣言》六十周年之际作出的关于促进人权的承诺。

第一场会议

2008 年安理会状况：总结过去，展望未来

主持人：

法国常驻代表

让·莫里斯·里佩尔

评论员：

布基纳法索常驻代表
米歇尔·卡凡多大使

南非常驻代表
杜米萨尼·沙德拉克·库马洛大使

美国常驻副代表
亚历杭德罗·沃尔夫大使

会议鼓励与会者讨论安全理事会工作的趋势，包括与以下方面有关的问题：安理会议程、工作量和效率；安理会过去一年来的成就和创新做法；安理会工作的优势和弱势；对合法性、侵权和法治的看法；与各项区域及次区域安排的合作以及今后的政治及方案挑战。

安理会议程、工作量和生产率方面的重要趋势

在讨论安理会的工作量的时候，一个与会者指出，尽管勒克教授的讨论文件所载统计数据表明 2006 年至 2007 年安理会活动有所减少，但是安理会似乎一如既往地忙。他补充说，尽管 2007 年会议和磋商的总数比 2006 年少 100 次，但是数字依然可观。2007 年，举行了 383 次会议和磋商，平均每天一次会议还多。实际上，就在研讨会的前一天，就四个不同议程项目举行了四次会议。他强调说，最令他失望的是——而且他相信许多人与他同感——尽管开了这么多会，却常常未能取得相应的成果，任务期限审查程序就属于这种情况。每通过一项新的决议，安理会就要进行定期审查，导致工作量不断增加。他认为，安理会常常未经认真审查所处理的问题就延长任务期限，包括根据宪章第七章采取的行动。他最后说，安理会和大会一样，不善于审查其任务规定。

另一位发言者说，统计数据突显了进一步审议效益的必要性。许多与会者在一致认为安理会是联合国最有效的机构的同时，还指出安理会与广大会员国参与的程度是衡量其是否有效的一个重要标尺。与会者指出，有效性不仅是指在安理会内达成协议，而且还要确保安理会的各项决定得到遵守。在这方面，联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团(埃厄特派团)的撤离格外令人失望。这位发言者还说，除了有效性以外，安理会还应该关心合法性和公信力。安理会正面临决议过多的问题，而且决议往往很难得到落实。另一位发言者评论说，决议的绝对数不重要，关键是这些决议能否使实地的情况有所改变。另一位与会者说，许多决议都没有触及冲突的根源以及消除这些根源的方法。第三位发言者强调安理会的各项决定是具有约束力的，不应将不遵守安理会决议的责任归咎于安理会，因为执行安理会各项决定的责任应由受到安理会各项决定的影响的各方承担，而不应由安理会承担。他认为，安理会应将更多的注意力放在安理会如何更有效地强制执

行各项决议上。这是很重要的，因为安理会通过其采取的行动，建立了国际法义务，因此，安理会应该能够通过强制手段使这些义务得到执行。

安理会工作的优势和弱势

开幕式发言者之一对安全理事会的责任与更广的联合国系统的责任加以区别。他强调安理会的重点是和平与安全，其责任是作出决定，并跟踪所提出的建议和行动的落实情况。另一位与会者强调作为安全理事会成员应承担的责任，特别是与以下方面有关的责任：安理会如何挽救生命、如何花钱、如何决策、如何决定何时干预、何时不干预，与此同时维持程序和问责制。第三个发言者指出，他在安理会的经历使他认识到安理会工作的每个方面都十分重要。他认为安理会应继续以和平与安全的理想为指导，同时为所涉国家的人民争取最好的结果。例如，他指出，安理会为达尔富尔地区和刚果民主共和国实现平衡及保护平民提供了帮助。但是，由于各国优先事项和立场不同，安理会有时无法就某项决定达成一致意见，他认为这是安理会的严重弱点。他还指出，安理会经常不能完成其预防冲突的任务。

一位发言者强调了作为安理会常任理事国肩负的特殊责任。他指出，常任理事国的存在，既是安理会的优势，又是安理会的弱点。这是一个优势，因为当五个常任理事国意见一致的时候，安理会运作顺畅，如同一部“加足了润滑油的机器”，使人们感觉到和平与安全任务正在得到执行。这又是一个弱点，因为当五个常任理事国意见不一致的时候，实地的民众就受罪了，达尔富尔和索马里的情况就是这样。这位与会者还说，遗憾的是，由于常任理事国意见分歧，安全理事会无法商定采取何种行动来处理中东局势，以减轻巴勒斯坦人民的苦难。

第二位对话者不同意关于安理会对达尔富尔局势没有采取任何行动的说法。有时候安理会无法就某个具体问题达成一致，但是整个安理会都有这种情况，不仅是五个常任理事国才有这种情况。另一位与会者敦促新成员不要认为安理会分成常任成员和选任成员两派。他认为，安理会之所以能够有效地工作，是因为每个人都坚持采用对话方式。例如，过去安理会能够处理 9.11 恐怖主义攻击造成的影响及科索沃局势等重大危机，而且今后将继续这样做。

与会者强调安理会是一个“政治”机构。这位发言者指出，安理会最大的优势是具有灵活性，能够采取具有针对性的特定方式处理不同的具体情况。针对前一位发言者关于五常是安理会最大优势和最大的弱点的根源的说法，他指出，过去几年中，使用否决权的情况每年平均不到三次。对此，另一个与会者说，关键不是使用否决权，而是威胁使用否决权。

据这位与会者称，安理会必须认真发挥监督职能，而不是依赖“自动驾驶仪”来评估实地事态发展。他举了一个正面实例，指出秘书长关于联合国海地稳定特

派团的最新报告(S/2008/586)很有用，其中载有用以衡量 2008–2011 年期间主要巩固领域进展情况的基准和指标。因此，该发言者希望维持和平行动部乐于今后更经常地与安理会分享这类评估。他认为，由于缺少这类信息，安理会常常无法审查实地的进展情况，无法在延长每项特派任务的任务期限之前对其进行足够认真的评估。在这方面，另一个发言者指出，维和行动费用日益增长，而安理会缺少具有军事方面专长的成员，他对此表示遗憾。就各项行动所涉军事方面——例如，如何在战术一级指导各项行动——与维和部开会讨论的次数增加，这是值得欢迎的，但是，他认为迫切需要联合国内部更普遍地增加具有这类专门知识的人员。

对合法性、侵犯和法治的看法

在讨论中，好几位发言者都强调安理会工作的集体性。一位发言者指出，为了实现最大限度的合法性，安理会所有成员必须共同努力，促进达成协商一致，尽管并非总是能够成功。但是，他告诫说，过于强调达成一致，有可能给人造成错误印象，以为一致通过的决议比那些不是一致通过的决议“更具效力”。第二位发言者指出，由于安理会力求以协商一致的方式开展工作，每一票都很重要，因此，任何安理会成员，无论大小，无论有无在安理会工作的经验，在任何问题上都有发言权。第三个与会者强调说非正式磋商很重要，是促进互动式建设性交换意见的主要手段，有助于安理会成员达成一致。

一位发言者说，如果安全理事会希望保持其公信力，就必须进一步努力改进其工作方法。例如，安理会应与大会、经社理事会、人权理事会及国际法院等其他机构定期举行会议，使大家随时充分了解任何特定问题的动态。他还认为安理会应当尽量“按时”处理与和平与安全有关的事项，不要花费太多的时间讨论诸如会议格式之类的形式问题，并且更有效地利用掌握实地一手材料的非政府组织、民间组织和各种“之友小组”。几位其他发言者就安理会行动的前后一致性和公平性发表了评论。一位发言者指出，安理会外面的人注意到安理会对不同的问题采取不同的方式，对一个地区提供援助，对另一个地区则不提供。据另一位对话者称，有时候安理会作出努力，在有关国家推动法治，只是安理会的行动方向可能会使人觉得安理会并不是在所有情况下都对法治问题给予充分的重视。

另一位与会者评论说，安理会对不同的情况作出不同的反应，有时是可以理解的，但是并非总是可以理解的，关于安理会缺乏一致性的看法已经很普遍。另一位与会者也认为安理会处理各种不同情况需要灵活性，这与保持一致性的理念之间有些矛盾。安理会的合法性因此而受到影响，这个问题需要解决。一位发言者建议说，鉴于安理会不可能做到在任何情况下都能同样有效地发挥作用，因此，安理会在决定如何回应之前务必审查所有供选办法。第四位与会者以乍得为例，说明安理会的行动之所以有效，是因为安理会迅速达成一致意见。他坚持认为，应该具体情况具体处理。另一位参与讨论者表示同意，认为安理会成员讲求实际，

对每个具体情况都进行认真审查，安理会将注意力放在个案具体情况上，最终达成既符合政治需要又切实可行的决定，是其工作最有效的时候。他同时还告诫说，要防止落入没有先例可循就寸步难行的陷阱：这可能是妨碍安理会工作的一个严重障碍。

与各项区域及次区域安排的合作

有几位与会者指出，安理会与区域及次区域组织合作解决冲突的情况越来越多，这是安理会工作方式上令人鼓舞的演变。其中一位与会者敦促安理会成员进一步推动整个联合国系统为这类区域及次区域解决冲突努力提供支助。第二位发言者指出，这种趋势既可加强预防冲突的努力，又可加强解决冲突的努力。他希望上述努力，特别是联合国安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会之间的关系，能够继续保持这种趋势。另一位与会者呼吁新当选的成员继续“教育”安理会维持联合国与区域及次区域组织和安排之间的良好关系是很有用的。不能将区域组织等同于联合国及其各机构，但是区域组织的经验和智慧有助于形成安理会的决策。他认为，在影响到本区域的时候，区域安排有权参与安理会的工作，因为在地理上他们离正在审议的局势最近。为了举例说明，他列举了南部非洲发展共同体在津巴布韦问题上已经完成的和正在进行的工作。

未来的政治及方案挑战

一位与会者指出，截至 2008 年 1 月，根据安全理事会决议部署了 91 000 名维和人员，随着非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的加入，这个数字很快就会超过 100 000。同样，维和预算也在增加，达到每年 70 亿美元以上，几乎是整个组织分摊预算的三倍。他强调说，这种趋势给安理会的监督职能增加了负担。

与此同时，另一位发言者重点介绍了一个有助于向联合国内外不同实体开展更多的外联活动的机会。他同意前一天晚上主旨发言人的看法，坚持认为重大侵犯人权行为实际上构成对国际和平与安全的威胁，为此，必须由安全理事会来处理。他认为，人权及保护人权的责任是安理会必须给予更多关注的新问题。他还强调预防冲突的重要性，呼吁对这个问题给予更多的关注。在这方面，安理会能够而且也应该更充分地利用特使和区域组织。他强调说，今后安理会应对上述新的、敏感的工作给予更多的关注。

据一位与会者说，安理会很快就会审议以下严重问题：(1) 刚果民主共和国，这是一个严重的危机，但是正在取得重大进展；(2) 苏丹，起诉现任总统在达尔富尔犯有危害人类罪和战争罪引起争议；(3) 格鲁吉亚局势造成的后果；(4) 不扩散；以及(5) 中东和平进程，新一届以色列政府及新一届美国行政当局的组成对该进程的影响。他强调说，尽管这将是一个雄心勃勃的议程，但是安理会还必须同时对各项维和行动和其他任务进行定期审查。他说，新成员无需因此而感到

不知所措，与此同时他还说，认识到议程规模有多大有助于清醒头脑，因为来年将有不少严重的、重大的问题需要安理会处理。

第二场会议 工作方法

主持人：

越南常驻副代表
黄志中大使

评论员：

联合王国常驻代表
约翰·索沃斯大使

哥斯达黎加常驻代表
豪尔赫·乌尔维纳大使

会议上，发言人都同意安全理事会是联合国最有效力的机构；这种认识主要归功于安理会工作方法的高度一致性。一些发言人指出，若能进一步改善其工作方法，安理会可以提高公信力、合法性和效力。一位发言人告诫说应该采用务实而非“哲学”方法处理安理会的工作方法问题，而且讨论这一问题的唯一论坛是安理会本身。另一位与会者的看法相反，认为不应将改进安理会工作方法的措施“本身看作是目标”。在谈到改进工作方法与主要源自《联合国宪章》的安理会的合法性之间的关系问题时，该发言人补充说改进工作方法不应成为安理会讨论的中心。另一位发言人发表了相似的意见，指出，需要讨论的问题不是工作方法本身，而是安理会如何代表联合国会员国高效决策并有效执行。其他与会者指出，必须适当地兼顾安理会工作的有效性和满足广大会员国提出的提高透明度的要求。因此，建议进一步阐明和审查某些规则和程序。但是，一位讨论者告诫，应“根据具体情况”、运用“常识”而非编纂新的程序规则的方法来改进安理会的工作方法。

会议特别评论了安全理事会在以下方面的工作方法：(一) 主席和政治协调员的职责；(二) 安全理事会访问团；(三) 与联合国其他机关和机构合作；(四) 听取更多方面的意见建议和加强对外联络；和(五) 旨在执行主席说明(S/2006/507 和 S/2007/749)的各项步骤。

主席和政治协调员的职责

考虑到安理会每月活动的范围和数量，认为主席的职责是协助保持和提高安理会的合法性和创造一种对广大联合国会员国来说具有包容性的环境。一名与会

者指出，主席每月轮值的作法可使新当选的成员就工作方法和安理会的工作方案贡献新的想法。

在讨论主席的作用时，几位与会者指出需要避免两个“陷阱”：一是推行国家议程，引导安理会关注特定利益；二是采用一种过于沉默寡言、公式化的领导风格。一位发言人警告说，推行国家议程可能有损于主席的首要职责，即缩小成员间的差距，制定可以克服决策过程中的惰性的安理会议程。主席团组织的专题辩论可被视为这方面的唯一“例外”。关于第二个“陷阱”，有人指出，对安理会的问题领域采用公式化和沉默寡言的作法往往会降低主席提供指导方向的权力。正如一位与会者所说的，主席的领导作用意味着影响讨论并促进对正在讨论的问题做出更实质性的分析。另一位发言者说，最好的主席往往是最不受注意的，因为他们能以一种流畅高效的方式发挥作用，不是把注意力吸引到自己身上，而是吸引到眼前的问题上。另一位发言者强调，主席的主要职责之一是确保成员在每月初商定的工作方案得到充分遵守和执行。

关于政治协调员的职责，几位与会者认为政治协调员的潜力没有得到充分发挥。一位发言人指出，通常是专家和大使唇枪舌战，政治协调员被夹在中间。在这种情况下，政治协调员最终常常扮演类似于“程序协调员”的角色。另一位发言者指出，有足够空间让政治协调员发挥更实质性的作用。就此，另一位与会者建议，除了确定每月工作方案外，还可以给他们一些决策权，包括解决某些问题的权力而不必将问题提交大使一级处理。第三位发言人提醒，应将政治协调员的位置与大使的位置严格区分开来。政治协调员基本上应侧重于程序性问题，而大使则全权负责政治职能，包括辩论和决策。该与会者还说，过去 10 年中政治协调员的角色发生了巨大变化，已成为每一个代表团中更正式和制度化的一部分。为了进一步澄清政治协调员的作用和职责，另一位发言者建议在明年的工作会议上召开一次政治协调员分组会议。

安全理事会访问团

安全理事会访问团被视作收集第一手资料 and 与政府官员、反对党成员、民间组织、国内和国际非政府组织和其他相关利益攸关方进行建设性互动交流的一个有用方式。一位与会者赞赏访问团在防止冲突方面的价值，因为它们使安理会成员有机会获得更为全面的观点，进而激发创造力和战略思维。他认为，安理会访问团在调解冲突方面可以发挥积极作用，尤其是当访问团是由五六个成员组成的“小型组织”时，就像 2007 年 11 月东帝汶访问团那样。该发言者还强调安理会今后应考虑更频繁地组织访问团，包括前往大湖地区的访问团。

与联合国其他机关和机构合作

很多与会者呼吁加强与大会、经济及社会理事会、人权理事会、建设和平委员会和秘书处等联合国其他机关和机构的合作。

1. 大会

考虑到安全、发展和人权问题之间的联系日益密切，会议认为加强与大会及其附属机构的合作越来越重要。与不同机构和代表进行讨论可使安理会成员更全面看待正在处理的问题。例如，关于缅甸问题的安全理事会主席声明(S/PRST/2008/13)就是在未参考先前通过的有关同一局势的人权理事会决议的情况下起草的。与此同时，一名与会者告诫要警惕安全理事会可能侵犯大会和人权理事会的职能和权力。他还说，不同机关和机构有可能进行成功的合作，安全理事会将案件提交国际刑事法院审理就是一例。另一位发言者询问，为什么在两年前的工作会议上提出的安全理事会、大会和经济及社会理事会主席定期举行会议的建议一直没有执行。在他看来，这样的磋商有利于协调每月的活动，同时扩大安理会的对外联络并加强合作。

会上还就安全理事会提交给大会的年度报告进行了热烈的讨论。会议称赞越南代表团编写的2007-2008年度报告的导言部分对安理会在各个区域的活动和从大规模毁灭性武器的扩散到区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面的作用等问题既做了摘要说明，也做了实质分析。与会者认为，它可以作为今后报告的一个范本。然而，一名与会者告诫说，尽管年度报告已有巨大改进，大会对加强透明度的关切并未减少，这表明造成关切的原因更多是结构性的，而不仅与缺乏透明度有关。一名讨论者感到遗憾的是，在最近大会讨论安理会的年度报告时，只有不到三分之一的发言者就安理会的工作发表评论，他们的发言更关注的是安理会可能进行的改革。

2. 建设和平委员会

与会者认为扩大与建设和平委员会的合作对安理会的工作方案至关重要。与会者特别呼吁以更具战略眼光的方式加强与建设和平委员会的合作，强调业务责任在维持和平与建设和平这两项职能之间的顺畅流动，并加强这两项职能的问责制。一位发言者敦促安理会停止“临时照看”冲突，而是采用更加全面的方法，将建设和平活动作为重要组成部分包括在其中。另一位讨论者强调，如果安理会更好利用建设和平委员会的工作和专门知识将是很有益的。该发言者指出，安理会无法把所有时间都用在建设和平问题上，他认为安理会应该更多地依靠建设和平委员会，将其作为安全理事会的一个“支助机关”。

3. 秘书处

许多与会者对秘书处通过实质性工作、各种程序、联络和研究支持来努力协助安全理事会成员表示赞赏。与会者强调必须保持和强化这种关系，特别是在处理需要实质性研究的问题时。与会者强调说，秘书处提供的信息对安全理事会的会议是至关重要的。另一位发言者强调，各会员国应欢迎这类信息，采纳秘书处

的咨询意见。另一位与会者认为，秘书处需要更努力协助安理会成员执行每月工作方案，特别是及时提交秘书长报告和安排秘书处官员通报情况。

听取更多方面的意见建议和加强对外联络

与会者承认在最近几年里，安理会做出了一些努力，增强其工作的透明度，与此同时，与会者要求与以下各方开展更广泛的交流和对外联络活动：(一) 非安全理事会成员，特别是那些直接卷入冲突或特别受到冲突影响的非安理会成员，(二) 非政府组织和民间社会，和(三) 媒体。几位发言者评论说，在更多听取广大会员国的意见建议并加强与其联络方面取得了相当大的进展，包括公布安理会工作方案每月预报和在每月初安理会主席向非安理会成员做情况通报。但是，与会者仍呼吁进一步加强正式和非正式的沟通。

关于非成员参与安理会工作的问题，一位与会者建议，广大会员国应该有更多的机会了解安理会的工作方案，以加强其透明度和合法性。一位发言者问到，为什么安理会成员不愿意给其他人发表自己看法的机会？有一次他受邀参加安理会会议，但却没给他发言的机会，让人不禁要问为什么邀请他参会。但另一位发言者说，有必要将过程与真正目标分开，因为现在所有的相关意见都可以很容易地反映在讨论中，即使并非总是通过可以看到的方法。有人指出，非安理会成员可以通过其区域集团或找安理会主席或某个安理会成员等非正式渠道转达他们的意见。

一位与会者说，就安理会整体而言，与有关国家相处的不够好。据他的经验，有关国家与大国和小国的讲话方式完全不同，而这种沟通的质量非常重要。没有必要每日与有关国家开会，但总体沟通仍需改进，尽管近来有所进步。作为这类积极步骤的一个例子，他列举了最近在安理会将要审议某一问题前几天就该问题与部队派遣国举行了会议。这次部队派遣国会议的时间安排相对以往有明显改进，过去这种会议只是提前几小时召开，使部队派遣国没有足够时间与首都或安理会成员进行充分沟通。

在随后的讨论中，与会者提到了安理会在对待直接卷入冲突或特别受到冲突影响的会员国时的工作方法。尽管安理会在讨论涉及会员国的冲突案件时允许其在场，但有人指出，临时议事规则并没有区分只是出席这样的会议和实际发言。另一位与会者强调，应该给直接卷入冲突或特别受到冲突影响的会员国以应有的尊重，让他们有机会做正式陈述。前一位发言者同意这一观点，并指出按照现行作法，如果一个会员国是一项安理会的决定——比如制裁决议——的对象，通常只给其五分钟时间陈述立场。安理会对这类陈述不给予充分的审议，造成了一种分歧和猜疑的氛围。然而，另一位与会者反驳说，虽然让直接卷入冲突或特别受到冲突影响的会员国参与讨论是重要的，但安理会应谨慎地兼顾透明度与效率。第四位发言者指出，这个例子突出表明有必要采用更严谨的方法与这样的会员国

协作。他指出经人权委员会修订的 1503 保密来文程序可以提供一些见解。谈到工作方法和安全理事会在危机管理方面的作用时，一位讨论者鼓励安理会设法以一种更“中性”和“低调”的方式与相关各方接触，并指出会员国通常并不希望被正式列入安理会正式审议的问题议程中。

一些与会者呼吁改进主席声明的起草工作。一位发言者说，主席声明往往太过标准化，未就安理会正在讨论的议程项目提出战略评估或拟议解决方案，因此回应也是机械式的，无济于事。另一位与会者说，主席声明往往没有充分考虑所有成员的意见和建议。为此，建议在会后两三天发表主席声明，从而有足够的时间将讨论过程中发表的所有观点纳入其中。

关于由安全理事会主席和非安理会成员附属机构主席组织的定期通报，有人指出，这些年来安理会已增加了这类情况通报的次数，但只有少数会员国参加。一位发言者认为这是由于很多会员国对安理会的工作感到失望，采取了置身于外的态度。因此，他敦促安理会改变“需求驱动型”方法，转而做出“更积极的”努力，以提高非成员对其工作的兴趣。安理会若能继续将与广大成员进行互动和分享信息作为其核心职责的一部分，就有希望改变广大成员对其工作持有的根深蒂固的态度。

几位与会者说，“阿里亚办法”会议已证明是更多听取民间社会的意见建议并扩大与其联络的一个有益方式。有人指出，这些会议明显是非正式的，其程序大多很灵活，因此安理会可以邀请多个有关方就安理会讨论的问题做内容丰富的实质性介绍。然而，一位发言者提醒说，这些会议本身并不是安全理事会会议。一位与会者指出，“阿里亚办法”不必仅限于安理会使用，任何会员国都可以召集这样的会议，邀请有关行动体参加。另一位发言者说，民间社会成员强调“阿里亚办法”会议是有益的，但遗憾的是这些会议没有给他们足够时间来充分表达自己的观点和关切。他接来说，一种可能的办法是一些“阿里亚办法”会议以务虚会的形式召开，以便进行更深入的讨论。另一位与会者指出，安理会的大多数讨论时间都不够，即便是会员国也不总是有机会充分表达自己的立场，因而怀疑拨出更多时间让民间社会发言是否切实可行。

几位发言者提及安理会与媒体的关系。一位与会者提议，安理会主席应可以自由地向新闻界转达会议的要点。他指出，尽管对安理会的非公开会议和非正式磋商有严格的保密规则，媒体总是有办法通过泄密和其它来源迅速了解讨论的内容。因此，允许主席先于其他与会者向新闻界发表谈话可以鼓励向外界做更诚实的报道。另一位发言者强调，主席对新闻界负有一定责任，比如定期和及时的分享信息。一位发言者指出，只有确保非正式磋商是保密的，安理会成员才能毫无拘束地进行更加互动和自由的讨论。

主席说明(S/2006/507 和 S/2007/749)的执行情况及下一步可能采取的措施

一位发言者说不能从理论角度看待工作方法，因为每天都有变化。但是，正如主席说明(S/2006/507 和 S/2007/749)中所概述的，制定一些准则有助于很好组织安理会的工作。另一位与会者说，尤其是 S/2006/507 的第 41 段详细说明了安理会决议、主席声明和新闻稿之间的集体工作关系，这是非常有用的。第三位与会者要求更新 S/2006/507 的框架，清楚说明各种做法和程序。第四位发言者认为，此时需要再次审视 S/2006/507，以确定哪些要素仍需执行，并说秘书处在这方面也应做自己该做的那部分工作。还认为 2006 年 12 月出版的安全理事会工作手册对安理会成员有用。最后，另一位发言者感到遗憾的是，安理会的议事规则仍是临时性的，这使人们对安理会行动的可预测性提出质疑。

第三场会议 安全理事会委员会和工作组

主持人：

克罗地亚常驻代表
内文·尤里察大使

评论人：

阿拉伯利比亚民众国大使和法律顾问
阿卜杜勒拉扎杰·古伊德尔大使

腊翊凡先生
中国公使衔参赞

注意到安全理事会委员会和工作组的数量和职责范围在过去十年里均有所增加，会议讨论了以下四个议题：(一) 附属机构与安理会之间的工作方法和关系；(二) 反恐怖主义委员会及工作人员支助，包括第 1373(2001)号决议执行工作的全球调查以及 2009 年反恐怖主义委员会执行局的中期审查；(三) 制裁问题；(四) 主席的职责与分工。

工作方法和附属机构与安理会之间的关系

据指出，与安理会本身的不同之处在于，各委员会和工作组通常通过协商一致作出决定，尽管达成一致并非总是易事。另一位发言者对这种作法表示赞扬，尽管这是一种耗费时间的做法，但是通过这一做法作出的决定更加持久、更具权威性。他以儿童与武装冲突问题工作组为例，说明了建立共识如何有助于取得更加持久、更具权威性的成果。然而，第三位发言者想知道，在协商一致规则是或作出特例的余地方面是否应更具灵活性，特别是在列名、除名、给予人道主义豁免等制裁问题上。

有人主张，安理会应更加重视改善委员会和工作组的工作方法，以使它们不会过度为程序所羁绊，可以更多地处理实质问题。另一位与会者对此表示赞同，认为仍有作出进一步改善的余地，例如加强监测工作和其他工具。

一位发言者告诫说，安理会委员会和工作组近年来大量增加，引起了一致性、职责矛盾和工作重复等问题，在某些情况下甚至造成报告要求混乱。他表示，尽管取得了某些改善，安理会应处理这一情况，并系统地审议这些事项。另一位发言者认为，附属机构太多，让新当选成员难以充分了解和参与安理会的工作。他认为，应对减少附属机构之间的重叠给予更大关注。

另外还强调了提高委员会工作方法透明度这一挑战。他认为，必须增强与整个联合国大家庭(包括国家以及区域和次区域机构)的交流。工作组和委员会应拥有明确、充分的授权，在其特别感兴趣的问题上与非安理会成员接触。他承认近年来在提高透明度方面取得进展，但他认为，这一长期性任务值得安理会成员给予持续关注。第二位发言者评论说，为支助各委员会和工作组的工作所建立的实质性基础设施实现合理化，是另一个需要作出一致努力的问题。他指出，这些附属机构的主席和成员经常严重依赖于专家和秘书处提供的支助。鉴于这些专家组迅速增加，在协调和一致性方面有时受到影响。

反恐怖主义委员会及工作人员支助，包括第 1373(2001)号决议执行工作的全球调查以及 2009 年反恐怖主义委员会执行局的中期审查

一位发言者指出，经常提到合并或整合负责处理密切相关问题的机构这一选项，例如处理恐怖主义问题的三个委员会和一个工作组。但他认为，在涉及到恐怖主义等重大问题时，安理会的举措应不仅促进其本身的附属机构的一致性，而且促进联合国范围内的全系统一致性。另一位发言者对此表示同意。他认为，反恐执行工作队可以发挥重要作用，但应该承认，安理会各反恐怖主义委员会已就这一议题深入开展工作，并通过报告制度、评估访问和促进技术援助增强了这一工作的实效。两位与会者认为，大会反恐怖主义战略具有广泛的号召力，其部分原因是这一战略不仅论及与安全有关的问题，而且论及恐怖主义的根源。

一位发言者强调，各委员会和工作组、尤其是处理反恐问题的委员会和工作组必须继续保持一致行动，安理会各项决议也应对此予以重申。安理会第 1373(2001)号决议所设反恐委员会在这一方面发挥关键作用。但他认为，该委员会的工作仍然应更加重视人权问题。

另一位发言者提到反恐怖主义委员会执行局的中期审查，认为这是评价反恐怖主义委员会实效的一个机会。该审查定于 2009 年 6 月底提交，其中将包括对执行局工作的缜密分析，并提交给安理会和联合国全体会员国。他指出，全体成员(包括新当选成员)的积极合作对于这一进程至关重要。

制裁问题

两位发言者强调，透明度、公平明确的程序和适当程序保证对于制裁委员会的工作十分重要。一位发言者强调，定向制裁做法是在过去十年里通过多个委员会的工作逐步形成的，如不确立透明度、公平列名和除名程序以及独立审查，这一做法的公信力可能受到削弱。两位与会者均认为，欧洲法院最近对“Kadi”案作出的判决，在制裁程序透明度和尊重个人人权方面发出强有力的讯息。两位发言者还指出，已取得一些改进，例如在安理会第 1822(2008)号决议中取得的改进，安理会该决议指示关于制裁基地组织和塔利班的第 1267(1999)号决议所设委员会在 2010 年 6 月 30 日之前，对截至决议通过之日列在综合名单上的所有名字进行一次审查，并在委员会网站上提供名单所列每个名字的理由简述。第三位与会者表示希望，将在安理会范围内继续开展该委员会目前正在进行的除名程序工作，并补充说，还应确立处理错误列名的程序。第四位与会者建议应审议如何在第 1822(2008)号决议框架范围内以及“甚至是范围以外”处理列名和除名问题。

关于适当程序问题，一位与会者提到，以前一个索马里问题监测小组的工作方法和报告方法受到批评。安理会应确保这类关切后得到充分解决。他敦促各监测小组和制裁委员会重新审视适当程序议题以及该议题对其工作的影响。另一位发言者评论说，对列名和除名及其对适当程序的影响仍然存在具体关切，但还不清楚将如何处理这些问题。

一位发言者呼吁，应严格审查协助制裁委员会的专家的工作，这些专家是亲临实地考察实地局势的。另一位与会者对此表示，在聘用各组专家执行安理会任务之前已对其进行认真审查并予以核准。他指出，这些专家组实际上向委员会而不是向秘书处负责，它们的报告具有独立性。

一位与会者宣称，制裁作为安理会手中为数不多的强制手段之一依然是全部手段中的一个重要组成部分。但他接着指出，安理会成员应尽可能明确了解制裁对受影响国的最脆弱人口造成的负面影响。他引述高级专员主题发言的话，敦促安理会倾听受影响最严重的群体的声音。

主席的职责与分工

一位发言者指出，委员会和工作组主席通常是从安理会非常任成员集团中挑选的，程序不够正式，也没有严格的法律框架。另一位与会者问道：一个附属机构的主席是否应有权将僵持不下的问题提交安理会处理，或者这样一个决定是否首先应由该机构批准？此外，是否应允许主席在其所采取行动方面具有一定的灵

活性，以便委员会的工作实际上有助于减少安理会的工作量，而不是拿一些技术性细节来过于增加安理会的负担？

一位发言者认为，协商一致规则直接产生的后果之一是，主席为了准备采取重大行动，需要不断地促进与委员会全体成员的对话和合作。他还表示，主席的一项主要职责是，在委员会内发挥建立共识作用，营造合作气氛，以便委员会能够进一步开展工作。

一位与会者评论说，附属机构的数量增加，使当选成员有更多的机会在安理会中发挥更大、更具实质性的作用。他认为，成员通常由于存在直接国家利益或者由于本国代表团对所涉主题感兴趣而谋求担任某个委员会的主席。他回顾说，尽管对主题显然有兴趣无疑是一种优势，但若能保持距离，更理性地处理一项议题，也是不无益处。

常任理事国是否应更经常地担任主席或与非常任理事国一道担任共同主席？提出这一问题的发言者指出，各委员会审议的资料大都来自常任理事国，因而主席难以在委员会中进行评价或公开讨论。他认为，如果常任理事国本身担任某些附属机构的主席，这将在某些情况下有助于对话。鉴于附属机构所审议大多数资料的性质，如果提供资料的常任理事国不担任该机构主席或甚至不在现场，被审议国可以在与主席进行的双边协商中更容易地反驳证据。第二位与会者指出，共同承担委员会和工作组主席的职责可以有利于常任理事国，因为大型代表团可以较轻松地承担主席职位的重任。

第四场会议

吸取经验：2008年成员的思考

主持人：

美国常驻副代表
亚历杭德罗·沃尔夫大使

评论员：

巴拿马常驻代表
里卡多·阿尔韦托·阿里亚斯大使

比利时常驻代表
扬·格罗斯大使

南非常驻代表
杜米萨尼·沙德拉克·库马洛大使

印度尼西亚常驻代表
马蒂·纳塔莱加瓦大使

主持人在开幕致辞时首先感谢即将离任的成员在两年任期中坚守承诺、辛勤工作。主持人确认安全理事会 2008 年须应对的问题性质复杂，赞赏安理会成员在安理会内形成了社团般的、相互尊重的氛围。

当选成员对安全理事会工作的影响

几名与会者探讨了安理会成员之间的动态变化，特别是当选成员对安理会工作和决定的影响。一名与会者注意到当选成员中有一种实实在在的受挫感，认为有时似乎只有常任成员才可作出决策。一些决定由常任成员进行最初审议且作出实际决定，而其他人只是在作出决定后才有机会予以评论。

另一与会者反驳说，尽管这一看法的确很普遍，但事实上没有充分根据。当选成员有机会发挥领导作用，指导前进方向，特别是在迟疑不决和出现僵局时。另一与会者补充说，当选成员和常任成员之间的差异并不象许多人认为的那样明显。正如第三位发言人指出的那样，若没有常任成员和当选成员之间的通力协作，安理会将会不断陷入僵局，因为决议需要 9 票方可通过。他还强调了安理会多样性的重要性，指出各国和区域观点对安理会工作的重要意义。第四位与会者认为，常任成员的优势在于他们一直在安理会任职，而不是因为他们的否决权。第五位对话者补充说，当选成员不应因为将不足之处归咎于常任成员而感到慰藉，因为当选成员可采取行动的空间很大。

一名发言人指出，新当选成员不像常任成员那样有机构记忆，因而对安理会快节奏议程的准备不足。另一与会者还评论了安理会活动对新当选成员、特别是工作人员或资源较少的小代表团的众多要求。然而，第三位发言人补充说，应该承认，时间管理影响到大大小小的代表团，特别是大使须在安理会耗费大量时间，这样一来，几乎没有时间讨论其它问题。尽管如此，小代表团表现出的素有准备的程度使其印象非常深刻。无疑，提高安理会效力付出的代价是对诸如大会和经济及社会理事会等其它机关和机构的关注有所减少。

对安全理事会新成员的建议

即将离任成员和现任成员向新当选成员提出了几点建议。一名与会者说，他会想念即将离任成员，因为他们在许多问题上形成了共同立场。他说，作为安理会成员是很大的荣誉，成员们担负着沉重的责任，要作出影响到可能从未跨入纽约联合国总部一步的成千上万人的生活的决定。

据说，由于在安理会的任期短暂，当选成员往往感到对非安理会成员负有更多责任。因为这一原因，促进包容氛围和与广大会员建立共识往往是他们的优先事项。另一发言人称，非安理会成员代表找新成员表达自己对某一局势的观点时，特别是若安理会不公开讨论这一局势时，则新成员会很早就感到这一责任的重担。他说，由于肩负重任，成员们必须“坚持原则”，无论会“触怒谁”。

两名与会者评论，重要的是站稳脚跟，因为各个成员终究仍要对自己的公民负责。然而，另一发言人强调，须形成一个超越较狭隘的国家和/或区域视角的全球观点。他补充说，安理会成员应努力建立沟通的桥梁和寻求共识，因此，具有全球观对顺利完成安理会的任期至关重要。

正如一名发言人所告诫的那样，安理会新成员由于没有充足的时间思考程序和工作方法，只能进行自我调整并努力适应新的环境。另一与会者认为，安理会当选成员的两年任期包括五个阶段。在第一阶段，新当选成员会经历一段“极度兴奋期”，这源自广大会员国给予其的信任。第二阶段会出现“不安”，因为新当选成员开始意识到摆在他们面前的工作量浩大。第三阶段是感到“后悔”，因为有时会出现有争议的问题且工作负担沉重。在第四阶段，当选成员开始适应安理会的议程和工作方法，对各个问题更为熟悉和自如。最后进入第五阶段，他们开始为成员任期结束而深感遗憾。

两名与会者提到，在各国首都都需要有一个强有力的小组支持驻纽约代表团的工作。一人指出，尽管联合国许多代表团都有自主权，但代表须与首都保持经常接触。为此，第二个与会者补充说，须认识到首都一级各种关系的复杂性。各国常驻联合国代表团经常不仅须处理自己与首都的关系，还须应付首都与安理会另外 14 个会员国的关系。他指出，当涉及政治敏感问题时，这一需要尤为迫切。

透明度、保密和效率

关于透明度，一名与会者强调，与广大会员国沟通对保持安理会的合法性和公信力至关重要。一名与会者阐述，按照欧洲联盟条约的规定，属于欧洲联盟的安理会成员有义务“让其它成员国充分了解情况”。因此，他们两周会晤一次，商讨安理会的方案活动。有人提出，类似模式可适用于其它区域团体或组织。

就所谓的之友小组如何影响透明度问题进行了热烈讨论。一名发言人提出，尽管一些会员国就重要问题召开会议可能有益，但是在将决议付诸表决之前不给安理会所有成员都留出时间与其首都磋商讨论则不妥。他告诫说，邀请某个之友小组、包括非安理会成员参加安理会的决策进程可能会使效率低下。另一发言人提醒说，之友小组这一词汇可能使人产生误解，因为这种小组不一定力求推动所涉国家的利益。第三位发言人反驳说，让对一个问题有切实利害关系的之友小组参与进来可有助于增加透明度，使安理会的接触范围不限于 15 个成员。另两名与会者表示同意，补充说，之友小组有助于运用区域观点，使那些有特殊利益的会员国参与安理会的讨论。另一与会者指出，新当选成员应认识到，涉及之友小组等的非正式进程是广大成员更多参与安理会工作的一个方式。

几名与会者承认，须平衡地兼顾透明度和保密。其中两人指出，安理会成员定期向其他人介绍安理会的活动，当他们进入安理会会议室时也带来了外面的信息。因此，安理会本身不是一个“闭门企业”，尽管其非公开会议和非正式磋商

都是保密的。一名与会者同意安理会有责任与非安理会成员广泛磋商，但告诫说，若成员不遵守保密规定则会妨碍工作。一名发言人承认，安理会的工作在过去 15 年来发生了极大变化，但指出趋势是趋于更为公开。

对会议安排和形式进行了广泛讨论。在讨论中，几名与会者还提出了与此有关的效率问题。一些与会者坚称安理会是联合国最有效的机关，声称为了保持这一效率，安理会成员必须能单独开会，特别是在讨论敏感的议程项目时。更具体地说，两名发言人强调了非正式磋商的重要性，认为其提供了进行切实谈判、交流思想和建立共识的论坛。一人强调安全理事会是决策机构，因此必须由安理会成员自己进行辩论问题以建立共识。例如，他提及曾有一名成员进入会议室时持有的意见因为磋商期间的辩论而改变。

第二个发言人指出，有些人认为安理会应多举行公开会议，还有一些人、包括其本人在内认为通过非正式磋商和讨论而非那些正式会议所做的工作最有效，这两种人之间的关系必然紧张。在正式会议上照稿宣读耗费时间，抑制了互动式讨论，助长了会员不真正听取其他成员发言的氛围。他请新来的成员帮助安理会保持通过非正式磋商进行交流的能力。最后，他感到惋惜的是，公开会议往往成了“剧场”，会场内一片唇枪舌战，却没有实际结果，削弱了安理会开展工作的能力。他认为，保持讨论进程是重要的，若成员们相互指责，讨论进程的效果会更好。

对此，一名与会者提出，尽管诸如非正式磋商中的交互性接触最有利于实质性讨论，但许多会员国怀疑其是否增强了安理会的合法性。他从未看见磋商室中有非成员，尽管他不提倡让非成员参与磋商，但显然需要更有效、更公开的交流。

一名与会者认为，即使据称的非正式磋商也变得过于正式。例如，他解释说，如果有人非正式磋商中发言两次，会使别人皱眉头，发言三次的情况实际上从来没有过。该发言人问道，这种正式性是代表国家立场的需要，还是个人偏好。另一与会者认为，安理会成员似乎已丧失了非正式交流的能力，例如，拿起手机与另一位成员通话。

有人提出，为何期望每个大使在每次会议上都发言？若没有实质性的东西要说，则不应勉强发言。另一与会者表示同意，还认为发言过多，限制了互动。他认为，非正式磋商中应采用非正式评论代替发言，以促进更交互的讨论。第三位与会者认为，一连串的信息有时把非正式磋商变成一个机械进程，而不是一个动态进程，结果使安理会的回应成为机械性的。一名与会者回顾，过去有一次磋商中不准宣读书面声明，以鼓励进行更生机勃勃、更动态的交流。另一发言人认为，安理会首先举行公开会议听取秘书处的情况通报让成员们有机会发表声明，然后继续非正式磋商的讨论，这种做法很有益处。

众多与会者要求强调效率，把效率而非透明度或保密作为最终目标。一名与会者持不同意见，认为若安理会实现了透明度和保密，则也会实现效率。对此，另一发言人回应说，与安理会是否能有效应对危机和保持其作为维护国际和平与安全的世界首要工具的作用相比，会议是否公开并不太重要。
