

## 49. 与区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面的作用有关的项目

### A. 联合国与区域组织在稳定进程中的合作

#### 初步程序

2004年7月20日(第5007次会议)的决定：  
主席声明

在2004年7月20日第5007次会议上，<sup>1</sup>安全理事会举行了关于题为“联合国与区域组织在稳定进程中的合作”的项目的一次专题辩论，罗马尼亚总理兼外交部长主持了辩论。安理会所有成员发了言，墨西哥和荷兰代表、秘书长、非洲联盟负责和平、安全和政治事务的委员、欧洲联盟负责欧洲安全和防御政策的副总干事、阿拉伯国家联盟秘书长、东南亚国家联盟(东盟)常设委员会主席、北大西洋公约组织(北约)负责政治事务的助理秘书长、独立国家联合体(独联体)执行秘书、伊斯兰会议组织常驻观察员、保加利亚外交部长兼欧洲安全与合作组织(欧安组织)轮值主席、非洲联盟主席的代表和西非国家经济共同体(西非经共体)主席的代表也发了言。

主席(罗马尼亚)提请注意2004年7月8日的一封信，其中转递了主席办公室编写的一份非正式文件，以帮助指导讨论。讨论重点主要集中在改进联合国与区域组织在稳定进程中的合作上。<sup>2</sup>

秘书长重申必须建立一个有效和相辅相成的区域和全球机制网络，要既灵活，又能应对当前的和平与安全挑战。他指出，目前在一些国家，联合国正在与区域组织进行稳定进程中的合作，因为区域组织在实地进行部署的速度比联合国快。然而，由于并不是所有区域组织可以长期承受部署，通常需要联合国承担较长期的维持能力。在加强合作的同时，必须更加

全面地考虑不同组织的相对优势，开始建立战略伙伴关系。他主张从特设合作迈向更加制度化的渠道。<sup>3</sup>

墨西哥外交部长强调，区域组织作为联合国预防、管理和解决冲突以及建设和平和稳定进程的伙伴日益重要。他认为，基于互补性，可更合理和有效地利用每个组织的相对优势。他建议安理会在延长维和行动的任务规定时，列入促进长期稳定的内容。他敦促查明与联合国进行合作的创新形式。<sup>4</sup>

各区域组织的代表在其发言中重点关注各自组织的区域努力、其与联合国系统的合作以及今后的合作前景。

发言者们一致申明必须加强联合国和区域组织之间的合作以及建立战略伙伴关系。大多数发言者也认为，对《联合国宪章》界定的国际安全框架应加以调整，以更好地应对诸如内部冲突、“失败国家”的存在、恐怖主义、大规模毁灭性武器的扩散、小武器贩运和有组织犯罪等新的挑战。许多人特别确认，在这方面，区域组织越来越多地成为联合国的合作伙伴，因为需要采取一种区域办法来解决危机。<sup>5</sup>法国代表指出，鉴于维持和平的需求日益增加，区域组织在支持联合国方面可发挥关键作用。<sup>6</sup>智利代表也对此表示赞同，他说，与维持和平有关的需求的增长超过了联合国的能力，并补充说，与区域组织联系和合作是一种加强维护和平与安全行动合法性的途径。<sup>7</sup>

<sup>3</sup> S/PV.5007, 第3-4页。

<sup>4</sup> 同上, 第5-6页。

<sup>5</sup> 同上, 第5页(墨西哥); 第10页(贝宁); 第13页(中国); 第14页(阿拉伯国家联盟); 第22页(阿尔及利亚); S/PV.5007(Resumption 1), 第5页(安哥拉); 第10页(法国); 第16页(罗马尼亚)。

<sup>6</sup> S/PV.5007(Resumption 1), 第10页。

<sup>7</sup> S/PV.5007, 第8页。

<sup>1</sup> 会议讨论详情, 见第十三章第三部分A节。

<sup>2</sup> S/2004/546。

然而，在支持需要建立更有力的伙伴关系的同时，有几位发言者呼吁采取灵活和务实的方针来对待区域合作，因为区域安排可有各种组合。<sup>8</sup> 德国代表说，只有满足以下条件分工才能取得成功：所有相关行为体都参与其中，一个行为体牵头进行综合规划和协调执行，资金问题得到解决。<sup>9</sup>

在重申《宪章》第八章规定了区域组织的突出作用的同时，许多发言者坚持有关区域组织与安全理事会关系方面的互补原则。<sup>10</sup> 其他人则强调立足基层的原则，即期待区域组织第一个对区域冲突作出反应，仅在面对越来越多的威胁，光通过区域动员无法应对的情况下才部署联合国维持和平行动。<sup>11</sup> 法国代表说，总叫联合国来解救“肯定是不可取的”。<sup>12</sup>

几个发言者强调，应保留安理会的特权，分工应合理化，因为安理会仍是管理国际冲突的主要论坛。<sup>13</sup> 贝宁代表得到其他几个人的赞同，他强调《宪章》所载第五十三条的相关性，安理会授权是区域组织采取强制执行行动的一个先决条件。但是，他补充说，应该根据区域组织在危险局势中可更迅速地进行干预的相对优势来制定一个进行更为有效的互动的战略。<sup>14</sup>

几位发言者对此表示支持。<sup>15</sup> 美国代表补充说，虽然一个区域部队派遣国可能与东道国有着共同的认识，但也可能有其自己的议程。鉴于长期的区域和平与稳定目标，他敦促在这方面谨慎行事。<sup>16</sup>

许多发言者敦促联合国和区域组织之间进行更多定期对话，目的是加强这种关系，并表示欢迎举行秘书处与区域组织负责人高级别会议的做法。<sup>17</sup> 中国代表还回顾说，按照《宪章》，区域组织都必须就其所采取的举措和行动与安全理事会保持密切联系。<sup>18</sup>

几位发言者说，联合国应向区域组织提供后勤和财政支助以及人员和培训。<sup>19</sup> 美国代表还提请提供快速反应能力。<sup>20</sup> 西非经共体代表对此表示赞同，他补充说，西非经共体解决和管理冲突的政策实际上是为了建立快速反应和持续的维持和平能力。<sup>21</sup>

一些发言者提出了具体建议。智利代表鼓励将区域组织的远见纳入安全理事会有关《宪章》第六章和第七章的辩论。他还敦促秘书处支助和协调区域组织的活动，包括协调和便利来自国际金融机构的资源，以加强区域一级的反应能力。<sup>22</sup>

<sup>8</sup> 同上，第 25-26 页(北约)；第 26 页(巴基斯坦)；第 32 页(西班牙)；S/PV.5007(Resumption 1)，第 11 页(法国)；第 14 页(联合王国)。

<sup>9</sup> S/PV.5007，第 17 页。

<sup>10</sup> 同上，第 5 页(墨西哥)；第 7 页(非洲联盟委员)；第 8 页(智利)；第 10 页(贝宁)；第 17 页(德国)；第 21 页(巴西)；第 22 页(阿尔及利亚)；第 27 页(巴基斯坦)；第 31 页(西班牙)；S/PV.5007(Resumption 1)，第 6 页(安哥拉)；第 12 页(非洲联盟主席)；第 13 页(联合王国)。

<sup>11</sup> S/PV.5007，第 7 页(非洲联盟委员)；第 9 页(智利)；第 10 页(贝宁)；第 23 页(阿尔及利亚)。

<sup>12</sup> S/PV.5007(Resumption 1)，第 10 页。

<sup>13</sup> S/PV.5007，第 18 页(俄罗斯联邦)；第 22 页(阿尔及利亚)；第 27 页(巴基斯坦)；第 31 页(西班牙)；S/PV.5007(Resumption 1)，第 10 页(法国)；第 14 页(联合王国)；第 15 页(罗马尼亚)。

<sup>14</sup> S/PV.5007，第 10 页(贝宁)；第 13 页(中国)；第 21 页(巴西)；第 27 页(巴基斯坦)。

<sup>15</sup> 同上，第 7 页(非洲联盟委员)；第 9 页(智利)；第 13 页(中国)；第 17 页(德国)；第 20 页(东盟)；第 21 页(巴西)；第 23 页(阿尔及利亚)；第 31 页(西班牙)；S/PV.5007(Resumption 1)，第 5 页(美国)；第 6 页(安哥拉)；第 13 页(联合王国)。

<sup>16</sup> S/PV.5007(Resumption 1)，第 5 页。

<sup>17</sup> S/PV.5007，第 6 页(墨西哥)；第 7 页(非洲联盟委员)；第 12 页(欧洲联盟)；第 13 页(中国)；第 17 页(德国)；第 23 页(阿尔及利亚)；第 25 页(北约)；第 28 页(菲律宾)；第 31 页(西班牙)；第 34 页(欧安组织)；S/PV.5007(Resumption 1)，第 11 页(法国)；第 17 页(罗马尼亚)。

<sup>18</sup> S/PV.5007，第 13 页。

<sup>19</sup> 同上，第 14 页(中国)；第 30 页(独联体)；S/PV.5007(Resumption 1)，第 4 页(美国)；第 8 页(西非经共体)；第 13 页(非洲联盟主席)。

<sup>20</sup> S/PV.5007(Resumption 1)，第 4 页。

<sup>21</sup> 同上，第 8 页。

<sup>22</sup> S/PV.5007，第 9 页。

欧洲联盟的代表特别询问，欧洲联盟在组建部队方面的援助或支持联合国行动的过度行动方面的援助是否是以牺牲欧洲联盟成员国对联合国领导的行动的传统支持为代价的。他进一步指出，防务预算一直以来都没有增长，在需求持续增加的情况下，在联合国指挥下可部署的警察和军事人员的数目仍很有限。但如果有政治意愿，这一问题是可以解决的。<sup>23</sup>

会议结束时，主席代表安理会发表声明，<sup>24</sup> 其中安理会特别：

确认区域组织通过设法消除冲突根源等方式，在预防、解决和管理冲突方面可发挥重要作用；

[注意到会员国和区域组织领导人]强调，他们关注加强联合国与区域组织在维护国际和平与安全方面的合作，并认为，安理会与区域组织之间定期就具体问题开展对话，将在这方面大有助益；

邀请秘书长在筹备下一次高级别会议时考虑这次辩论所表示的有关意见；

邀请区域组织采取必要步骤，增加与联合国的协作，以最大限度地提高稳定进程的效率；

还邀请联合国所有会员国，为加强区域和次区域组织的能力作出贡献。

## B. 联合国与区域组织在维持国际和平与安全方面的合作

### 初步程序

2005年10月17日(第5282次会议)的决定：  
第1631(2005)号决议

在2005年10月17日第5282次会议上，<sup>25</sup> 安理会举行了关于“联合国与区域组织在维持国际和平与安全方面的合作”的专题辩论，议程中列入了罗马尼亚代表的一封信，其中转递由主席为辩论编

写的一份讨论文件。<sup>26</sup> 该文件指出，辩论的目的是找到办法，加强联合国与区域组织在维护国际和平与安全方面的关系，特别是在冲突管理和冲突后稳定方面的关系，并确定了需要谈及的讨论要点。

在罗马尼亚外交部长主持的会议上，除了所有安理会成员发言外，秘书长、非洲联盟委员会代理执行秘书兼主席代表、东南亚国家联盟纽约委员会主席、独立国家联合体执行委员会副主席、欧洲委员会秘书长、阿拉伯国家联盟秘书长代表、北大西洋公约组织政治事务与安全政策助理秘书长、美洲国家组织助理秘书长和欧洲安全与合作组织秘书长也发了言。希腊代表代表东南欧合作进程轮值主席发了言。

主席(罗马尼亚)，以本国代表的身份发言，他说罗马尼亚已着手处理与区域组织的合作问题，因为区域层面是其长期外交政策的特征。他表达了罗马尼亚的信念，即联合国和区域行动之间适当的彼此补充关系和适当的附属关系将会产生大量可用于和平与安全的资源。<sup>27</sup>

秘书长强调区域组织和联合国之间在维持和平和缔造和平领域的伙伴关系范围和种类急剧增长，如从区域行动过渡到联合国维持和平行动、向联合国行动提供支助、协调毗邻共处的独立特派团以及联合国支助区域组织行动。<sup>28</sup>

大多数发言者认为，应加强与区域组织的合作，包括通过与安全理事会更密切的工作伙伴关系以及通过在民主、发展、安全、预防冲突和建设和平等领域采取一种更加结构化的方法来这样做。他们还赞成加强机构合作和信息交流。大多数发言者欢迎设立建设和平委员会、2005年世界首脑会议成果以及联合国和区域组织第六次高级别会议，这些是加强合作的积极步骤。

<sup>23</sup> 同上，第12-13页。

<sup>24</sup> S/PRST/2004/27。

<sup>25</sup> 会议讨论详情，见关于《宪章》第八章的第十三章第三部分A节。

<sup>26</sup> S/2005/638。

<sup>27</sup> S/PV.5282，第2-4页。

<sup>28</sup> 同上，第4-5页。

区域组织代表阐述了与区域组织同联合国的关系有关的各自活动,并强调了它们在维护区域和平与安全方面的相对优势。许多发言者都承认,区域组织在处理区域问题以及查明冲突根源方面存在这些独特的优势。<sup>29</sup> 巴西代表补充说,区域组织在让民间社会参与建设和平方面也是主要行动者。<sup>30</sup>

就需要加强联合国和区域组织之间的伙伴关系提出了一些建议。一些发言者提议与联合国确立一个框架协议。<sup>31</sup> 美洲国家组织代表建议安全理事会考虑每年邀请区域组织提交源自其各自建设和平和冲突后倡议的主要成果。<sup>32</sup> 独联体和希腊代表敦促在政治和军事领域开展更密切的合作,因为这些领域在维持和平和稳定进程中会发挥作用。<sup>33</sup> 日本代表得到其他代表的附和,他表示欢迎区域组织更多参与安全理事会工作,例如区域组织向安全理事会通报其活动情况,在安全理事会派团访问外地期间与各区域组织举行会议等;并呼吁各区域组织通过发展快速部署能力而在维持和平特派团中发挥更强有力的作用。<sup>34</sup> 菲律宾代表建议,联合国加强其对关于建设和平和预防冲突的区域讨论会的支持。<sup>35</sup> 联合王国代表以及其他一些发言者,提倡联合国和区域组织共享预警信息。<sup>36</sup>

巴西代表警告说,要防止一些区域组织的有限资源不堪重负,并表示,在加强与它们的合作时,应当考虑到其各自的胜任能力。<sup>37</sup> 阿尔及利亚代表感到遗憾的是,会员国在帮助区域组织建设自己进行干涉的能力方面资源不足,有时缺乏政治意愿。<sup>38</sup> 呼吁联合国支持待命安排的坦桑尼亚联合共和国代表<sup>39</sup>以及敦促区域组织进行能力建设的欧洲联盟和贝宁代表对此表示赞同。<sup>40</sup> 中国代表得到丹麦和日本代表的附和,他指出,需要更多关注非洲,因为安理会议程上的许多问题与该大陆有关。<sup>41</sup>

也有人提出通过建立一个稳定进程和冲突后建设和平协调机制来加强合作的问题。<sup>42</sup> 一些发言者呼吁采取一种灵活的办法来对待双方间的合作,因为各区域局势有很大不同。<sup>43</sup> 一些发言者重申,安全理事会仍然是集体安全国际机制的核心,安理会有准许国际社会使用武力的特权。<sup>44</sup>

辩论结束时,安理会一致通过第1631(2005)号决议,其中除其他外:

表示决心采取适当步骤,进一步扩大联合国与区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面的合作;

敦促所有国家和相关国际组织帮助加强区域和次区域组织的能力,尤其是加强非洲区域和次区域组织的能力;

强调联合国必须培养区域和次区域组织迅速部署维持和平部队的能力,以支持联合国维持和平行动或安全理事会授权的其他行动;

<sup>29</sup> 同上,第11页(中国);第13页(阿尔及利亚);第19页(坦桑尼亚联合共和国);第22页(联合王国代表欧洲联盟);第27页(巴西);S/PV.5282(Resumption 1),第2页(希腊);第3页(阿根廷);第4页(美国)。

<sup>30</sup> S/PV.5282,第28页。

<sup>31</sup> 同上,第7页(欧安组织);第15页(欧洲理事会);S/PV.5282(Resumption 1),第3页(阿根廷)。

<sup>32</sup> S/PV.5282,第8页。

<sup>33</sup> 分别为S/PV.5282,第17页和S/PV.5282(Resumption 1),第2页。

<sup>34</sup> S/PV.5282,第20-21页(日本);第23页(欧洲联盟);第30页(法国);第31页(阿拉伯国家联盟)。

<sup>35</sup> 同上,第29页。

<sup>36</sup> 同上,第22页(联合王国,代表欧洲联盟);第29页(菲律宾);第30页(法国);第31页(阿拉伯国家联盟);S/PV.5282(Resumption 1),第3页(阿根廷);第6页(贝宁)。

<sup>37</sup> S/PV.5282,第27页。

<sup>38</sup> 同上,第13页。

<sup>39</sup> 同上,第19页。

<sup>40</sup> 同上,第23页;S/PV.5282(Resumption 1),第6页。

<sup>41</sup> S/PV.5282,第12页(中国);第13页(丹麦);第20页(日本)。

<sup>42</sup> 同上,第10页(非洲联盟委员会);第13页(阿尔及利亚);第16页(独联体)。

<sup>43</sup> 同上,第12页(中国);第28页(菲律宾);第31页(法国)。

<sup>44</sup> 同上,第11页(中国);第18页(俄罗斯联邦);第22页(欧洲联盟);第28页(巴西)。

强调区域和次区域组织在处理小武器和轻武器非法贸易方面可能发挥的作用；

重申需要鼓励开展区域合作；

欣见负责反恐的安理会附属机构作出努力，促进与区域和次区域组织的合作；

表示打算酌情定期同各区域和次区域组织行政首长举行会议，以便在维护国际和平与安全方面加强与这些组织的相互作用和合作；

建议促进联合国与区域和次区域组织之间的沟通；

重申根据《宪章》第五十四条，区域组织有义务随时向安理会充分通报它们为维护国际和平与安全而进行的活动；

邀请秘书长向安全理事会提交一份报告，说明联合国与区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面开展合作面临的机会和挑战；

请秘书长在提交给安全理事会的关于维持和平和建设和平行动的定期报告中，酌情评估联合国与区域和次区域组织合作的进展情况。

**2006年9月20日(第5529次会议)的决定：**

#### **主席声明**

在2006年9月20日第5529次会议上，<sup>45</sup> 安理会围绕联合国和区域组织合作维护国际和平与安全的问题举行了一次部长级专题辩论。除了所有安理会成员发言外，秘书长、欧洲联盟轮值主席国代表、美洲国家组织秘书长、东南亚国家联盟纽约委员会主席、阿拉伯国家联盟秘书长、欧洲安全与合作组织轮值主席、独立国家联合体执行委员会主席、伊斯兰会议组织秘书长、北大西洋公约组织秘书长、集体安全条约组织秘书长和欧洲委员会秘书长也发了言。<sup>46</sup>

会议由希腊外交部长主持，他提请注意2006年7月28日秘书长关于区域-全球安全伙伴关系：挑战和机遇的报告。<sup>47</sup> 在该报告中，秘书长提出了若干建

议，以加强联合国同各区域组织及其他政府间组织在预防冲突、缔造和平、维持和平、建设和平、裁军和不扩散等领域的合作。关于联合国与区域组织之间的伙伴关系的总体性质，秘书长建议，作为第一步，伙伴组织应考虑缔结一般性原则声明协定，因为这可以为联合国和所有签署国之间未来的合作提供一个指导机制。

主席提请注意2006年9月6日希腊代表的一封信，其中转递了主席办公室编写的一份背景文件，以帮助指导讨论。<sup>48</sup> 该文件建议了讨论要点，其中包括确定伙伴组织——根据《联合国宪章》第八章采取行动的区域组织、根据《宪章》的其他条款采取行动的政府间组织以及安理会向区域组织行动提供的援助。

安理会主席以本国代表的身份发言，他欢迎有机会讨论通过第1631(2005)号决议以来的事态发展和建立一个区域——全球安全机制的构想。他说，需要国际组织更多地参与预防和管理冲突，这可能会增加安理会本身的合法性。最后，他强调有必要澄清区域组织及其他组织的会员国和任务，以确保进行更明确的集体努力。<sup>49</sup>

秘书长特别强调安全理事会和各区域组织之间需要进一步开展合作。他注意到最近的一些积极事态发展，如与伙伴组织的负责人举行的六次高级别会议，他指出，这可能会为构建一个更强有力的伙伴关系铺平道路。他还注意到，越来越重视预防和调解，并欢迎各区域组织参与维护国际和平与安全而在实地取得的明显成果。他申明，区域-全球伙伴关系需要在清晰、实用和认真等方面达到一个新的水平。<sup>50</sup>

所有发言者都认识到必须巩固处理和平与安全问题的集体办法。大多数人强调，非洲组织进一步参与和平努力是必要的。许多发言者也认为，区域和次区域组织能更好地确定处理自己所在区域冲突的最

<sup>45</sup> 会议讨论详情，见关于《宪章》第八章的第十二章第三部分A节。

<sup>46</sup> 罗马尼亚外交部长应邀参加；他的讲话，见S/2006/757。

<sup>47</sup> S/2006/590。

<sup>48</sup> S/2006/719。

<sup>49</sup> S/PV.5529，第2-3页。

<sup>50</sup> 同上，第5页。

佳方式。<sup>51</sup> 几位发言者坚持认为需要鼓励在冲突管理和冲突后进程中的区域自主权。<sup>52</sup> 卡塔尔还表示, 联合国和区域组织之间的互动甚至可以加强各组织在区域背景下发挥的作用。<sup>53</sup>

在承认联合国和区域组织在建立信任、预防冲突、危机管理和维持和平方面有比较优势和独特性的同时, 许多发言者敦促这一伙伴关系要基于互补而不是重复工作。<sup>54</sup> 丹麦代表呼吁各组织在参与不同问题上要有切合实际的分工。<sup>55</sup> 在申明预防冲突仍然是会员国特权的同时, 刚果代表还欢迎非洲联盟、欧安组织和欧洲联盟设立冲突预防中心。<sup>56</sup> 一些发言者重点谈及区域组织在打击恐怖主义、大规模毁灭性武器扩散和跨国犯罪中发挥的重要作用。<sup>57</sup> 特别是斯洛伐克代表认为, 区域组织的合作对帮助各国按照第1540(2004)号决议实施国家立法非常重要。<sup>58</sup>

许多发言者要求开展基于成果的灵活合作, 不要局限于某一特定机制, 因为每个组织各不相同。<sup>59</sup> 为了确定各组织的相对优势, 东盟代表建议举行一次逐个区域研究。<sup>60</sup>

讨论的另一个重点是区域组织能力建设问题。许多发言者同意, 加强区域一级的能力是结束或预防冲突, 尤其是在区域维持和平领域的一个好办法。<sup>61</sup> 在这方面, 刚果代表代表非洲联盟主席发言, 他回顾说, 为了加强非洲联盟通过待命安排实施干预的能力, 非盟已要求最迟于2010年成立人数在3 500到5 000之间的五个旅。他表示希望国际社会支持该倡议。<sup>62</sup> 但是, 加纳代表对现有的规划和管理能力较弱并对困扰区域牵头的维持和平行动的财政资源不足表示关切。<sup>63</sup>

虽然发言者一致要求加强伙伴关系, 但得到集体安全条约组织代表附和的中国代表认为, 这一伙伴关系背后的基本原则应当是确保安全理事会发挥主导作用。<sup>64</sup> 其他人回顾说, 区域组织对冲突的干预必须在安全理事会的合法权威下进行。<sup>65</sup> 坦桑尼亚联合共和国代表还申明, 将与区域组织合作提高到一个更高的水平正是安全理事会的特权。<sup>66</sup>

加纳代表对最近非洲联盟的一些成员缺乏同联合国的合作表示关切。他呼吁结束对联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团工作的限制, 并呼吁迅速部署联合国达尔富尔人员, 他补充说, 区域实体“有义务加强联合国维护和平之手”, 确保国际和平努力不受阻碍。<sup>67</sup> 伊斯兰会议组织代表说, 对他而言, 有必要摆脱解决危机的单一层面办法, 即仅考虑安全因素的办法, 而是要集中精力处理诸如政治不满等冲突根源。<sup>68</sup>

<sup>51</sup> 同上, 第5页(卡塔尔); 第9页(法国); 第11页(阿根廷); 第12页(俄罗斯联邦); 第19页(日本)。

<sup>52</sup> 同上, 第20页(日本); 第23页(欧洲联盟主席); 第33页(北约)。

<sup>53</sup> 同上, 第5页。

<sup>54</sup> 同上, 第6页(中国); 第7页(斯洛伐克); 第9页(法国); 第11页(阿根廷); 第12页(俄罗斯联邦); 第17页(刚果, 代表非洲联盟主席); 第32页(北约); 第33页(集体安全条约组织)。

<sup>55</sup> 同上, 第10页。

<sup>56</sup> 同上, 第17页。

<sup>57</sup> 同上, 第7页(斯洛伐克); 第10页(丹麦); 第12-13页(俄罗斯联邦); 第19页(美国); 第26页(东盟); 第29页(欧安组织); 第30页(独联体)。

<sup>58</sup> 同上, 第7页。

<sup>59</sup> 同上, 第5页(卡塔尔); 第6页(中国); 第9页(法国); 第23页(欧洲联盟); 第35页(欧洲理事会)。

<sup>60</sup> 同上, 第27页。

<sup>61</sup> 同上, 第6页(中国); 第8页(斯洛伐克); 第9页(法国); 第13页(秘鲁); 第15页(坦桑尼亚联合共和国); 第16页(联合王国); 第19页(日本); 第21页(加纳); 第27页(阿拉伯国家联盟); 第33页(集体安全条约组织)。

<sup>62</sup> 同上, 第18页。

<sup>63</sup> 同上, 第22页。

<sup>64</sup> 同上, 分别为第6页和第33页。

<sup>65</sup> 同上, 第11页(阿根廷); 第12页(俄罗斯联邦)。

<sup>66</sup> 同上, 第14页。

<sup>67</sup> 同上, 第21页。

<sup>68</sup> 同上, 第31页。

许多发言者呼吁区域组织与安全理事会之间进行更全面的互动。<sup>69</sup> 而俄罗斯联邦代表认为，当务之急是秘书长与各区域组织领导人举行定期会议，<sup>70</sup> 得到其他人附和的坦桑尼亚联合共和国代表建议采取一种制度化的做法，以便开展更多实质性和常态化的合作。<sup>71</sup> 与此形成对照的是，美国代表认为，安全理事会、秘书处和区域组织之间加强后的合作，应保持为非正式的合作，“以免偏离成员国之间在联合国内的重要关系”，并担心一种制度化的合作可能会限制联合国在危机时期的能力。<sup>72</sup> 同样，欧洲联盟代表认为，合作的特点应界定为灵活、务实和结构轻便。<sup>73</sup>

阿根廷代表认为，各组织需要根据指导其运作的《章程》来界定自己。<sup>74</sup> 刚果代表指出，只有在确定了区域组织的性质和行动能力之后，才有可能界定其行动的业务范围。他然后建议，请国际、区域和次区域组织就其与联合国的合作与秘书长缔结一项正式协定。<sup>75</sup> 但是，欧洲委员会代表警告说，不要企图对不能分类的组织进行分类。<sup>76</sup>

辩论结束时，安理会主席代表安理会发表声明，<sup>77</sup> 其中安理会除其他外：

回顾其以往有关与区域和次区域组织合作的决议和主席声明，以及先前于 2003 年 4 月墨西哥任主席、2004 年 7 月 20 日和 2005 年 10 月 17 日罗马尼亚任主席期间就此召开的三次会议；

<sup>69</sup> 同上，第 8 页(斯洛伐克)；第 9 页(法国)；第 12 页(俄罗斯联邦)；第 17 页(刚果，代表非洲联盟主席)；第 20 页(日本)。

<sup>70</sup> 同上，第 13 页。

<sup>71</sup> 同上，第 15 页(坦桑尼亚联合共和国)；第 25 页(美洲组织)。

<sup>72</sup> 同上，第 19 页。

<sup>73</sup> 同上，第 23 页。

<sup>74</sup> 同上，第 11 页。

<sup>75</sup> 同上，第 18 页。

<sup>76</sup> 同上，第 35 页。

<sup>77</sup> S/PRST/2006/39。

强调，加强与区域和次区域组织之间的合作有利于维护国际和平与安全，包括有利于在冲突地区为达成和平协定进行斡旋；在这方面，安全理事会在其最近通过的主席说明<sup>78</sup> 中同意通过酌情邀请相关区域和次区域组织参加安理会的公开和非公开会议，扩大与区域和次区域组织的协商与合作；在起草决议、主席声明和新闻声明时，继续酌情与区域和次区域组织进行非正式协商；提请区域和次区域组织代表注意相关的决议、主席声明和新闻声明；

鼓励各区域和次区域组织在安理会讨论区域性的议程项目之前将其观点和分析结果通报安理会；

邀请秘书处与区域和次区域组织进一步探讨如何分享有关各自维和能力和经验教训的信息，为此扩大维持和平最佳做法科网站的范围，列入所有区域和次区域组织的部署经验以及联合国和这些组织在合作维和方面的所有经验；

敦促秘书处和联合国各机构以及所有国家和其他相关国际组织，继续努力帮助区域和次区域组织，特别是非洲联盟和非洲次区域组织进行能力建设；

[表示它]打算考虑进一步采取步骤，推动联合国与参加秘书长高级别会议的区域组织、次区域组织和其它政府间组织在开展工作时，更多和更密切地进行合作，特别是在预防冲突、建设和平和维持和平领域。

## C. 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

### 初步程序

2007 年 3 月 28 日(第 5649 次会议)的决定：  
主席声明

在 2007 年 3 月 28 日南非外交部长主持的第 5649 次会议上，<sup>79</sup> 安全理事会举行了一次题为“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”的专题辩论。安理会首先听取主管维和行动助理秘书长和非洲联盟和平与安全事务委员所作的情况通报。除了安理会所有成员外，阿尔及利亚、澳大利亚、贝宁、布基纳法索、埃及、德国(代表欧洲

<sup>78</sup> S/2006/507。

<sup>79</sup> 会议讨论详情，见关于《宪章》第八章的第十二章第三部分 A 节。

联盟)、日本、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国、纳米比亚、挪威、卢旺达、苏丹、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭和越南的代表以及阿拉伯国家联盟常驻观察员和伊斯兰会议组织常驻观察员也发了言。

主席(南非)提请注意 2007 年 3 月 14 日南非代表的一封信,<sup>80</sup> 其中转递了供公开辩论会用的一份概念文件。该文件确认, 区域组织必须在维护国际和平与安全中发挥重要作用, 安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会之间的关系需要加强。该文件还指出, 非洲联盟已经启动了自己在布隆迪、达尔富尔和索马里的特派团, 因为甚至在安全理事会授权后联合国的干预有时需很长时间投入运作, 但非洲联盟的进一步行动已因缺乏资源而受到阻碍。

南非外交部长宣布辩论开始, 她希望, 南非能够帮助更好地阐述和澄清根据《宪章》第八章加强与区域组织的合作问题, 这些在最近的非洲联盟首脑会议和 2005 年世界首脑会议上得到重申。她强调了联合国和区域组织之间由于共同部署维持和平行动的临时安排而出现积极的协同作用。例如, 非洲联盟已经能够干预联合国不可能进行快速部署的局势, 有时安全理事会进行追溯认可。然后, 需要解决的一个关键问题是非洲联盟和平与安全理事会的决定如何能够与安全理事会的决定产生关联, 它们有相辅相成的议程。她坚持主张需要一种更具可预测性和更明确的“分担负担”形式。<sup>81</sup>

助理秘书长强调, 《宪章》第八章对联合国与区域组织之间的关系提供了明确的指导。申明与非洲联盟的伙伴关系是所有维和伙伴关系中最强有力的, 他强调要制订一项联合行动计划, 以指导这一伙伴关系, 最终目标是使非洲待命部队在 2010 年之前能投入运作。注意到非洲联盟和联合国加强了在索马里和达尔富尔的合作, 他认为, 在未来, 非洲国家能够在维和

行动中发挥甚至更大的作用, 安全理事会要在促进这一伙伴关系中发挥重要作用。<sup>82</sup>

谈到非洲联盟请求联合国为非洲联盟维和行动提供资金时, 非洲联盟和平与安全事务委员认为, 非洲联盟有权对其成员国进行干预。他认为, 在安全理事会批准的情况下, 非洲联盟会感到它是代表国际社会行动, 并强调临时安排不能取代《宪章》第八章规定的机制。他呼吁为此修订联合国维持和平预算规则, 并希望安全理事会将设立一个后续机制来处理这一问题。<sup>83</sup>

大多数发言者欢迎非洲联盟作出越来越大的贡献, 其领导人决心处理和解决非洲大陆的冲突。2006 年 11 月联合国和非洲联盟之间的谅解备忘录受到广泛欢迎和接受, 被视作更加正式的合作机制的基础。发言者们还重申支持世界首脑会议成果,<sup>84</sup> 其中确认了区域组织在协助稳定冲突局势的重要作用, 因为它们接近冲突地区。

虽然许多发言者强调区域安排不能取代安理会在维护国际和平与安全方面的首要责任,<sup>85</sup> 但阿拉伯利比亚民众国代表指出, 不会存在消除区域作用, 替以国际作用这个问题, 并坚持认为, 联合国和区域组织对于维持和平和预防武装冲突负有着共同责任。<sup>86</sup>

发言者一致认为, 区域组织在帮助安理会履行这一职责方面可以发挥重要作用。法国代表特别指出, 在管理非洲危机和在那里部署维持和平部队方面, 安理会得益于各区域组织所作的努力。<sup>87</sup> 大多数发言

<sup>82</sup> 同上, 第 4-6 页。

<sup>83</sup> 同上, 第 6-8 页。

<sup>84</sup> 大会第 60/1 号决议。

<sup>85</sup> S/PV.5649, 第 3 页(南非); 第 13 页(印度尼西亚); 第 17 页(法国、巴拿马); 第 20 页(意大利); 第 24 页(秘鲁); 第 25 页(中国); 第 29 页(苏丹); S/PV.5649(Resumption 1), 第 4 页(乌干达); 第 6 页(纳米比亚); 第 11 页(越南); 第 17 页(卢旺达); 第 20 页(阿拉伯国家联盟)。

<sup>86</sup> S/PV.5649(Resumption 1), 第 9-10 页。

<sup>87</sup> S/PV.5649, 第 16-17 页。

<sup>80</sup> S/2007/148。

<sup>81</sup> S/PV.5649, 第 2-4 页。

者强调需要在规划和管理冲突局势，包括预防冲突和建设和平以及培训、后勤支助和财政援助等领域加强与区域组织的合作。在苏丹代表呼吁有效战略伙伴关系限于《宪章》第八章条款的同时，<sup>88</sup> 乌拉圭代表指出，在仅有区域组织作出贡献的情况下，难以根据第八章维持和平行动。<sup>89</sup> 德国代表提请注意欧洲联盟对非洲联盟和平行动的财政支助，并敦促联合国提供类似的援助。<sup>90</sup> 美国代表强调指出，联合国摊款只能用于安全理事会领导下的并建有完善的联合国指挥和控制机制的联合国授权行动。<sup>91</sup>

在评论联合国和非洲联盟面临的挑战时，刚果代表得到加纳代表的附和，他强调在预防和解决冲突中的联合行动中需要更多一致性，并认为预防的成本远远低于维持和平行动的成本。<sup>92</sup> 几位发言者强调，非洲联盟迫切需要更多的能力建设，以处理诸如达尔富尔和索马里等危机局势。在这方面，许多发言者敦促巴希尔总统对联合国和非洲联盟为实现苏丹持久和平与稳定而进行的共同努力予以充分合作。<sup>93</sup> 联合王国代表还指出，安理会应该加快对津巴布韦的行动，以便与非洲联盟的行动相匹配。<sup>94</sup> 苏丹代表强调说，联合国和非洲联盟需要克服区域技术和后勤方面的缺点，区域组织的专门知识和能力应当是讨论的重点。<sup>95</sup>

关于改善联合国与非洲联盟之间的关系，许多发言者鼓励发展安全理事会和非洲联盟和平与安全理

事会之间的机构关系。<sup>96</sup> 在中国代表坚持认为，联合国需要增加对人员的培训，以确保非洲联盟和平特派团能够发挥其独特作用的同时，<sup>97</sup> 纳米比亚代表提议，联合国和非洲联盟达成协议，为将区域维持和平行动转变为联合国特派团提供一个确定的时间框架，以避免让区域组织承受压力，继续以有限的后勤和财政资源维持这些特派团。<sup>98</sup> 阿尔及利亚代表欢迎这样一个事实，即安全理事会在其必须作出的有关非洲冲突的决定中考虑到了非洲联盟的观点和决定，希望这能继续下去。<sup>99</sup>

一些发言者重申，归根结底，确保有效国际行动的最佳方式是维持一个可以迅速部署的可信的非洲待命部队。他们敦促作出更多努力，以便在 2010 年前准备好这支部队。<sup>100</sup>

会议结束时，主席代表安理会发表声明，<sup>101</sup> 其中安理会除其他外：

重申其根据《联合国宪章》承担的维护国际和平与安全的首要责任；

确认区域组织根据《联合国宪章》第八章在预防、管理和解决冲突方面起着重要作用，并回顾，联合国同有关区域安排之间的合作，是集体安全的一个有机组成部分；

安全理事会确认区域组织很了解本区域的情况，因此具备良好条件，可以理解周围许多冲突的根源，也能对冲突的预防或解决产生影响；

<sup>88</sup> 同上，第 29 页。

<sup>89</sup> S/PV.5649(Resumption 1)，第 3 页。

<sup>90</sup> 同上，第 15 页。

<sup>91</sup> S/PV.5649，第 27 页。

<sup>92</sup> 同上，第 9 页(刚果)；第 11 页(加纳)。

<sup>93</sup> 同上，第 15 页(斯洛伐克)；第 23 页(联合王国)；第 27 页(美国)；S/PV.5649(Resumption 1)，第 2 页(挪威)，第 14 页(德国)。

<sup>94</sup> S/PV.5649，第 23 页。

<sup>95</sup> 同上，第 29 页。

<sup>96</sup> 同上，第 10 页(刚果、加纳)；第 23 页(联合王国)；第 27 页(美国)；第 28 页(埃及)；S/PV.5649(Resumption 1)，第 9 页(阿拉伯利比亚民众国)；第 11 页(布基纳法索)；第 13 页(坦桑尼亚联合共和国)；第 15 页(贝宁)；第 18 页(卢旺达)；第 21 页(阿拉伯国家联盟)。

<sup>97</sup> S/PV.5649，第 25 页。

<sup>98</sup> S/PV.5649(Resumption 1)，第 6 页。

<sup>99</sup> 同上，第 19 页。

<sup>100</sup> S/PV.5649，第 4 页(助理秘书长)；第 13 页(印度尼西亚)；第 24 页(联合王国)；S/PV.5649(Resumption 1)，第 2 页(挪威)；第 5 页(乌干达)；第 7 页(日本)；第 12 页(布基纳法索)；第 14 页(德国)；第 16 页(贝宁)；第 19 页(阿尔及利亚)。

<sup>101</sup> S/PRST/2007/7。

敦促秘书长同有关的区域和次区域机构进行协商与合作,以便尽可能有效地利用联合国现有能力解决非洲的区域冲突;支助特别是非洲的区域早期预警和调解;在区域一级评估冲突风险,并优先注重风险最高的地区;重点强调区域一级取缔非法开采和贩运自然资源的可能方法;

请各方同非洲联盟和平与安全理事会开展进一步协作,以帮助建设后者的能力,使其除其他外,能够对新出现的局势作出迅速而适当的反应,并为预防冲突、维持和平及建设和平制订有效的战略。

## D. 区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面的作用

### 初步程序

#### 2007年11月6日(第5776次会议)的决定: 主席声明

在2007年11月6日由印度尼西亚外交部长主持的安理会第5776次会议上,<sup>102</sup>就题为“区域组织和次区域组织在维护国际和平与安全方面的作用”的项目举行了公开辩论。除了安理会所有成员发言外,秘书长、安哥拉、阿根廷、亚美尼亚、阿塞拜疆、贝宁、危地马拉、几内亚、洪都拉斯、日本、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦(代表集体安全条约组织)、马来西亚、挪威、菲律宾、葡萄牙(代表欧洲联盟)、新加坡、所罗门群岛、西班牙、泰国、乌拉圭和越南、阿拉伯国家联盟、伊斯兰会议组织和非洲联盟代表也发了言。

主席首先提请注意2007年10月29日印度尼西亚代表的一封信,<sup>103</sup>其中转递了关于正在审议的项目的一份概念文件。该概念文件建议,除其他主题外,讨论重点关注区域和次区域组织在促进对话和建立信任措施、制订和交流规范、预防冲突、解决冲突、建立和平、维持和平以及冲突后建设和平等领域的现有能力,以便确定如何能够分享和利用从各区域组织实践中获得的最佳做法,努力处理地方冲突。

<sup>102</sup> 会议讨论详情,见关于《宪章》第八章的第十二章第三部分A节。

<sup>103</sup> S/2007/640。

秘书长指出,联合国与区域和次区域组织之间的伙伴关系比以往任何时候都更强有力。在评论区域组织的相对优势时,他建议,这些组织可以帮助联合国应对危机并提供经验教训,供今后借鉴。在这方面,他说,他关于加强政治事务部和维持和平行动部的建议将加强联合国与各区域组织合作的能力,并改善秘书处的调解能力。<sup>104</sup>

发言者们一致认为,在解决与和平与安全有关的问题时,更加强有力的伙伴关系只会有益。发言者在重申维持国际和平与安全的主要责任在于安全理事会的同时,认为,由于区域组织的相对优势,它们可以在维持和平、建设和平、预防冲突和解决冲突的所有阶段发挥作用,并且更适于解决冲突的根源。一些代表团支持,除其他外,向参与解决冲突以及进行能力建设的区域组织提供财政和后勤援助;不仅在联合国与区域组织间的合作,而且各区域组织本身之间的合作要制度化;改进各区域组织的调解能力;联合国在各区域组织中的核心协调作用;并鼓励各区域组织也参与不对国际和平与安全构成威胁的问题。许多发言者还重申,与区域和次区域组织的互动必须遵循《宪章》第八章的规定。

对联合国与区域组织之间的关系制度化和建立结构化筹资机制问题,有时会有不同意见,<sup>105</sup>相反的意见是创造具体务实和灵活的协同增效作用,逐案建立具体的协调机制。<sup>106</sup>

会议结束时,主席代表安理会发表声明,<sup>107</sup>其中安理会除其他外:

确认区域和次区域组织在预防、管理和解决冲突方面起着重要作用;

<sup>104</sup> S/PV.5776,第2-3页。

<sup>105</sup> 同上,第18页(俄罗斯联邦);第20页(巴拿马);S/PV.5776(Resumption 1),第29页(非洲联盟)。

<sup>106</sup> S/PV.5776/106,第4页(美国);第16页(比利时);第27页(欧洲联盟);S/PV.5776(Resumption 1),第8页(日本)。

<sup>107</sup> S/PRST/2007/42。

强调，区域和次区域组织协同联合国作出的贡献越来越大，可对联合国维护国际和平与安全的工作提供有益的支持；

回顾它决心采取适当步骤，进一步发展联合国同区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面的合作；

鼓励区域和次区域组织加强并增进彼此间的合作，强调联合国在此方面提供政治支持和技术专长的重要性；

鼓励开展区域合作，包括让区域和次区域组织参与和平解决争端，并打算与它们密切协商确定它们在未来维持和平行动以及在安全理事会授权的政治和综合特派团中的作用；

强调需要在安理会与各区域和次区域组织之间建立有效的伙伴关系，以便能够及早对争端和新出现的危机作出反应；

强调必须探索区域和次区域组织在和平与安全领域的潜在能力和现有能力；

强调区域和次区域组织在处理小武器和轻武器非法贸易问题上可发挥的潜在作用，并强调需要在维持和平行动的任务规定中考虑到使各国能够识别和追查非法小武器和轻武器的那些区域文书；

欣见负责反恐的安理会附属机构作出努力，促进与区域和次区域组织的合作；

确认必须推动确定和进一步制订各种方法，加强区域和次区域组织对安理会维护国际和平与安全工作的贡献；

请秘书长按照 2007 年 3 月 28 日安理会主席声明，<sup>108</sup> 在其报告中提出建议，说明联合国在维护国际和平与安全方面增进并加强同区域和次区域组织合作的切实方式和方法；

邀请所有会员国更积极地促进加强世界各地区域和次区域组织在维护国际和平与安全相关问题上的能力。

<sup>108</sup> S/PRST/2007/7。

## 50. 冲突管理及建设和平的民政方面

### 初步程序

#### 2004 年 9 月 22 日(第 5041 次会议)的决定： 主席声明

在 2004 年 9 月 22 日的第 5041 次会议上，安全理事会将题为“冲突管理及建设和平的民政方面”的项目以及 2004 年 9 月 8 日西班牙驻联合国代表给秘书长的信<sup>1</sup> (其中转递关于该专题的讨论文件)列入议程。下列人员发了言：秘书长、非洲联盟和平与安全专员、欧洲联盟共同外交和安全政策高级代表和阿拉伯国家联盟秘书长，以及安理会所有成员。<sup>2</sup>

秘书长致开场白；他强调，为了维持国际和平与安全，在备受战争蹂躏的社会恢复法治至为重要。他说，在维持和平的复杂工作中，必须要制定明确的政

治战略，其中包括在建设合法和有效国家方面取得进展的基准。他表示，为应对现有的挑战，安理会必须持续给予关心和注重，因为安理会内漠不关心和出现分立，会导致任务得不到完成、问题得不到解决。此外，联合国、其他政府间组织、双边捐助者和非政府组织应在共享目标和优先事项的基础上，更加密切地开展合作，因为建设和平是相互依赖的，一个部门的失败，会导致其他部门的失败。此外，在建设和平的努力中，需要有一支熟练程度很高的民政人员队伍，其中包括在冲突管理、国家建设、发展和过渡司法问题上具有不同观点的技术专家和个人。就联合国文职人员的安保而言，秘书长着重指出，在他们所承担的风险与他们须作出的重大贡献之间，必须保持合理的平衡。<sup>3</sup>

非洲联盟和平与安全专员指出，成立非洲联盟和平与安全理事会的议定书规定了该理事会在实现非洲和平、安全与稳定方面的责任。他指出，非洲联盟在达尔富尔的有限经验(部署非洲联盟驻苏丹特派团)

<sup>1</sup> S/2004/722。

<sup>2</sup> 巴西、法国、德国、菲律宾、罗马尼亚和西班牙分别由各自的外交部长代表，巴基斯坦由外交国务部长代表，安哥拉由对外关系部长代表，联合王国由外交及联邦事务部国务秘书代表。

<sup>3</sup> S/PV.5041，第 2 和 3 页。