
第八部分

区域安排

目录

	页次
介绍性说明	325
一. 在专题项目下审议《联合国宪章》第八章的条款.....	327
说明	327
A. 关于《宪章》第八章所涉专题事项的决定	327
B. 关于解释和适用《宪章》第八章所涉专题事项的讨论.....	328
二. 承认区域安排在和平解决争端方面的努力.....	331
说明	331
A. 关于区域安排在和平解决争端方面所作努力的决定.....	331
B. 关于通过区域安排和平解决争端的讨论	334
三. 由区域安排主导的维持和平行动.....	338
说明	338
A. 关于由区域安排主导的维持和平行动的决定	338
B. 关于由区域安排主导的维持和平行动的讨论	340
四. 授权区域安排采取强制执行行动.....	343
说明	343
A. 关于授权区域安排采取强制执行行动的决定	343
B. 关于授权区域安排采取强制执行行动和执行第七章规定的其他措施的讨论.....	344
五. 区域安排报告其维护国际和平与安全活动.....	344
说明	344
A. 关于区域安排报告的决定	345
B. 关于区域安排报告的讨论	346

介绍性说明

第五十二条

一、 本宪章不得认为排除区域办法或区域机关、用以应付关于维持国际和平及安全而宜于区域行动之事件者；但以此项办法或机关及其工作与联合国之宗旨及原则符合者为限。

二、 缔结此项办法或设立此项机关之联合国会员国，将地方争端提交安全理事会以前，应依该项区域办法，或由该项区域机关，力求和平解决。

三、 安全理事会对于依区域办法或由区域机关而求地方争端之和平解决，不论其系由关系国主动，或由安全理事会提交者，应鼓励其发展。

四、 本条绝不妨碍第三十四条及第三十五条之适用。

第五十三条

一、 安全理事会对于职权内之执行行动，在适当情形下，应利用此项区域办法或区域机关。如无安全理事会之授权，不得依区域办法或由区域机关采取任何执行行动；但关于依第一百零七条之规定对付本条第二项所指之任何敌国之步骤，或在区域办法内所取防备此等国家再施其侵略政策之步骤，截至本组织经各关系政府之请求，对于此等国家之再次侵略，能担负防止责任时为止，不在此限。

二、 本条第一项所称敌国系指第二次世界大战中为本宪章任何签字国之敌国而言。

第五十四条

关于为维持国际和平及安全起见，依区域办法或由区域机关所已采取或正在考虑之行动，不论何时应向安全理事会充分报告之。

《联合国宪章》第八章为区域安排参与维护国际和平与安全提供了宪章依据。¹ 虽然第五十二条鼓励区域安排在争端提交安全理事会之前参与和平解决争端，但第五十三条允许安理会在其授权和明确准许下利用区域安排采取强制执行行动。第五十四条规定区域安排应随时向安理会通报其活动。

在本文件所述期间，安理会重申必须根据《宪章》第八章，加强联合国与区域安排在预防和解决冲突、维持和平及建设和平方面的合作。安理会肯定了联合国同非洲联盟合作所取得的进展，联合特派团、通报会、报告和宣言的数量增加证明了这一点，并强调了安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会通过相互协商发展有效伙伴关系的重要性。两个理事会于 2019 年 10 月 21 日在亚的斯亚贝巴举行了第十三次年度联合协商会议。² 除非洲联盟外，与阿拉伯国家联盟、集体安全条约组织、独立国家联合体和上海合作组织等其他组织的互动合作是安理会讨论的重点。

¹ 《宪章》第八章提到“区域办法或区域机关”。就《汇编》而言，“区域安排”一词应理解为包括区域和次区域组织以及其他国际组织。

² 见 S/2019/825。

2019年，理事会的审议重点是进一步加强与区域和次区域组织合作的途径、遵守国际人道法、国际人权法以及行为和纪律合规框架的必要性。此外，安理会会议继续辩论确保为非洲联盟主导的维和行动提供可预测和可持续资金的方式。

在与和平解决争端有关的决定中，安理会继续强调，区域和次区域安排通过调解和斡旋为结束冲突并确保和平谈判取得成功发挥了至关重要的作用。安理会强调了区域和次区域安排在中非共和国、刚果民主共和国、几内亚比绍、索马里和南苏丹以及在中非区域、西非和萨赫勒地区为处理政治危机和执行和平协定所作的调解努力。

关于区域组织主导的维和行动，安理会延长了两个现有特派团即非洲联盟驻索马里特派团和欧洲联盟波斯尼亚和黑塞哥维那军事行动(欧盟部队“木槿花”行动)的授权，北大西洋公约组织驻科索沃部队仍在运作，没有就其任务作出任何决定。安理会继续支持西非和萨赫勒正在进行的努力，以实现萨赫勒五国集团联合部队的全面运作。同以往期间一样，安理会授权区域和次区域组织在维和行动框架之外就利比亚、索马里和南苏丹采取了强制执行行动，并继续要求区域组织提交报告，特别是报告相关区域维和行动的任务执行情况以及与联合国的合作情况。

下文分五节阐述安理会在2019年根据《宪章》第八章采取的做法。每一节都述及安理会通过的决定和安理会会议期间进行的讨论。第一节审视安理会与区域和次区域安排在维护国际和平与安全方面就专题项目开展合作的办法。第二节述及安理会承认区域安排在第五十二条框架内和平解决争端的努力。第三节介绍安理会在维持和平领域与区域组织合作的办法。第四节介绍安理会授权区域组织在区域维和行动范围之外采取强制执行行动的办法。第五节述及报告区域安排在维护国际和平与安全方面的活动。

一. 在专题项目下审议《联合国宪章》第八章的条款

说明

第一节审视 2019 年安理会在《宪章》第八章框架内就专题项目与区域组织合作维护国际和平与安全的做法。本节分为两个分节：(a) 关于第八章所涉专题事项的决定；(b) 关于解释和适用第八章所涉专题事项的讨论。

表 1

2019 年通过的包含明确提及《宪章》第八章的决定

项目	决定和日期	段落	规定
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	第 2457(2019)号决议 2019 年 2 月 27 日	序言部分 第四段	表示关切各个不同地理区域的冲突，重申联合国与区域和次区域组织的合作对于按照《联合国宪章》第八章帮助防止冲突的爆发、升级、持续和复燃至关重要
		序言部分 第十八段	回顾第 2320(2016)和 2378(2017)号决议，其中承认需要提高经安全理事会授权且根据第八章实行、由非洲联盟主导的和平支助行动的经费筹措的可预测性、可持续性和灵活性
		第 4 段	表示注意到非洲联盟和各次区域组织根据《宪章》第八章，在非洲和平与安全架构框架内不断努力加强能力，并在非洲大陆开展和平支助行动，特别是非洲待命部队及其快速部署能力，鼓励联合国秘书处和非洲联盟委员会合作加强和平与安全架构，为此支持相关路线图和非洲联盟到 2020 年平息非洲枪炮声的实际步骤总路线图及其各自的工作计划
		第 11 段	指出安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会必须在各自决策进程和共同战略中酌情磋商，以便根据各自的相对优势、联合国和非洲联盟分担负担、联合分析和规划任务及评估访问、监测和评价、透明度和问责制，对冲突作出全面反应，根据《宪章》，包括第八章以及《宪章》宗旨和原则，全面应对非洲的共同安全挑战
对国际和平与安全的威胁	S/PRST/2019/5 2019 年 6 月 13 日	第 21 段	重申打算审议可采取哪些步骤，根据第八章，在促进和维护非洲和平与安全方面加强与非洲联盟的切实合作
		第三段	安理会表示赞赏联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯和阿拉伯国家联盟秘书长艾哈迈德·阿布·盖特于 2019 年 6 月 13 日所作通报，并重申与区域和次区域组织在与维护和平与安全有关的事项上依照第八章进行合作，可改善集体安全
	第 2482(2019)号决议 2019 年 7 月 19 日	第 21 段	确认区域和次区域组织和机制根据《宪章》第八章，在深入评估各自区域的威胁、促进安理会决议得以有效执行、加强会员国能力、促进技术援助和信息共享以及促进国家自主和传播认识等方面的作用

A. 关于《宪章》第八章所涉专题事项的决定

在本文件所述期间，安理会在题为“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”和“对国际和平与安全的威胁”的专题项目下通过的三项决定中明确提到《宪章》第八章。这些规定的案文载于表 1。

在关于各种专题事项的其他决定中，安理会在没有明确提及《宪章》第八章的情况下，承认并提及区域和次区域安排的作用。在题为“妇女与和平与安全”的项目下，安理会通过了第 2467(2019)号决议，其中申明会员国在全面执行安理会关于妇女与和平与安全各项决议的规定方面的首要作用，以及联合国实体和区域组织在此方面的重要辅助作用。在同一决议中，安理会确认区域和次区域组织努力执行第 1325(2000)号决议及其后关于妇女与和平与安全的各项决议，欢迎各区域和次区域组织努力处理和消除冲突及冲突后局势中性暴力问题，并在这方面向会员国提供支持。³ 在同一项目下，安理会一致通过第 2493(2019)号决议，安理会在该决议中重申会员国在充分执行安理会关于妇女与和平与安全的各项决议方面的主要作用以及联合国各实体和区域组织的重要补充作用，欣见它们努力执行第 1325(2000)号决议。⁴ 安理会鼓励区域组织考虑在第 1325(2000)号决议 20 周年纪念之前召集由政府、相关利益攸关方和民间社会参加的会议，审查各自区域内妇女与和平与安全议程的落实情况；安理会还鼓励区域组织确定充分落实该议程的实际和可衡量的步骤，邀请它们在安理会年度公开辩论期间报告这方面进展情况。⁵

关于题为“保护平民”的项目，安理会一致通过了第 2474(2019)号决议。安理会在该决议中促请武装冲突各方采取一切适当措施，积极搜寻据报失踪人员。在这方面，安理会强调指出必须与所有相关组织密切合作，加强有助于解决因武装冲突而失踪人员问题的现有国家、区域和国际机制的作用和能力，向会员国以及国家、国际和区域组织提供咨询和支持，以便提供培训、酌情交流各自失踪人员案件登记处信息并分享最佳做法。⁶ 安理会促请所有会员国与国家机构，并酌情与失踪人员问题国家委员会、区域和国际

主管组织和机制建立联系，交流经验、最佳做法和技术建议，并开展其他合作与协调。⁷

在题为“恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁”的项目下，安理会通过了第 2501(2019)号决议，将分析支助和制裁监测组的任务期限延长 12 个月。⁸ 安理会决定，监测组的职责包括与联合国毒品和犯罪问题办公室密切合作，定期与会员国和其他相关组织，包括上海合作组织、集体安全条约组织和海上联合部队，就毒品贩运与塔利班以及其他与塔利班有关联、威胁阿富汗和平、稳定与安全的个人、团体、企业和实体之间的联系问题进行对话。⁹ 安理会还决定，监测组应与会员国的情报和安全机构协商，包括通过区域论坛进行协商，以便促进信息交流，加强执行决议第 1 段提到的各项措施的执行工作，监测组应与阿富汗政府、其他会员国、国际和区域组织及私营部门相关代表协商，商讨简易爆炸装置对阿富汗和平、安全与稳定的威胁，监测组应与相关国际和区域组织合作，以提高对各项措施的认识，推动遵守这些措施。¹⁰

B. 关于解释和适用《宪章》第八章所涉专题事项的讨论

在 2019 年举行的一些安理会会议上，发言者在题为“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”、¹¹ “维护国际和平与安全”、¹² “建设和平和保持和平”、¹³ “武装冲突中保护平民”、¹⁴ “联合国维持和平行动”、¹⁵ “欧洲安全与合作组织

⁷ 同上，第 13 段。

⁸ 第 2501(2019)号决议，第 2 段。

⁹ 同上，附件，(o)分段。

¹⁰ 同上，附件，(q)、(v)和(w)分段。

¹¹ 见 S/PV.8473、S/PV.8482、S/PV.8548、S/PV.8626 和 S/PV.8650。

¹² 见 S/PV.8451、S/PV.8457、S/PV.8546、S/PV.8577、S/PV.8600 和 S/PV.8631。

¹³ 见 S/PV.8579 和 S/PV.8668。

¹⁴ 见 S/PV.8264 和 S/PV.8543。

¹⁵ 见 S/PV.8508、S/PV.8521、S/PV.8570、S/PV.8612 和 S/PV.8661。

³ 第 2467(2019)号决议，序言部分第七和二十四段以及第 33 段。

⁴ 第 2493(2019)号决议，序言部分第七和十段。

⁵ 同上，第 8 段。

⁶ 第 2474(2019)号决议，第 2 和 11 段。

轮值主席通报情况”、¹⁶ “在维护国际和平与安全过程中增进和加强法治”、¹⁷ “对国际和平与安全的威胁”¹⁸ 和 “恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁”¹⁹ 的项目下讨论了区域和次区域组织的作用。就题为“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”的项目进行的讨论突出了促进安理会与阿拉伯国家联盟之间更密切联系的重要性(见案例 1)。在同一项目下, 安理会就联合国与相关区域和次区域组织在中亚反恐方面的合作开展了讨论(见案例 2)。

案例 1

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

在 2019 年 6 月 13 日举行的第 8548 次会议上,²⁰ 在安理会当月轮值主席国科威特的倡议下, 安理会举行了关于安理会与阿拉伯国家联盟之间的合作的高级别通报会。²¹ 安理会听取了联合国秘书长和阿盟秘书长的通报。通报之后, 几个安理会成员²² 明确提到了《宪章》第八章。此外, 科威特代表明确提到第五十二条。

秘书长表示, 联合国和阿拉伯国家联盟肩负着预防冲突的共同使命。他特别指出了阿盟在全球冲突, 包括以巴冲突以及阿拉伯叙利亚共和国、利比亚、黎巴嫩和索马里的冲突中发挥的重要作用。他告知安理会, 设在开罗的联合国驻阿盟联络处将于 2019 年 6 月开始运作, 这是由联合国经常预算供资的第一个联络处。

¹⁶ 见 S/PV.8479。

¹⁷ 见 S/PV.8499 和 S/PV.8596。

¹⁸ 见 S/PV.8456 和 S/PV.8569。

¹⁹ 见 S/PV.8460 和 S/PV.8496。

²⁰ 安理会面前有 2019 年 5 月 31 日的信(S/2019/455)所附的概念说明。

²¹ 见 S/PV.8548。

²² 科威特、波兰、南非、印度尼西亚、中国、秘鲁、科特迪瓦和赤道几内亚。

阿拉伯国家联盟秘书长强调, 阿拉伯国家联盟决心根据《联合国宪章》和国际法, 在促进维护阿拉伯区域的国际和平与安全以及捍卫其成员国的国家安全方面发挥更大作用。他重申阿盟和安理会之间需要就影响该区域的事项进行透明和坦率的信息交流, 并呼吁加强阿盟与负责阿拉伯冲突的联合国特别代表和特使之间的协调。他感谢联合国在加强阿盟能力方面提供的支持, 并宣布阿盟打算在不久的将来在危机地区建立和部署外地和平特派团。他最后指出, 阿盟与安理会之间的伙伴关系提高了安理会的合法性和信誉, 安理会经常需要这种合法性和信誉来获得其在该地区的行动所需的支持。

科威特副首相兼外交大臣提到第 1631(2005)号决议, 并欢迎联合国与阿拉伯国家联盟之间的合作进入新阶段。他呼吁加强这两个组织之间的合作, 以弥合安理会和区域组织通过的决议与这些决议的执行之间的差距。在这方面, 他强调需要建立一个法律体制框架来巩固这两个组织之间的关系, 并强调科威特努力建立这样一个法律体制框架, 希望在其安理会成员任期结束前完成这一努力。

几个国家²³ 强调, 安理会和阿拉伯国家联盟在维护国际和平与安全, 特别是预防和解决区域冲突方面加强协调十分重要。南非代表指出, 索马里和苏丹的冲突是安理会与区域组织之间的政治和战略协调能够有效取得成果的例子。关于预防冲突, 印度尼西亚代表表示, 应探索信息共享、联合预警机制和措施, 以加强阿盟的能力。德国代表强调, 人权是阿盟与安理会之间一个特别相关的合作领域。科特迪瓦代表指出, 联合国对阿盟的支持应侧重于经济和社会发展, 以便有力地解决该区域危机的根本原因。比利时代表欢迎在开罗开设联合国驻阿盟联络处, 并提到联合分析和共同预警机制是加强阿盟在预防冲突方面作用的重要手段。她强调, 联合国与阿盟之间的合作必须以《2030 年可持续发展议程》为指导, 从人权、包容性治理和法治方面解决冲突的根源。

²³ 科威特、多米尼加共和国、南非、美国、印度尼西亚、中国、俄罗斯联邦、秘鲁、德国、科特迪瓦和比利时。

一些安理会成员强调区域组织之间合作的重要性，特别是阿拉伯国家联盟和非洲联盟之间合作的重要性。南非代表强调在各国在区域组织中成员重叠的情况下加强合作的重要性。赤道几内亚代表指出阿盟与伊斯兰合作组织的成员有重大重叠，因此同样呼吁阿盟与其他区域组织结成伙伴关系，以促进协调和节省努力。

发言者表示支持安理会与阿拉伯国家联盟按照主席的声明定期沟通和交流信息。波兰外交部长呼吁汲取欧洲安全与合作组织的经验和最佳做法，定期评估阿盟与联合国之间的合作。南非代表呼吁安理会和区域组织之间采取更加正式和结构化的协调形式。法国代表建议安理会在阿盟代表在场的情况下，每年与北非和中东地区特使及特别代表举行一次非正式会议，并欢迎安理会承诺邀请阿盟秘书长每年通报情况。印度尼西亚代表说，安理会和阿盟之间的合作应该更有序，以确保其有效性和可持续性，这种合作不应局限于定期通报情况和举行年度非正式会议，应该能够形成更有意义的对话。比利时代表欢迎关于以对待欧洲联盟和非洲联盟等其他区域组织的同样做法，定期召开安理会与阿盟的联合会议的请求。

会议结束时，科威特副首相兼外交大臣以主席身份代表安理会发表了声明。²⁴ 根据该声明，安理会鼓励阿拉伯国家联盟秘书长举行年度通报，并鼓励举行阿盟与安理会成员间年度非正式会议；²⁵ 强调必须加强阿盟与联合国之间的协调，以期解决该区域的危机；还强调，必须进行阿盟、联合国和非洲联盟之间关于跨区域和平与安全问题的三边合作。²⁶

案例 2

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

在 2019 年 9 月 25 日举行的第 8626 次会议上，²⁷ 在安理会当月轮值主席国俄罗斯联邦的倡议下，安

理会就联合国与集体安全条约组织、独立国家联合体和上海合作组织在应对恐怖主义威胁方面的合作举行了部长级辩论。²⁸ 安理会听取了联合国秘书长、上海合作组织秘书长、集体安全条约组织代理秘书长和独立国家联合体副执行秘书的通报。阿富汗、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、印度、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、蒙古、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦的代表也参加了会议。在会议期间，几个安理会成员²⁹ 明确援引了《宪章》第八章。

联合国秘书长在通报中强调指出国际合作对实施《联合国全球反恐战略》的重要性，重点指出所讨论的三个组织在促进区域反恐合作方面发挥着重要作用，并提到联合国正在加强与其中每一个组织的机构联系。集体安全条约组织代理秘书长呼吁扩大其组织与反恐主义办公室之间的合作，而独立国家联合体副执行秘书则提到独立国家联合体成员国议会间大会在协调各国反恐法律方面发挥的作用。俄罗斯联邦外交部长对这三个组织愿意深化与联合国在反恐方面的合作以维护区域和国际和平与安全表示满意。

许多发言者³⁰ 强调了联合国与这三个组织在打击恐怖主义和激进化方面进行协调的重要性。俄罗斯联邦外交部长指出，在反恐方面，集体安全条约组织与联合国之间的互动正变得越来越具有实质性。科威特副首相兼外交大臣鼓励安理会根据《宪章》第八章召开更多会议，以审查和促进与区域和次区域组织的合作，并从总体上扩大与这些组织的合作，以此作为应对国际和平与安全威胁的手段。赤道几内亚外交与合作部长表示，安理会同区域组织的协作为交流信息、良好做法以及经验教训提供了便利，这些都是反恐斗争中的关键因素。在这方面，他呼吁巩固安理会同区域组织的关系，使之更具战略性。鉴于亚洲的外国恐怖主义作战人员

²⁴ S/PRST/2019/5。

²⁵ 同上，第四和六段。

²⁶ 同上，第七段。

²⁷ 安理会面前有 2019 年 9 月 13 日的信(S/2019/742)所附的概念说明。

²⁸ 见 S/PV.8626。

²⁹ 俄罗斯联邦、科威特、赤道几内亚、波兰和秘鲁。

³⁰ 俄罗斯联邦、比利时、中国、南非、印度尼西亚、赤道几内亚、法国、波兰、美国、吉尔吉斯斯坦、白俄罗斯、阿塞拜疆、伊朗伊斯兰共和国、乌兹别克斯坦、亚美尼亚、巴基斯坦、蒙古和印度。

的流动性，他们中的许多人来自或者返回非洲和其它地区，他鼓励这些组织与其它地区、特别是非洲的对口方协调。

波兰外交部副国务秘书强调指出，区域组织只有反映其成员国的利益，“不被用作少数人实施支配的工具”，才能对国际和平与安全作出贡献。他说，集体安全条约组织和独立国家联合体对非法吞并乌克兰部分领土行径的立场令人质疑其公正性。他指出，如果在此类问题上不采取同一种做法，联合国与这些伙伴在打击恐怖主义方面的合作就会引发争议。美国代表敦促这些组织仔细研究改变它们处理恐怖主义的方式，从而更好地避免在其核心文件中把分裂主义、极端主义和恐怖主义混为一谈，并充分倡导遵守适用的国际法。

发言者强调，区域和次区域组织必须尊重和维保护联合国框架内遵循的反恐原则，特别是在人权方面。比利时副首相兼财政和发展合作大臣表示，联合国与区域组织之间的伙伴关系必须符合联合国文件，并充分接受联合国的价值观。多米尼加共和国外交部长说，区域组织应依靠联合国、国际人权法和国际人道法作为参照点。法国欧洲与外交部长下属国务秘书说，打击恐怖主义是安理会行动的核心，这项工作若要取得成效，则必须根据《联合国全球反恐战略》充分尊重人权。联合王国代表强调指出，与区域组织的伙伴关系必须体现保护人道主义活动的义务。美国代表着重指出，必须确保区域组织反映出《反恐战略》的所有要素，倡导以符合人权的方式打击恐怖主义。

二. 承认区域安排在和平解决争端方面的努力

说明

第二节述及安理会承认区域和次区域组织在《宪章》第五十二条框架内和平解决地方争端的努力。本节分为两个小节：(a) 关于区域安排在和平解决争端方面所作努力的决定；(b) 关于通过区域安排和平解决争端的讨论。

A. 关于区域安排在和平解决争端方面所作努力的决定

在本文件所述期间，如下文所详述，安理会在多项决定中欢迎、赞扬和鼓励区域和次区域安排参与和平解决争端。不过，安理会在任何决定中都没有明确提及第五十二条。

关于中非共和国局势，安理会于 2019 年 4 月发表主席声明，其中欢迎在非洲联盟主持下并在非洲和平与和解倡议框架内，中非共和国当局和 14 个武装团体于 2019 年 2 月 6 日在班吉签署了《中非共和国和平与和解政治协议》。³¹ 安理会在声明中欢迎非洲联盟、中部非洲国家经济共同体(中非经共体)和联合国的参与。³² 安理会促请邻国、区

域组织和所有国际伙伴支持该协议的执行并协调行动，以期在中非共和国实现持久和平与稳定。³³ 2019 年 9 月，安理会一致通过一项决议，其中重申了这些呼吁。³⁴

2019 年 11 月，安理会通过第 2499(2019)号决议，其中促请邻国、区域组织和所有国际伙伴以协调一致的方式，通过加强伙伴关系，支持和平进程，包括支持《和平协议》的执行，强调该协议的保证方和协调者包括非洲联盟、中非经共体和邻国可发挥重要作用，利用其影响力促使武装团体遵守承诺。³⁵

关于刚果民主共和国局势，安理会鼓励秘书长、非洲联盟、大湖区问题国际会议和南部非洲发展共同体(南共体)继续为恢复该国的和平与稳定作出努力。³⁶ 安理会促请区域组织通过斡旋等途径，为加强刚果民主共和国国家机构和恢复各方信任提供政治支持，以便巩固和平与安全，在优先领域解决冲突

³³ 同上。

³⁴ 第 2488(2019)号决议，序言部分第三段。

³⁵ 第 2499(2019)号决议，第 6 段。

³⁶ 第 2463(2019)号决议，序言部分第十七段；第 2502(2019)号决议，序言部分第六段。

³¹ S/PRST/2019/3，第三段。

³² 同上。

根源。³⁷ 此外，安理会决定，作为优先工作，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的任务将包括与区域和国际伙伴协调提供技术和政治支持，包括通过斡旋以及与政府、反对党、地方当局和民间社会等各方政治力量的对话者互动协作，以期促进和解、民主化和包容。³⁸

关于几内亚比绍局势安理会鼓励非洲联盟作出承诺、努力进行调解并与几内亚比绍各政治行为体直接接触，以期加大力度，帮助克服目前的政治局势障碍。³⁹ 安理会重申西非国家经济共同体(西非经共体)在支持几内亚比绍建设和平及保持和平方面的重要作用，表示注意到西非经共体 2018 年 12 月 15 日对几内亚比绍的评估。⁴⁰ 安理会赞扬西非经共体的重要努力，鼓励西非经共体继续通过斡旋和调解，向几内亚比绍当局和政治领导人提供政治支持，鼓励西非经共体和葡萄牙语国家共同体与联合国、欧洲联盟和所有利益攸关方协商，采取必要步骤，安排召开几内亚比绍问题国际联络小组会议。⁴¹ 安理会鼓励西非经共体继续通过斡旋和调解，向几内亚比绍当局和政治领导人提供政治支持，并鼓励非洲联盟、葡萄牙语国家共同体、欧洲联盟和联合国支持西非经共体这样做。⁴²

关于马里局势，安理会鼓励联合国所有相关机构以及双边、区域和多边伙伴提供必要支助，协助马里各方执行《马里和平与和解协议》，特别是其中与可持续发展有关的规定。⁴³ 此外，关于联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的任务规定，安理会请秘书长继续确保马里稳定团、联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)、各次区域组织包括西非经共体和

萨赫勒五国集团以及该区域各会员国酌情密切合作和交换信息。⁴⁴

关于索马里局势，安理会在第 2472(2019)号决议中明确提及《联合国宪章》第八章，即安理会着重指出需要提高安理会根据《宪章》第八章的授权予以批准、由非盟主导的和平支助行动经费筹措的可预测性、可持续性和灵活性。⁴⁵ 安理会呼吁非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)、联合国索马里援助团、联合国索马里支助办公室、索马里联邦政府和联邦成员州加强各级的协调，包括通过高级领导协调论坛和全面安全办法机制加强协调。⁴⁶ 安理会请秘书长与非洲联盟密切合作，支持执行本决议，包括根据联合国驻非洲联盟办事处的任务规定，就非索特派团的规划、部署和战略管理提供技术和咨询。⁴⁷

关于题为“秘书长关于苏丹和南苏丹的报告”的项目以及关于阿卜耶伊地区，安理会赞扬非洲联盟、非洲联盟高级别执行小组和政府间发展组织(伊加特)继续为各当事方提供协助，鼓励高级别执行小组和秘书长非洲之角问题特使继续开展协调工作，促进全面执行 2011 年各项协定，即《苏丹共和国政府与苏丹人民解放运动关于阿卜耶伊地区临时行政和安全安排的协定》、《苏丹政府与南苏丹政府关于边界安全与联合政治和安全机制的协议》和《苏丹政府与南苏丹政府关于边界监测支助团的协定》。⁴⁸ 安理会请秘书长与双方和非洲联盟进行协商，了解非洲联盟和非洲联盟高级别执行小组就阿卜耶伊争端及苏丹和南苏丹边界问题政治调解进行接触的状况，并就对该区域而言最适当的旨在向各方提供支持的框架、结构或组织任务提出建议，以便在这些领域取得进一步进展。⁴⁹ 安理会鼓励联合国阿卜耶伊临时安全

³⁷ 第 2463(2019)号决议，第 3 段；第 2502(2019)号决议，第 3 段。

³⁸ 第 2463(2019)号决议，第 29(二)(a)段。关于联刚稳定团的任务，详见第十部分，第一节。

³⁹ 第 2458(2019)号决议，序言部分第二十一段。

⁴⁰ 同上，第 11 段。

⁴¹ 同上，第 17-18 段。

⁴² 同上，第 29 段。

⁴³ 第 2480(2019)号决议，第 14 段。

⁴⁴ 同上，第 27 段。关于马里稳定团的任务，详见第十部分，第一节。

⁴⁵ 第 2472(2019)号决议，第 23 段。

⁴⁶ 同上，第 4(a)段。

⁴⁷ 同上，第 21 段。

⁴⁸ 第 2469(2019)号决议，序言部分第四和五段以及第 10 段。

⁴⁹ 第 2497(2019)号决议，第 9(2)段。

部队与非洲联盟高级别执行小组和特使就和解、社区宣传和政治和平进程进行协调。⁵⁰

关于同一项目和南苏丹冲突，安理会欢迎停火和过渡期安全安排监测和核查机制迅速评估违反行为，鼓励伊加特迅速与安理会分享报告。⁵¹ 安理会表示赞赏伊加特在推动南苏丹和平进程方面发挥领导作用，欢迎伊加特及其成员国、重组后的联合监测和评价委员会以及非洲联盟及其和平与安全理事会作出承诺和努力，继续与南苏丹领导人互动协作以应对当前的危机，为此继续积极互动。⁵² 安理会欢迎伊加特、非洲联盟、和平与安全理事会和该区域各国努力寻求持久解决南苏丹和平与安全挑战的办法，鼓励它们继续与南苏丹领导人坚定协作，毫不拖延地履行根据停止敌对行动协议和《解决南苏丹共和国冲突重振协议》（《重振协议》）作出的所有承诺。安理会着重指出伊加特与联合国和非洲联盟合作支持全国对话，敦促伊加特任命重组后的联合监测和评价委员会主席。⁵³ 安理会要求并鼓励秘书长特别代表开展斡旋，领导南苏丹境内的联合国系统协助重组后的联合监测和评价委员会、非洲联盟、伊加特和其他行为体执行《重振协议》，促进和平与和解。在这方面，安理会特别指出停火和过渡期安全安排监测和核查机制的关键作用，以及联合国与区域组织和其他行为体协调，为推进各方政治对话、促进实现持久停止敌对行动以及领导各方开展包容性和平进程所发挥的关键作用。⁵⁴

关于题为“中部非洲区域”的项目，安理会确认联合国中部非洲区域办事处(中部非洲区域办)的任务仍然有效。它欢迎建议中部非洲区域办应加强其在以下方面的工作：从性别角度进行预警和分析；在非特派团环境中进行斡旋；支持中非经共体并加强其能力；建立与民间社会的伙伴关系，并支持次

区域民间社会网络。⁵⁵ 安理会还欢迎中部非洲区域办与其他区域实体之间的合作，鼓励加强中部非洲区域办与西萨办、中非经共体、西非经共体和联合国国家工作队之间的合作，以处理诸如乍得湖流域危机、季节性游牧、被迫流离失所和几内亚湾海上安全等跨界威胁和区域间问题。⁵⁶

关于题为“巩固西非和平”的项目，安理会表示全力支持西非和萨赫勒问题特别代表执行任务及西萨办正在开展的活动，并注意到，包括在几内亚比绍、过渡后国家以及与西非经共体和非洲联盟马里和萨赫勒特派团的联合工作方面，对西萨办的要求有所增加。⁵⁷ 安理会欢迎西萨办与中部非洲区域办正在开展合作，以处理对西部和中部非洲及萨赫勒区域和平与安全的跨区域威胁，包括在预警系统方面，并在这方面呼吁西非经共体、中非经共体、西萨办和中部非洲区域办在几内亚湾海上犯罪、有组织犯罪和海盗问题上开展合作。⁵⁸ 安理会又欢迎西萨办和西非经共体协力推动妇女系统地参与旨在打击恐怖主义和防止暴力极端主义的各种举措。⁵⁹ 关于该区域牧民和农民之间的冲突，安理会鼓励西非经共体及其成员国在西萨办支持下，应对导致这些冲突的挑战，并以协调和整体的方式应对这些挑战。⁶⁰ 安理会对乍得湖流域的恐怖主义活动感到遗憾，注意到执行安理会第 2349(2017)号决议以支持乍得湖流域危机区域对策的工作有所进展，安理会欢迎乍得湖流域各国政府以及区域和次区域组织为防止危机进一步恶化作出努力。⁶¹ 安理会认识到需要加大国家和区域工作力度以有效解决安全局势以及人道主义需求和尽早复原的需求。⁶²

涉及通过区域和次区域组织和平解决争端的决定的条款详见表 2。这些决定按项目的字母顺序排列。

⁵⁰ 第 2469(2019)号决议，第 10 段；第 2497(2019)号决议，第 11 段。

⁵¹ 第 2459(2019)号决议，序言部分第四段。

⁵² 同上，序言部分第五段。

⁵³ 同上，第 11 段。另见 S/PRST/2019/11，第七段。

⁵⁴ 第 2459(2019)号决议，第 16 段。

⁵⁵ S/PRST/2019/10，第四段。

⁵⁶ 同上，第五段。关于中部非洲区域办和西萨办的任务，详见第十部分，第二节。

⁵⁷ S/PRST/2019/7，第三段。

⁵⁸ 同上，第四段。

⁵⁹ 同上，第十七段。

⁶⁰ 同上，第二十段。

⁶¹ 同上，第二十四段。

⁶² 同上。

表 2

涉及通过区域安排和平解决争端的决定

项目	决定和日期	段落	提到的区域组织
中部非洲区域	S/PRST/2019/10 2019 年 9 月 12 日	第四和五段	中非经共体、西非经共体
中非共和国局势	第 2499 (2019) 号决议 2019 年 11 月 15 日	第 6 段	非洲联盟、中非经共体
有关刚果民主共和国的局势	第 2463(2019) 号决议 2019 年 3 月 29 日	第 1 段	非洲联盟、大湖区问题国际会议、南共体
几内亚比绍局势	第 2458(2019) 号决议 2019 年 2 月 28 日	序言部分第九段，第 7、11、17 和 29 段	非洲联盟、葡萄牙语国家共同体、西非经共体、欧洲联盟
马里局势	第 2480(2019) 号决议 2019 年 6 月 28 日	第 27 段	西非经共体
索马里局势	第 2472(2019) 号决议 2019 年 5 月 31 日	第 11 段	非洲联盟
秘书长关于苏丹和南苏丹的报告	第 2459(2019) 号决议 2019 年 3 月 15 日	序言部分第四、五、二十三、三十三和三十四段以及第 3-4、9、11、16 和 23 段	非洲联盟、伊加特
	第 2497(2019) 号决议 2019 年 11 月 14 日	第 9(2)段	非洲联盟
巩固西非和平	S/PRST/2019/7 2019 年 8 月 7 日	第三、四、十七、十九和 第二十段	非洲联盟马里和萨赫勒特派团、中非经共体、西非经共体

缩写：中非经共体，中部非洲国家经济共同体；西非经共体，西非国家经济共同体；伊加特，政府间发展组织；南共体，南部非洲发展共同体。

B. 关于通过区域安排和平解决争端的讨论

在本文件所述期间，安理会讨论了非洲联盟在巴希尔总统被推翻后迅速发展的苏丹政治局势中的调解努力。在国际刑事法院检察官一年两次在题为“秘书长关于苏丹和南苏丹的报告”的项目下举行的情况通报会上，几个安理会成员表示支持非洲联盟在领导调解进程以恢复该国和平方面发挥作用。⁶³ 此外，安理会一些成员提到区域和次区域组织在和平解决争端方面的作用，涉及联合国与非洲联盟和其他区域组织在预防和解决冲突方面的更广泛合作(见案例 3)，以及联合国和非洲联盟对伊加特在南苏丹的调解作用的支持(见案例 4)。

⁶³ 见 [S/PV.8554](#)(法国、科特迪瓦和赤道几内亚)；和 [S/PV.8691](#)(俄罗斯联邦、科特迪瓦和南非)。

案例 3

非洲和平与安全

在安理会当月轮值主席国南非的倡议下于 2019 年 10 月 7 日举行的第 8633 次会议上，⁶⁴ 安理会在题为“预防外交以及预防冲突和解决冲突的中心作用”的分项下进行了辩论。⁶⁵ 秘书长在会议开场时提到，正携手非洲联盟、西非经共体、南共体、法语国家国际组织和葡萄牙语国家共同体等非洲区域伙伴，在预防冲突方面取得进展。他指出，比以往任何时候都更需要安理会与区域和次区域伙伴协作，大力参与非洲大陆的预防工作。安理会听取了学术界和民间社

⁶⁴ 安理会面前有 2019 年 10 月 2 日的信([S/2019/786](#))所附概念说明。

⁶⁵ 见 [S/PV.8633](#)。

会代表的情况介绍,其中包括乔治·华盛顿大学埃利奥特国际事务学院非洲研究所访问学者兼助理所长、南非非洲妇女对话组织项目管理和扎内勒·姆贝基发展信托基金项目管理人。非洲联盟常驻联合国观察员和中非经共体常驻联合国观察员也向安理会通报了情况。

在随后的讨论中,安理会成员⁶⁶欢迎联合国与非洲联盟之间不断深化的伙伴关系。多个安理会成员明确提到《宪章》第八章,以强调区域和次区域组织在和平解决争端方面发挥的作用。波兰代表强调了联合国、非洲联盟以及其他区域和次区域组织在预防和调解冲突方面加强合作的重要性,这一点在“联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架”和非洲联盟关于“到2020年平息非洲枪炮声”的倡议中作了概述。在这方面,波兰代表明确提到《宪章》第八章第五十二条,其中强调区域机构在和平解决争端方面的重要性和预防外交的首要地位,以此作为预防和解决冲突的第一步。

科特迪瓦代表指出,非洲和平与安全面临的新型威胁需要包括联合国、次区域组织和民间社会在内的多个行为体协调应对。他指出,非洲联盟将非洲大陆预警系统置于非洲和平与安全架构的核心,这表明其愿意增强其预测和预防冲突的能力。非洲联盟与各区域经济共同体的预警和快速应对系统的互动使其能够确定冲突的迹象和根本结构性原因,并制定更有效的预防性对策。他指出,西非经共体预警和应对网络(又称西非经共体预警和应对网)使该组织近年来能够开展许多预防外交努力,在有关国家对政治行为体和民间社会组织直接开展调解工作和斡旋任务。非洲联盟和次区域组织的预警系统取得了重大进展。尽管面临许多挑战,但这些系统是非洲冲突预防和解决机制的重要纽带,因此值得支持。

科特迪瓦代表还强调,为取得成效,预防和解决冲突的努力必须是有效和协调做法的一部分,以使联合国、非洲联盟和各次区域组织能够协调其举措。科特迪瓦代表提到联合国与非洲联盟之间的伙伴关系,特别是在中非共和国局势和利比亚局势方面的伙伴

关系,很高兴看到预防冲突方面的合作扩大到非洲次区域组织,并赞扬西非经共体和西萨办之间堪称典范的合作,其有效性在预防和管理危机方面得到了充分证明,它们先后在几内亚比绍、马里、布基纳法索和冈比亚进行了干预。

科威特代表提到埃塞俄比亚和非洲联盟在协助苏丹有关各方达成过渡时期协议方面所发挥的作用,并在这方面强调,按照《宪章》第六章第三十三条的规定,通过调解解决冲突是通过开展建设性和有意义的对话解决国际争端的手段之一。他明确提到,《宪章》第八章提倡通过与区域和次区域组织的安排和平解决地方争端,因为这些组织在地理上接近这些地方而且了解此类争端的历史情况。他赞扬联合国和非洲联盟之间以《宪章》为基础的合作,并指出联合国和非洲联盟在这方面取得了重大进展,特别是在联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会之间的合作方面。他还注意到建设和平委员会与非洲联盟每个实体之间持续开展合作。他呼吁保持这些成果,并在此基础上再接再厉。他重申必须促进预防和调解在预防和解决冲突中的作用,以及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,并重申安全理事会可以利用《宪章》中提出的许多预防措施。

俄罗斯联邦代表表示全力支持加强联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会之间的伙伴关系,强调了安全理事会预防和解决非洲冲突特设工作组的巨大潜力。他说,这种合作必须建立在相互尊重的基础上,必须与各区域举措保持一致,预防外交应该建立在公正和平衡的基础上,不对主权国家政治进程进行指导或施加压力。他说,只有在拉近立场、寻求共识领域和达成双方都能接受的协议的基础上进行调解,才有成功的可能。

比利时代表表示支持区域一体化,认为这是以协商一致的方式解决跨界和区域问题的最佳方式,这样才能实现区域统一和团结。她说,调解是能够充分发挥互补作用的一个领域。区域和次区域组织将它们的当地知识和专长带到谈判桌,而联合国则带来中立和权威以及普遍规范。她提到了区域组织发挥主导作用的成功案例,特别是几内亚比绍五方小组在几内亚比绍发挥的主导作用,以及非洲联盟在中非经共体支持

⁶⁶ 科威特、多米尼加共和国、法国和波兰。

下在中非共和国发挥的主导作用。她欢迎在瓦加杜古举行的特别峰会上西非经共体所表现出的解决西非族群间冲突的决心。

秘鲁代表指出，在非洲和平与安全架构框架内设立的机制旨在防止冲突升级。这些机制包括一个非洲大陆预警系统和旨在防止结构性冲突的机制。他指出，近年来，许多非洲国家的调解活动增多，非洲联盟设立了调解支助股。他认为，至关重要的一项是组建多学科调解小组，其中包括妇女和年轻人代表。

俄罗斯联邦代表指出，近年来，非洲国家的工具箱中出现了一些预防冲突的机制和工具。这体现在为中非共和国和南苏丹达成全面和平协议、刚果民主共和国和尼日利亚举行和平民主选举以及改善非洲之角局势方面做出了重大贡献。他强调了包括西非经共体、伊加特、南共体和非洲经共体在内的各个非洲次区域组织的作用，并注意到非洲联盟、联合国、南共体和其他伙伴近期成功地预防了马达加斯加的一场政治危机。

联合国代表赞扬非洲联盟和非洲次区域组织 6 月份针对苏丹残酷镇压和平示威者迅速采取的果断行动，以及随后非洲联盟的调解，这对支持苏丹实现向文官领导的政府过渡至关重要。他说，在联合国、非洲联盟和次区域组织进行协调以利用其相对优势时，预防和解决冲突努力的效果最好，正如中非共和国的情况。在中非共和国，联合国和非洲联盟继续支持执行和平协定方面发挥至关重要的作用。关于喀麦隆局势，他呼吁非洲联盟和中非经共体支持以包容各方的方式和平解决危机。关于利比亚局势，他指出，国际社会应遵循恢复政治进程的单一共同路线图，团结在联合国的领导下，支持联合国利用包括非洲联盟、阿拉伯国家联盟和欧洲联盟在内的所有相关行为体的支持和专门知识的能力，以推动进程取得成功。

多米尼加共和国代表强调了如《宪章》第八章所述，区域机构在和平解决争端方面的重要性，并表示可以通过让区域和地方当局参与来加强集体行动，特别是在预防、发展和冲突后局势领域。他呼吁加倍努力，继续支持该区域执行《非洲联盟到 2020 年平息非洲枪炮声的实际步骤总路线图》。

德国代表也表示支持“到 2020 年平息非洲枪炮声”等非洲联盟的倡议，并支持非洲国家推动加强非洲联盟-联合国维和工作的一体化。他指出，联合国和非洲联盟的合作无疑是在非洲大陆建立和维持和平与安全方面最重要的伙伴关系。他表示，希望这种伙伴关系进一步发展，以解决从预防与和平行动到冲突后建设和平等冲突的各个阶段的问题。他说，除了非洲联盟，西非经共体和伊加特等其他组织也可以而且应该在预防冲突和消除冲突根源方面发挥更大的作用。

法国代表也呼吁根据第八章与非洲区域和次区域组织进行更密切的合作，以加强预防外交的效力。与安理会其他成员一样，法国代表列举了联合国和区域组织(如非洲联盟和西非经共体)采取协调一致行动的具体例子(特别是 2015 年在布基纳法索和 2016 年在冈比亚)，并提及伊加特的努力促成 2018 年签署了《解决南苏丹共和国冲突重振协议》。

美国代表指出，尽管安理会举行了多次会议，讨论世界上受冲突和不稳定影响的地区，但在冲突爆发之前，安理会仍然可以而且应该做更多的工作来消除冲突。她强调，安理会应加强与区域和次区域机构的协调，因为邻国往往承担着冲突外溢的后果。

中国代表表示，安理会应充分发挥非洲联盟等区域组织的独特作用，同时继续致力于通过政治和外交手段解决非洲问题，利用好《宪章》第六章以及联合国的斡旋和调解能力。

赤道几内亚代表强调了预防冲突的重要性，认为这是减轻冲突及其后果造成的人类痛苦和巨大经济代价的最有效途径。联合国(通过大会和安理会)以及区域和次区域组织，可以通过《宪章》规定的一系列工具在预防冲突方面发挥重要作用。他还说，加强联合国和非洲联盟之间的国际合作至关重要，因为非洲的发展是世界和平与和谐的前提。

印度尼西亚代表指出，联合国不能单枪匹马地预防和解决非洲的冲突。为了实现一个没有冲突的非洲，非洲联盟和次区域组织越来越多地承担起非洲大陆的和平与安全事务。他强调了联合国与区域和次区域组织之间强有力的伙伴关系的典型性。他说，有必要充分利用这些组织的相对优势、它们对非洲大陆冲突无可比拟的了解以及它们对相关利益攸关方的熟

悉程度。他呼吁联合国在最先出现冲突迹象时与这些组织接触，以确定可行的办法，并与其合作开展调解工作。他还说，东南亚国家联盟(东盟)国家一直在不懈努力推动所谓的东盟方式，该模式在根本上依赖预防外交。因此，东南亚和非洲在预防和解决冲突方面有很多值得相互学习的地方。

南非代表强调，联合国与区域和次区域组织之间的合作与协调可以在预防冲突方面发挥重要作用。他呼吁联合国、非洲联盟、各区域经济共同体以及其他国际和地方伙伴在预防外交、预防和解决冲突方面持续加强战略和业务协调。他赞扬联合国-非洲联盟在中非共和国、南苏丹、苏丹和非洲大陆其他地区的调解努力，并希望最近非洲联盟和平基金的运作将进一步加强其在非洲大陆调解和预防冲突方面的能力和努力。

案例 4

秘书长关于苏丹和南苏丹的报告

2019 年 12 月 17 日，安理会在题为“秘书长关于苏丹和南苏丹的报告”的项目下⁶⁷ 举行第 8689 次会议，审议了秘书长的最新报告，⁶⁸ 该报告重点介绍南苏丹组建过渡政府的进展情况以及非洲联盟和伊加特支持过渡和建设和平进程的区域努力。⁶⁹ 安理会听取了负责南苏丹问题秘书长特别代表兼联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)团长的通报，以及以安全理事会关于南苏丹的第 2206(2015)号决议所设委员会主席身份发言的波兰代表的通报。特别代表报告说，乌干达主办了一次三方会议并直接对其进行后续跟进，伊加特举行了几次会议。他注意到伊加特南苏丹问题特使所做的努力，并强调非洲联盟不断审查该国。

美国代表强调区域参与的重要性，并肯定南非的努力。南非与伊加特和肯尼亚特使以及重组后的联合监测和评价委员会一道，召集各方开会。她说，要取得真正的进展，该区域的会员国应追究南苏丹领导人

的责任，以防止一旦目前的进程崩溃，该区域将遭受苦难。

南非代表也代表安理会中另外两个非洲成员科特迪瓦和赤道几内亚发言。他鼓励各方继续以和平方式对话，利用伊加特的框架弥合意见分歧。他敦促国际社会在这一关键时刻继续支持各方，并敦促南苏丹政府和伊加特解决南苏丹前副总统里克·马沙尔的最终身份问题，以助力他全面和有效地参与推进和平进程。南非代表呼吁所有团体加入政治进程，并请伊加特继续努力，让托马斯·西里洛和保罗·马龙加入《重振协议》。

德国代表同意南非的观点，即区域行为体对于在和平进程中取得进展极为重要。他指出，该区域必须持续对冲突各方施加压力。他欢迎伊加特(特别是作为和平协议担保方的苏丹和乌干达)成功地进行了调解，使各方就如何继续执行《重振协议》达成共识。他呼吁该区域，特别是伊加特和非洲联盟继续致力于做出努力，向各方施压，支持在各方共识的基础上寻求解决方案。他鼓励伊加特适时向安全理事会介绍其 50 天临时报告及其建议。

法国代表呼吁乌干达当局在确保遵守新的过渡预备期时间表方面发挥关键作用。她呼吁安理会思考联合国支持区域努力的最佳方式，并强调必须尽快建立伊加特宣布的新监测机制，并充分助力非洲联盟授权的五个非洲国家集团支持伊加特在南苏丹的调解努力。

波兰代表也赞扬伊加特及其成员国的参与，并表示该区域在确保《重振协议》得到执行和追究各方责任方面的作用极为重要。她提出了与南非相同的要求，即应尽快解决马沙尔先生的身份问题。

科威特代表赞赏该区域各国，特别是埃塞俄比亚、苏丹和乌干达在实现和平方面发挥的积极作用。他欢迎伊加特在这些努力方面给予的支持，最近一次是在 11 月 10 日的公报中。

印度尼西亚代表响应要求迅速拨付《重振协议》资金的呼吁，指出伊加特、非洲联盟和该协议担保方的积极持续参与至关重要，包括它们为促进高级领导人之间的对话和监督关键任务的进展所作的努力。

⁶⁷ 见 S/PV.8689。

⁶⁸ S/2019/936。

⁶⁹ 见 S/PV.8689。

中国代表呼吁联合国和安理会加强与非洲联盟、伊加特、其他区域和次区域组织以及包括苏丹在内的该区域国家的协调。他指出，应继续支持伊加特，使其能够发挥作为主要调解渠道的作用，重点帮助南苏丹政府和反对派巩固相互信任和信心，保持对话，以便尽快就安全安排、联邦州数量及其边界等核心问题达成共识。

俄罗斯联邦代表表示注意到伊加特关于欢迎延长过渡预备期的立场，并希望南苏丹各方采取必要步骤解决议程上的未决问题。他敦促未签署《重振协议》的各方毫不拖延地加入共同建设国家的进程，强调区域行为体必须带头支持南苏丹和平进程。在这方面，他欢迎非洲联盟和伊加特以及南非、苏丹和乌干达所作的努力，并指出，它们必须保持统一的方法，使它们能够本着非洲人解决非洲问题原则的精神行事。

联合国代表大力支持该区域参与使和平进程取得进展的工作及在其中发挥领导作用，并敦促区域伙伴，特别是伊加特加倍努力，确保取得进展。他指出，伊加特 50 天临时报告的发布将标志着一个重要时刻。他呼吁安理会与伊加特携手合作，并建议安理会在磋商中考虑如何深化这种合作。他指出，安理会必须随时准备与伊加特和非洲联盟协调，支持各方走上和平之路，并作出必要的妥协。

秘鲁代表指出，安理会应继续团结一致，与作为区域领导的非洲联盟和伊加特密切协调，提供巩固南苏丹和平进程所需的支持和政治后续行动。非洲联盟和伊加特的行动将在巩固和平方面和不久后的过渡期中发挥决定性作用，他希望过渡期将取得成功。

三. 由区域安排主导的维和行动

说明

第三节介绍根据《联合国宪章》第八章，联合国与区域组织之间在维和领域开展合作方面的安理会惯例。本节分为两小节：(a) 关于由区域安排领导的维和行动的决定；(b) 关于由区域安排领导的维和行动的讨论。

A. 关于由区域安排主导的维和行动的决定

在本文件所述期间，安理会延长了由区域安排领导的两项维持和平行动的授权，即欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那部队“木槿花”行动⁷⁰和非洲联盟驻索马里特派团。⁷¹安理会欢迎西非和萨赫勒国家展现领导力，带头采取举措应对安全挑战，并称赞这些国家以及非洲联盟和西非国家经济共同体(西非经共体)通过部署多国联合特遣部队和萨赫勒五国集团联合部队所开展的工作。安理会鼓励西非经共体和萨赫

勒五国集团确定在区域内预防冲突和保持和平方面的互补领域，并回顾联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)在为萨赫勒五国集团常设秘书处提供技术援助方面的重要作用。⁷²

安理会在 2019 年的决定中表示注意到联合国相关和平行动开展的工作，并呼吁它们与其他几个区域领导的军事和警察训练团合作，即北大西洋公约组织(北约)阿富汗坚定支持特派团、⁷³欧洲联盟驻中非共和国训练团⁷⁴和西非经共体几内亚比绍特派团。⁷⁵根据第 1244(1999)号决议设立的北约驻科索沃部队继续行动，没有就其任务授权作出任何决定。

表 3 列出安理会在本文件所述期间作出的授权区域组织领导维持和平行动的决定。

⁷² S/PRST/2019/7, 第 19 段。

⁷³ 例如，见第 2489(2019)号决议，第 5(h)段。

⁷⁴ 例如，见第 2499(2019)号决议，序言部分第十段。

⁷⁵ 例如，见第 2458(2019)号决议，序言部分第十九段和第 24 段。

⁷⁰ 第 2496(2019)号决议，第 4 段。

⁷¹ 第 2472(2019)号决议，第 7 段。

表 3
安全理事会作出的授权区域组织领导维持和平行动的决定

项目	决定和日期	段落	维持和平行动
波斯尼亚和黑塞哥维那局势	2019 年 11 月 5 日第 2496(2019)号决议	第 3 和 5-6 段	欧盟部队“木槿花”行动
索马里局势	2019 年 3 月 27 日第 2461(2019)号决议	第 2-3、11 和 14 段	非索特派团
	2019 年 5 月 31 日第 2472(2019)号决议	第 7-18 段	非索特派团

简称：非索特派团，非洲联盟驻索马里特派团；欧盟部队“木槿花”行动，欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那部队的“木槿花”行动。

欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那部队的“木槿花”行动

在本文件所述期间，安理会将欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那部队的“木槿花”行动(欧盟部队“木槿花”行动)的授权延长 12 个月。⁷⁶ 安理会再次授权会员国采取“一切必要措施”，使《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协定》附件 1-A 和 2 得以执行并确保它们得到遵守，着重指出将使各方继续对遵守上述附件承担同等责任，同等接受欧盟部队“木槿花”行动和北约派驻人员可能需要采取的强制执行行动。⁷⁷ 安理会还授权会员国应欧盟部队“木槿花”行动或北约总部的请求，“采取一切必要措施”保卫欧盟部队“木槿花”行动或北约派驻人员，并协助两组织执行任务。⁷⁸

非洲联盟驻索马里特派团

2019 年 3 月 27 日、5 月 31 日和 11 月 15 日，安理会通过了关于非索特派团的第 2461(2019)、2472(2019)和 2498(2019)号决议。安理会延长非洲联盟成员国的授权，将最初于 2007 年授权的非索特派团的部署维持至 2020 年 5 月 31 日。⁷⁹

安理会第 2472(2019)号决议规定，根据过渡计划，到 2020 年 2 月 28 日将非索特派团军警人员减少 1 000 人，最多维持 19 626 人。⁸⁰ 安理会维持特派团现有的战略目标不变。按照过渡计划的规定，索马里将承担安全责任。在过渡期间将追求实现这些战略目标。这些目标包括：安全责任从非索特派团逐步移交给索马里安全部队，使索马里安全机构到 2021 年能够发挥主导作用；减轻青年党和其他武装反对派团体构成的威胁，以期建立一个稳定、实行联邦制、主权完整和统一的索马里；协助索马里安全部队为各级政治进程提供安全保障。⁸¹ 为实现这些目标，安理会授权非索特派团执行一系列优先工作，除其他外包括：继续在非索特派团行动构想所述各区派驻人员，优先向主要人口中心派驻人员；辅导和协助索马里安全部队，包括对索马里军队进行战备辅导；与稳定与和解行为体协调，保障关键补给路线、包括通往从青年党手中收复地区的补给路线的安全；开展支持过渡计划的有针对性的进攻行动。⁸²

安理会着重指出，非索特派团部队在执行任务时仍必须全面遵循国际法规定的各参与国的义务，促请非索特派团和非洲联盟监测和迅速彻底地调查侵犯人权和违反国际人道法的行为。⁸³ 安理会请非洲联盟与索马里联邦政府、联合国和主要伙伴合作，至迟于 2019 年 11 月更新并继续拟定整个过渡期的行动构

⁷⁶ 第 2496(2019)号决议，第 3-4 段。关于建立欧盟部队“木槿花”行动的情况，见《汇辑》，2004-2007 年补编，第十二章，第三.C 部分。

⁷⁷ 第 2496(2019)号决议，第 5 段。

⁷⁸ 同上，第 6 段。

⁷⁹ 第 2472(2019)号决议，第 7 段。关于非索特派团的建立情况，见《汇辑》，2004-2007 年补编，第十二章，第三.C 部分。

⁸⁰ 第 2472(2019)号决议，第 7 段。

⁸¹ 同上，第 9 段。

⁸² 同上，第 10 段。

⁸³ 同上，第 15 段。

想，以加强非索特派团特遣队之间的行动协调，并加强指挥、控制和问责。⁸⁴

安理会大力鼓励努力增加部队和警察派遣国部署到非索特派团的女性军警人员的百分比，敦促非索特派团确保妇女充分、有效和切实参与特派团各项业务，并将性别平等贯彻落实于整个任务执行过程。⁸⁵

关于《宪章》第八章，安理会强调需要提高安理会授权、由非洲联盟主导的和平支助行动的经费筹措的可预测性、可持续性和灵活性；鼓励秘书长、非洲联盟和各会员国继续努力，认真探讨对非索特派团的供资安排。⁸⁶

安理会重申打算不断审查非索特派团的结构，并促请秘书长在 2021 年 1 月 31 日之前进行一次独立评估，以就 2021 年后国际社会在索马里的参与，包括联合国、非洲联盟和国际伙伴的作用，向安理会提出各种备选方案。⁸⁷

此外，安理会第 2498(2019)号决议再次请非索特派团支持和协助索马里联邦政府和联邦成员州实施全面禁止从索马里出口木炭的禁令，记录和登记在进攻行动中或执行任务过程中缴获的军事装备。⁸⁸ 安理会呼吁非索特派团为索马里问题专家小组定期进入木炭出口港口提供便利，并再次请各国、联邦政府和索马里特派团向专家小组提供信息并协助其调查。⁸⁹

萨赫勒五国集团联合部队

2019 年，安理会欢迎西非和萨赫勒国家采取举措，部署萨赫勒五国集团联合部队应对该区域安全挑战。该联合部队于 2017 年 2 月由布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔这五个萨赫勒国家

组建。⁹⁰ 安理会第 2480(2019)号决议鼓励萨赫勒五国集团国家确保联合部队继续提高行动力度，以展示更多实际行动成果。⁹¹ 安理会在同一决议中强调，联合国马里多层面综合稳定特派团(马里稳定团)按照第 2391(2017)号决议规定的条件提供的行动和后勤支助有可能使联合部队执行任务的能力得到增强。安理会回顾第 2391(2017)号决议第 13 段，并注意到萨赫勒五国集团在 2019 年 3 月安理会访问萨赫勒地区期间提出的请求，即马里稳定团向联合部队提供的生命保障消耗品可供作为联合部队一部分开展行动的萨赫勒五国集团所有特遣队使用。⁹²

安理会请秘书长继续确保马里稳定团、马里国防和安全部队、联合部队、法国部队和欧洲联盟在马里的各特派团在各自任务范围内并通过现有机制进行充分协调、交换信息和提供支持，并每三个月向安理会报告这些事项。⁹³ 安理会还请秘书长通过提供相关情报来加强马里稳定团与萨赫勒五国集团国家之间的信息交换。⁹⁴

北大西洋公约组织驻阿富汗坚定支持特派团

关于阿富汗局势，安理会重申了联合国阿富汗援助团与北约坚定支持特派团密切协调与合作的任务规定。⁹⁵

B. 关于由区域安排主导的维和行动的讨论

在本文件所述期间，安理会讨论了区域维持和平行动的作用，如驻波斯尼亚和黑塞哥维那的欧盟部队“木槿花”行动、⁹⁶ 驻索马里的非索特派团、⁹⁷ 萨赫

⁸⁴ 同上，第 11-12 段。

⁸⁵ 同上，第 18 段。

⁸⁶ 同上，第 23 段。

⁸⁷ 同上，第 34 段。

⁸⁸ 第 2498(2019)号决议，第 8 和 24 段。另见第 2472(2019)号决议，第 10(i)段。关于与索马里有关的制裁措施的更多信息见第七部分，第三节。

⁸⁹ 第 2498(2019)号决议，第 24 和 31 段。

⁹⁰ S/PRST/2019/7，第 19 段。关于部署萨赫勒五国集团联合部队的更多信息，见《汇编》，2016-2017 年补编，第八部分，第三节。

⁹¹ 第 2480(2019)号决议，第 37 段。

⁹² 同上，第 38-39 段。

⁹³ 同上，第 30 和 64(ii)段。

⁹⁴ 同上，第 40 段。

⁹⁵ 第 2489(2019)号决议，第 5(h)段。

⁹⁶ 见第 2489(2019)号决议，第 5(h)段。

⁹⁷ 见 S/PV.8440、S/PV.8533、S/PV.8537、S/PV.8601 和 S/PV.8671。

勒五国集团联合部队⁹⁸和驻阿富汗的坚定支持特派团。⁹⁹正如“索马里局势”(案例 5)和“非洲和平与安全”(案例 6)项目下的案例研究所示,安理会审议的重点是联合国与区域组织在应对索马里和萨赫勒地区冲突方面的必要支持(包括财政支持)与合作。

案例 5 索马里局势

2019年5月22日,在“索马里局势”项目下举行的第8533次会议上,¹⁰⁰安理会听取了秘书长副特别代表兼联合国索马里援助团代理团长、非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表兼非索特派团团长和主管人道主义事务助理秘书长兼紧急救济副协调员的通报。通报人重点介绍了政治危机、青年党构成的安全挑战、1月1日对联合国大院的袭击以及2019年初驱逐负责索马里问题秘书长特别代表尼古拉斯·海索姆的事件。

虽然大多数安理会成员赞扬非索特派团每天作出的努力和牺牲,但一些安理会成员指出,必须根据实地安全局势调整特派团的重组工作以及调整其部队人数和任务。中国代表表示,安理会应继续支持非洲联盟以及其他区域和次区域组织帮助维护索马里和平与安全的努力,鉴于索马里继续面临青年党构成的严重威胁,中国支持安理会延长非索特派团的任务期限,并将在索马里的特派团部队维持在必要水平。联合国代表欢迎努力推动延长非索特派团的任务期限,并强调,要使过渡取得最佳效果,要根据部队必须完成的任务决定部队人数,而不是反过来。印度尼西亚代表强调,必须以不造成安全真空的方式重组非索特派团,并充分考虑到潜在的人道主义影响和平民人口的安全。秘鲁代表说,必须保持特派团的兵力,同时考虑到目前的安全条件和过渡计划执行方面出现的拖延;进行非索特派团重组并将地点移交给索马里安全机构的同时,必须考虑人道主义后果并确保保护平民。俄罗斯联邦代表指出,重组应与索马里军事

和执法机构的组建齐头并进。他强调,计划是让非索特派团积极参与拟于2020年和2021年举行的大选的筹备和举行,并指出,在选举前大幅减少驻索马里的非洲维和人员人数没有道理。

法国代表说,应继续重组非索特派团,以支持过渡计划。他指出,非索特派团在巴德巴多行动中为索马里军队解放摩加迪沙南部地区提供支持,这是为支持执行过渡计划而开展合作的范例。他说,有可能而且有必要继续适度调低非索特派团的兵力上限,以进一步鼓励安全过渡的执行工作;问题不在于从特别敏感的地区或摩加迪沙撤军,而是从更稳定的地区撤军。

波兰代表指出,缩编计划应包括特派团向索马里国民军移交责任的具体步骤和切合实际的时间表。科威特代表欢迎联合国和非洲联盟的联合审查,根据审查提出了符合过渡计划和国家安全架构的非索特派团新的行动构想,同时特派团人员也逐渐减少。

一些安理会成员¹⁰¹强调了向非索特派团提供稳定和可持续财政支持的重要性。法国代表指出,至关重要的是,新的伙伴,特别是联合国和非洲联盟非索特派团经费筹措问题特使报告中确定的伙伴,必须承诺并参与筹资。他还说,考虑到非洲联盟提出的支持请求的数量,欧洲联盟不能继续单独为非索特派团士兵的工资提供资金。波兰代表说,分担非索特派团经费的需求比以往任何时候都更加迫切。中国代表希望联合国和国际社会向非索特派团提供稳定、可预测和可持续的财政支持,帮助有关部队派遣国加强能力建设,以便更有效地打击青年党。

案例 6 非洲和平与安全

2019年5月16日,在题为“非洲和平与安全”的项目下举行的第8526次会议上,¹⁰²安理会讨论了秘书长根据第2391(2017)号决议向安理会提交的关于萨赫勒五国集团联合部队的报告。¹⁰³安理会听取

⁹⁸ 见 S/PV.8526、S/PV.8627、S/PV.8633、S/PV.8670 和 S/PV.8685。

⁹⁹ 见 S/PV.8481、S/PV.8555、S/PV.8613 和 S/PV.8687。

¹⁰⁰ 见 S/PV.8533。

¹⁰¹ 中国、法国和波兰。

¹⁰² 见 S/PV.8526。

¹⁰³ S/2019/371。

了主管非洲事务助理秘书长、非洲联盟马里和萨赫勒问题高级代表、欧洲联盟萨赫勒问题特别代表以及联合国毒品和犯罪问题办公室执行主任的通报。¹⁰⁴ 布基纳法索外交与合作部长代表萨赫勒五国集团作了通报。

通报人对马里和萨赫勒地区安全局势的持续恶化表示关切，并指出，尽管形势严峻，但自年初以来取得了一些进展，联合部队得以在几个区开展行动，尽管它仍远未达到全面运作能力。通报人强调，安理会的国际社会需以可预测的资金形式提供支持，萨赫勒五国集团国家需做出政治承诺，这对使联合部队全面运作至关重要。

主管非洲事务助理秘书长强调了保持联合部队势头的重要性，并呼吁萨赫勒五国集团国家领导人进一步阐明行动的战略构想。她请安理会成员考虑其他选项，以便提供更可预测的财政支持和做出更有效的长期规划。布基纳法索外交与合作部长报告说，联合部队已从概念阶段进入实施阶段，并呼吁安理会和萨赫勒五国集团的伙伴继续提供支持，以使其全面运作。他请安理会同意得到秘书长支持的当前请求，即建立一种新的联合国方法来支持联合部队，从而使其能够更好地应对安全挑战。非洲联盟马里和萨赫勒问题高级代表回顾了非洲联盟和平与安全理事会 4 月份作出的延长联合部队任务期限的决定，以及萨赫勒五国集团国家元首经常提出的要求，即联合部队获得联合国直接资助并根据《宪章》第七章开展行动。欧洲联盟萨赫勒问题特别代表重申，欧洲联盟致力于协调国际社会对联合部队的支持，以及继续与萨赫勒五国集团国家建立伙伴关系。毒品和犯罪问题办公室执行主任报告说，在毒品和犯罪问题办公室的支持下，萨赫勒五国集团国家在区域司法合作和司法互助以及调查资助恐怖主义行为和非法贩运方面取得了一些显著成果。

法国代表指出，在萨赫勒地区安全和人道主义局势不断恶化的背景下，至关重要的是充分动员萨赫勒五国集团国家，以便联合部队能够充分发挥其潜力。他重申，法国的最终目标是通过赋予联合部队强有力

的任务授权和实施一揽子后勤计划来加强对联合部队的多边支持，因为只有可预测和持续的支持才能确保萨赫勒五国集团的努力取得成功。

科特迪瓦和赤道几内亚代表就联合部队经费筹措面临的挑战发表了看法，并表示支持根据《联合国宪章》第七章提供可预测和持续的资金，以确保联合部队的效力。科特迪瓦、南非和科威特的代表支持萨赫勒五国集团国家元首会议敦促萨赫勒五国集团伙伴履行其供资承诺的公报。他们认为，秘书长提议设立一个独立于马里稳定团并由摊款供资的支助办公室是一种有用的方式，可确保为联合部队提供可预测和可持续的经费。南非代表说，这样一个办公室将使联合部队拥有其全面和有效运作所需的必要能力和急需的后勤和行动基地。他补充说，安理会在讨论非洲领导的和平行动时，应该考虑加强伙伴关系和加强非洲联盟作用的更多机会。

赤道几内亚代表表示支持将联合部队的授权任务置于《宪章》第七章之下，以便进一步授予其应有的政治合法性。他注意到不对科特迪瓦、多哥、贝宁和加纳等该地区沿海国家采取迅速果断措施的潜在影响，呼吁建立一个类似于为伊拉克、阿富汗和利比亚组建的国际联盟，但这一次是在非洲联盟的帮助下，目的是制止西非的不安全状况。比利时代表也明确表示支持由《联合国宪章》第七章授权的联合部队。他强调，联合部队必须能够依靠联合国强制性会费提供的充足和可持续的供资。

中国代表呼吁国际社会继续支持联合部队；马里稳定团应根据有关协定，继续向联合部队提供一揽子支助。印度尼西亚代表指出，马里稳定团在支持联合部队方面发挥着重要作用，并表示应进一步考虑加强这种支持，包括在讨论延长稳定团任务期限时。德国代表表示，德国愿意考虑安理会如何增加对联合部队的支持，并呼吁所有已承诺提供支持的国际伙伴提高该部队供资的可预测性。联合王国代表敦促所有伙伴尽快履行其作出的财政承诺，以帮助联合部队克服供资挑战。俄罗斯联邦代表也强调必须确保为联合部队提供稳定和可预测的资金，并表示俄罗斯愿意考虑从联合国经常预算中为联合部队提供经费。

¹⁰⁴ 见 S/PV.8526。

多米尼加共和国代表表示,除了向联合部队提供可预测的资金,以提高其在萨赫勒地区打击恐怖主义和跨界犯罪行动的能力、效力和效率外,还应做更多工作来解决根本问题,以期建设促进可持续社会经济发展的能力。

美国代表说,双边援助仍然是支持联合部队的最佳方式。他对安理会成员和其他方面继续呼吁根据第七章授权和由联合国分摊联合部队经费表示失望;第七章授权不是完成联合部队任务所必需的,因为萨赫勒五国集团国家已经就各自领土上的军事行动达成了协议。他对没有充分利用与马里稳定团和欧洲联盟的技术协定表示遗憾。

一些安理会成员强调区域和次区域合作的重要性。秘鲁代表欢迎萨赫勒五国集团成员国与其邻国在交流信息以及消除不安全局势和恐怖主义威胁方面加强区域合作。他强调西萨办、非洲联盟、西非经共体以及各区域组织和联合国系统实体之间的有效协

调。波兰代表补充说,由于萨赫勒地区面临着各种跨国和跨界挑战,邻国之间以及区域组织内部,特别是非洲区域和次区域组织内部的合作与协调,对于在解决冲突和实现稳定方面取得切实和持久的进展至关重要。美国代表指出,严峻的安全局势要求国际社会集体以明智、深思熟虑和协作的方式在萨赫勒地区作出努力,这就要求该区域及其伙伴不仅继续追求安全对策,而且要通过协调一致的人道主义、医疗卫生、农业、治理和发展援助来消除冲突的根源。他还说,通过与该区域的安全和发展行为体进行有效协调,以及通过非洲联盟和西非经共体的领导,可以显著改善安全状况。中国代表强调了各区域机制的作用,鼓励萨赫勒五国集团国家元首、非洲联盟、西非经共体和其他区域和次区域组织牵头处理与萨赫勒有关的问题,协助萨赫勒五国集团常设秘书处开展能力建设的工作,尽快确保其具备协调国际社会对联合部队的支持的能力。

四. 授权区域安排采取强制执行行动

说明

第四节涉及安理会根据《宪章》第五十三条的规定,在利用区域及次区域安排采取其授权下的强制执行行动方面的惯例。安理会授权区域维持和平行动使用武力的情况已在上文第三节中述及,本节侧重于授权区域组织和其他组织在区域维持和平行动以外采取的强制执行行动。本节还涉及在执行安理会根据第七章通过的不涉及使用武力的措施方面与区域安排的合作。本节分为两小节:(a)关于授权区域安排采取强制执行行动的决定;(b)关于授权区域安排采取强制执行行动和执行第七章规定的其他措施的讨论。

A. 关于授权区域安排采取强制执行行动的决定

在本文件所述期间,安理会在其决定中没有明确提及《宪章》第五十三条。然而,安理会确曾授权区域安排在区域维持和平行动范围之外使用武力。

关于利比亚局势,安理会根据第七章采取行动,决定将对会员国的授权再延长12个月,即授权会员国“自己或通过区域组织采取行动”,检查在利比亚

沿岸的公海上涉嫌违反安理会以往决议的规定装载武器或相关物资出入利比亚的船只,并按照第2420(2018)号决议,采取“一切与特定情形相称的措施”来进行检查。¹⁰⁵安理会还根据第七章采取行动,延长第2240(2015)号决议第7至10段规定的授权,即授权会员国“自己或通过区域组织”,在利比亚沿岸的公海上,对那些从利比亚可能用来偷运移民或贩运人口的船只进行检查,扣押经证实用于这些目的的船只,并授权会员国采取“一切与特定情形相称的措施”,打击从事上述活动的偷运移民或贩运人口的人员。¹⁰⁶安理会在两项决议中都请秘书长在决议通过后11个月内向安理会报告决议执行情况。¹⁰⁷安理会还于2019年8月7日就题为“巩固西非和平”的项目发表主席声明,重申谴责所有人口贩运活动,鼓励

¹⁰⁵ 第2473(2019)号决议,第1段。另见第2292(2016)号决议,第3-4段。

¹⁰⁶ 第2491(2019)号决议,第2段。

¹⁰⁷ 第2473(2019)号决议,第2段;第2491(2019)号决议,第3段。另见第2240(2015)号决议,第17-18段。

欧洲联盟、非洲联盟和联合国之间开展进一步合作，挽救和保护移民路线沿线特别是利比亚境内移民和难民的生命。¹⁰⁸

关于索马里局势，安理会也根据第七章采取行动，再次促请各国和区域组织参与打击索马里沿海海域海盗和海上武装抢劫行为，部署海军舰只、武器和军用飞机，为反海盗部队提供基地和后勤支持，并扣押和处置被用来从事海盗和海上武装抢劫行为的船舶、舰艇、武器和其他相关装备。¹⁰⁹ 安理会还将第 2242(2018)号决议给予在索马里沿海同索马里当局合作打击海盗和海上武装抢劫行为的国家和区域组织的授权再延续 12 个月。¹¹⁰ 安理会请秘书长在该决议通过后 11 个月内向安理会报告该决议执行情况以及索马里沿海海域海盗和海上武装抢劫行为的情况，包括进行合作的国家和区域组织的自愿报告。¹¹¹

关于南苏丹局势，安理会根据第七章采取行动，决定维持联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)的兵力水平，包括第 2304(2016)号决议设立的区域保护部队的兵力水平。¹¹² 安理会决定，南苏丹特派团的任务包括，参与并支持停火和过渡期安全安排监测和核查机制执行停火监测与核查任务，以及积极参与并支持联合监测和评价委员会的工作。¹¹³ 安理会表示注意到非洲联盟为设立南苏丹问题混合法庭所采取的步骤，并欢迎非洲联盟正式邀请联合国为设立混合法庭提供技术援助。安理会请秘书长在设立混合法庭和真

相、和解和消除创伤委员会方面继续为非洲联盟委员会和南苏丹政府提供技术援助。¹¹⁴

安理会通过了几项决定，要求区域和次区域组织支持执行制裁措施，或呼吁区域和次区域组织与各制裁委员会和专家小组合作。安理会根据《宪章》第七章采取行动，鼓励所有会员国，特别是中部非洲国家经济共同体和中部非洲经济与货币共同体成员国，利用禁运规定的预先通知和豁免程序，交还属于中非共和国武装部队的各类武器和相关军用物资。¹¹⁵ 安理会敦促各方以及区域和次区域组织确保与中非共和国问题专家小组合作，并确保专家小组成员安全。¹¹⁶ 安理会敦促各方以及区域和次区域组织确保与南苏丹问题专家小组合作，确保专家小组成员安全、通行不受阻碍，尤其是在接触人员、获取文件和进入场地方面，以便专家小组能够执行任务。¹¹⁷

B. 关于授权区域安排采取强制执行行动和执行第七章规定的其他措施的讨论

在本文件所述期间，安理会按照惯例，在题为“秘书长关于苏丹和南苏丹的报告”的项目下两次听取了国际刑事法院检察官的半年度通报，内容是国际刑事法院对涉嫌在达尔富尔所犯罪行的调查情况。¹¹⁸ 通报后，安理会成员讨论了区域组织对第 1593(2005)号决议执行情况的立场。安理会在该决议中根据第七章采取行动，将达尔富尔局势移交国际刑事法院检察官。¹¹⁹

¹⁰⁸ S/PRST/2019/7，第 22 和第 26 段。

¹⁰⁹ 第 2500(2019)号决议，第 12 段。

¹¹⁰ 同上，第 14 段。另见第 2442(2018)号决议，第 14 段。

¹¹¹ 第 2500(2019)号决议，第 29 段。

¹¹² 第 2459(2019)号决议，第 6 段。关于区域保护部队的任务，详见第十部分，第一节。

¹¹³ 第 2459(2019)号决议，第 7(d)段。

¹¹⁴ 同上，第 32 段。另见第 33-35 段。

¹¹⁵ 第 2454(2019)号决议，第 8 段。另见第 2399(2018)号决议，第 8 段。

¹¹⁶ 第 2454(2019)号决议，第 6 段。另见第 2399(2018)号决议，第 37 段。

¹¹⁷ 第 2459(2019)号决议，第 22 段。

¹¹⁸ 见 S/PV.8554 和 S/PV.8691。

¹¹⁹ 见 S/PV.8554(中国和科威特)；和 S/PV.8691(中国和科威特)。

五. 区域安排报告其维护国际和平与安全活动

说明

第五节审查区域安排关于在《宪章》第五十四条

框架内维护国际和平与安全活动的报告。本节分为两小节：(a) 关于区域安排报告的决定；(b) 关于区域安排报告的讨论。

A. 关于区域安排报告的决定

在本文件所述期间,安理会在其决定中没有明确提及《宪章》第五十四条。不过,安理会确实要求区域组织,特别是非洲联盟,直接或通过秘书长就联合国与非洲联盟之间在和平与安全方面的合作提出报告,特别是就在马里的萨赫勒五国集团联合部队和非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)等和平支助行动,以及支持在南苏丹建立过渡司法机制等问题提出报告,详情如下。

关于马里局势,安理会请秘书长在2019年6月28日第2480(2019)号决议通过后每三个月报告联合国马里多层面综合稳定特派团(马里稳定团)、马里国防和安全部队、联合部队、法国部队和在马里的欧洲联盟各特派团之间的协调、信息交流以及相互提供行动和后勤支助的情况。¹²⁰

关于索马里,安理会在第2500(2019)号决议中请秘书长在该决议通过后11个月内向安理会报告该决议执行情况以及索马里沿海海域海盗和海上武装抢劫行为的情况,包括进行合作的国家和区域组织的自愿报告。¹²¹安理会请非洲联盟每90天向其通报非索特派团执行任务的情况,至少提交四份书面报告,第一份报告至迟于2019年8月15日提

¹²⁰ 第2480(2019)号决议,第64(二)段。

¹²¹ 第2500(2019)号决议,第29段。关于授权区域组织在索马里采取强制行动,详见第四.A节。

交。¹²²在这方面,安理会请非洲联盟具体报告以下内容:为支持过渡计划而采取的联合行动,包括协调机制的使用情况和效力;业绩问题,包括指挥和控制以及行为和纪律;为保护平民所采取的措施;装备的提供;根据威胁评估确定的非索特派团缩编地点重组计划(在第一次报告中报告)。¹²³

关于题为“秘书长关于苏丹和南苏丹的报告”的项目,安理会邀请非洲联盟介绍设立南苏丹混合法庭的进展情况。¹²⁴关于达尔富尔局势,安理会决定作为特例将非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)军事人员缩编期临时延长,以便保持混合行动的自我保护能力。在这方面,安理会请秘书长和非洲联盟委员会主席至迟于2019年9月30日向安理会提交一份特别报告,其中载有对实地局势的评估以及关于达尔富尔混合行动缩编适当行动方向的建议,以及详述达尔富尔混合行动后续机制可选方案的非洲联盟-联合国联合政治战略。¹²⁵

表4列出了本文件所述期间通过的关于有义务向安理会通报区域安排为维护国际和平与安全采取的活动决定。

¹²² 第2472(2019)号决议,第32段。

¹²³ 同上。

¹²⁴ 第2459(2019)号决议,第39段。

¹²⁵ 第2479(2019)号决议,第2-3段。

表4
关于区域安排活动报告的决定

项目	决定	段落	报告来自
马里局势	2019年6月28日 第2480(2019)号决议	第64(二)段	联合国秘书长
索马里局势	2019年5月31日 第2472(2019)号决议	第32段	非洲联盟
	2019年12月4日 第2500(2019)号决议	第29段	秘书长,进行合作的国家和区域组织的自愿报告
秘书长关于苏丹和南苏丹的报告	2019年3月15日 第2459(2019)号决议	第39段	联合国秘书长
	2019年6月27日 第2479(2019)号决议	第3段	秘书长和非洲联盟委员会主席

B. 关于区域安排报告的讨论

在本文件所述期间，安理会讨论期间只明确提及《宪章》第五十四条一次。2019 年 1 月 26 日，在题为“委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势”的项目下举行的第 8452 次会议上，¹²⁶ 在通过议程之前，美国国务卿提到了美洲国家组织秘书长“根据第五十四条”写的一封信，信中描述了委内瑞拉危机造成的破坏该区域稳定的影响。国务卿指出，尽管发生了悲剧且各区域机构已发出给予该问题更大关注的呼吁，但联合国尚未就此问题举行正式会议。

一些安理会成员提到与第五十四条的适用和解释有关的区域组织向安理会提交的报告。2019 年 10 月 30 日，在题为“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”的项目下举行的安理会第 8650 次会议上，¹²⁷ 法国代表表示支持可持续和可预测地发展非洲联盟和联合国开展的行动并为

其提供资金，并指出这两个组织应在预算和财务、人权遵守情况和报告等几个方面继续开展工作。在同次会议上，关于联合国与非洲联盟在维持和平与和平支助行动中的伙伴关系，联合王国代表强调必须有稳健的财务报告安排、明确的联合规划和协调架构以及人权、国际人道法及行为和纪律方面的强有力的遵守框架。

2019 年 12 月 17 日，安理会在题为“秘书长关于苏丹和南苏丹的报告”的项目下举行第 8689 次会议，¹²⁸ 讨论了秘书长关于苏丹和南苏丹的最新报告。¹²⁹ 在会上，德国代表欢迎政府间发展组织(伊加特)的成功调解，特别是苏丹和乌干达作为《解决南苏丹共和国冲突重振协议》的担保国，成功调解南苏丹各方就执行《重振协议》达成共识，并鼓励伊加特向安理会介绍其 50 天临时报告及其建议。¹³⁰

¹²⁶ 见 S/PV.8452。

¹²⁷ 见 S/PV.8650。

¹²⁸ 见 S/PV.8689。

¹²⁹ S/2019/936。

¹³⁰ 见 S/PV.8689。