

裁军谈判会议

30 June 2011
Chinese
Original: English/Spanish

2011 年 6 月 27 日哥伦比亚常驻代表致裁军谈判会议秘书长的信，其中转交一份文件，题为“对裁军谈判会议现状和如何加强裁军谈判会议的一些想法”，是哥伦比亚以国家名义作出的贡献，载有哥伦比亚对本会议 2011 年 6 月 9 日和 14 日就这一问题所作反思的看法

我很高兴地提交题为“对裁军谈判会议现状和如何加强裁军谈判会议的一些想法”的所附文件。这是哥伦比亚以国家名义作出的贡献，载有哥伦比亚对裁谈会 2011 年 6 月 9 日和 14 日就这一问题所作反思的看法。

我们的目的是系统有序地记录在反思过程中呈现出的各种观点，以及被认为有价值、有助于加强裁谈会的反思成果。

谨请秘书长向裁军谈判会议秘书处发出相应的指示，将此文件作为裁谈会正式文件处理，并在与秘书长咨询委员会的非正式会议前分发给各成员国。此外我们也提供该文件的非官方英文翻译件。

常驻代表
大使
阿丽西亚·阿朗戈·奥勒莫斯(签名)

对裁军谈判会议现状和如何加强裁军谈判会议的一些想法

导言

1. 哥伦比亚以国家名义提交本文件，其中列出了关于裁军谈判会议现状的各种意见以及裁谈会内部针对可采取哪些措施以加强自身而表达的看法。本文件汇集了裁谈会 2011 年 6 月 9 日及 14 日举行的非正式反思会上讨论的各种观点。这些会议是在下列会议之前举行的：裁谈会与联合国秘书长裁军事项咨询委员会于六月底举行的非正式会议，及计划于 2010 年 7 月 27 日举行的、作为振兴裁军谈判会议的工作和推进多边裁军谈判的高级别会议后续的联大会议。
2. 应该指出的是，本文件是一项国家贡献，是以哥伦比亚对该讨论的看法为基础的。本文件并非对所有观点的最终、固定或详尽无遗的总结。我们的目的不是要限定裁谈会的立场，也不是要取代其他成员国的意见。许多成员国并未参与讨论，其对这些问题的看法也不一定反映在本文件所提出的观点中。同样地，除了这里提出的观点以外，也可能有其他的观点和额外的建议。
3. 我们的目的是系统有序地记录在反思过程中呈现的各种观点及该过程的成果，该成果被认为是有价值的，可能有助于各行为方，有助于加强裁军谈判会议并促进实现裁军和不扩散的目标。正如所有反思进程一样，各种立场和提议可随时间而变化，因此必须继续这种讨论。

对裁军谈判会议当前形势的评估

4. 首先，值得注意的是，尽管有分歧，但也就一些共同点达成了协议：对核裁军和不扩散的承诺，承认裁军领域多边主义的重要性，希望裁军谈判会议能够更有力并履行作为唯一裁军谈判论坛的职责，以及对我们的论坛现状的普遍受挫感。
5. 尽管如此，针对裁谈会的现状、其根本原因及加强该机构可采取的行动，各方意见各异。
6. 就裁谈会当前的形势而言，绝大部分成员认为其处于停滞和瘫痪状态，无法履行其使命，因而只能发挥审议的作用，而这既非其职能亦非其目的。从这点来看，裁谈会所处的僵局既不合理，也不可持续。这也呼应了国际社会在一些场合对裁谈会的臃肿、低效及缺乏成果的关切。鉴于裁谈会在政治和道德上的失败，一组国家甚至质疑裁谈会是否真的具有相关性，或其是否应该继续存在。
7. 有趣的是，另一组国家则持相反的观点。尽管它们理解并在一定程度上也对裁谈会感到失望，但它们并不认为裁谈会已失败或正在失败。它们对其现状的看法更为乐观。一些国家认为，一定程度的僵滞对于多边论坛和机构来说是正常的。一些国家甚至认为任何工作，即使仅涉及审议，均应被看作是谈判进程的一

部分，需要耐心对待。因此，它们不赞同关于裁谈会未能履行其职责或只能以其成果来衡量其工作的观点。

8. 如何看待裁谈会的问题是重要的，因为毫无疑问，首先必须认识到裁谈会的实际情况。如果不对现状加以分析，就无法体会到采取必要措施实现突破性进展的必要性。

9. 针对造成裁谈会现状的原因，人们也提供了各种解释。一般来说，原因分为两类：程序性问题和政治上的问题。联合国裁军研究所所作的介绍作为反思进程的一部分¹，将这些变量分为裁谈会内部及外部因素加以解释，其中外部因素超出了程序性问题的范畴。这两种办法均认为，许多原因共同造成了裁谈会的现状。

10. 仔细思索这最后一点是非常重要的，因为要寻求解决方法就必须正确认识问题本身——如果认为确实有问题的话。为了找到解决办法，我们必须首先查明导致这一问题的原因。针对这一点，各方意见各异。

11. 大部分成员国承认裁谈会的主要问题在于其程序。它们认为，程序性问题限制了裁谈会达成共识的能力，从而使其无法在履行其任务方面取得进展。

12. 值得澄清的是，程序性问题并不仅与协商一致的规则相关，同时也关系到其他工作方式，很多代表认为，这些工作方式也影响到裁谈会工作的顺利进行。

13. 针对协商一致的问题，许多意见表示，原则上并不反对这一概念。协商一致的规则也存在于其他多边论坛，是谈判进程的关键因素。然而，绝大部分发言者认为，裁谈会内部滥用了这一规则，所有国家必须负责任地运用这一规则。任何一个或一些国家均不应将其作为一票否决权来使用。一些发言者还强调了不混淆协商一致规则之性质的重要性，应将其理解为无反对意见，而非所有意见一致。

14. 代表们还指出了裁谈会工作方法中影响其运作的另外两个方面：工作方案和主席的作用。

15. 迄今为止，2011 年届会期间已就工作方案问题举行了六次会议。有关该问题的立场是众所周知的，有些国家认为应坚持 2009 年通过的工作方案(第 CD/1864 号文件)中所列出的内容，其中包括针对禁产条约的谈判职责；有些国家认为，可给予议程上关键问题的任务同等的重视；还有些国家建议，按照议事规则的规定，工作方案应仅是一个时间表。然而，要理解达成一项工作方案的难度，必须考虑到三点：关键问题的“成熟度”或优先程度，工作方案的性质及为达成工作方案所使用的方法。²

¹ 见“裁谈会：评估其缺乏成果的原因”，联合国裁军研究所，2011 年 6 月(附件一)。

² 更多有关通过工作方案上的困难的信息，请见全体会议记录及 2011 年届会上主席就此问题所作的最后宣言。

16. 至于主席的作用，一些代表批评了目前的轮值体系和较短任期。他们认为这降低了采取行动的可能性，使其难以保证连续性，并限制了当值主席作为促进者的能力。

17. 然而，另一组国家则不赞同这一观点。它们认为议事规则并未制造任何障碍，并提到依照类似规则——包括协商一致的规则——行事的其他国际机构。这些国家认为，外部政治问题是裁谈会面临的重大难题。从这个意义上讲，有必要保持耐心，并对这些外部条件的有利变化保持警觉，这些并不取决于裁谈会，而是取决于区域和全球各级的关键国家³。

18. 许多国家承认，裁谈会受到国际舞台上各种外部因素的影响，并非是在脱离现实世界的真空中运作。它们特别关注的是全球和区域安全条件，合理的国家安全考量及长期存在的基于核威慑原则的安全理论。但一组国家认为，这些因素并不是裁谈会所处现状的理由。在其他国际关系的困难时期，有些机构仍能取得进展。从这个角度看，耐心和被动并非一个可行的选择，因为所有成员国无论大小，均必须为加强裁谈会、确保其履行谈判职责作出贡献。

19. 根据联合国裁军研究所对不一定与议事规则相关的内部问题的看法，我们可明确第三种办法。这涉及到优先事项和实质内容的问题，这些问题，如前文所提到的，均不可避免地反映在达成工作方案的种种困难之中。

20. 尽管几乎所有成员国均同意有必要就裂变材料禁产条约(禁产条约)展开谈判，并都认为这是一个优先事项，但各国就开始这一进程所需的任务内容意见各异，其中库存是一个关键问题。尽管如此，即使对大部分就此问题持不同看法的国家而言，这也不是对谈判进程作出预先判断或防止开始此进程的理由。

21. 同时还应提到，大多数国家强调，这些进程的优先事项及终极目标应是实现全面、彻底且不可逆转的核裁军，应将禁产条约谈判等工作向这个方向引导。

22. 此外，不可遗忘的是，有些国家还提出其他的优先主题，并认为这些主题与禁产条约一样，谈判时机已经成熟，包括消极安全保证和防止外层空间的军备竞赛等。同时，一些国家直接拒绝接受这一观点，因为它们相信现在只可就禁产条约展开谈判。

23. 独立于上述问题之外，对几乎所有国家而言，有关优先事项和实质内容的不同看法不能成为阻碍谈判进程的借口，所有国家均可在该进程中捍卫其国家安全和利益。

24. 还应提及联合国裁军研究所列出、而讨论中未提及的可能造成裁谈会现状的其他因素。各成员应适时考虑这些因素，即：更新议程、过度使用区域集团、议程中核心问题间的联系、联合国成员国的代表比例较低及与公民社会的互动有限。

³ 关键国家的概念也是争论的焦点，因为一些国家认为所有参与裁军事务甚至是谈判进程的国家均应是平等的，因此拒绝接受这一概念。

为加强裁军谈判会议可能采取的行动

25. 在审查为加强裁军谈判会议可能采取的行动之前，考虑到裁谈会各成员的不同意见，重要的是应提到可提出这些意见的预景。出发点就是联合国裁军研究所提出的有关裁谈会自己提出解决方案的能力的挑战性问题⁴。

26. 关于此问题有两种立场。一些国家相信，只应在裁谈会内部开展加强裁谈会的讨论并通过相应的决定，裁谈会应是其自身命运的唯一主宰者。这一立场植根于一些国家的信念，即裁谈会是独立于联合国体系及联大之外的。

27. 然而，其他国家认为，应在裁谈会之外、在联合国大会的框架内进行关于裁军谈判会议的讨论并作出相关决定。

28. 这些迥异的立场涉及各国对裁谈会自我改革的能力的不同看法。一些国家指出，导致裁谈会当前瘫痪状态的问题也将使其无法进行自我批判和自我改革。而其他一些成员则坚信裁谈会具有自我改革的能力。

29. 值得提到的是，大部分国家支持召开第四届裁军特别联大(SSOD-IV)，从而不仅在裁军谈判会议内部，同时还在多边裁军机制内作出必要的调整，因为这种观点认为后者也是有缺陷的。一些国家对这一举措持怀疑态度，其主要考虑到以往的特别联大的结果、召开第四届特别联大所需的时间以及采取紧急行动的必要性。

30. 独立于预景问题之外，一些代表已在裁谈会内部提出加强裁谈会的具体方案。值得注意的是，这些只是非正式的提议，尚未经过讨论，需要对其进行进一步的分析和讨论。

31. 首先，有观点认为，应考虑合理化裁谈会的资源，以便更有效地运用。有代表建议在分配资源和裁谈会产生的成果之间建立联系。有些代表不赞同以裁谈会的成果来衡量其工作，并认为裁谈会应继续就其议程上的项目展开工作和讨论，因此这些代表拒绝接受这一提议。

32. 另一相关提议建议将裁谈会每年届会期间的会议合理化。方法之一是使通过工作方案成为裁谈会会议的先决条件，从而只在必要时和开展真正实质性工作时才召开会议。可通过定期评价机制来更新有关议程项目的立场，并明确将进程转化为行动的机遇，从而决定是否有必要召开会议。如前一提议一样，对那些相信裁谈会应继续积极行动的代表来说，这一观点是不可行的。

33. 另一项建议是任命一名裁谈会效率和工作方法协调员，协调员将分析裁谈会的各项程序，并向其成员提出建议。但是，一些代表质疑这一举措能否带来实质性的变革。

⁴ 见“裁谈会：评估自身改革的范围”，联合国裁军研究所，2011年6月(附件二)。

34. 还有一项提议建议成立科学专家组来审查禁产条约的技术方面，以建立信任，从而有助于开展谈判。这一倡议类似于联合国秘书长上次在裁谈会的发言中提到的为建立信任而创建一个非正式进程。

35. 一些代表认为，裁谈会应对公民社会更为开放，以便增加双方的互动，从而使裁谈会能像其他多边论坛一样，从公民社会的贡献中获益。

36. 同样，大部分代表均赞同扩充裁谈会成员的重要性。使各国普遍加入这一论坛符合所有国家平等的原则及参与审议裁军问题的权利，因为裁军问题影响到全球所有的国家。裁谈会也可获益于参与了其他多边裁军论坛的国家所作的贡献，从而加强裁谈会自身。不是所有代表均赞同扩充的必要，更多的是由于效率方面的考量，而非原则方面的考量。鉴于裁谈会的现状，就这一问题展开讨论将使该机构无法将其注意力集中于议程核心问题上。

37. 上述提议将适用于裁谈会内部。然而，也有人就裁谈会以外的行动提出建议。

38. 第一个建议是基于联合国秘书长于 2010 年 9 月 24 日召开的振兴裁军谈判会议的工作和推进多边裁军谈判的高级别会议上达成的一项结论：在裁谈会以外设立一个政治家小组，为该论坛提出相关建议。一些成员对该观点表示担忧，因为对其范围及专家小组就一专门机构达成结论的能力缺乏明确的规定，而其他成员则认为这一提议有可能对辩论做出贡献。

39. 一些代表提出了再举行一次振兴裁谈会及裁军机制的联大高级别会议的可能性。

40. 最后，有代表建议，作为行动进程的一部分，应采取步骤来确定裁谈会以外处理裁谈会相关问题的进程，特别是开展禁产条约谈判。一些国家已开始实施这一倡议。特别是，一些成员提出了向联合国大会提交这一进程的可能性。他们认为，裁谈会不合理且不可逾越的僵局不应妨碍其在实现一个共同目标方面取得进展。对一些成员来说，这也是一个原则性立场。机制不应比结果更为重要。

41. 这一观点极具争议。一些国家认为，这将危害裁军谈判会议和多边裁军的制度性结构。一些国家鉴于对裁谈会现状的乐观看法，认为这是没有必要的。尽管一些国家可能也赞同这一原则性立场，但它们不确定如何及在何处开展裁谈会以外的进程。也有国家对裁谈会以外的进程的相关性表示怀疑，因为一些被认为对通过一项真正有效的禁产条约至关重要的行为方将无法参与这一进程。一些国家甚至质疑这一未被所有人接受的进程的结果，鉴于各方对禁产条约的内容及范围的意见各异，这将仅能满足某些方面的期望。

42. 最后，这些考虑还涉及许多代表提出的另一个因素：政治意愿。任何旨在加强裁军谈判会议并在实现核裁军和不扩散的共同目标方面取得进展的进程或行动均应获得所有相关各方的坚定支持。这应该是一个共同的承诺。

附件一

[原文：英文]

哥伦比亚轮值主席 联合国裁军研究所讨论文件一 裁谈会：评估其缺乏成果的原因¹

导言

1. 裁军谈判会议(裁谈会)已经过时了吗？如果没有，我们应该给裁军会这部机器加注什么样的机油？在进行此审查之前，我们需要先问一个问题。裁军会遇到的是否无非是更大问题的表象？这些更大的问题植根于更复杂的国际安全情势，而与会代表相当程度上对此无能为力？又或者，尽管谈判环境比两极时代更复杂(裁谈会过去大部分的成功都源自两极时代)，但是否有途径让代表们可以再次推动会议生锈的车轮²？是否有可能创建更为灵敏的机制，以实现大多数国家所追求的结果，同时也承认其他国家合理的国家安全顾虑，但并不为其所钳制？

2. 目前有一种倾向，试图将当前的形势归咎于缺乏“政治意愿”。但政治意愿其实存在，只不过在两个相反的方向上势均力敌——正如一个“确保原地不动的妙方”³。多边机制，特别是如裁军谈判这样的重要机制，应设计成在所有情况下都能确保正常运行。当然，这一机制不可能在不受外界宏观安全环境影响的真空状态下运作。不过，本文着重于纠正裁谈会的几个内部过程，不论对会议工作产生冲击的外部影响。

优先事项——级别

3. 大家知道，裁谈会在解决有关其**优先事项**的意见分歧上的问题由来已久。这体现在会议自 1998 年以来始终无法通过(取得必要的协商一致)其**工作方案**(除了 2009 年 5 月一个不完善的协议外)。2009 年，各方就优先事项达成了一致：甚至还划分了问题的处理级别。所有四个核心问题的任务得以明确：(禁产)裂变材料条约(禁产条约)将会进入谈判，同时将就其他三个核心问题进行“实质性的讨论”(包括防止外空军备竞赛和消极安全保证)或“交换意见”(核裁军)。就工作

¹ 应将后一篇文章“裁谈会：评估自身改革的范围”与本文一并解读。

² 另见 John H. King, “transforming the CD”, 2011 年 4 月，目前联合国裁军研究所/日内瓦论坛裁谈会谈论集文章。

³ P. Lewis, “If it's broke – fix it. What to do about the UN disarmament machinery”, 向大会第一委员会提交的意见，2006 年 10 月 18 日；文本可见<www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1com06/statements/UNIDIRoct18.doc>。

方案中后三项表面上较轻的任务达成的协议并不会影响未来就其进行谈判的可能性或其最终结果(即结果是否应如禁产条约一样具有法律约束力)。此外,还有另外三个问题将由特别协调员处理,他将寻求适当方式来解决相应问题。所有七个任务均被打包捆绑在一起。

4. 不过,由于某一成员对禁产条约的任务改变了想法,导致该项任务乃至捆绑成一体全部七个任务都散架了。该成员随后干脆拒绝了禁产条约谈判任务这一理念。实际上,这意味着,依据裁谈会对协商一致规则的不幸的理解,一个会员国甚至能够阻止开始一项谈判,而不是在谈判中捍卫其利益。当然,联合国大会(联大)在 1978 年第一届裁军特别会议(第一届裁军特别联大)上认定裁谈会为全世界“唯一谈判机构”时,并没有预见到协商一致规则会产生如此效果。

协商一致/投票表决

5. 如裁军会议这样避开投票的机构,无法通过正常手段来打破僵局,例如在解决裁谈会优先事项问题上的长期失败。这并不是说,通过协商一致作出决定的目的本身有致命的缺陷。有可信的理由通过协商一致来作出决定,即使最终也可以诉诸投票来表决。即使在投票表决的机会存在的情况下(例如,《不扩散核武器条约》和《特定常规武器公约》),也往往有巨大的政治压力要避免投票。但是,当一个谈判机构,如裁谈会,长达十多年无法实现其根本目的的时候,沮丧的成员在缺乏表决机制的情况下,将转而寻求外部解决方案就变得可以理解⁴。

6. 如果要恢复对该机构制定条约过程的信心,那么对裁谈会采用协商一致规则的方式进行反思是至关重要的。在不投票表决而只依赖协商一致作出决定的机构中,表面上任何成员都可以选择阻止其不赞成的任何决定。通常情况下,成员在行使这项权利时会非常谨慎,因为他知道在当自己有什么提议要通过的时候,别的成员可以以牙还牙。然而,在裁军谈判会议上,协商一致规则已经有点不管用了。有必要准备好重新审视“协商一致”的内涵,或者就不适用协商一致原则的某些特定情形达成共识。

7. 如果“协商一致”回归其本意,即在认真寻求解决少数成员的反对意见的程序后达成“普遍共识”,那么裁谈会将得以跳出协商一致原则带来的一票否决理念的困扰。正如马格尼斯·赫尔格伦先生在我们这个系列会议的首次研讨会上指出的,裁谈会上的常规思维是:协商一致/一票否决权规则是针对大国的必要安抚,否则这些大国将担心其可能被迫在国家安全利益上作出妥协。但是,引述戈德布拉特教授的话,“采用无一票否决权的程序并不会威胁国家安全,因为任何

⁴ 见“Getting the Conference on Disarmament back to substantive work: food for thought”,联合国裁军研究所,2009年,<www.unidir.org/pdf/activities/pdf2-act433.pdf>,第31段。

会议或组织都不能通过投票对一个主权国家施加条约义务”⁵。无论裁谈会就哪项条约进行谈判，主权国家仍可自行决定接受与否。

8. 从这个角度讲，裁谈会的议事规则确实被曲解和误用了。如果会议不愿意面对这个现实，它是否愿意就特定适用情形达成非正式谅解？这些适用情形往往涉及执行已商定的工作方案过程中的程序性事宜(例如，任命附属机构主席和协调员)，甚或是通过一个简化的工作方案(本文稍后讨论)。然而，对某些成员来说，对协商一致规则的任何误用，哪怕是通过非正式谅解的形式，都将成为最终篡改仍被许多人——即使裁谈会身处困境——视为神圣(尽管被误读)理念的第一步。

9. 但这并不意味着我们不应尝试释读——而非改变——协商一致原则，至少在能够促使开展谈判的决定上是如此。应谨慎考虑布利克斯委员会⁶的建议，即将工作方案视为“行政性和程序性的决定”，当然只要工作方案像目前这样载有大量任务，那么就不太可能像对待程序性事宜那样通过工作方案。

实质性问题上的分歧

10. 裁谈会长期以来无法确定其优先事项；其处理协商一致规则的糟糕做法无异于将一票否决权赋予每个成员，除上述两点以外，如果其无法认识到重要的实质性问题，对裁谈会目前瘫痪状态的任何分析都将是不全面的。比如，在(禁产)裂变材料条约的谈判任务中，对于如何处理现有裂变材料的库存，存在着根本分歧。这个问题严重阻碍了起草开展禁产条约工作的协定任务的解决方案。那些希望条约能覆盖裂变材料现有库存问题的成员与那些想法相左的成员完全无法达成一致。

11. 尽管在谈判得以进行的情况下，提出了各种求同存异的想法，但是有关任务的分歧使裁谈会迄今为止仍无法持续地投入处理裂变材料问题。由于任务中有关现有库存的任何明确提法都遭到强烈反对，看来如果裁谈会要处理这个议题的话，那就只能是一个不痛不痒的任务，用很笼统的条款来涵盖这个话题。例如，任务可能只是简单地要求成员“就裂变材料展开谈判”，在此期间，成员可以在各自的立场上进行谈判或者做出可能的妥协。1998年通过的关于消极安全保证的任务就是一个之前使用过的有些笼统和开放的形式例子。在这个任务下，裁谈会同意“进行谈判，以就有效的国际安排达成协议，确保不对无核武器国家使用或威胁使用核武器”。但是，必须指出的是，这种任务无非是推迟僵局直至谈判到来。

12. 鉴于我们只是在谈论谈判任务，而非实际签署一项条约，因此我们必须问道，为什么意见分歧的各方并不准备在谈判中一见高下？换言之，他们为什么不

⁵ Jozef Goldblat 先生，“The Conference on Disarmament at the Crossroads: To Revitalize or Dissolve?”，Nonproliferation Review, 第7卷，第2号，2000年，第106至107页。

⁶ Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms, 大规模毁灭性武器委员会，2006年，第58号建议，第180页。

愿就工作方案取得共识，然后依靠自己的谈判技巧，从而将其立场反映在最终草案中？正如联合国秘书长曾说过，“事先就范围或结果达成共识不应成为谈判的先决条件或避免谈判的借口，而应该只是谈判本身要解决的一个主题”。⁷ 如何说服那些阻碍谈判开始的成员，使之相信谈判不会影响他们的立场？毕竟，说到底，没有成员会被迫同意某项结果——通过谈判结果必然要求各方就决定达成共识。因此，毫无疑问，任何成员可在那时决定是否阻止就谈判文本达成共识。

13. 然而，如果杯葛谈判的成员被看作是阻碍就通过谈判**最终**成果达成共识，他们可能不愿承担这样的压力。即使一个国家不愿签署最终的条约，该协议的存在可能会催生被该国视为与其国家利益相冲突的规范，并将其置于加入该条约的压力之下。由于产生谈判成果所需要付出的巨大努力，这种压力要比阻挠实际启动谈判的压力大得多。也可能是一个杯葛谈判的成员不信任裁谈会能够坚持其通过最终草案的决定权——正如《全面禁止核试验条约》的成果：其最终文本被送往联大，以避免在裁谈会受阻⁸。杯葛谈判的成员选择反对一项决议，也可能是因为他们希望以此为筹码来确保实现裁谈会**以外的**成果(可以说违背了协商一致规则的精神)。

联系

14. 关于裂变材料条约是否应包括现有的或只是未来的库存，存在根深蒂固的分歧，是裁谈会瘫痪的核心原因，但不是唯一的症结。然而，如果能解决涵盖库存范围的问题，就可解决有关禁产条约的次级实质性问题。但是，在开展谈判方面取得进展将取决于与**其他**核心问题及解决这些问题的任务本质之间的**联系**。无论如何，在裁谈会这一休眠期之后，在禁产条约上的一个重大突破——形成如前所述的一种不痛不痒的任务，尽管不太可能——可能会提高会议中的信任度，并有利于实现妥协。

15. 核心议题之间的联系是一个复杂的问题。自 1995 年一直困扰裁谈会的一种战术，是成员在自己不太关心的任务上，通过采取默许态度来换取在其争取的任务上确保达成一致⁹。这种伎俩被成员们用以保护他们在现状中的既得利益，并在会议中已根深蒂固。这个问题不易解决，特别是因为在裁谈会目前的做法下，所有的任务均被纳入一个单一的工作方案(这一问题接下来将被谈及)，并在运用协商一致准则上赋予了每个成员一票否决权。此外，关于所有四个核心问题的分歧不仅在于问题间的优先次序，也涉及各成员(尤其是那些小国代表团)处理这些

⁷ “Dysfunctional Disarmament”，潘基文先生，联合国秘书长，2011 年 5 月 18 日，<http://www.project-syndicate.org/commentary/kimoon18/English>。

⁸ 第 31 段，联合国裁军研究所文件，2009 年，Getting the Conference on Disarmament back to substantive work: food for thought. <http://www.unidir.org/pdf/activites/pdf2-act433.pdf>。

⁹ John H. King 先生，同上，第 3 页，就裁谈会当前瘫痪状况源于利用任务间的联系来阻碍任何任务的进展提供了有益的洞见。

问题的能力实际问题。分歧同时还涉及解决问题的方式(如谈判, 讨论, 或者交换意见), 以及其结果(应否如条约一样具有法律约束力)是否应在任务中加以规定。

工作方案

16. 如前所述, 由于裁谈会上关于优先事项的分歧对达成工作方案产生了复杂的影响——至少是裁谈会很久以来追求的那个未必正确的工作方案。裁谈会执着地要将其每个附属机构的任务都纳入一个工作方案之中¹⁰, 而不是保持其工作事务(即时间表或活动计划)及确定附属机构任务之间的相互独立性¹¹。如上世纪 90 年代时的情况一样(例见 CD/963), 裁谈会应寻求一个简化的工作方案(不包含附属机构的任务)¹²。

17. 一个简化的工作程序应包含两个步骤。第一步是对未来一年的组织架构, 包括分配给附属机构的时间或空间, 达成一致。不用提及这些机构的实际任务。第二步是为成员同意建立的所有附属机构设立任务。显然, 正如已经指出的, 在最抽象的意义上, 联合国大会为裁谈会制定的任务是其必须作为一个谈判机构进行运作。因此顺理成章的是, 至少有一个附属机构的任务应该是、或将预示着一个谈判任务。此外, 尽管设立附属机构不是必须的, 但“当具有进行条约草案谈判的基础时”¹³, 裁谈会可以这么做。

18. 如果裁谈会需在附属机构内推进某项议题, 就需要就该机构的任务达成协议¹⁴。然而, 这立即引发了一个问题: 在目前的僵局下, 简化工作方案、分离四项任务的想法是否能推动进展? 它是否仅仅暂时推迟了在任务问题上必然出现的不和谐?

19. 当然, 将不同的任务从工作方案中分离开来不会自动解决联系的问题。只要任何决定需要批准一个以上的任务, 那么风险就存在: 一些代表团就可能试图利用任务间的关联来增加在一揽子工作方案上的分歧可能性。单独的彼此无关联的任务在过去如 1998 年获得过通过, 包括目前四个核心问题中的两个, 即裂变材料和消极安全保证¹⁵, 但不幸的是该协议没能挺到下一年。

¹⁰ 自 2000 年 8 月 24 日阿莫林提案(CD/1624)始, 至 CD/1889 最新草案(2010 年 7 月 6 日)。

¹¹ 有关进一步讨论, 见<disarmamentinsight.blogspot.com/2010/02/shannon-mandate-aged-15.html>。

¹² 另见 Jerzy Zaleski 先生, 第 4 段“Nuclear Disarmament in the Conference on Disarmament”, 2011 年 1 月, 联合国裁军研究所/日内瓦论坛裁谈会谈论集文章: 破冰, <http://www.unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-010-J-en.pdf>。

¹³ 第 23 条。

¹⁴ 同上。

¹⁵ 第 9 段, 联合国裁军研究所关于裁谈会裂变材料谈判的文章: 介绍 <http://www.unidir.org/pdf/activites/pdf2-act477.pdf>。

20. 一旦简化的工作程序获得通过，且关注的焦点转移到商定附属机构的任务，那么裁谈会一个一个地处理这些任务就是至关重要的。如果忍不住将不同的任务捆绑在一起，那么将难以避免地陷入僵局，正如目前过分复杂、内容冗繁的工作方案那样。

21. 在个别对待每一项任务时(如 1998 年)，代表团对该任务中条款的关注，可以公开的拿到桌面上来，一条一条的处理；而不是像现在那样淹没在对工作方案的全面否定中。例如，会员国 X 可否更准确地解释为什么任务 A 无法满足其需求呢？会员国 Z 可否澄清为什么无法接受问题 B 的谈判任务？如果没有这样诚恳的参与，将意欲杯葛的会员置于聚光灯下，挨个解决问题，那么要想打破工作方案上的僵局几乎是不可能的。

中间步骤：预谈判

22. 历届主席一直试图就工作方案达成协议，虽用心良苦却收效甚微，在此阴影下，大会也一直试图在正式和非正式全体会议中加强对核心问题的讨论，但由于受到前者的影响，这些努力尚未成熟。除非裁谈会准备好寻求上文提到的简化工作方案，否则我们也可考虑一些其他方式来加深解决一个或多个核心问题，而非一定要首先达成一个像目前这样多任务的工作方案。联合国秘书长建议¹⁶，作为第一步，会议可以在达成协议开始正式谈判之前，就裂变材料条约开始一个非正式进程。他设想，这将仅是一个基本进程，实现互相教育、建立必要的互信并准备正式进程所需的信息，以待裁谈会通过其工作方案¹⁷。

23. 不过需要指出的是，议事规则的确要求某种工作方案，但不需要采取过去十年中适用的这种糟糕的形式。除非由于要开展秘书长所设想的那种讨论，因而大家对这个规则视而不见，否则这将令任何抵制裂变材料问题非正式讨论的代表团得以援引该规则而反对工作方案。机械地应用针对工作方案的规则以及持续误用协商一致原则，令人遗憾地意味着，一个代表团就可以阻止哪怕仅仅是为展开这种讨论而制定计划的工作方案。

¹⁶ 潘基文先生，联合国秘书长，于 2011 年 1 月 26 日裁谈会全体会议上的发言。

¹⁷ 秘书长还敦促裁谈会以其有关振兴裁军议程的五点提案为基础，解决核裁军问题，这五点提案包括“以强有力的核查制度为支撑，形成各成一体，又相辅相成的核裁军公约或协议”，以实现核裁军或就“核武器公约”进行谈判的必要(向东西方研究所作的发言，“无核武器世界的联合国与安全”，2008 年 10 月 24 日)。值得注意的是，在日内瓦，在裁谈会的间隙，澳大利亚和日本共同主办了一系列专家讨论，研究《禁产条约》的技术问题，为谈判建立势头，以实现联合国秘书长提出的目标。

24. 有助于建立信任和知识基础的其他中间步骤可以包括组建一个科学(或其他种类)专家组(GSE), 如同为《全面禁止核试验条约》谈判进行实质内容准备那样¹⁸。有趣的是, 2011 年 4 月 30 日, 跨区域集团——包括澳大利亚、加拿大、智利、德国、日本、墨西哥、荷兰、波兰、土耳其和阿拉伯联合酋长国——的外长们在柏林发表了有关核裁军和不扩散的声明, 他们“认为, 成立一个研究禁产条约的技术事宜的科学专家组, 可以推动和促进谈判的开始。”

结论

25. 我们得出如下大致结论:

(a) 如果有必要的意愿, 那么裁谈会有机会显著改善其工作方式。最值得注意的领域是: 在协商一致规则的应用上需要一个更开明的态度, 并转向不包含附属机构任务的工作方案。应该放开会议成员资格, 使之能代表更多的联合国会员国; 议程要与时俱进, 剔除其中的冷战根源¹⁹, 提供公民社会真正参与的机会——需要迫切关注这些问题。

(b) 但是在目前的安全环境下, 要就改造裁谈会这些缺陷机制达成协议将是困难的。对裁谈会期望的幻灭情绪——尽管在其成员间尚不具有普遍性——已日益扩散, 对其缺乏效率而产生的不耐烦程度已经快到极限。因此, 使裁谈会现有机制得以运作的共同关注似乎不太可能在近期实现, 如果能实现的话。当然, 对实行内部变化的意愿是有限的。裁谈会没有任何定期审查机制, 从而导致一种不健康的不求进取趋势而毫无真正的问责。会议在其向联合国大会提交的年度报告中, 试图掩饰各成员对裁谈会缺乏效率的不满程度和原因, 也加剧了这一问题。

¹⁸ 联合国裁军谈判委员会会议(裁谈会前身)于 1976 年成立了科学专家小组, 任务是构思并测试一个国际地震数据交换系统。另见大会, “特设科学专家小组提交裁军谈判会议的 GSETT-3 试验及其与全面禁试条约国际监测系统地震组成部分相关方面的报告”, CD/1423, 1996 年 9 月 4 日。另见 <http://disarmamentinsight.blogspot.com/2010/11/cd-breaking-ice.html>。

¹⁹ John H. King 先生, 同上, 第 9 页。

附件二

[原文：英文]

哥伦比亚轮值主席 联合国裁军研究所讨论文件二 裁谈会：评估自身改革的范围？¹

导言

1. 无论裁军会议瘫痪的原因是什么——或是来自于其成员处理会议事务的方式，或仅仅是更广泛的地缘政治考量的反映——裁谈会长期以来缺乏效率的事实已受到国际社会最高层面的关注。联合国秘书长的近期行动可作为见证，其中包括召开“振兴裁军谈判会议的工作和推进多边裁军谈判的高级别会议”²。鉴于振兴会议的努力几无成果，关注越来越多地转向可能的替代机制，以推进裁谈会议程上的项目。

2. 正是由于对裁谈会解决自身问题的能力缺乏信心，目前会议成员更注重在会议以外解决相关问题，而非就裁谈会本身进行根本性或部分改革。众多成员国似乎更倾向于采取一个侧重于议题的方式，而不是立足于机构的方式。这或许是对认定裁谈会已然瘫痪的默契。如 2002 年那样，再次重启关于“改善且有效的裁谈会运作”³ 的咨询协商——以审视日益陈旧的议程、工作方法和规则——仍然尚未形成气候。

3. 然而，如果这种咨询协商真的得以进行，那么他们会聚焦在处理与规则有关的细枝末节的问题上(如本文所确定的那些)，还是涵盖更广泛的内容？一个干净利落的方法，如果得以授权的话——或为此对裁谈会的任何外部审查——既需要对当下的地缘政治考量保持敏感，但又不被其所左右。如果青睐于寻求裁谈会的替代品，它是否不该以目前的这种过于自主的方式运作？也就是说，是否应该对联合国大会有更多回应？

4. 当然，任何替代机构均需对全新的或改良的多边裁军谈判论坛所需的资源分配保持敏感。由于全球经济衰退而导致的针对公共开支的压力，可能会导致每年用于支持关键服务——如口译，笔译和文件——上的资源默认分配不再顺理成章。

¹ 应与之前的题为“裁谈会：评估其缺乏成果的原因”的联合国裁军研究所讨论文件一并解读。

² 见联合国秘书长在主席总结中提议开展的行动，高级别会议，纽约，2010 年 9 月 24 日。

³ 见特别协调员于 2002 年 8 月 22 日向裁谈会全体会议提交的报告(CD/PV.911)。

5. 如果审查的结果是裁谈会应被封存或只在“有需要”的基础上召开，那么联合国(安理会和大会)的现有机构是否应在授权谈判和审议选定议题方面发挥更大的作用？这样的作用应该是暂时的(直到建立新的机构为止)，还是永久性的？联合国大会——无论是根据《联合国宪章》第十一条⁴所赋予的权利独立行事还是与安理会合作——是否应责成其会员国针对优先事项启动适当的程序？如何确定这些程序及优先事项并配置资源？这样的决定机制是否可成为第四届裁军特别会议或世界首脑峰会上的适当关注点？

6. 裁谈会与联合国有特殊的关系。会议采用自己的议程，同时这样做本身(根据其议事规则)又要求其“考虑到”联合国大会的建议及其成员的提议。在此引述的“考虑到”⁵，本身可以有好几种解释。其直接的英语含义是，成员必须对联合国大会的建议保持敏感。它还可以被理解为与联合国大会相比，在一定意义上裁谈会具有固有的优越性，虽然其必须考虑大会的建议，但并不一定要落实它们。

7. 后一种解读是不可持续的，也是不现实的。裁谈会自己的议事规则要求其每年向联合国大会报告，并从联合国获取其运作所需的财政和人力资源。裁谈会确实可以修订其议事规则(基于协商一致原则)，而且在技术上来讲它并不是一个联合国机构。然而很难否认的是，无论其自身的自治意识如何，裁谈会的存在实际上最终是由联合国大会掌控的：正是大会通过第一届裁军特别联大创建了现在的裁谈会。这似乎正如众所周知的，“谁赐予的，谁亦可收回”。

8. 无论如何，裁谈会最近乏善可陈的记录，加上目前联合国面临的开支压力，都为那些心怀不满的裁谈会成员提供了机会，鼓励联合国大会在每年分配给裁谈会的用于 24 周时会议的资金上更为谨慎。至少，联合国大会可在划拨资源时规定更多的附加条件，如在裁谈会年度会议开始时，要求在规定时间内——如一个月——达成工作计划是保障随后资金的先决条件。另外，由于裁谈会没有任何定期、例行的自我审查程序，联合国大会可以授权进行一个非常规、有时限的自我审查，目的是提出其继续存在的理由。

新机构：特设进程

9. 一些重要的裁军、军备控制和不扩散进程已经展开，无需借助联合国以外的任何专门机构。例如，2006 年，大会请秘书长设立一个政府专家小组来研究“一个全面、具有法律约束力文书的可行性、涉及范围和参数草案，以建立常规武器进口、出口和转让的共同国际标准”⁶。该小组 2008 年的报告促使大会开始就可能的武器贸易条约展开向所有成员国开放的讨论⁷。2009 年，大会第一委员

⁴ 特别是第 11.1 条，根据该条规定，大会审议指导裁军和军备调控的原则并提出建议。

⁵ 第 27 条，裁谈会议事规则，CD/8/Rev.9。

⁶ 大会，推动拟定一项武器贸易条约，第 1 段，A/RES/61/89, 2006 年 12 月 18 日。

⁷ 大会，武器贸易条约，A/RES/64/48, 2010 年 1 月 12 日。

会决定“在 2012 年召开为期四周的关于武器贸易条约(ATT)的联合国会议，制定一份具有法律约束力的文书，建立针对常规武器转让的最高共同国际标准”⁸。尽管过程坎坷，但是已经制定了谈判任务，并且这一过程已在联合国的框架内成功启动，这个框架是所有多边会议中规模最大的、最具代表性的。

10. 特设进程，无论是由联合国发起的外交会议还是由类似团体发起的进程，都可能是一个更加务实的方式，来就裁谈会的工作方案草案中常年出现的议题展开谈判。有关杀伤人员地雷和集束弹药的渥太华和奥斯陆进程，分别都是由志同道合的国家集团来推动的。对这些国家中的多数而言，现有机制无法助其实现目标。这两类常规武器因为其对平民的影响而饱受非议，同时非常多的国家政府对批判该类武器的高调运动相当敏感。在这样的情况下，这两个进程取得了成功。

11. 对地雷和集束弹药的批判的影响已经超越了《渥太华公约》和《奥斯陆公约》缔约国的范围⁹。然而，对这些特设进程持非议的国家称，由于被这两项公约禁止的武器系统的主要生产国、拥有国和使用国目前仍未能成为公约的缔约国，这使公约本身的价值大打折扣，并且也降低了其在应对非常规武器、特别是核武器的过程中充作先例的价值。无论特设谈判进程所涉武器的主要生产国和拥有国是否参与这些谈判，它们对待这些武器的态度最终都可能会因谈判结果而改变。所以不应有认定没有关键国家加入就注定要失败的先入为主的假设。

12. 就特设进程的效力而言，与会者需要明确的一个因素是议事规则——什么时候制定、包含什么内容，特别是决策过程。如果所追求的特设进程是个由联合国授权的会议或工作组，涉及各方面的利益，那么通常应该在过程之初就商定议事规则，哪怕只是暂时的。根据联合国进程的惯例，这些规则应具有以下特点。会议或工作组采取由出席并表决的国家的简单多数方式来决定程序问题。对于实质性决定，如果可能的话，可以采取协商一致的方式。如果无法达成共识，主席将宣布一个 24 小时的延迟期，以尽一切努力来达成共识。如果这个进程不成功，会议可以采取由出席并参加表决的国家的三分之二多数的方式做出决定。如果就某一问题是否属于实质性问题出现分歧，那么这个问题将被视为一个实质性问题。

13. 如果像渥太华进程和奥斯陆进程一样，特设条约谈判是由志同道合的核心国家集团发起和维持的，那么也可以用一种更为非正式的方式来制定议事规则。尽管志同道合的程度不尽一样，但这种努力可以基于一种谅解，即可以在不投票表决的情况下实现共同的目标——而非不惜一切代价达成一致，而是如果出现僵局则有必要进行投票表决。在奥斯陆进程中，历任主席基于他们对可能的妥协的判断，逐步完善了一个非正式文本。只在最后阶段即都柏林外交会议开始

⁸ 同上。

⁹ 俄罗斯联邦和格鲁吉亚有关在其 2008 年冲突期间使用集束弹药的指控和反指控表明其对这些武器的公共形象的敏感性。此两国均尚未成为《集束弹药公约》的缔约国。

时，这个文本才被正式化，以至于可能需要进行表决¹⁰。针对确实可能需要进行表决的可能性，在都柏林会议一开始时就通过了议事规则。在会议中，该条约获得了通过而无需诉诸规则本身。

14. 在裁谈会缺乏机会的情况下，要求以其他渠道处理核裁军问题的压力也在增加。有一种看法是，只要核武器拥有国目前仍被视作裁谈会——尽管其停滞不前——最有力的保护者，裁军会议的瘫痪状态实际上就是在“保护”核武器。当然，哪怕没被《不扩散条约》的五个核武器国家抵制(尽管它们面对条约第六条所规定的义务)，对核武库断断续续的削减也已经变得无力。对核武器扩散的日益关注，激发了开始一个新的特设进程的新思维：该进程将在 2010 年 5 月《不扩散条约》第八届审议大会的成果阐述的概念基础上，致力于消除核武器。值得注意的是，《不扩散条约》缔约国，以协商一致的方式，表示了“对任何使用核武器的灾难性人道主义后果的深度关切”。这种情绪已开始产生广泛共鸣，并且即使不在裁谈会也会在其他地方不可避免的发挥作用¹¹。

15. 在缺乏推动裁谈会内部审查的动力的情况下，以议题为基础的可能途径在裁谈会之外可以采取好几种形式并涉及几个核心问题。在禁产条约上，在裂变材料生产国之间或者通过其他方式在裁谈会之外解决此问题的可能性(假设没有反对裂变材料谈判的成员国参与)，已经酝酿数年，但最近又引发了新的兴趣，特别是法国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国¹²。针对后一种可能性，澳大利亚、加拿大、智利、德国、日本、墨西哥、荷兰、波兰、土耳其和阿拉伯联合酋长国的外长在 2011 年 4 月 30 日就核裁军和不扩散的柏林声明中表示：“我们仍然倾向于在裁谈会内就禁产条约进行谈判。但是，如果裁谈会在其 2011 年实质性会议上仍无法就展开禁产条约谈判达成协议，我们将要求联合国大会解决这一问题，并考虑其他途径来促成谈判。之前大会已经在题为‘2010 年 9 月 24 日关于振兴裁军谈判会议的工作和推进多边裁军谈判的高级别会议的后续行动’的议程项目 162 中涵盖了这一事宜”。

16. 2005 年联合国大会上六个国家非正式地提出了不限成员名额的特设委员会的想法：该想法设想在大会的主持下，在日内瓦就四个核心问题分别成立特设委

¹⁰ 都柏林外交会议议事规则第 30 条表达了这种正式性，该条指出“《集束弹药公约》草案。应构成会议审议的基本提案。”

¹¹ NPT/CONF.2010/50 (第一卷)后续行动的结论和建议，一. 核裁军，A. 原则和目标，五. 另见澳大利亚和日本领导的核裁军和不扩散国际委员会(ICNND)的报告，该报告指出“实现(消除核武器)的最佳方式——动员志同道合的政府和公民社会——是通过注重人道主义和人权的进程而开展的谈判”¹¹ 另注意联合国秘书长潘基文的关注问题，其有关振兴裁军议程的五点提案包括“以强有力的核查制度为支撑，形成各成一体，又相辅相成的核裁军公约或协议”，以实现核裁军或就“核武器公约”进行谈判的必要(向东西方研究所作的发言，“无核武器世界的联合国与安全”，2008 年 10 月 24 日)。

¹² 见 Tom Donilon 先生，总统国家安全顾问，在卡内基国际核政策会议上的发言，华盛顿特区，2011 年 3 月 29 日。

员会¹³。目前对重新考虑该想法的兴趣日益浓厚。2005 年的提案设想这些委员会将独立于裁谈会而工作，直到裁谈会解决其在工作方案上的分歧为止。在几个核武器国家的强大压力下，该提案草案未被提交；但是也许现在是时候了。

是否召开联合国大会第四届裁军特别会议的问题

17. 通常在没有普遍支持的情况下，国际机构不会自我改进。保持现状往往是默认选项。在裁谈会没有任何显著的自我重振举措的情况下，很难不作出如下的结论：系统性的变化必须由联合国大会通过裁军特别会议或以其他方式发起。鉴于其普遍性，大会才是推动裁军和不扩散的根本，由 65 名成员组成的裁谈会在这点上明显不足。

18. 目前召集第四届裁军特别会议的努力，在争取就多边裁军机制进行全球审查上，还不尽如人意。事实上，最初的无限成员名额工作组(OEWG)——由联合国大会设立的审议是否召开第四届特别会议问题的机构——主席阿尔弗雷多拉韦大使指出，要想使第四届特别会议具有与 1978 年第一届裁军特别会议相媲美的政治权威，那么“第四届特别会议的最后文件应成为对联合国所有成员国都有凝聚力的载体。因此，它必须享有显著的共识(包括所有关键行为方)，并且在第一届特别会议的基础上创造更大的价值”¹⁴。

19. 联合国大会在 2010 年决定再召集一次无限成员名额工作组，“在协商一致的基础上”，审议第四届裁军特别联大的目标和议程，包括建立一个筹备委员会的需要¹⁵。工作组应在 2012 年大会会议结束之前向其汇报。显然，特别会议不会很快召开。此外，法国，大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国，就成立新的无限成员名额工作组的决议投了弃权票。它们解释道，它们认为，联合国秘书长咨询委员会在 2010 年 9 月 24 日高级别会议之后正在开展的工作未完成前，成立工作组有点先入为主了。(本文写作时，咨询委员会尚未完成其工作。)

20. 在这些不利情况下，第四届裁军特别联大是否不可避免的将无法像拉韦先生所设想的那样“创造价值”？特别会议失败的风险是不是太大？如果这些会议时机被认为不妥，我们是否必须接受多边裁军事务的继续停滞无法避免？另一方面，多边外交努力能否接受如裁谈会和联合国裁军审议委员会等机制长期效率低下？如果召开一次精心准备的第四届裁军特别联大、表明分歧并就关注问题和可能的补救方法进行辩论，到底会有什么损失？只要这些问题仍然悬而未决，那么

¹³ “Draft Elements of an UNGA60 First Committee Resolution ‘Initiating work on priority disarmament and non-proliferation issues’” 巴西、加拿大、肯尼亚、墨西哥、新西兰、瑞典。

¹⁴ 大会，无限成员名额工作组报告，A/AC.268/2007/2, 2007 年 8 月 31 日，附件一；另见 J. Langmore 先生，“The possibility and potential value of holding a Fourth Special Session on the General Assembly of the United Nations on Disarmament”，核不扩散和裁军国际委员会。

¹⁵ A/RES/65/66。

要求开展特设进程来处理基于议题的关注问题的压力将继续攀升。裁谈会被跳过的次数越频繁，那么它的日子也就越屈指可数了。

21. 一些志同道合的代表团希望对大会就“召开第四届裁军特别联大”¹⁶的议程施加压力；它们可以选择比多边裁军机制的一些部分(如裁谈会)失效更加广泛的因素来作为论据。建立不限成员名额工作组的决议序言提醒会员国，它们的国家元首和政府首脑在《千年宣言》中所作的承诺。在宣言中，各国决心“努力消除大规模毁灭性武器，特别是核武器”。这个提醒的意义在于，它强调了发展与裁军之间的联系：1979年，裁谈会在其首次会议上，基于第一届裁军特别联大的成果，制定了一份包含10个问题的清单(“十诫”)，列出了其今后在停止军备竞赛和裁军上的工作。这份名单包括裁军和发展。这种观点不是被普遍接受的，但不争的事实是，《联合国宪章》第二十六条明确提出要“促进国际和平及安全之建立及维持，以尽量减少世界人力及经济资源之消耗于军备”。

22. 秉承这一理念的同时，应提高公众对这些问题的了解和参与，促进与公民社会和感兴趣的政府间机构的伙伴关系，这也是渥太华进程和奥斯陆进程的特点之一。裁谈会无法真正的、持续的让公民社会参与进来，正越来越多的被视作其日渐薄弱的形象上另一个不幸的污点。

结论

23. 以未来的步骤和可选方案的形式，我们得出以下结论：

(a) 在裁谈会没有立刻、持久的突破的情况下，可以预见要求改革裁谈会的压力将越来越大。这些压力可能来自几个方面：可能来自联合国大会，包括召开第四届裁军特别联大的可能性；或来自联合国秘书长的动议，在其收到裁军咨询委员会2011年早些时候的报告之后。咨询委员会已被秘书长授权，除其他事项外，帮助其任命一个“针对裁谈会运作的知名人士高级别小组”。¹⁷

(b) 同时，也许也包括不确定的将来，可能需要用特设进程来处理紧迫的优先事项。更多地使用外部机制将削弱裁谈会的地位，并使其更难以起死回生。

(c) 自1996年9月裁谈会通过《全面禁止核试验条约》以来，其已召开近350周的会议，而没有任何具体成果可言。如果秘书长倾向于任命一个知名人士小组，他有理由期望。裁谈会将对小组的调查结果作出反应，经历如此长时间效率低下之后，它应该作出反应。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 见联合国秘书长在主席总结中提议开展的行动，高级别会议，纽约，2010年9月24日。

附件三

[原文：英文]

问题清单

这些问题以联合国裁军研究所编写的讨论文件为基础，用以激发辩论。

裁谈会：评估其缺乏成果的原因

1. 现状是可持续的吗？如果裁谈会无法就工作方案达成协议，那么为其继续存在而提供的资源是否是合理的？如果是，为什么？
2. 如果裁谈会就工作方案达成了协议，其是否能开始进行持续的谈判，还是会受到规则的过分约束甚至过时？[主要的问题领域确定如下]
3. 如果我们持乐观态度，相信裁谈会将会有有一个可持续的未来，难道无需承认其长期缺乏成果的状况将威胁其可信度，进而威胁其存在吗？
4. 目前裁军机制内的僵局究竟是程序问题还是政治问题？
5. 如果是外部因素(如当前的安全环境)造成裁谈会缺乏成果，难道不应承认这一点并将裁谈会无限期“搁置”吗？
6. 然而，如果裁谈会承认，也有内部因素使其陷入瘫痪或降低其效率，那么可查明是哪些因素？例如，
 - (a) 在内容上的巨大差异(如裂变材料储存、就核裁军开展谈判的需要等)？
 - (b) 在优先事项上的巨大差异(即处理哪些问题、以何种顺序、进行谈判还是讨论以及目标是什么——有法律约束力的成果或开放性的成果)？
 - (c) 将核心问题间的联系作为故意阻碍在其中任何一个或多个问题上取得进展的方式？
 - (d) 将各项任务纳入工作方案，即不必要的过多的活动安排？
 - (e) 不必要地将协商一致规则理解为一直可用的否决权，而非“一般性协议”或无重要反对意见的反映？
 - (f) 联合国成员国在裁谈会的代表性不足？
 - (g) 与公民社会的互动不足？
 - (h) 议程已过时？
 - (i) 主席轮值频率效率低下？
 - (j) 过度使用区域集团？
 - (k) 其他因素？

附件四

[原文：英文]

问题清单

这些问题以联合国裁军研究所编写的讨论文件为基础，用以激发辩论，一些代表团也对此问题清单作出了贡献。

裁谈会：评估自身改革的范围？

1. 面对在“谈判时机已成熟”等问题上压倒性的“接近达成共识”的情况应如何克服一个或两个成员所设置的程序障碍？
2. 在缺乏任何内部自审机制的情况下，裁谈会是否应该开展某种形式的审查？
3. 如果是的话，是否有可能就改革达成共识，从而提高参与实质性工作的可能性？本文第一部分提到的问题中，有多少需要加以解决？
4. 裁谈会有无可能就自我审查任务达成共识？(不论裁谈会是否愿意进行某种形式的审查，联合国秘书长裁军咨询委员会均可能就裁谈会的未来提出建议)。
5. 在裁谈会未就任何自审机制达成协议的情况下，成员及观察员们还有什么其他选择？
6. 向联合国大会提交的年度报告(及大会的年度决议)会否使各方注意到在审查必要性上的分歧？(联合国大会可决定就如何推进多边裁军谈判征求成员们的意见；或就如何振兴和重组裁军机制任命一个知名人士小组(在咨询委员会建议的指导下)；或就专家级会议的任务达成协议(通过一个政府专家组或不限成员名额工作组)；或召开另一次高级别会议或裁军特别会议。或使用独立于联合国大会以外的特设进程。)
7. 为了尝试推动辩论，高级别知名人士小组应注重于什么问题？
8. 如果裁谈会无法产生成果，那么其是否仍需每年召开 24 周时的会议？
9. 裁谈会是否应承认，在无法就今年的工作方案达成共识的情况下，裁谈会将仅在 2012 年召开为时一个月的会议，确定是否有可能实现突破？(换言之，2012 年余下的 5 个月内裁谈会的资源将取决于第一个月作出的决定)
10. 可否将供给裁谈会及其他机制的资金与其产生的成果联系起来？(即无工作计划，便无 24 周的资金！)
11. 采取哪种途径对加速实现全球零核倡议最为现实？