



安全理事会

Distr.: General
24 March 2014
Chinese
Original: English

2014 年 3 月 21 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 2013 年 11 月 21 日至 22 日在纽约州曼哈塞特格林特里基金会举行的安全理事会新当选理事国第十一次年度研讨会的报告(见附件)。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，本报告将有助于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文件分发给荷。

芬兰常驻联合国代表团
大使
亚尔莫·维纳宁(签名)



2014 年 3 月 21 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”安全理事会新当选理事国第十一次年度研讨会

2013 年 11 月 21 至 22 日

格林特里基金会

纽约州曼哈塞特

芬兰政府同爱德华·勒克教授和联合国秘书处安全理事会事务司合作，于 2013 年 11 月 21 至 22 日举办了安全理事会新当选理事国第十一次年度研讨会。

年度研讨会会有两个基本功能。首先是帮助新当选的理事国熟悉安理会的惯例、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”。这是研讨会得以创办和维持的任务。其次，研讨会还为安理会现任理事国在一种非正式互动场合反思自己的工作提供了一个机会，随着时间的推移，这一点日益明显。

在 11 月 21 日的开幕晚宴上，芬兰常驻联合国代表亚尔莫·维纳宁大使致了开幕词，国际危机组织总裁兼首席执行官路易丝·阿尔布尔法官作了主旨发言，中国常驻联合国代表、安全理事会 2013 年 11 月份主席刘结一大使致闭幕词。

11 月 22 日全天日程包括三场圆桌会议，分别重点讨论以下主题：

- 一. 2013 年安全理事会状况：总结过去，展望未来
- 二. 工作方法与附属机构
- 三. 经验教训：2013 届理事国的反思

开幕晚宴

路易丝·阿尔布尔在主旨发言中介绍了一系列机构和设想。这些机构和设想帮助塑造了关于如何维护国际和平与安全的现代思维，这包括国际刑事司法、保护责任、维持和平、法治及妇女与和平与安全。她指出其中一些设想和机构未尽人意，有些处于无序状态，还有一些处于不稳定状态。

阿尔布尔法官称赞安全理事会在纽伦堡审判半个世纪之后，设立了前南斯拉夫问题和卢旺达问题法庭，从而恢复了国际刑事司法理念，并且通过与国际刑事法院进行互动维持了这一理念。不论“没有正义就没有持久和平”这条准则被重复多少次，和平与正义之间的对立依然存在。她指出，迄今为止在安理会向国际刑事法院提交局势方面仍然乏善可陈，并且怀疑将叙利亚局势提交给国际刑事法院是否有助于在该国通过谈判实现权力过渡。她指出，安理会有三个常任理事国不是《罗马规约》的缔约国，这不禁让人怀疑在法律面前是否人人平等，国际刑

事法院是否有威力，安理会向其提交局势是否具有威慑作用。她对肯尼亚案被推迟表示反对，宣称国家元首的豁免权不应适用于在上台之前就被起诉的人。

阿尔布尔法官在谈到保护责任原则时指出，国家责任初始重点已经转移到强调通过安全理事会采取遏止性行动对国家崩溃及时作出果断的国际反应，这是国家保护的优势所在。这一转变导致上述原则受制于安理会内部政治斗争。有大量批评意见认为，保护责任被用来在利比亚实现政权更替，但是保护责任的拥护者和批评者都必须认识到这样一个事实：如果不进行政权更替，就难以保护民众免遭杀人成性的领导人的迫害。她指出，现在要预测保护责任的未来路径还为时过早，但是，阿拉伯叙利亚共和国局势表明，我们的机构和我们所拥护的原则都没有尽到我们的时代所赋予的责任。

在维持和平方面，她指出，事实表明，东道国政府经常成为问题的一部分。例如，在中非共和国，国际社会在向新的领导人提供军事支持的同时，还应该迫使其进行改革，以便缓解民众的困境。维持和平无法取代政治改革。但是，基本上没有疑问的是，强有力的交战规则和使用武力在某些情况下可以产生效果，这可以从干预旅在刚果民主共和国的成功经验得到证明。必须最大限度地减少平民的伤亡，而且要避免联合国的部队成为脆弱政府的有力工具。

阿尔布尔法官指出，法治是她喜欢讨论的一个问题，她重点强调了国际危机组织针对在非洲国家建立法治机构的必要性所做的大量工作。然而，国际社会往往更加关注选举问题，而不是维持议会的立法工作。法治应被理解为不仅限于安全部门改革和执法，尽管这两个领域十分重要。她指出，面临连任这一关键问题的民主政府可能认为难以从长计议，在安全理事会中，也许应该由常任理事国在法治问题上发挥带头作用。

阿尔布尔法官认为，安全理事会第 [1325\(2000\)](#) 号决议取得了很大成果，包括将妇女与和平与安全问题列入其中。但是，该决议同时强调了妇女在武装冲突中所受的侵害和妇女在缔造和平方面的作用这两个方面，这反映出对妇女要么是受害者，要么是天使的理想化观点，忽视她们在支持特定的政治和社会纲领方面的独特作用。当中间人是拥有武器者的时候，让妇女参与谈判可能只能加强刻板印象，认为妇女只能解决软性问题。例如，在阿拉伯暴动期间，女性活动者应该作为妇女和参与型公民的双重身份得到支持。她还指出，应该注意避免顽固坚持刻板印象的做法，例如不恰当地指称“无辜”妇女和儿童。

最后，阿尔布尔法官将近些年来令人眼花缭乱的技术进步与许多重要的国家和国际机构的惰性进行了对比。她促请与会者克服在重要的国际机构中无处不在的不利于创新和新思维的漠视行为，首先从安全理事会开始。在主旨发言后，与会者进行了热烈的互动式讨论。

刘结一大使以安全理事会主席的身份致了闭幕词。他热情感谢芬兰政府长期支持“立即进入角色”研讨会。他认为，研讨会为进行总结、集思广益和互相熟悉提供了良好的平台。

刘结一大使指出，安全理事会所处理的问题越来越具有全球性和相互关联性。安理会在维护许多地区的国际和平与安全方面和审议更广泛的专题问题方面发挥了有效作用。目标是使安理会更好地应对上述两方面问题。他敦促与会者认识到安理会所面临的问题是更为广泛的盘根错节的问题的一部分，其中一些问题涉及到其他联合国机构的工作。他最后说，安理会应重点处理应该由它来处理的问题，而将其他问题留给其他联合国机构处理。

第一场会议

2013 年安全理事会状况：总结过去，展望未来

主持人：

卢森堡常驻代表
西尔维·卢卡大使

评论员：

俄罗斯联邦常驻代表
维塔利·丘尔金大使

卢旺达常驻代表
欧仁-理查德加萨纳大使

美国常驻代表
萨曼莎·鲍尔大使

第一场会议讨论的问题有：

- 2013 年，在帮助维护国际和平与安全方面，安理会最成功和最不成功之处有哪些？为什么？在什么时候安理会内部最容易/最不容易取得团结？为什么？与 2012 年或之前的年份相比，2013 年情况如何？
- 在阿拉伯叙利亚共和国问题上，为什么在第 [2118\(2013\)](#) 号决议上取得了团结，而在以前却没有实现？就在下一年在寻找阿拉伯叙利亚共和国和平和正义的过程中保持一定程度的团结的前景而言，这一经历说明了什么？在支持、推动和鼓励努力在阿拉伯叙利亚共和国实现和平方面，安理会是否可以发挥更大的作用？

- 安理会在与禁止化学武器组织和联合国共同核实和销毁阿拉伯叙利亚共和国化学露武器的过程中，可能会面临哪些工作上的挑战？
- 是否有更多的办法控制阿拉伯叙利亚共和国内外的人道主义灾难？当地的冲突持续不断，可能会出现哪些人员保护挑战？安理会是否有更多的办法减少阿拉伯叙利亚共和国各种行为体所实施的严重侵犯人权行为？
- 为减少从利比亚到北非和中东的武器流动，还能做些什么？在安理会继续监督它所处理的国家局势方面，从利比亚的局势中可以吸取哪些经验教训？
- 从日益改善的刚果民主共和国东部的安全状况中可以受到多大鼓舞？当前的安全状况是否可以持续？
- 2013 年安理会在其他哪些地方取得了相对较好的成果：马里？肯尼亚？索马里？其他局势？
- 在今后的几个月当中，中非共和国局势可能如何演变？是否需要采取更多的措施？
- 中非共和国和几内亚比绍建设和平综合办事处的概念在实践中表现如何？是否应在其他地方鼓励这一做法？
- 2013 年期间，在预见危机和及时采取预防性行动方面安理会是否比以往做得更好？为提高秘书处的预警和预防性外交能力而作出的努力对此是否有所帮助？安理会警示渠道是否运转良好？应考虑哪些进一步的步骤？
- 如何改进与非洲联盟、欧洲联盟、东南亚国家联盟、欧洲安全与合作组织、阿拉伯国家联盟、政府间发展管理局和西非国家经济共同体(西非经共体)的协作？如何改善安理会与国际刑事法院之间的关系？
- 鉴于安理会继续处理一系列主要专题问题，例如妇女与和平与安全、儿童与武装冲突、司法、法治和有罪不罚现象，应如何评估这些工作的成果？这些工作可否与安理会针对特定局势所做的工作和维护国际和平与安全的总体目标更加有机地结合起来？
- 展望未来，安理会的议程可能会面临哪些最重要的地缘政治、资源、环境、人口和战略挑战？

评估 2013 年安全理事会的业绩

一些与会者指出了安全理事会在 2013 年表现相对良好或不好的局势和问题。许多与会者指出，总体来讲，尽管在一些突出问题上出现了严重而长期的分歧，但是安理会在过去一年中在维护国际和平与安全方面的表现较好。在“资产负债表”

的总体情况或在分类账上就具体局势进行归类方面分歧较少。一位发言者表示，多年以来，“立即进入角色”研讨会已经成为安理会年度总结会议的非正式部分。

一位对话者称，安理会在马里、刚果民主共和国、索马里、也门和朝鲜民主主义人民共和国所做的工作相对成功。对于朝鲜民主主义人民共和国，安理会对该国的导弹发射行为迅速、一致地作出了反应，采取了强化制裁措施。在刚果民主共和国的任务更加有力，更加重视平民保护，对马里也采取了更加全面的办法。另一位发言者指出，应该从安理会的成败得失中吸取经验教训，为何也门的过渡比利比亚顺利许多。在也门，一位颇有技巧的联合国调解员在实地较小的国际团队的支持下，设法让重要的利益相关者参与安全理事会一贯给予有力政治支持的持续对话。与会者还说，在刚果民主共和国，安理会愿意调整方法，尝试新的做法，而在马里，与在非洲其他地方一样，法国正在发挥牵头作用，几个非洲国家愿意提供基本的部队。几位评论者同意马里属于相对成功的案例，赞扬法国和摩洛哥等邻国所发挥的关键作用。一位发言者不仅赞扬安理会在马里所做的工作（举行选举是一个鼓舞人心的步骤），还赞扬安理会在遏制恐怖主义在北非蔓延方面所做的更为广泛的努力。

另一位与会者认为还有两个局势应该放到 2013 年相对成功的案例清单。一个是通过快速、一致的努力确定了戈兰高地联合国脱离接触观察员部队的新的部队派遣国。该部队由于阿拉伯叙利亚共和国境内的暴力行为和难民潮而发生危机。另一个是安理会采取行动，通过第 2107(2013) 号决议将伊拉克与科威特之间的剩余问题放置于联合国伊拉克援助特派团(联伊援助团)的任务规定范围内，从而使这些问题摆脱了第七章义务，以便最终完全从安理会议程上撤下。这突出表明，和平行动，例如在西非已经基本完成工作的行动需要有日落条款或者退出战略。该发言者称，在过去四年中从安理会议程仅撤下两个问题——尼泊尔和东帝汶，与此同时却增加了许多新问题。

几位对话者称，2013 年，安理会还在一些专题问题上取得了进展。一位与会者表示，2013 年在专题问题上功大于过，安理会发布了几项有关决议和主席声明，重申了对平民保护问题的关切。关于儿童与武装冲突的主席声明恢复了安理会在这一问题上的一致性，该声明被纳入多个与特定局势有关的决议之中。该发言者还称，还可以做更多的工作，派遣儿童保护顾问，充分发挥安理会各项工具的作用，让武装团体参与这些问题的解决。该代表指出，在妇女与和平与安全问题上通过了两项决议(第 2106(2013) 和 2122(2013) 号决议)，但是该代表不同意路易斯·阿尔布勒法官在开幕晚宴上所发表的意见，即人们对妇女已经形成“要么是受害者，要么是天使”的刻板印象。通过维持和平行动工作组的努力、专项决议(第 2086(2013) 号决议)、在维持和平人员的部署问题上多管齐下，包括在刚果民主共和国(第 2098(2013) 号决议)和马里(第 2100(2013) 号决议)适当利用执行和平任务，也加强了安理会维持和平战略。另一位评论者也认为专题辩论可能有益，

但同时表示，仅仅是讨论这些问题是不够的。例如，应授权预防和解决非洲冲突特设工作组就该地区的冲突局势向整个安理会提供咨询意见。

几位发言者指出了对安理会仍具挑战但仍不应该将其按成败归类的局势。一位代表认为，当前安理会所面临的三个有重大影响的挑战是马里、中非共和国和索马里。中非共和国作为一个崩溃的国家，可能处在灭绝种族前阶段。一位与会者也认为中非共和国是一个崩溃的国家，称该国的局势是一个正在上演的悲剧。尽管应该对法国为稳定局势所作出的努力表示感谢，但是对整个安理会的判断将基于它是否能够在中非共和国有更大的作为。另一位发言者指出，早些时候，安理会试图提请人们注意中非共和国的事态发展，但对阿拉伯叙利亚共和国危机的关切转移了人们的注意力。

尽管南苏丹共和国还远远不是一个成功的故事，但一位评论者称，安理会开始变得更有主见，在接到越来越多的关于暴行、骚扰和日益增加的流离失所现象的报告后，呼吁该国政府履行自己的责任。再也不能让南苏丹人处在疑虑之中了。安全理事会针对该国的局势表达关切可以产生切实的效果。该发言者还指出，安理会所面临的另一个挑战将是阿富汗，随着国际安全存在逐渐减少，联合国的任务可能也必须作出调整。一位与会者在提到勒克教授的背景文件时，对比了安理会是如何决定采取行动应对刚果民主共和国和阿拉伯叙利亚共和国这两个最具挑战性的局势的。在前一个案例中，安理会选择的道路是创新思路，承担经过深思熟虑的风险，授权采取强制行动，取得了令人欣慰的成果。

几位对话者认为阿拉伯叙利亚共和国和中非共和国是安理会最明显的败笔。一位对话者将阿拉伯叙利亚共和国称为 2014 年安理会决定性的挑战。另一位对话者称，对安理会而言，阿拉伯叙利亚共和国是一大安全、政治和人道主义败笔。安理会果断地就阿拉伯叙利亚共和国使用化学武器的行为采取了行动，而与之形成鲜明对照的是，安理会没有能够在阿拉伯叙利亚共和国其他关键问题上取得进展。第三位发言者称，安理会在阿拉伯叙利亚共和国的失败是广泛的，甚至是系统性的。安理会辜负了 1945 年关于成为政治工具的诺言，因为安理会没有设法使大国在阿拉伯叙利亚共和国问题上保持建设性参与。另一位代表指出，在经过两年的激烈辩论后，安理会不应就阿拉伯叙利亚共和国的事件发展过程进行自责，因为实际上安理会任何声明或者程序性步骤都无法解决阿拉伯叙利亚共和国的冲突。此外，候任理事国不应抱有任何幻想，认为他们将能解决这一问题。除安理会内部的动作之外，在进行评估时还必须考虑阿拉伯叙利亚共和国政府及其反对者的立场以及受到武器和人民流动影响的阿拉伯叙利亚共和国邻国的立场。为人道主义目的而采取第七章军事干预行动本来是否可行或者取得成功？现在是否应该向前看？一位评论者如是说。美国和俄罗斯联邦在日内瓦调解达成的协议是否将成为努力实现的最佳模式？如果确实如此，这两个国家能否找到办法，

向整个安理会而不是仅仅向常任理事国通报情况？例如，牵头的国家可以向主席通报情况，然后再由主席向非常任理事国进行通报。

有人认为，安理会在影响阿拉伯叙利亚共和国的事件方面难有作为，一位发言者对此回应称，两年以前，安理会有更多的工具可以利用，但是无法就如何利用这些工具达成一致。在冲突的早期阶段情况有所不同，但是由于安理会无作为而丧失了机会。第二位与会者认为，2013 年最为重要的决议无疑是关于阿拉伯叙利亚共和国化学武器问题的第 2118(2013) 号决议。关于人道主义准入问题的主席声明的作用也不应该低估。该发言者预测，阿拉伯叙利亚共和国冲突将在 2014 年上半年获得解决。几位代表也认为第 2118(2013) 号决议是向前迈出的一个重要步骤。

除阿拉伯叙利亚共和国和中非共和国的冲突升级之外，一位与会者指出，达尔富尔旷日持久的危机也应该是安理会的一个败笔。在达尔富尔投入了大量财力和精力，但是效果甚微，因为达尔富尔从任何角度来讲仍然是一个灾难地区。需要从根本上检讨安理会在那里的战略。第二位对话者也认为亟需进行检讨，并说从安理会达尔富尔特派团取得了许多经验教训。比如，联合国达尔富尔特派团的任务期限只有一年，似乎却在那里修建了购物中心和其他长期基础设施。另一位与会者指出，尽管给予了高度重视，也投入了大量精力，但苏丹和南苏丹，包括青尼罗州和南科尔多凡州的局势是安理会最大的败笔之一。一位发言者表示该国对于在中东实现持久和平方面缺乏进展有所不满，将该区域和平谈判推迟列为 2013 年安理会的失败案例之一。

几位发言者指出，安理会与其他机构和政府间组织之间的关系也需要改善。一位与会者表示，在发展与建设和平委员会的关系方面进展甚微，部分原因是机构之间的戒心和忌妒心。由于这些障碍，无法更好地进行协作，利用作为更为全面综合战略重要元素的维护和平和建设和平之间的天然互补性。建设和平委员会可以在制定和执行退出战略方面发挥作用，安理会应该多加利用。尽管对于安理会与国际刑事法院之间的关系发展在最近举行的“立即进入角色”研讨会之外进行的讨论较少，但是，有代表指出，向国际刑事法院移交案件仍然是打击有罪不罚现象的一个重要工具，也是安理会工作的一大特点(肯尼亚案除外)。这可能在 2014 年仍将如此，因为安理会 11 个理事国将是《罗马规约》的缔约国。

尽管大会对安理会仍有意见，但是有代表指出，最近在讨论安理会提交给大会的年度报告时的情况表明，有更多的联合国会员国对安理会的工作怀有极大兴趣。报告再一次表明，安理会仍然是联合国系统最有效的政府间机构，也是全世界最有效的机构之一。其他与会者也认为，尽管有一位发言者强调指出，无论安理会总体上多么成功，但是鉴于安理会任务的核心重要性，安理会所犯错误造成的人的代价和政治代价可能极高。安理会还面临着来自政治圈和各国政府的公信力问题，因为安理会的败笔比成功故事更引人注目。同样，几位发言者提到会议的步伐越来越快，议程越来越多，安理会的工作量越来越大，与 1980 年相比更

是如此。有代表认为，安理会或已成为其成功案例的受害者，因为在某些情况下，对安理会工作表现的期望值已经超出了《宪章》所赋予的任务。

今后的挑战

一些与会者称，安理会与区域和次区域安排的关系不断发展变化而且多种多样，这无论从概念上还是从实际工作角度来讲都仍然是个挑战，值得进一步反思和讨论。一个问题是如何提高区域和次区域安排的效力，另一个问题是如何确定在每个局势下应该由哪个组织来牵头，一位发言者认为，效力应该是决定性因素。另一位讨论者指出，安理会议程上的大多数项目与特定国家有关，往往涉及到非洲和中东，他促请安理会采取更具区域统筹性的办法来处理这些问题。例如，对货币流动的管制是在各国国内进行的，但是这一现象却是全球性的。如果这些问题仅仅作为国内问题，而不是采取区域一盘棋的做法来处理，那么仍有很大可能仅仅是将问题从一个国家转移到另一个国家。如果安理会试图在一个国家而不是在其他国家解决问题，那么问题可能会在其他地方再次出现。2014 年，安理会议事国应更多地考虑如何采取区域和次区域统筹办法来应对议程上的问题。一位与会者对这些观点表示赞同并且引用了勒克教授在背景文件中所表述的类似观点，安理会正在着手采取更具区域视野的办法处理由区域性问题的复杂局势，例如马里。跨国性问题，例如贫困、疾病、无法平等获取基本服务、食物和水资源短缺等，可能对各地区的安全都会产生消极影响。

几位与会者提到安理会应更加善于根据情况的变化对特派团作出调整，并在必要时中途作出改变。回顾 2013 年，一位讨论者指出，令人印象深刻的是，冷静地评估有效和无效的工作以便在中途对维持和平行动或者政治特派团作出必要的调整是多么艰难。不应指望在延长任务期限时一切顺利，但是这些进行认真检讨和调整思路的机会常常被错失。同样，安理会认为难以收回效果不好的特派团和调整效果不好的做法。一位对话者强调任务规定必须与实际情况的变化相符合。向令人关切的地方派遣安理会代表团的做法是十分有益的，可以帮助理事国更好地把握实地的情况。但是，灵活调整多达 55 个执行段落的决议所载的复杂任务是不容易的。相反，现在的趋势是常常在延长任务期限时添加几个涉及专题问题的段落。

安理会在连接行动和应对紧急情况方面不够熟练，有两位发言者对此表示遗憾。一位发言者指出，联合国根本就不知道如何做这些事情。例如，秘书长可能警告说中非共和国的局势越来越危急。但是在那里组织并派遣维和特派团至少需要三个月时间。在刚果民主共和国东部（“阿耳特弥斯行动”）和乍得东部，欧洲联盟在联合国在这两个地方有效部署维持和平力量之前很长时间就部署了连接行动。还有哪些国家可以发起此类连接行动？这是联合国秘书处和安理会其他伙伴应反思的一个问题。另一位与会者也认为必须更加灵活的应对紧急情况，强调在维持和平行动问题上，必须进行更加密切的监督，加强问责制和在联合国系统

内必须具备制衡系统。联合国需要秘书处和部署在实地的人员负起责任来开展这些行动。发言者赞扬了关于刚果民主共和国问题的第 2098(2013) 号决议，并询问为何经过这么多年时间和花费数亿美元之后才形成这样一个理智应对该国长期存在问题的办法？

对于部署多个维持和平行动的人力和物力资源短缺、实地缺乏素质优良的领导和安理会内部缺乏军事专业知识等问题进行了大量讨论。一位发言者提醒称，2014 年维持和平年度费用可能超过 80 亿美元大关，捉襟见肘的部队派遣国和主要捐助者的资金都可能出现短缺。如果这些制约因素导致无法对中非共和国日益严重的危机作出有效反应，将是令人遗憾的。唯一的选择是优化利用并不充裕的资源，调整某些特派团，削减没有成效或者已经没有存在必要的特派团。另一位与会者提到近年来一些特派团扩编，质疑是否有必要同时在这么多地方保留特派团。第三位发言者称，就已经部署的 12 万人的部队而言，总费用并非不合理，尽管分摊比额表有所倾斜，但是难以理解的是，为什么对于基本上属于监督和观察性质的特派团而言需要这么多营的部队。通常的情况是，相关的语言技能缺乏，营部不是全天时开放，没有充分利用现代技术，当地基础设施无法支持国际行动。部署在特派团的文职人员人数(约 3 万人)似乎过多，但是秘书处而不是安理会管控这一事项。例如，在朱巴有 150 名工作人员从事公共关系工作，联合国南苏丹共和国特派团共有约 3 000 名文职人员。

一位讨论者称，在刚果民主共和国东部的战术变化表明，在困难的特派团中在实地派遣有魄力的部队指挥官和秘书长特别代表是多么重要。另一位发言者也认为，关键因素并不是部队人数，而是领导的素质。安理会和秘书处应该以此为工作重点。的确，第三位评论者回应称，秘书长特别代表和部队指挥官具有关键作用，但是安理会理事国是他们的老板，应确保他们负起责任。

一位发言者称，安理会应更多地反思它所授权的维持和平行动的适当性和有效性。但是，安理会缺乏军事专业知识，却必须在没有适当的军事咨询建议的情况下作出军事决定。理事国缺乏关键的信息，他们所获得的报告是经过消毒的。比如，安理会理事国如何判断从军事角度他们在中非共和国所做的事情是否合情合理？一些发言者提醒应避免将安理会军事化，因为安理会不应成为另一个北大西洋公约组织，但是安理会在马里、刚果民主共和国东部，而且还有可能在中非共和国开展实实在在的军事行动。另一位代表指出，的确，在安理会工作的外交官一般是文职人员，缺乏军事专业知识或者不直接了解实际情况。他们除了按字面理解秘书处提交的报告没有别的办法，他们也无法保证秘书处本身能够做到消息灵通。但是，安理会存在缺陷的决策系统要优于完全的无政府状态或者大国单方面采取行动的做法。

对于如何加强军事专业人员对安理会审议的投入，进行了热烈讨论。几位代表也认为，不管称之为情报还是信息，安理会都需要更加充分、可靠和及时的关

于重要局势安全动态和可选办法的资讯。一位发言者指出，军事参谋团就马里的安全局势进行了卓有成效的讨论，军参团代表团与南苏丹共和国部队指挥官举行的会议颇为有益，秘书长与部队指挥官的年度会议可能为他们与安全理事会理事国进行互动提供了一次很好的机会。几位与会者也认为，如果安理会能趁部队指挥官来纽约会见秘书长的机会与其举行公开会议，将会十分有益。一位对话者对此表示赞同并建议，在安理会和/或部队派遣国与秘书长特别代表举行会议时，如有必要，有关的部队指挥官也应该通过视频会议参与。另一位与会者建议，不妨将警务专员也纳入此类通报会，其他代表表示赞同。最后，会议一致认为“立即进入角色”研讨会取得了三项成果：(1) 在部队指挥官每年六月来纽约面见秘书长时，将安排他们与安全理事会理事国举行会议；(2) 将在警务专员 11 月访问纽约时与他们举行类似的会议；(3) 在秘书长特别代表向安理会通报情况时将让部队指挥官通过视频会议参与，这将成为惯例。一位发言者指出，如此富有成效的成果非常符合芬兰研讨会的传统。

对于安理会如何更有效地预防冲突而进行的讨论喜忧参半。几位发言者称，安理会应更多地注重预防冲突而不是仅仅管理冲突。一位发言者指出，安理会的核心任务是预防冲突，而不是通过维持和平和解决冲突来管理冲突。作为回应，一位讨论者称，秘书长特别代表和秘书长特使是开展冲突预防工作的不二人选，因为他们身处实地，有最佳途径接触重要的行为者和关键信息。安理会的作用是基于他们部队派遣国、一贯的政治支持，确保他们拥有进行有效的预防工作所需的全部资源。一些与会者赞扬安理会前景扫描通报会是有效的预防措施，而其他与会者对其效用持有异议。一位发言者表示同意，前景扫描会有时候可能是有效的，但是应注意避免通过此类通报会抹黑发展中国家。另一位与会者将通报会称之为“强迫性的”，如同每月总结会议一样。其他与会者认为每月总结会议是有效成效的。另一位讨论者认为，“立即进入角色”研讨会已经成为非正式年底检讨会，而四月份与秘书长举行的务虚会应更具战略性。这样每年就会有两次检讨会和前景扫描会，这应该足够。一位代表回应称，无论如何看待前景扫描会，关键是确定通报会、会议和务虚会的模式，让安理会在应对重要任务时更具战略眼光和反思精神。

安理会理事国之间的关系

与以往的讲习班相同，与会者对安理会常任和非常任理事国之间的关系及其在决策过程中的各自作用进行了实质性讨论(另见下文第三节讨论的摘要)。一位与会者建议，从当选理事国的角度来看，两个条件是安理会成功维持国际和平与安全必不可少的：(1) 五个常任理事国的团结，(2) 安理会对正在处理局势的集体认识。在阿拉伯叙利亚共和国和朝鲜民主主义人民共和国，关键的谈判由两个最有影响力和有切身利益的理事国开展，其他理事国在很大程度上被排除在外。第 2118(2013) 号决议是向前迈进的重要一步，但它基本上是两个常任理事国商议

的产物，来自其他理事国的投入很少。有时一个常任理事国投下否决票，这实际上违背了安理会多数理事国的意愿，在阿拉伯叙利亚共和国问题上就是如此。尽管如此，当 10 个非常任理事国一起行动时，还是可以在一些问题有所作为的。来自有关区域的理事国可以带来特殊的见解，所以应更经常关注他们的观点，还应关注那些来自目前没有安理会理事国的区域的其他理事国的观点。第二个对话者同意，在与安理会理事国进行的非正式讨论中应有更好的方法听取具有特殊专长的非安理会理事国的意见和观点(如意大利关于利比亚的意见)，因为在一个危机发生时安理会理事国的组合可能并不总是适当的。

一位与会者提到澳大利亚和卢森堡提出的拟订有关阿拉伯叙利亚共和国人道主义救济的主席声明的倡议，并评论说，尽管两个级别的理事国之间有多种不平等，但非常任理事国仍然可能有所作为，并找到与常任理事国合作的有效方法。一位对话者赞扬该人道主义倡议，并评论说，看到在阿拉伯叙利亚共和国实地几乎没有发生改变，这发人深省。尽管根据《宪章》第二十五条安理会的决定对所有会员国都有约束力，但安理会改变实地现实情况的能力有限。据一位与会者称，非常任理事国可以表达他们对危机局势的关切，而常任安理会理事国有权力采取行动，并追究当事方的责任。另一位发言者补充说，虽然所有国家都有自己的利益，当常任理事国不把本国的利益放在首位并表现出一定的灵活性时，安理会的工作最为有效。对此，一位代表指出，虽然安理会理事国有本国的视角，但他们都需要认识到，长期来讲司法可以巩固和平，而在短期可能不会是这样，阿尔布尔法官在前晚的发言中强调了这一点。例如，当人们走上街头反对残暴的独裁者时，安理会常任理事国和非常任理事国可能会面临是否要干预的艰难抉择。

有人指出，世界已经赋予安全理事会巨大权力，并期望它有所作为。另一对话者回应说，但它不是万能或普遍有效的，他提到巴勒斯坦、伊拉克、伊朗和朝鲜民主主义人民共和国，针对这些国家的局势，强大的行为体在安理会以外发挥了影响。不过，安全理事会仍是最有效的国际机构，原因是(1) 其制定法律的能力，(2) 其执行决定的工具，(3) 其在处理一些特定局势方面的成功记录，以及(4) 其开展工作的效率。第三位讨论者指出，安理会的挑战是，《宪章》为其规定的任务十分广泛，但权力比职权范围有限得多。当然，现实政治是安理会存在的一部分，当非常任理事国有机会与常任理事国进行谈判并合作时，现实政治不应成为非常任理事国无所作为的借口。一位发言者提醒与会者，现在不再是大国普遍可以为所欲为的上世纪 60 年代。现在，有很多行为体，包括非国家行为者和区域大国，会使在阿拉伯叙利亚共和国等地发生的危机复杂化。另一位与会者同意这一观点，称在一个日益复杂的世界，五个常任理事国的一致意见往往不足以决定结果，尽管它可能是一个必要条件。

在结束第一次会议时，一些发言者对候任理事国提出想法、见解和建议。一位与会者说，候任理事国可能会疑惑，理事国在批评安理会具有明显缺陷和不足

的同时，如何形成统一的认识，即安理会是世界上最有效的机构之一。如同温斯顿·丘吉尔先生在谈到民主所说的，这是除了其他所有政府形式之外最糟糕的形式。在安理会任职之后，一个理事国可能在改革想法方面更加谨慎，担心改革的结果最终会降低安理会的效力。一些讨论者称，新理事国的期望不应过高，以避免不必要的挫折感。例如，在阿拉伯叙利亚共和国，他们可能无法结束冲突，但安理会仍然可以对区域稳定作出重要贡献。另一位与会者称，在安理会任职是一个独特而真切的人生经历，可以改变一国看待世界的方式。一位代表告诫说，关于协商存在太多的神秘感，而另一位代表宣称，最令人失望的是，安理会理事国在纽约从未进行这样坦诚和互动的对话。它就是从未发生过。应将在本次讲习班上展现的讨论精神带到安理会的定期审议工作中。

第二期会议

工作方法与附属机构

主持人：

大韩民国常驻代表
吴浚大使

评论员：

联合王国常驻代表
马克·莱尔·格兰特大使

阿根廷常驻代表
玛丽亚·克里斯蒂娜·佩瑟瓦尔大使

澳大利亚常驻代表
加里·弗朗西斯·昆兰大使

第二场会议讨论的问题有：

- 自从上次在一年前举行“立即进入角色”讲习班以来安理会的工作方法有哪些重大改进？在当时提出的变革中，哪些被采纳，哪些没有被采纳？为什么或为什么不？安理会工作方法改革背后的政治势头是在增长、维持在同一水平还是已经减退？
- 在安理会关于其工作方法的公开辩论之前的几个月，多份重要文件，如2013年8月28日安全理事会主席说明(S/2013/515)、2013年10月16日阿塞拜疆常驻联合国代表给秘书长的信的附件(S/2013/613)以及2013年10月28日安全理事会主席说明(S/2013/630)，提请注意可以取

得更多进展的一些领域。这些问题中哪些应当得到最立即和紧急的关注，哪些应被视为长期目标？

- 同样，S/2010/507 号文件附件所列的各项措施是否得到充分执行？是否有已商定、但尚未在实践中始终如一予以落实的步骤？
- 大会、人权理事会、建设和平委员会、国际刑事法院等其他联合国机构和非联合国机构正在处理对安理会和对维持国际和平与安全很重要的问题，是否可开展更多工作，以改善安理会与这些机构的关系？
- 是否可开展更多工作，加强前几次研讨会讨论的主要领域之一——非正式磋商的非正式性和互动性？
- 决议草案起草牵头国制度是否发挥了其本应发挥的作用？是否有些近期实例说明该制度特别见效或效果欠佳？在其 2013 年 2 月的月度预测中，安全理事会报告指出，决议草案起草牵头国和相关附属机构主席国很少达成一致想法。这是我们应该关切的问题吗？
- 有什么方法可以提高甄选附属机构主席国和决议草案起草牵头国的过程的透明度和互动性？如何更加充分地向新当选理事国介绍与领导各附属机构有关的期望和工作量？
- 采用视频会议、由秘书处更多的官员介绍情况、在不太正式的场合讨论新问题、加强安理会网站以及每月横向通报做法是否改善了安理会作决定的基础？其中哪些措施已证明最有用，哪些措施可改善？
- 上两次研讨会讨论的调整报告和任务周期的工作是否已使工作量合理化并提高效率？是否可沿着这些思路开展更多工作？
- 安理会理事国此时是否应担心其公共声誉？其可信度是否因其理事国在阿拉伯叙利亚共和国和一些其他问题上的广为人知的分歧受到损害？

对工作方法改革进展情况的评估

很多理事国同意，在改革安理会的工作方法方面已取得显著进展，尽管这一工作仍在进行。一位发言者将在这一领域提出新的想法和进行进一步推动的机会与有关安理会组成的长时间辩论作了对比，在此种辩论中似乎每个可能提案都已提出并讨论过，而理事国之间没有达成一致。一些与会者主张，安理会已证明是最灵活和适应性最强的联合国政府间机构。改善工作方法的进程有利于实现使安理会在履行其维持国际和平与安全的核心任务方面更为有效并高效这一更大的目标。如一位代表所称，这不是安理会做什么的问题，而是如何做的问题。

多位对话者肯定在实现安理会工作更大透明度方面取得显著进展。在提到的步骤中有举办更多公开会议，而不是非公开协商，举办更多“阿里亚办法”会议，以提供与专家直接进行互动的机会，使安理会主席有更多机会与媒体交流，举办更多的总结会议和面向区域团体的通报会，并大幅增加新闻谈话的数量。联合国广大会员国虽然经常批评安理会缺乏透明度，但应更多利用这些机会，因为在出席这些活动的级别和人数方面的情况各不相同。一位讨论者同意，在透明度方面已取得进步，但警告说，“安理会可以作出更大的努力，在审议时考虑那些参与公开辩论的代表团的意见。应特别努力听取有关区域国家的声音。除了提高透明度，另一位发言者呼吁安理会在与非安理会理事国的会员国交流时加强互动。举例来说，当安理会主席举行公开辩论时，许多建议是由非安理会理事国提出的，这些建议应得到认真考虑。关于安理会是否愿意考虑其他方面意见的印象是十分重要的。另外，在此方面，应当承认，2013 年迄今召开的公开会议的实际数量低于去年(2012 年)同期，原因是更有效地将相关项目进行了分组。¹

一些与会者认为总结会议是宝贵的透明度措施，但其他与会者对此较为怀疑。一位发言者称，总结会议提供与非安理会理事国联系的机会，并且既可以是前瞻性的，又可以对上个月的情况作出报告。如果每月总结过于频繁，理事国可以决定定期召开此种会议。同样，另一位讨论者指出，总结会议可以一部分进行回顾，一部分作出展望，并且如果不是每月召开，可以定期召开。一位发言者怀疑总结会议是提高透明度或与更多会员国进行联系的良好途径，并质疑这些会议的内容是否令人感兴趣，或提供各方尚未得知的信息。此外，这些会议不是互动的，主席往往在月初有很多话要讲。另一位讨论者称，总结会议的形式使得会议不能成为安理会工作所需的深度定期评估的良好工具，但总结会议可以向更多会员国展示安理会理事国致力于提高透明度。

一位讨论者称，有两个不同的透明度级别：(1) 5 个常任理事国和 10 个非常任理事国之间；(2) 安理会和广大联合国会员国之间。安全理事会事务司开发的安理会网站已得到很大改善，使得更多联合国会员国能够了解安理会工作的各个方面。此外，非常任理事国已形成定期向区域团体通报情况的文化。因此认为安理会是某种秘密阴谋集团的看法逐渐减退。但是在第一种透明度方面，仍存在很多不透明的情况，因为当选理事国仍不了解常任理事国之间发生的事情。例如，另一位参与者同意，在透明度问题的大多数方面已取得很大进展，但这不包括选举附属机构主席的方式——下文对此进行了更详细的说明——该项工作仍然是不民主的，并往往有利于常任理事国，而不是通常担任被分配的委员会主席的非常任理事国。

¹ 根据安理会出版的 2012 年安全理事会惯例要点，安理会召开会议总数从 2011 年的 213 次下降到 2012 年的 184 次。但是，后一数字高于 2009 年的 174 次和 2010 年的 182 次。

一位发言者警告说，将所有常任理事国视为反对进一步提高透明度和进行工作方法改革和将所有非常任理事国视为赞成此种措施的定型观念是错误的。该代表的经历显示，其中是有细微差别的，因为每个常任理事国都有解决此种问题的独特方式，一些非常任理事国较为被动，另一些非常任理事国则较有冲劲。在安理会任职半年后，新当选国家代表往往变得更为自信和有主见，如有关部队派遣国的说明所显示(S/2013/630)。第二位与会者指出，在令人关切的特定局势方面与常任理事国合作比与非常任理事国合作容易。另一位讨论者称，在维持和平特派团所需资源方面，应提高透明度的机构是秘书处。安理会理事国在没有掌握关于新行动或经过整改的行动的财政、物资及人员所需资源的所有信息时，与第五委员会和部队派遣国打交道时处于不利位置。

一些与会者将安理会文件和其他程序问题非正式工作组的工作认定为最近几年改善安理会工作方法努力的核心。一个 Power Point 演示总结了非正式工作组 2013 年的战略、活动和优先事项。一位代表称，这是唯一一个在宣传其工作和为专家和常驻代表提供其工作进展信息方面做得出色的附属机构。

增效措施

一位与会者概括了在最近几年采取的使得安理会工作成本降低并且效率提高的一系列步骤。尽管其议程尚未减少，但安理会在 2013 年成功地使会议数量比 2011 年减少 15%。将多种问题更有效地分组，并且增加会议时间，使得安理会能够在减少会议次数的同时完成更多工作。安理会设施的使用率为 83%，是本组织最高的，这一指标显示安理会是联合国中效率最高的机构。通过根据默许程序作出决定，安理会拟订主席声明和新闻稿的工作比以往更容易。更多使用视频会议技术减少了情况通报者的差旅费，并使会员国对实地动态有更切身体会。在总部以外使用非正式的非正式会议、代表团和其他非正式集会也降低了成本，并有利于理事国之间开展对话。坚持在大部分星期五不召开全体会议的做法既是削减成本的措施，又是规范附属机构会议的方式。还鼓励主席避免在周一投票，以减少工作人员周末加班费用。同样，在提前更多时间编制年度报告以降低工作人员成本方面可以采取更多行动。在一年中更均匀地分配安理会工作量的努力是最后几次“立即进入角色”研讨会的一个主题，此种努力增加了效率，并减少了挫折感。更为频繁使用网站使得对来自秘书处信息的需求减少是可能的。

一位对话者同意，定期开会和分组效果很好。非洲联盟和平与安全理事会发言实行记时程序的做法值得研究，以供安全理事会采用。在设置预先约定的时限(用于正式会议，而不是协商)情况下，麦克风在三分钟内被关闭，但是发言者需要超过时限的话可以再重新打开它。通过设置和遵守时间限制，安理会理事国可以将会议时间最多缩短一个小时，同时增加常驻代表在整个会议一直在场的机会。几位讨论者表示，普遍赞同这些增效建议，包括根据非洲联盟和平与安全理事会的做法采用时间限制。一位讨论者建议，委员在正式会议发言时应实行克制，

但对协商实施严格规定应该谨慎，协商应尽可能非正式和互动。一位答复者特别赞同避免周一上午投票的想法。另一位答复者建议，时间限制还应适用于那些向安理会通报情况的人。一位讨论者问及视频电话会议技术的成本，并得到保证，此种成本相当低，尤其是相对于按照联合国差旅细则计算得出的差旅费而言。

与以往研讨会相同，与会者讨论了每个代表团是否有必要对每个问题作出发言，特别是在协商中。这一做法耗费时间，不利于互动，并且如果理事国感到必须就不太感兴趣或专长有限的问题发言，会降低辩论的质量。尽管似乎对不再实行此种做法达成了一致意见，但事实证明，习惯是难以改变的。一位代表谈到试图不就某一专题发言的经历，这使得该代表团专家、本国政府、其他会员国或在该问题上寻求支助的民间社会团体表示担忧。如果一位代表拒绝在非公开磋商发言，这会成为新闻。即使在安理会没有权力立法或设置法律规范的专题上也是这样。

改善协商

与以前一样，在本次研讨会达成普遍共识，即需要提高非正式协商的非正式性、协商性和互动性。几位发言者作出比较，在芬兰代表团举办的研讨会上开展的对话比在纽约总部进行的较为枯燥、互动较少的安理会磋商有效的多。一位讨论者将当前系统称为‘疯狂’，并抱怨协商的照本宣科和事先安排的性质扩展到与秘书长的每月午餐中。与秘书长就正在发生的事情进行正常的谈话本应是令人耳目一新的，但与此相反，代表团却事先询问即将讨论的主题，以使专家可以提前准备谈话要点。然后大使感到有义务使用这些要点，于是失去了自发性。必须有一个更好的办法。

一位参与者承认协商如此照本宣科和呆板令人惊讶，同时呼吁采取一切可能的行动，使安理会的协商更为自由。一位发言者对缺少互动性同样表示失望，称协商过于结构化和没有成效。另一位发言者称，需要进行这一核心改革，但不太容易实现，因为每位代表都感到不得不事先准备讲话要点，并且各国政府有需要表达的立场。如果每个理事国都显示一些灵活性，听取其他人的发言，并对之作出回应，并在整个协商过程始终在场，将是有益的。

另一位对话者称，十年或更长时间以来，一直存在这一问题，是看看非洲联盟和平与安全理事会是如何进行协商的时候了。他们的协商更具有互动性，没有单独发言，秘书处可以发表意见，然后在和平与安全理事会拟订一份公报，为整个工作赋予意义。在一次较早的研讨会中，代表们讨论了召开仅限常驻代表参加的会议的可能性，但这一想法尚未实施。一位代表建议，这一有助于进行更战略性讨论的方式也许值得探讨。

两位讨论者指出，提高互动性和透明度的目标受到泄密文化的影响，此种文化甚至影响到闭门磋商。当其他人在代表作完发言之前就在微博上对其发表评论

时，代表们将不会坦率直言。政府要确保在此种情况下他们的官方立场得到遵循。如果要使协商更有成效和互动性，那么理事国将需要尊重这些讨论的保密性。

其他对话者强调需要尽可能开展主席主导的协商。有人说，这比让每位发言者发言更好，并且主席可以对讨论的局势或主题说上几句，和/或在开始时提出一些问题。通过在结束时总结各国达成或没有达成一致意见的领域，主席可以为最终达成一致意见打下基础。另一位代表称，主席积极主持会议并在结束时作出总结是有益的。第三位讨论者敦促主席更为大胆并有主见，同时为犯错误和受到批评作好准备。另一位与会者称，虽然可能是这样，但应理解的是，在安理会，理事国很有可能对讨论情况和各国立场的总结方式表示不满。

预防和前景扫描

虽然大家普遍支持安理会应更加重视预防这一说法，但对前景扫描工作的效益如何，却意见各异。一位与会者说，现在不应只是口头上谈论预防措施的目标。可以改进和完善前景扫描通报会的举办方式，但应在原则上商定，当秘书处通知安理会正在出现的某一局势需要安理会予以关注时，就应举行通报会。这样做比正式援引第九十九条更好，因为多年来没有援引过该条款，应将其去神秘化。在协商过程中，还应更多利用“所有其他业务”类别。对此，一位代表认为，将前景扫描作为一种预防措施的想法是有吸引力的，但需要改进其形式，因为通报会太像是非正式协商，互动交流不够。另一位发言者补充说，虽然一些代表团对前景扫描通报会的真正意图心存疑虑，但理事国应铭记，预防外交是安理会的一项核心职能，安理会理事国必须对世界任何地区发生的紧急情况时刻保持警觉。

一位讨论者说，应将预防和应急规划视为联合国系统、特别是安全理事会的核心职能。另一位与会者补充说，应更加灵活地决定将哪些事项列入安理会议程以及以何种频率讨论某一问题，这样会有所助益。最近几年只是把南苏丹和马里局势增列入议程，而对阿拉伯叙利亚共和国和黎巴嫩局势，只是放在中东局势这一总标题下进行讨论。是否可考虑将这两国局势增列入议程？此外，应更多重视对哪些问题应增加或减少讨论，因为安理会对某些问题的审议频率似乎与这些问题的紧迫性不相符。一位发言者说，至少曾有过一种局势，需要每两周开一次会，才能最终达成一致意见；但如果当时没有这么频繁地讨论这一局势，比如只是每两三个月开一次会，那么理事国就只能宣读来自本国政府的声明，而无暇寻找共同点。

决议草案起草牵头国和附属机构主席

如最近几次研讨会一样，与会者就如何选定决议草案起草牵头国和附属机构主席进行了热烈讨论。一位与会者说，任命主席的程序仍不透明，常任理事国出于自身目的操控这一程序。这样做的结果是，有时理事国会被指派到它们不感兴趣的委员会，尽管该与会者所代表的国家还没有这样的经历。另一位代表指出，

其代表团被选为两个委员会的主席，但他们对此不感兴趣，也没有相关专门知识。这意味着这些委员会的工作不积极，这令人遗憾。一位代表对甄选程序不公开表示失望，指出这样做往往对拥有机构记忆的常任理事国有利。一位讨论者说，目前正在采取步骤，使甄选过程更加开放、民主和具有互动性。每个委员会都需要有一名主席，因此并非总是能保证每个委员会都能获得最佳人选。一些委员会的工作量比其他委员会更大。因此，必须考虑到能力问题，而不仅仅是理事国的兴趣和偏好。一位与会者说，2013 年的甄选过程有所改进，更多地进行了协商。然而，应该认识到，委员会的大部分工作构成了安理会任务的核心部分，可能要求很严苛。因此，必须既要考虑代表团的能力，也要考虑其兴趣所在。不妨考虑再编写一份关于甄选过程的说明。

关于如何决定由哪些理事国担任各个专题的决议草案起草牵头国，也有不同看法。一位代表认为，尽管与非洲有关的问题在安理会议程上占 70%，但就这些问题只有一个来自非洲大陆的起草牵头国。对其中的大多数问题，是由三个常任理事国担任决议草案起草牵头国。另一位发言者也认为，应该有更多非常任理事国担任起草牵头国，而且这一进程应更加具有互动性。但在这一问题上应该能找到一个共同标准。一位答复者回应说，理事国要想担任决议草案起草牵头国，就要动笔，而不能坐等。一位对话者说，这是一项重大责任，三个常任理事国担任这一角色是肩负着很大责任的。该国代表团觉得，在其感兴趣的局势问题上，很容易与决议草案起草牵头国合作。为了让所有理事国都发挥作用，可以增加候补决议草案起草牵头国。一位与会者认为，在更加灵活地确定起草牵头国方面取得了一些进展，并提议传统的决议草案起草牵头国最好是征询所涉区域非常任理事国的意见和专门知识。

附属机构

一位与会者指出，在 22 个附属机构中，有 13 个是关于制裁制度的。这些机构以监测、报告及合规措施等多种工作方式执行安理会的决定。由于这往往意味着建立国家执行机制，会员国就会提出大量询问。一些委员会的任务比其他委员会的要求更高，但总体而言，附属机构每年会产生大约 600 项决定，其中许多决定影响到普通人的生活，比如禁止旅行和财务限制，因此民间社会可能对这项工作有极大兴趣。另一位发言者补充说，尽管附属机构的工作有重要意义，但理事国很少利用安理会关于附属机构的现有议程项目。

虽然最近情况有所改善，但据说关于各委员会和工作组对其主席有哪些要求，仍需要给候任理事国提供更多指导。一位代表介绍了维持和平行动工作组具有深远影响的议程和活动，包括审查新技术。另一位发言者指出，文件和其他程序问题非正式工作组一直在研究附属机构主席资格的移交问题，建议安全理事会事务司考虑编制手册，分别说明主席的作用、制裁委员会领导工作的特殊要求以及各个附属机构的相对工作量。另一位与会者指出，过去几年，安全理事会事务

司和安全理事会报告为候任理事国举办了关于各制裁委员会工作的为期半天的务虚会。可对执行制裁措施的现有准则进行更新。

一位代表说，需要进一步考虑如何实现各委员会之间的业务协同增效，包括如何以及以何种频率向安理会提交报告。应考虑是否可在 2014 年召开一次“阿里亚办法”会议，审查各附属机构的工作以及影响其工作的交叉问题。如果安理会有此意向，该发言者的国家代表团可以主办这次会议。

几位与会者讨论了委员会主席与决议草案起草牵头国的关系问题。一位代表说，委员会主席与决议草案起草牵头国之间的协调很重要，也很容易做到，对其所在的特定局势问题委员会而言，这种协调起到了很好的作用。一位对话者指出，决议草案起草牵头国和主席都有责任确保决议草案能体现各委员会的专门知识，这样有助于加强非常任理事国与常任理事国的合作。

一位讨论者说，有必要审查制裁制度的效力。正如有与会者建议的，应该审视各种制裁制度之间的联系。此外，在制裁与专题问题之间可能存在交叉问题，需要进一步详细阐释。也许有必要让秘书长特别代表与相关制裁委员会及安理会全体成员见面。在 2013 年初举行关于对朝鲜的制裁制度问题三年内第一次公开通报会时，会员国表现出了浓厚兴趣。

外联

关于安理会与其他机构的关系，讨论最多的是安理会与建设和平委员会的关系。有与会者建议，在审议延长任务期限时，应邀请建设和平委员会国别组合的负责人参加。另一位与会者提议，可更广泛地考虑在安理会讨论某一局势时，都让建设和平委员会国别组合负责人参加，因为他们可能最了解实地情况。一位发言者指出，建设和平委员会的咨询作用在安理会的审议工作中没有得到体现，并建议在决议草案起草牵头国、建设和平委员会国别组合负责人和有关国家之间建立三角关系，这样做有时会有帮助。

一位与会者说，冷战时代以来，安理会与媒体之间的关系模式一直没有改变。理事国对媒体和民间社会仍心有余忌，但它们却是安理会各项产出的主要使用者。对媒体和民间社会，现在应当采取更加积极主动的姿态，同时避免屈尊俯就。对安理会的活动，可以让媒体做广泛报道，关于安全和气候变化的“阿里亚办法”会议就是这样。一位发言者认为，联合国不擅长公关。导致这一问题的部分原因是，多年来一直是那一小群记者报道联合国事务，另一部分是因为理事国不愿意同媒体接触。特别令人关切的是，对本组织在和平与安全方面开展的工作报道不足、理解不够。在努力改进安理会工作方法的过程中，应当解决这一问题。有人指出，秘书处定期向世界各地 4 000 多家媒体机构发送安理会的新闻谈话。一位代表承认，新闻谈话可能真有价值，但理事国应注意其他人会如何解读这些谈话。比如，新闻谈话暗含的关于直接介入某一局势的意愿可能超过实际情况。

在本次研讨会上，就安理会与区域和次区域安排之间的关系所做的讨论不像以往那么多。一位讨论者强调，这些关系很重要，应当得到进一步发展。安理会就加强与这些组织的合作举行了一次富有成果的高级别会议，还通过了一项主席声明(2013年10月28日，[S/PRST/2013/16](#))，确认伊斯兰合作组织对联合国工作的贡献。

第三场会议：经验教训：2013 届理事国的反思

主持人：

热拉尔·阿罗大使
法国常驻代表

评论员：

巴基斯坦常驻代表
马苏德·汗大使

摩洛哥常驻副代表
阿卜杜勒-拉扎克·拉塞勒大使

阿塞拜疆常驻副代表
托菲格·穆萨耶夫大使

多哥常驻代表
科乔·梅南大使

危地马拉常驻代表
格特·罗森塔尔大使

反思

即将离任理事国的代表对其在安理会的任职均给予非常积极的肯定。一位代表说，他的国家是一个“满意的客户”。这一任职提供了一个新的学习机会，从某些方面讲，也是一次虚心的体验，因为面对安理会需要应对的各种挑战，任何人都没有理由傲慢自大。另一个即将离任理事国的代表称，在安理会任职对他的国家“意义重大”，对他个人而言，也是一次充实而有益的学习体验。第三位发言者说，在安理会所做的两年“紧张和富有成果”的工作，是一种“独特”和“令人着迷”的体验。第四位代表认为，这是一个非同寻常的机会，使其能够为本国所在区域乃至整个世界的和平与安全作出重大贡献。第五位即将离任的代表称，在安理会任职不仅为提高本国在全世界的知名度提供了机会，同时也是一种荣幸和责任，因为多边外交的目的就是维护国际和平与安全。由于安理会的工作影响到亿万人的生活，包括妇女和儿童的生活，任何人在安理会任职期间，都负有尽

职尽责做好工作的道义和政治义务。这是一段富有教育意义和令人愉快的经历，尽管有时也会令人沮丧。

有与会者说，安全理事会正在不断演变，即使在短短两年的时间里，也可以看到其运作方式的变化。与大会或人权理事会不同，随着安理会的运作效率不断提高，其在程序事项上浪费的时间极少。但是，有关改革的辩论总是定格在常任理事国席位数目上，导致一叶障目。如果五个常任理事国想增加常任理事国的数目，就有可能增加，但它们不想。一位讨论者说，关于工作方法的改革继续取得进展，并对文件和其他程序问题非正式工作组过去几任主席的工作表示赞赏。但在未来数月 and 数年里，还有更多工作可做而且应该做。第三位代表说，有益的创新之一是安理会启动了非正式互动对话，今后应更多举办这种对话。另一位发言者强调，“阿里亚办法”会议是一种有益途径，可借此与区域组织、非政府组织和学术界接触，以更具互动性的方式就某一问题进行更加广泛和深入的讨论。该国代表团与“阿里亚办法”会议主席共同努力，利用这些会议取得了良好效果。

一位与会者认为，安理会出现的一些变化是源于冲突的性质不断变化，迫使安理会处理日益复杂的问题，比如恐怖主义、不对称战争和跨国有组织犯罪。安理会不得不将重点更多地放在冲突后过渡，但其在这一领域的表现好坏参半。为解决冲突后过渡问题，也需要更多关注经济、政治、安全和人道主义挑战之间的相互联系。安理会已开始尝试新的业务模式，例如在刚果民主共和国东部进行强力维和及部署干预旅。不久将在那里首次部署未装备武器的无人驾驶航空系统——无人机，以便增进对局势的了解，查明新出现的对平民和维和人员的威胁。第二位发言者说，安理会需要为处理武装叛乱问题制定更好的战略。

评估

一位与会者说，过去两年里，安理会在解决一些冲突方面取得了重大成功，但由于安理会的任务是开放的，因此，公众期望它能解决所有冲突。尽管安理会较为成功地处理了东帝汶、也门、塞拉利昂、利比里亚、科特迪瓦和利比亚冲突，但外部世界却更多关注其明显的败笔，特别是在阿拉伯叙利亚共和国。另一名外交官也认为，公众和政府对安理会的期望值不断上升，但指出，2013年，也门、苏丹、南苏丹、马里和刚果民主共和国的局势有所改善。后两个国家的例子表明，为促进和平与安全，有时必须进行军事干预。安理会也更多介入处理中非共和国日益恶化的危机。尽管安理会内部在一些问题上存在严重分歧，但通常还是秉持协商一致的精神。第三位发言者认为，对安理会在马里及时有效地采取对策和执行萨赫勒地区大战略应予以赞扬。中非共和国的局势严峻，但安理会已开始密切关注。安理会越来越多地参与应对整个阿拉伯世界面临的挑战，这一点也令人鼓舞。在巴勒斯坦问题上，在美国领导下恢复谈判可能是实现持久和平的最后机会，

希望安理会所有理事国都支持谈判成果。另一位讨论者说，过去两年，中东和平进程没有取得进展，这是安理会最令人失望的地方。

一位与会者说，阿拉伯叙利亚共和国已有太多人丧生；鉴于持续战斗会对区域稳定带来不利影响，应不遗余力地为日内瓦谈判提供政治支持。但另一方面，在阿拉伯叙利亚共和国消除化学武器问题上取得了进展，这表明当安理会团结一致时，可以取得很大成果。另一位发言者说，尽管安理会未能对阿拉伯叙利亚共和国境内冲突采取及时有效的行动，但安理会内部为寻找共同立场确实做出了真正努力。为解决阿拉伯叙利亚共和国危机，包括其人道主义层面的问题并努力消除该国境内的化学武器，安理会商定了三项决议和若干声明。

一位发言者认为，在预防冲突、维持和平和解决冲突这三大任务中，安理会在维和方面的工作最有成效。事实上，它已成为联合国的支柱。在拟定共同原则方面正在取得进展，这体现在第 2086(2013) 号决议中。但是，安理会在刚果民主共和国、索马里、苏丹和南苏丹仍然面临持续挑战，在中非共和国也面临严峻挑战。阿富汗过渡需要安理会在安全部门改革及解除武装、复员和重返社会方面提供援助，并更多参与人道主义群组的工作，以使难民重返家园。对延长联合国阿富汗援助团的任务期限必须采取谨慎态度。在刚果民主共和国和马里，安理会开始认识到，采取强力应对措施是不够的。这两个国家的局势也要求采取更具战略性的区域办法，包括解决更广泛的政治和发展问题，并需要国际金融和发展机构与联合国一道协同努力。这一办法对正在出现的区域自主做法形成补充，特别是在非洲。在非洲大陆的几项维和行动中，都有非洲区域提供维和人员。区域自主办法可以为寻找缩编和撤出战略提供一部分答案。另一位代表虽然赞同这一思路，但指出，这样会使理事国陷入进退两难的境地。一方面，人们普遍认为，安理会应侧重于和平与安全这一核心任务，将建设和平工作留给其他机构、主要是建设和平委员会来做。但另一方面，经验表明，在实地执行安理会决定时，不可能严格区分维持和平与建设和平。安理会不能将其职责下放给建设和平委员会、经济及社会理事会或其他任何机构。

一位发言者还提出了摆在安理会面前的一系列专题问题或规范问题。国际刑事司法和国家互补性这两者都是合情合理的价值观，候任理事国需要帮助找到一个中间立场，以调和两者之间出现的一些分歧。权利群组所包含的保护平民、儿童与武装冲突、妇女与和平与安全等问题，正在重新界定安理会的角色。

安理会的内部关系

讨论者以多种不同方式，一再谈及安理会理事国之间及其与主要利益攸关方之间关系的重要性。一位讨论者告诉候任理事国，在安理会可望看到一种温馨友善的气氛，因为安理会是一个“让人感觉舒服”的地方，彼此都直呼其名。在需要帮助时，比如一个代表团第一次担任主席时，五个常任理事国通常都会大力相

助。这种帮助是可以指望的。另一位讨论者强调，相互尊重和友好相待对安理会的顺利运作至关重要。同样，另一位讨论者赞扬安理会内部普遍存在的合作精神，指出即使国家之间政治关系紧张时，理事国的代表也会切实努力保持良好的个人关系，但绝不应混淆这两种关系。常任理事国有许多优势，包括拥有机构记忆、全球外交力量和更广泛的信息来源，并且更有能力帮助执行安理会的决定，但它们对非常任理事国没有歧视。常任理事国对安理会的事务并不能发号施令。它们会非常公开地交流信息，并且普遍认识到，非常任理事国也能给安理会带来一些重要特性，比如新的视角、独特的经验、宝贵的地方和区域专门知识及人脉资源等。当选理事国也可以使安理会集中注意某些特定问题，包括在其担任主席期间这样做。

一位代表建议，最好是以冷静务实的态度考虑常任理事国与非常任理事国的关系。常任理事国的特权和否决权是《宪章》赋予的。前者使常任理事国能深刻了解相关问题和安理会的程序。在这方面，非常任理事国每一位大使的性格特点可以发挥很大作用。他们可以推动进一步改革工作方法，因为许多理事国对现状不满，常任理事国的立场和方法也各不相同，这是一个持续的进程。每一个非常任理事国都有机会施加影响，也有义务努力带来改变。在磋商过程中，非常任理事国提出的建设性建议通常会受到欢迎并得到认真考虑。当常任理事国之间存在分歧时，非常任理事国可以发挥重要的桥梁作用。附属机构变得越来越重要，它们也会为非常任理事国提供机会，使它们能推动解决真正重要的问题。非常任理事国应寻找机会担任决议草案起草牵头国，发言者的代表团在对其国家十分重要的一个问题上就是这样做的。安理会所有代表，无论是常任理事国还是非常任理事国的代表，都有一种强烈的集体意识，他们在任职期间会建立真正的友谊。如果采取更开放的态度，这些人际关系往往会不断加深。

总体上讲，有关常任理事国与非常任理事国关系的讨论基调是乐观的，但大多数发言者都谈到，安理会的两级结构使这些关系变得复杂。一位对话者说，这一结构很“糟糕”，常任理事国与非常任理事国之间巨大的不对称在很大程度上决定了安理会内部决策的性质和过程。否决权的存在，即使不被使用，也深刻影响到决策方式。五个国家的常任席位及其提供的历史记忆非常重要，它们也拥有遍及全球各地的大使馆、利益关系及合作伙伴组成的关系网优势。如果会员国不愿意在这种非民主的安排中工作，就不应加入安理会，但或许这并不是看待安理会及其工作的最佳方式。非常任理事国在安理会任职期间，能够、而且确实取得了很多成果。没错，这是一个存在严重缺陷的机构，但它是国际社会现有的此类唯一机构。唯一的选择是使它尽可能有效运作。

另一位与会者说，在安理会中，非常任理事国有时被视为二等公民；安理会也没有一个机制来保存这些非常任理事国离任后留下的遗产。非常任理事国贡献的想法和意见能够丰富安理会的工作，每年更替非常任理事国的作法可以确保不

断带来新的观点和兴趣点，但这些益处并没有始终得到承认。一位发言者指出，常任理事国有时在谈判案文时不征求当选理事国的意见，只是在谈定之后让这些理事国要么接受要么放弃。更糟糕的是，有时候一些常任理事国在将谈判结果告知当选理事国之前即向公众或其他代表团公开结果。如果一个理事国就这样被排斥在信息通报范围之外，它很难向其政府解释。同样，另一位对话者指出，常任理事国很能给国家政府施加压力，以便在安理会正在处理的问题上能顺从其意。三位与会者谈到在新的决议草案中重复以前商定好的措辞的做法。其中一人认为，这是常任理事国采用的一种战术，意在保持他们先前商定的语言，而不考虑环境变化或是没有参与早先谈判的非常任理事国的意见。另一人认为，决议草案起草牵头国有时采用这一做法，是为了防止安理会处理某些问题的办法发生改变。第三位发言者认为，不应将以前的措辞视为圣文，应不时地重新审查；但同时强调，每个人都仍然受安理会以往决议语言的约束。

几位与会者强调，安理会的成功取决于常任理事国之间达成共识。因此，一位与会者认为，非常任理事国的关键作用是促进在安理会内部建立共识的进程。这是所有理事国集体责任的一部分。从理论上讲，如果十个当选理事国能互相协作并采取共同立场，它们可以发挥决定性的影响，但它们却极少这样做，因为与常任理事国一样，非常任理事国也有各自的利益和观点。

吸取的经验教训

即将离任的理事国为候任理事国提供了丰富的经验教训。它们的建议包括以下几点：

- 充分利用在安理会的两年任期，时间过得非常快。
- 找到自己专长所在，尽早确定并一直坚持。在对本国很重要的一些问题上，不管是特定国家局势、还是更广泛的专题，要力求成为安理会专门知识和分析技能的来源。即将离任理事国留下一定影响的专长领域包括维持和平、法治、保护平民以及非洲、萨赫勒地区和中东的和平与安全。
- 追求自身目标的余地是存在的，但首先要确保你知道这些目标是什么。
- 专题辩论可以提供政治空间，“阿里亚办法”会议和非正式互动对话也是如此。
- 寻找机会有所作为。90%的情况下，常任理事国的意见是一致的，你不会有多大影响力。因此，要寻找其余 10%，那时就需要你发表意见，你的观点也会得到重视。

- 努力在多个层面上发展个人关系，包括在安理会内部并与非安理会理事国、各区域集团、其他联合国机构、本国代表团、本国政府和各部委、联合国秘书处以及媒体、非政府组织和民间社会发展个人关系。这些方面都很重要。与这么多层面的利益攸关方保持富有成效的互动关系是多边外交的本质所在。
- 向非政府组织敞开大门，如果本国代表团规模很小的话，更要这样。
- 与来自本区域的安理会其他理事国经常密切协调。向来自本区域的候任理事国介绍情况，部分是为了确保某种程度的连续性。
- 了解秘书处不同层面的工作，从他们那里寻求经验丰富的咨询意见，特别是你即将担任主席的时候。秘书处是本组织的基石。特别要依靠安全理事会事务司无与伦比的专业知识和机构记忆。
- 常驻代表的成功很大程度上取决于其代表团人员的工作质量。应聘用训练有素和经验丰富的工作人员，并提前做好准备，因为安理会的工作是独特的。
- 认真挑选专家并定期监测他们的工作，因为政策往往是自下而上制定的。大使通常不谈判案文，但负责忠实执行国家政策。常驻代表很少集体会面。
- 定期与本国外交部沟通和密切协调，一定意义上是为了不给其他理事国采取分裂伎俩留有余地。
- 在担任主席前做好充分准备，并与政府密切合作，特别是要组织高级别活动的时候。
- 接受常任理事国提供的信息，这些信息会有用的，但同时也要寻找其他信息来源。可向区域组织、智库、非政府组织和秘书处征寻信息。安全理事会报告是一个特别有用的资料来源。
- 通过区域集团和双边方式增进与联合国广大会员国的关系。不久你就会重新归入它们的行列。
- 定期和频繁地向你所在区域集团通报情况，努力反映区域观点。但要记住，按照《宪章》规定，安理会理事国是作为个体、而不是作为区域代表选举产生的。
- 避免犬儒主义(一个常任理事国声称只有它这样做)。要接受共事会议的做法。

一位与会者说，似乎存在一种矛盾现象。一方面，纵使安理会有各种缺陷和不平等，但所有即将离任的理事国都认为，它们在安理会的任职是相当富有成效的；总的来说，是一种积极的经历。另一方面，联合国广大会员国往往对安理会有诸多批评，但它们又非常希望当选为理事国。只要这些矛盾存在，就不会有足够动力来改革安理会的组成。这位发言者说，基于过去两年的经验，今后他对是否支持深入改革安理会将持更加谨慎的态度，因为会担心这种改革会损害安理会的重要工作。
