



安全理事会

Distr.: General
2 June 2016
Chinese
Original: English

2016年5月26日芬兰常驻联合国代表给安全理事会主席的信

谨提交安全理事会新成员第十三次年度讲习班的报告(见附件), 该讲习班于2015年11月5日至6日在纽约曼哈塞特绿树基金会举行。最后报告由芬兰常驻联合国代表团全权负责按照查塔姆大厦规则编写。

我们每年都收到与会者十分积极的反馈, 因此, 芬兰政府将继续资助每年一次的研讨会。芬兰政府希望本报告有助于人们更好地了解安理会工作的复杂性。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

芬兰常驻联合国代表团

大使

凯·绍尔(签名)



2016 年 5 月 26 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”：第十三次安全理事会新成员年度讲习班

2015 年 11 月 5 日和 6 日，于纽约曼哈塞特绿树基金会

芬兰政府与哥伦比亚大学国际与公共事务学院和秘书处政治事务部安全理事会议务司合作，于 2015 年 11 月 5 和 6 日为安全理事会新成员举办了第十三次年度讲习班。

年度讲习班要实现两个基本目的。核心目的是帮助新当选的理事国熟悉安全理事会的惯例、程序和工作方法，使他们能够在来年一月参加安理会工作时“立即进入角色”。这项根本任务在过去十三年中为讲习班提供了指导和持续存在的理由。随着时间推移，第二个目的已经越来越明了：向现任和即将上任的理事国提供一个极为宝贵的机会，能在非正式的互动环境中思考安理会的工作。为此，这些理事国之间的持续对话根据查塔姆大厦的不记名规则进行。

在 11 月 5 日的开幕晚宴上，芬兰常驻联合国代表凯·绍尔大使致欢迎辞，联合国秘书长办公厅主任苏珊娜·马尔科拉女士作主旨发言并回答了与会者提出的问题和评论。

11 月 6 日的全天日程包括关于以下三个主题的圆桌会议：

- (a) 安全理事会 2015 年状况：总结过去，展望未来(第一节)；
- (b) 工作方法与附属机构(第二节)；
- (c) 经验教训：2015 届的反思(第三节)。

开幕晚宴

办公厅主任在主旨发言中强调，安全理事会的工作和任务与其七十年前成立时一样有意义。但是，在技术进步的推动下，我们的世界中，相互联系更加紧密，需要以更加创新的方式思考如何应对国际和平与安全面临的一系列跨国威胁。考虑国家主权问题时需要兼顾到气候变化、迁徙和流行病等问题的区域和全球层面，这些问题超越了民族国家的地理边界，暴露出社会的脆弱性。正如销毁和移除叙利亚化学武器的努力所显示的那样，安全理事会即使在其成员之间的意见深刻分化成两极的情况下，也能够采取新办法和统一行动。

她认为，建设和平、和平行动以及妇女、和平与安全方面一系列重要审查进程的融合既给下一个两年提供了独特机会，也赋予了一项职责，要求在此期间做出适应性思考并寻求解决办法。此外，还出现了关于发展和人道主义筹资问题的新建议。通过这些广泛审查，一些共同主题浮现出来。人们日益认识到，冲突、气候变化、迁徙和有组织犯罪等问题有着内在联系，直接助长压力和冲击，而压

力和冲击反过来又可能触发政治危机和人道主义危机，影响安全与稳定以及可持续发展。这些审查还确认，有必要促使联合国更加胜任其使命。

她还表示，在这些挑战面前，我们的和平与安全工具箱越来越显得过时。十分常见的情况是，维持和平被视为灵丹妙药，本可解决冲突根源的更有力的政治外交却弃之不用。传统的维持和平概念不适合应对非国家武装团体和不对称战争。由东帝汶前总统若泽·拉莫斯·奥尔塔先生领导的和平行动问题高级别小组确定了两个共生挑战：不能预防新冲突和未能解决持久冲突。这使得联合国不断陷入危机模式。因此，小组呼吁从不可持续的被动式危机管理模式向更加主动的方式转变。具体而言，该小组已确定四个相辅相成的步骤，以提高和平行动的成效。

- 联合国需要早期介入，包括授权秘书长在危机发展过程中的早期制订应急计划并提供备选方案。为给规划工作提供更好的依据，我们需要对某一特定状况以及出现新冲突和推动暴力行为的深层原因形成更深入的了解。我们需要更好地利用联合国系统和实地合作伙伴已经了解的情况。这可以为可靠的分析提供依据，而不是像现在这样，联合国在“采取行动”的巨大压力下，倾向于采纳计划不充分、资源不足和装备不良的“解决方案”。
- 我们需要更敏锐地注重预防冲突和预防性外交。这需要制定具体战略，把早期预警转化为早期行动。更充分地了解侵犯人权行为对维护国际和平与安全的影响有益于继续重视预防冲突工作。在这方面，秘书长的人权先行倡议把人权关切事项置于秘书处工作的中心。能够更有效地将人权考虑因素纳入安全理事会审议的主要内容吗？秘书处可以在这一领域与安理会合作，在预防和减轻危机方面促成对此类问题的建设性讨论。
- 我们应确保把完备的政治战略作为预防冲突和应对冲突努力的核心。我们不应依赖包括维持和平行动在内的行动工具来实现政治解决冲突。政治战略以及取得成果所需的激励措施和抑制措施仍然是会员国擅长的领域。这方面的经验表明，如果安全理事会团结一致，向冲突各方发出强有力、协调一致的政治讯息，这种声音比任何数量的蓝盔部队都更有影响力。
- 小组还强调指出，当主要行为体之间结成真正伙伴关系开展行动时，和平行动的力量最强。为此目的，至关重要是安全理事会和部队派遣国无间合作，保持关于授权和任务的共同愿景。秘书处应在这方面发挥作用，我们必须并且将会促进深化部队和警察派遣国、安全理事会和秘书处之间的三角伙伴关系。

苏珊娜·马尔科拉曾提醒道，2016 年不会缺少难以解决的挑战性局势。必须共同努力，设法将这些重要准则应用到我们提高本组织成效的共同努力中。

至于如何提高联合国在维持持久和平方面的成效问题，她突出强调了联合国建设和平架构 2015 年审查专家咨询小组的结论。该小组由危地马拉前外交部长兼常驻联合国代表格特·罗森塔尔领导。小组呼吁采取更具整体性的方法，认识到寻求建设和平应贯穿整个冲突周期。她指出，这证实了我们的实地所见，即排定的顺序并不奏效，因为从冲突过渡到冲突后不是一个线性过程。如能采取适当的建设和平干预措施作为预防冲突战略的组成部分而非事后补救，则这些措施实际上可以帮助预防冲突。

她认为，尽管人们往往在概念上将建设和平归于发展领域，不认为这是与和平与安全问题不可分割的政治问题，但建设和平完全属于安理会的和平与安全职权范围。她指出，建设和平领域内不成体系的原因是和平、安全和发展支柱之间的脱节，即联合国各基本支柱之间的相互关联未得到承认。此外，这一趋势已经导致我们在工作中各自为政，无法利用有效建设和平所需的三大支柱之间的协同作用，更不要说合作伙伴间之间的协同作用。这一趋势还将促使我们加强与其他多边和区域伙伴的合作，并且，鉴于建设和平主要由国家和地方主导，我们还要学会更善于提供后方支持。

随后，她提到的审查安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况的问题，认为该决议是安理会做出的具有里程碑意义的敏锐决定，其中承认在两性平等和维护国际和平与安全之间存在不可分割的联系。她遗憾地指出，尽管已制定规范性标准，但在实践中仍然没有做到在本组织工作中吸纳妇女参与或采纳妇女的视角。如果本组织想要适应和发展以迎接未来挑战，应在政策制定和执行方面更好地考虑妇女的意见。同样，本组织要想保持其存在的意义及合法性，就必须为妇女提供领导机会。

她随后回到其开幕词的主题之一：在一个相互关联性日益增加的时代，需要建立更有力的区域伙伴关系，以应对跨国界问题和对传统主权概念的挑战。出于实用性和合法性原因，其中许多问题需要全区域对策。为利用区域组织的能力和 network，今后我们需要更充分地利用《宪章》第八章的规定。需要采取全区域对策的挑战之一是非国家行为者驱动暴力极端主义的兴起和冲突的出现。为了克服这一挑战，我们需要扩大对区域行为体能力的投资，包括对非洲联盟和阿拉伯联盟的投资。此类区域安排在鼓励其成员之间实现和平并寻求谈判解决暴力冲突，例如在苏丹和刚果民主共和国的冲突方面发挥了关键作用。

她强调，联合国不能也不应独自开展工作。对于解决复杂危机以及确保可持续性和合法性而言，区域伙伴关系绝对必要。安理会目前与非洲联盟和平与安全理事会的工作关系展示了就共同关心的问题持续对话的共同益处。例如，在可预见的未来，联合国和平行动显然需要在区域维持和平特派团之前、之后或并肩开展运作，这突显出需要构建有原则的战略伙伴关系，以应对新的现实情况。

她指出，安理会不得不处理国际和平与安全面临的一些不太传统的威胁。其中之一是西非埃博拉疫情，2014 年年中达到高峰时几乎影响了几内亚、利比里亚和塞拉利昂的政治稳定。安全理事会对此作出果断反应，包括在 2014 年 9 月大胆断言这种流行病构成“对和平与安全的威胁”，有助于推动国际社会采取对策。今天，随着脆弱国家和冲突地区旷日持久的暴力推动健康危机不断恶化，有可能对全球和平与安全构成威胁，对卫生与和平与安全之间关系的认同甚至更为明显。在南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国，除了死亡人数不断上升，大规模流亡难民流入邻国和其他国家，导致霍乱、小儿麻痹症和疟疾之类在这些地区早已得到控制的致命威胁蔓延。

第二个不太传统的挑战是移民。旷日持久的冲突使得社会容易受到极端主义和长期发展不足的威胁，几十万移民和难民试图通过陆地或海上到达欧洲，数千人死于途中。这种情况不能继续下去。它暴露了当前做法的固有缺陷，即试图用加强边界安保等临时方案解决如此大规模危机而不是解决根源问题并注重找到可持续的政治解决方案。这场危机正在激发极端主义，并可能造成重大的政治、经济、卫生、安全和人道主义后果。令人不解的是，联合国成立七十年以来最大的难民危机也同时发生。

最后，她强调，联合国并非一块单独的巨石。即便本组织为应对今后的挑战而调整和扩张，它仍然是给世界各地处于境中的人们带来希望的堡垒。为应对当今多方面、复杂而且往往不对称的和平与安全议程，安全理事会必须保持合法性、权威性和团结。同样，这也要求它进行调整和变化。在这一重大时刻，我们必须知道联合国何时应该发挥领导作用，何时不应该这样做。通过这些审查进程，秘书处试图从更长远、更全面的角度去更有效地利用伙伴关系，并通过促进人权、法治和发展来加强预防冲突。秘书处的目标是支持安理会的工作和决定，包括解决脆弱性问题，使之不至于被列入安理会议程。安理会日益成为唯一能够合法处理当今跨国威胁的行为体。她指出，在为本组织服务的十一年中，她看到秘书处与安理会密切合作，拟订创造性解决办法，让联合国系统能够应对前所未有的挑战。这必须成为一项规则而不是例外。今天，安理会比以往任何时候都更加重要且必不可少。我们面前的任务是对通过审查获得的经验教训进行转化和应用，即进行某种自我反省，确保在今后的严苛岁月中，本组织仍然不可或缺。

第一次会议

安全理事会 2015 年状况：总结过去，展望未来

主持人：

马来西亚常驻代表

拉姆兰·本·易卜拉欣大使

评论员：

俄罗斯联邦第一常驻副代表

彼得·伊利切夫大使

西班牙常驻代表

罗曼·奥亚祖恩·迈凯思大使

美利坚合众国常驻副代表

米歇尔·西松大使

第一次会议议程包含下列问题：

- 您如何评估安理会最近在履行其维持国际和平与安全的主要职责方面的表现？其 2015 年的业绩与 2014 年或以往年份相比如何？自 2014 年 11 月的上次讲习班以来，安理会有哪些好的和不好的表现？整体趋势令人鼓舞还是令人失望？
- 在 2014 年的讲习班上，一些与会者告诫不要对安理会期望过高，而另一些人则指出，对安理会提出的要求与其执行能力之间存在差距，削弱了其公信力。一些与会者质疑安理会的高强度工作节奏与其在实地预防冲突和保护民众的实效之间是否存在直接关联。应采取何种标准来评估安理会的工作？安理会成员是否应当阐明下一年的具体指标或目标？就特定局势而言，2016 年可以在哪些方面做得更好？
- 与 2014 年不同，2015 年国际和平与安全面临的意外威胁相对较少。但是，这一年显然不容易，难以解决若干具有破坏力和危险性的持续武装冲突。有些冲突似乎正在升级。来年，安理会议程上会有大量未完成的工作。这是否意味着，就像批评者所说，安理会更善于管理冲突而非预防或解决冲突？是否有哪个局势有可能在 2016 年得到解决？是否有一些局势应被列为安理会在下一年的优先事项？
- 目前，无论从战略、政治还是人道主义角度看，对国际和平与安全的哪些威胁最令人担忧？哪些威胁可以通过安理会的行动得到有效解决？安理会成员应当采取或不采取何种行动以避免威胁升级？
- 在今后几个月里，是否有即将举行的选举，可能涉及作为安理会预防行动目标的不稳定局势或新出现的威胁？《宪章》第七章和第八章规定的哪些预防工具可用于这些情况？有没有哪项工具因为被忽略或滥用而无法使用？是否有需要打磨的工具？考虑到有效的预防性外交往往需要合作伙伴，过去一年中安理会与区域和次区域安排、各种之友小组、

秘书长和秘书处以及民间社会合作解决具体冲突的成效如何？有没有局势会因为 2016 年采取新方法或新措施而受益？

- 在过去一年里，安理会奋力应对伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊斯兰国)、青年圣战运动、博科哈拉姆以及其他有高度宗派追求、实施暴力极端主义、招募外国战斗人员并以平民人口为目标的武装团体构成的威胁。安理会授权采取的措施在实地是否产生了挫败威胁的效果？是否需要采取进一步措施？全球、区域和各国在努力打击这些团体及其恶毒信息时，有无充分合作？安理会在这些努力中发挥了什么作用，应该发挥什么作用？这些努力应纳入人员保护还是反恐框架，抑或两者兼有？安理会是否可以做更多工作，在采取措施打击无视人权和人道主义准则的团体时，确保尊重人权？
- 不幸且可悲的是，在达尔富尔、利比亚、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、也门和其他地方的冲突中被迫流离失所的人数再次猛增到创记录的水平。在非常任理事国领导下，安理会已开始在具体局势中处理这一巨大的人类悲剧。但是，是否能在 2016 年做更多工作，采取专门或共有方式解决趋势背后的因素？这种发展对预防、维持和平和建设和平实践和理论有什么影响？安理会是否应该开始考虑大量人口流离失者在今后数年中对和平与安全的长期影响？
- 1946 年 1 月安理会在伦敦举行了第一次会议，其 70 周年纪念日即将到来。借周年纪念之机，关于安理会工作各个方面的异常多样的声明、回顾和报告应运而生。其中包括和平行动问题高级别独立小组的报告(S/2015/446)、领导人维和峰会关于维持和平现代化的宣言、《联合国制裁高级别审查简编》、安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况全球研究、全球领导人促进性别平等和增强妇女权能：行动承诺会议以及建设和平架构 2015 年审查专家咨询小组的报告。
- 在安理会审议其 2016 年工作安排时，这些研究和会议中贯穿各领域的主题或结论是否应当考虑在内？例如，所有报告都呼吁将性别平等观点纳入其政策制定领域。关于维持和平和建设和平问题的报告强调指出，需要与区域机构建立更密切的伙伴关系，联合国各机关之间以及整个联合国系统需要加强一致性。
- 这些报告还呼吁在预防冲突方面投入更多资源和更集中的政治关注。根据和平行动问题高级别独立小组的报告，“在秘书处的支持下，安全理事会应设法在处理新出现的冲突中更早发挥作用，而且必须做到公正”(S/2015/446)。安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况全球研究报告也倡导上游预防。

- 这些报告中是否有任何具体建议应由安理会在 2016 年落实？具体而言，第 2242(2015)号决议载有要求安理会采取行动的若干措施，其中包括妇女更多参与和平进程、把性别平等观点纳入所有关于冲突局势的审议、坚持对性虐待和性剥削行为零容忍并充分问责以及组建妇女、和平与安全非正式专家小组。
- 高级别独立小组呼吁重新思考维持和平理论的几个方面。独立小组认为，需要更多“定出先后次序和优先事项的任务规定”，以减少“维和行动与特别政治任务之间的明显区分”(S/2015/446)，实现“在任务不同阶段之间对策的连续性和更顺利过渡。”尽管保护平民是“联合国的一项核心目标”，报告呼吁加强这一领域内“期望值和能力之间的对接”。专家小组还强调，预计在今后几年中“没有和平可维持”(同上)的现象会越来越常见，因此需要为部署在“没有和平可维持”地区的各特派团提供明确指导并发展其能力。在拟订和起草 2016 年及其后的维持和平任务时，这些问题是否应得到更多关注？这是程序性事项还是实质性事项，抑或两者兼有？专家小组的结论对安理会与部队派遣国和警察派遣国之间的互动以及对秘书处的工作有什么意义？
- 专家咨询小组的报告(S/2015/490)指出，安全理事会作为“主要的政府间建设和平行为体”，应在拟订“各项任务的建设和平内容”时应更经常地征求建设和平委员会的咨询意见。以“维护和平”为目标的建设和平委员会则应成为安理会与大会之间的咨询“桥梁”，“这是其应有之义”。为什么这个体制构架在实践中从未发挥作用？2016 年能否发生充分改变，从而使其奏效？
- 在国际社会多年来努力改进制裁的针对性、执行和监测工作的基础上，联合国制裁高级别审查呼吁采取一系列步骤，以加强联合国内部的体制整合，改进专家组的工作，审查潜在的合作伙伴，解决关于正当程序和人权关切。尽管需要在这些领域改进执行工作，是否有任何理由猜测安理会不会继续严重依赖制裁，将其作为相对灵活的执行措施？2016 年应在哪些领域中寻求进一步改进？
- 在过去一年里，与区域和次区域安排之间最有效或最无效的合作发生的时间和地点？安理会与非洲联盟和平与安全理事会的特殊关系情况如何？是否需要采取进一步措施？2016 年第十次联合协商会议是否能提供机会检视和完善这一重要关系？
- 自上一次讲习班以来，各会员国和民间社会团体鼓励安理会在发生大规模暴行情况下及时采取行动的努力得到了越来越多的关注。其中一项倡

议由法国和墨西哥发起，另一项则由反腐败和透明化小组发起。安理会或其常任理事国是否应该考虑 2016 年在这方面采取步骤？

- 安理会在处理具体局势问题与处理专题或贯穿各领域的问题方面给予的关注，是否已达到实际可行且富有成果的均衡？是否需要进行任何调整？在专题和贯穿各领域的审议中产生的真知灼见，在审议具体局势时是否得到了充分考虑？

2015 年安全理事会业绩评估

许多与会者就安全理事会履行职责的情况作了简短评论。积极的评价包括，一位发言者提到关于阿拉伯叙利亚共和国化学武器问题的第 2118(2013)号决议和采取步骤制止物质上支持实施恐怖主义团体的第 2199(2015)号决议以及安理会在处理伊朗核活动时表现出的团结。这位与会者称，安理会在其首要优先事项之一即打击恐怖主义方面已达成了大体一致的意见。各成员也采取了一致办法应对一些局势，例如其议程上并不突出的布基纳法索和几内亚比绍局势。安理会成员采取平静的方式鼓励在这些局势中取得积极成果。另一位对话者赞同地认为，消除阿拉伯叙利亚共和国的化学武器取得重大成功，而联合国与禁止化学武器组织的创新性联合检查机制起到了促进作用。这为加强问责并在今后防止滥用化学武器开辟了道路。在一些专题问题上也已经取得了重大进展。在妇女、和平与安全议题下，安理会会见了参与实际和平进程而有所作为的妇女。在第 1325(2000)号决议的后续行动方面也取得一些进展，但两性平等观点尚未完全纳入安理会关于维持和平行动的审议和决定，也未纳入安理会与秘书长特别代表关于各种局势中的互动。因为在伊斯兰国问题上意见趋于一致，安理会发布了若干决议和声明，包括关于供资和绑架或招募青年妇女问题，但这方面还有更多的工作要做。

一名与会者在评论安全理事会的现实重要性时指出，情况比与会者想的更糟，但对此采取行动的可能性也比他们意识到的更大。第二位发言者说，尽管对于杯子是半满还是半空尚无定论，但安理会成员好像采取了防御态度，似乎在内心深处认为自己失败了。阿拉伯叙利亚共和国的暴力行为加剧反映了短期的失败，而巴勒斯坦国的局势则体现了较长期的失败。在这两种情况下，都有理由怀疑安理会的现实重要性。第三位发言者表示同意，没有任何行动来终止阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突，巴勒斯坦问题则几十年都没有进展。另一位发言者指出，安理会在这些情况下没有采取有效行动有损联合国的信誉。另一名与会者评论说，实际情况是，由于安理会工作停滞，中东的紧迫问题正在别处得到解决。

一位发言者列举了安理会处理不当的一系列冲突。也门令人难堪。由于缺乏政府合作，达尔富尔的和行动几乎受到围困。布隆迪的局势令人沮丧，部分原因是难以确定轻重缓急和确保所需的区域合作。令人鼓舞的是，有外部政治进程开始试图解决阿拉伯叙利亚共和国问题，但安理会基本与之脱节。安理会能否在

中东局势中发挥有益作用也有待观察。一位与会者指出，在 2014 年的讲习班中，有些发言者将利比亚和也门列入了安理会所取得的成就。另一位发言者同样认为，两国局势都出现了严重倒退。其他与会者认为，总体而言，安理会未能做到以下几点：解决冲突的根源、制订摆脱冲突的路线图、从动态角度看待每个局势的独有特点、作出决定后在实地取得成果、履行《宪章》规定的首要责任，即维护国际和平与安全，而非指望秘书长解决这些关键问题。

许多与会者评论了应用于衡量安理会业绩的标准、准则或基准。一名与会者建议，不应将安理会的产出作为衡量其是否成功的唯一标准。例如，即便是起草决议的努力也可能对那些盘算在阿拉伯叙利亚共和国使用桶装炸弹的人产生一定影响，即便是起草决议的行为也好过对中东问题袖手旁观。第二位发言者指出，有些情况下，并行进程对于实现期望成果举足轻重，所以提高效率和成效的关键有时不是安理会所能决定的。因此，必须寻求协同增效，而不是将其他团体视作竞争者。

数位发言者提出，应根据安理会在解决和管理冲突方面取得的实地成效来对其进行评价。这应成为首要基准。有人指出，眼下有 30 多场冲突，对安理会的评估应更侧重它解决这些冲突的成效如何，而非其工作方法的改革有多全面。一位发言者建议使用简单的评估措施，例如冲突的严重程度或造成的伤亡人数。一位发言者表示，安理会在实地发挥的实际影响力是最好的衡量标准，需要确保安理会的决定落到实处。因此，安理会应当注重行动，而不只是成为辩论俱乐部。另一位发言者对此表示赞同，指出，全世界期望安理会注重行动，但安理会在这方面的记录好坏参半。需要遵循道德准则，展现道德领导力，同时更加注重解决问题，而不要过多摆弄政治姿态。一名与会者认为，应根据行动结果(如解决或管理的冲突)来评价安理会，但花在内部效率上的时间比实地业绩上的时间更多。

一位发言者指出，为了完成《宪章》规定的任务，安理会应预防冲突，并管理或解决这些冲突。第二位与会者说，成员应做更多工作，让安理会采取积极举措，发现和解决问题。第三位发言者同意安理会已变得过于被动，这将导致失败。成员若等到局面难以收拾时再试图应对就将为时过晚。它们应更有创造性地使用技术，如前景扫描，从而发现采取防范行动的机会。另一位发言者对此表示赞同，指出，成员在防范工作上需要“言行一致”。

一位与会者称，有两个联合国：一个讨论问题，另一个则采取行动、推动变化。安理会不想成为第一个，那就需要做出更大努力，让它的决定在实地得到更加切实的执行。但一位与会者说，冷战结束后，安理会的职能发生了变化，现在又再次出现转变，衡量结果变得更加困难。和平行动被要求履行越来越多的任务，因此更难以评估它们的业绩。另一位发言者说，由于安理会以外较小、更灵活的团体正在作出关键努力，解决伊朗伊斯兰共和国、乌克兰和中东等地重大危机引

起的冲突，评估工作变得愈发复杂。这可以理解，但安理会常常要在外交终局中发挥最后一站的作用，它常年袖手旁观不是一件好事。

一名与会者强调，期望安理会解决全世界所有的和平与安全问题或消除所有不稳定根源是不现实的。尽管各方努力寻找共同点，但不应期望安理会能永远对所有问题采取一致行动。另一位发言者同意，不应期待安理会尽善尽美，最好侧重于它在具体情况下如何才能改善局势。目标应当是让安理会在现实世界中发挥更大的作用。也许所有事情都是相关的，一只蝴蝶煽动翅膀就可能在世界另一端引起飓风，但这并不意味着安理会需要追随每一只蝴蝶。第三位发言者认为，批评或讽刺安理会很容易，但眼下 30 多场冲突同时发生，安理会面前的任务非常艰巨。在某一时间点上，应对安理会抱有多大的期望？

数位发言者表示，对于在安理会任职感到兴奋和荣幸。在这个独特的机构，人们可以同时服务于国家利益和国际利益。一位发言者说，一位父亲告诉儿子，联合国大楼是用于制止战争的，另一位发言者则提到了安全理事会代表身后、Norman Rockwell 画的全世界人民肖像。工作不应仅仅是为了获得高分或在国内受到夸奖，因为正如苏珊娜·马尔科拉前晚强调的，很多人的生命取决于安理会的决定和行动。另一名与会者说，尽管不乏理想主义，但安理会常常不能履行《宪章》规定的任务。很多时候，安理会处于分裂，审议进展缓慢，代表们将国家利益置于全球利益之上。

今后的挑战

与前几次讲习班一样，与会者预计在非洲维护国际和平与安全方面将继续面临挑战。一位发言者遗憾地指出，尽管安理会 70% 的注意力都聚焦在这些问题上，但安理会没有收到足够的资料，也没有充分听取非洲对这些情况的观点。成员应更多倾听非洲的声音。另一位发言者认为，鉴于全球地缘政治差异和安理会成员之间的分歧，有时很难在安理会代表非洲的利益。安理会在处理不同地区的人权、司法和制裁问题时常采用双重标准。世界各地发生了大规模暴行，应对暴行的原则是普适的。然而，安理会在谈到中东时使用了不同的措辞，称中东问题“很复杂”，安理会对非洲则使用了更加命令性的语气，要求它“做这做那”。非洲是独立的，不听从发号施令。安理会同和平与安全理事会的会议基本上只是走形式，公报是事先起草的。然而，相比安全理事会采取的办法，非洲联盟针对索马里和利比亚问题所采取的办法更有希望成功。达尔富尔是一项持续挑战，需要进一步考虑在那里取得了哪些成果，以及是否应延长非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的任务期限。不清楚达尔富尔混合行动在实地取得了哪些成果，因为在十年的国际存在后，派别间战斗和对民众的攻击并没有减轻。一位发言者建议，更广泛而言，安理会需要了解如何结束制裁制度和维持和平行动。在非洲尤其如此，2006 年以来，720 亿美元的联合国维持和平经费有 520 亿美元

用于非洲，联合国部署的维持和平人员有 80%在非洲。为此，需要更好地了解这些局势下的实地情况。

安理会在中东也继续面临巨大的挑战。有人指出，安理会就阿拉伯叙利亚共和国问题提出了一些建设性的倡议，但维也纳的外交努力开始以后，这些倡议就被束之高阁了。鉴于安理会内部的分歧，与会者普遍认为，最好同时开展多项努力。思考中东问题时应打开思路，这方面的任何协议都可能要在安理会以外达成。另一位发言者质疑安理会在中东问题上是否已经失去了道德准则。至于阿拉伯叙利亚共和国问题，为什么总是对施害者的主权而非对受苦民众或邻国(例如难民大量涌入的约旦和黎巴嫩)的主权提出关切？它们和欧洲国家一样，面临着巨大负担。但造成这种局面的领导人却在安理会得到否决权的保护。安理会许多成员通过努力争取才获得主权，因此它们理解保护主权的必要性，但在这种情况下，主权主张却被用来阻碍问责。

第三项持续挑战来自非国家武装团体，特别是对民众使用恐怖手段的团体。一名与会者敦促成员在思考如何处理这一威胁时采用新的思路，甚至是不合常规的思路。安理会制定了打击伊黎伊斯兰国的一系列对策，包括制裁其石油生产、阻止绑架勒索以及限制恐怖主义战斗人员的流动。虽然取得了一些显著成就，但该团体和其他团体始终构成威胁。寻找更有效办法打击伊黎伊斯兰国财政的难度很大。更一般而言，有必要找到更有效的方法来执行已经订立的反恐怖主义条款。第二位发言者强调，9·11 袭击后以及第 1267(1999)和 1373(2001)号决议通过后，对恐怖主义的思考方式出现了重大转变。安理会从第 1566(2004)号决议才开始提及对恐怖主义的可能定义。这在一定程度上关乎一个团体是否应当由于它的行为或角色而被视为恐怖主义团体。伊黎伊斯兰国和基地组织无疑是恐怖主义团体，但安理会在做这类决定时更多依赖政治标准而非法律标准。这为在阿拉伯叙利亚共和国境内提供人道主义援助的人员带来了一些难题，由于安理会决定没有提到国际人道主义法，因此这些人员更难决定能否与实地一些团体直接打交道。由于打击恐怖主义已经成为安理会的主要关切之一，现在应更多考虑这些问题的法律层面。

一位发言者称，妇女、和平与安全等专题问题应被视作安理会议程上的紧迫挑战。有人倾向于关注当前热点，而没有充分重视更广泛的和平与安全背景。例如，伊黎伊斯兰国一直试图以较年轻的妇女为目标，其中一些人似乎已被伊黎伊斯兰国的说辞吸引。必须更好地了解这一关系以及如何克服疏离(似乎会促进这种关系)。与此相关的一种关切涉及在伊黎伊斯兰国控制领土内对儿童的训练和教化，这会造成长期影响。另一名与会者说，安理会经常召开针对妇女、和平与安全问题的会议，但这些讨论很少能够带来进展。仍然迫切需要将妇女、和平与安全专题及观点纳入安理会各方面的工作。参加安理会审议的妇女很少，参加安

理会以外关键谈判的妇女更是少之又少。召开更多专题会议却不采取有效的后续行动并不能解决问题。安理会在妇女、和平与安全问题上应该言必信，行必果。

一些与会者指出，采取有效预防行动所面临的一项挑战是，获得关于实地事态发展的早期、充分和可靠的信息。但正如一名与会者指出的，安理会成员已被各种来源的海量信息所淹没。报告、信件、电报和电子邮件多得让人眼花缭乱，但成员仍在要求秘书处提供更多的简报和报告。在数字时代来临前和安理会扩大议程前，更容易侧重于较少的议程项目。近年来，尽管安理会成员获得了更多信息，但它们之间交流的互动性有所下降，变得更为正式。第二位发言者指出，秘书处政治事务部在提请安理会注意新的冲突方面做了出色的工作，如指出布隆迪、马尔代夫和尼泊尔的派别纷争和动乱，博科哈拉姆构成的威胁，以及缅甸即将进行的选举可能引发的暴力。但第三位发言者指出，安理会成员对于一些地方的实地情况仍然没有掌握足够的最新信息。在这方面仍然存在差距。另一名与会者指出，但在 1990 年代，这一差距更大，当时安理会对柬埔寨和前南斯拉夫问题的讨论与实地情况几乎毫无关联。

为了防止冲突升级和保护平民，有与会者建议，安理会应与区域和次区域组织开展更密切的合作。在这方面，安理会可以更加积极地授权部署区域和次区域部队并提供资金，在这种情况下为它们提供支持。另一位发言者表示，秘书长特别代表在为安理会审议提供及时的信息以及将安理会决定转化为实地的有效行动方面可以提供很大的帮助。但他们在试图使政府准许其工作以及在必要时应对非国家武装团体等情况下面临挑战。第三名与会者说，安理会成员需要在预警(而不仅是工作方法)方面进行更多的反省。仅仅谈论人权以及指出安理会审议中出现人权问题的频率明显增加是不够的。需要让更多人认识到，严重侵犯人权行为往往是冲突的前兆，不应完全留给人权理事会处理。最近，安全理事会对人权事务的参与似乎有所减少。另一位发言者指出，《宪章》、即使是《宪章》第六章也没有具体说明应使用哪些工具来预防冲突，安理会只能不断尝试各类措施和技术。但多年来，它在预防冲突方面取得的成就很有限。

有人指出，在安理会达成共识仍是一项挑战，因为各成员对安理会的适当作用和职责意见不一。安理会不应被用于实现国内政治目的或被当成宣传场所。但安理会不能无视国际地缘政治方面的考虑因素。全球各地都存在不稳定状况，有时还违背了国际法原则。尽管所有委员都赞成协商一致，但有时为了让安理会取得成就，成员需要作出真正的牺牲和妥协。需要付出更协调一致的努力，让非公开磋商淡出公众视线，就像公众要等到梵蒂冈升起白烟才能得知新教皇已经选出。新成员应了解，安理会寻求共识将有利于所有成员和安理会整个机构。第二位发言者提醒与会者，《宪章》第一条第四款规定，这个全球性机构应成为“协调各国行动之中心”，以达成共同目的，因此需要对主权作出一些限制，以便安理会

采取集体行动。有时成员似乎忘记了这一关键条款，这将导致这一核心目标的关键作用很难恢复。

磨砺工具

有人指出，安理会可以使用的 3 个主要工具，即制裁、维持和平与建设和平受到了更严格的审查。一位发言者表示，制裁应被视为工具，而非目的。若能得到有力的区域合作，制裁便能发挥最佳成效。另一名与会者指出，即使安理会有时不是国际谈判的中心(如在伊朗伊斯兰共和国问题中)，但它实行的制裁对谈判取得圆满成功起到了重要作用。应当提出的问题不是制裁是否奏效，而是如何结合调解、对话和维持和平等其他措施来胁迫、限制或说服各方采取行动，协助执行安理会的决定。有必要评估这些组合措施(包括奖惩办法)如何发挥实效。另一名与会者表示，不要只盯着安理会的工具箱，还要研究如何利用各项工具以及它们在各种情况下是否适用，这一点至关重要。例如，制裁在一些情况下可能有助于实现预期结果，但有时即使实地情况出现了变化，制裁却没有被取消。在若干情况下，事实证明实施制裁比取消制裁更容易。一般而言，安理会需要完善其工具，并明确如何及何时使用这些工具。

在维持和平行动方面，几位发言者敦促让报告周期变得更加合理。正如一位发言者所说的，在维持和平任务授权中纳入 90 天、60 天甚至 30 天报告是在浪费时间。与会者指出，报告有时主导了安理会的每月议程。维持和平报告可能填满月度工作方案，主席没有多少余地纳入新的内容。一位发言者评论说，应该存在快速解决方案，那为何没有使用呢？同样，另一位发言者指出，过去的讲习班上曾有人呼吁，让建设和平委员会国别组合主席参加安理会的相关审议，但这也没有实现。一位发言者强调，经济和社会发展工作同样重要，特别是考虑到诸多危机情况下存在长期认捐不足的问题。另一位发言者说，由于一些特派团似乎永远不会结束，因此维持和平行动的效力和费用问题被提到的频率越来越高。在非洲部分地区，它们被要求承担大量基础设施维护和修理工作，而这些工作通常与建设和平相关。这也是应当更全面整合维持和平政策与建设和平政策的原因之一。另一位发言者提议，用于维持和平(特别是在非洲)的数百亿美元用于发展工作可能更好。安理会至少需要加强部队派遣国对安理会审议的参与。成员往往没有充分了解实地的情况，因此需要填补重要的知识空白。

有人提出，安理会应与区域安排开展更频繁的合作，因为平行轨道更为灵活，有时成效也更好。不同情况下的关键行为体各不相同。维护国际和平与安全越来越需要非洲联盟和欧洲联盟的参与。同样，安理会通过区域组织、安理会主席或安理会实地成员所进行的交涉在也门和达尔富尔等多种情况下非常奏效。另一位发言者说，布隆迪局势突出了与区域安排开展及时高效合作的必要性，但问题是如何做到这一点。安理会同和平与安全理事会召开的这些会议往往流于形式，两者都对不得不遵循繁文缛节感到沮丧。

两名与会者呼吁安理会成员开展更频繁的实地考察，更充分、直接地了解实地局势，并与实地各方和行为体互动协作。若无法不时开展访问，就很容易忽视也门等动态格局下的条件在如何变化，安理会应计划对也门进行访问。另一位发言者指出，曾有人提议向也门派出访问团，但遭到了一些成员的反对。不过，必须摆脱纽约所提供的安全感和距离感，评估实地情况。原则上，应由制造麻烦者来支付安理会的这类访问费用。第四名发言者指出，安理会访问了布隆迪和中非共和国，但看不出情况是否有明显改观。虽然可以考虑访问也门，但也许现在应计划前往巴勒斯坦。

一名与会者认为，安理会要求秘书长撰写的报告多得令人“发疯”。没人能够全部读完。成员必须在这方面更加克制。秘书处的情况通报应当更加简短、重点更突出。另一位发言者指出，千万不要因为所有这些额外数据而让成员不堪重负。安理会应在工作中接受和充分利用这些补充资料。一位发言者建议，秘书长不妨在其报告中提出更多的政策选项，而不要完全让成员根据他提出的数据和分析来推断政策选项。一名与会者说，关于人权和人道主义问题的情况通报为安理会的审议工作注入了新鲜氧气，这些通报就冲突给人类造成的代价提供了重要见解，并提出了原本会被忽视的保健和教育等问题。另一位发言者同意，目前急需这种新鲜氧气，安理会不应忽视人们的痛苦和侵犯人权行为，这些往往与冲突有关。

一位与会者认为，公开辩论属于 18 世纪的做法。不应期待任何人坐下来在两天内听 100 多名代表发言。在数字时代，有更好的沟通办法。现在应该回到根本问题上来。非正式磋商过于僵硬。让建设和平委员会组合主席等外部行为者进入安理会审议的难度太大了。在非正式磋商中一切都往往是“预先烹制”的。这种滋味就像吃现成的饭菜一样，缺乏创造力，也决定不了任何事情。安理会没有富有成效地高效利用时间。安理会可能多年处理一个重要问题，却无所作为。有时似乎为了举行会议而举行会议，只是因为一些专家已决定应在某一天处理某一特定事项，或是一些通报人想向安理会作通报。安理会应当更加务实，包括更加务实地分配时间。大多数情况下采访活动很少有人参加。人人都知道最好的会议是月初的早餐和“关于任何其他事项”的会议，因为这些会议没有固定的议程，没有事先编写的文件或脚本。“阿里亚办法”会议也往往更有成效，因为它们更加灵活和非正式。底线是，安理会必须更了解情况、更加非正式、更加灵活、更注重成果、对衡量成果提出更高的要求。否则，安理会的声誉可能会受到损害，事实将证明平行的进程更能成功地履行安理会的核心职能。

一位与会者承认，由于安理会效率低下、令人沮丧和程式化的交流，安理会的日常工作可能令人厌倦。安理会需要更加非正式并加强互动性，但必须听取来自各国首都的指示不可避免地会在一定程度上制约灵活性。另一方面，“阿里亚办法”会议为安理会的审议工作带来了新鲜氧气，提供了新信息和审视现有信息

的新方法。在阿拉伯叙利亚共和国局势、人权、伊黎伊斯兰国以女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者为袭击目标的行为和化学武器等问题方面，多年来越来越多地利用了“阿里亚办法”会议。希望这些新鲜氧气会有一些进入安理会的磋商中。另一位与会者认为，多年形成的安理会工作安排已经抑制了创造力。安理会应该审查哪些既定程序妨碍了实现更加果决而富有成效地追求国际和平与安全的目标。第三位发言者认为，目标是使安理会不那么僵化、更加灵活、更加非正式、互动性更强、更透明、更加高瞻远瞩。此外，由于常驻代表中的女性人数减少，安理会必须变得更加多样化，因为多样性往往使组织更加强大。安理会是否有一种方法弥补其缺乏多样性？关于具体的步骤，应该找到一种方式分发发言稿，而不是朗读发言稿。坐下来参加超过一天的公开辩论是荒谬的。应该努力除去议程中不必要的项目，同时更充分地利用“任何其他事项”的讨论和“阿里亚办法”会议。应继续保持增加议程项目的高标准，各代表团对于增加常驻代表不会踊跃参加的会议应保持警惕。

一位与会者评论称，必须停止在磋商室内发推文。有时候一名代表尚未离开会议室就因在非正式协商中的言论而受到攻击。一位发言者对此表示赞同，指出，必须停止发推文，需要有更加创新的互动方式。可以建立一种制度，其中规定在商定的 30 至 45 分钟内将移动电话关闭并要求助理离开磋商室。这一步骤会加强保密性并强化互动。

一位与会者称，安理会有太多的公开辩论。特别是就专题问题进行的辩论次数越来越多，令人质疑优先次序和时间使用情况。国际规范的演变等一些专题问题具有长期的战略重要性，但安理会在公开辩论上花费了太多的时间。应从务实的角度考虑这种辩论的增加值。此外，进行非正式磋商的方式也存在一些问题。进行非正式磋商的目的应是解决问题，而不是发表哗众取宠的声明和宣言。另一位发言者说，公开会议越来越多是一种进步的迹象。一致通过的决议的数目增加同样表明了一种进步。与此同时，必须铭记的是，就决议和新闻发布稿达成一致未必会制止严重危机中的杀戮。一名与会者注意到讲习班上人们广泛同意采取一系列措施改进安理会开展工作的方式，例如使磋商更加非正式和具有互动性、审查报告周期并在磋商期间收走手机，并询问是什么让安理会成员无法执行这种看似简单的步骤。

一位发言者指出，十二年前，政治协调员和决议草案起草牵头国的角色并不存在。这些角色是相对较新的，而且非常重要，它们是安理会生活中的创新。决议草案起草牵头国做了出色的工作。它们知识丰富，对局势动向了如指掌，积极主动，并愿意在必要时采取主动行动。但是，它们有时也造成其他国家不再有动力进行创造性思维或采取主动行动，并且它们应当从一开始就更明确地说明它们计划采取什么做法。另一位发言者要求审查决议草案起草牵头国制度，因为当一个人执行一项任务时间太久之后，该项任务可能就变成了例行行为。在某些情

况下，最好能有决议草案起草共同牵头国，其中一个国家来自决议所涉区域。还可以考虑建立一个三驾马车，而不是单一成员担任每月安理会主席。一位发言者指出，安理会拖延采取行动可能导致实地的生命损失。仅仅为了这个原因，就应推动提高安理会效率和应对能力的步骤。正如另一位与会者所说的那样，在安理会内阻挠事情比使之成为现实容易得多。安理会成员必须考虑如何实现并维护团结和如何避免采取会阻碍达成一致意见的行动。另一位与会者认为，安理会是一个由两个类别的会员国——5+10——组成的机构，其中10个会员国担任助理。现在到了会员国改变自己在安理会中思维和行动方式的时候了。另一位发言者评论称，在安理会任职的代表之间的热情友好程度令人吃惊。

第二次会议

工作方法与附属机构

主持人：

安哥拉常驻代表

伊斯梅尔·A·加斯帕尔·马丁斯大使

评论员：

法国常驻代表

弗朗索瓦·德拉特大使

新西兰常驻代表

杰拉德·范博希曼大使

第二次会议议程提出了下列问题：

- 在工作方法方面，2016年最突出和最有争议的问题无疑将是安理会决定向大会建议下一任秘书长人选的程序。在安理会最近关于工作方法的辩论中，大会主席提请注意大会第69/321号决议的要素，其中呼吁大会主席和安全理事会主席比过去更密切地协作，征求该职位的候选人、向所有会员国分发候选人姓名和简历、举办与候选人的非正式对话或会议，所有这些都是为了提高该进程的透明度和包容性。
- 这些步骤将与过去的做法大有不同。它们会符合《宪章》第九十七条以及由《宪章》设立并经多年发展而来的安理会与大会之间的体制关系吗？
- 大会没有采取行动修订或废除1946年第11(I)号决议，该决议反映了筹备委员会的建议。根据该决议第四条丁款，“安全理事会向大会提名时，似以只限一候选人为宜，并以避免在大会中对于提名之辩论，提名与任命皆应以非公开会议行之；而于安全理事会或于大会举行票决时，应以

秘密投票为之。”是否有可能制定一项符合第 11(I)号和第 69/321 号决议建议的修订后提名程序？

- 鉴于安理会主席每月轮值，如何能在第 69/321 号决议所建议的合作进程中实现连续性？在最近关于工作方法的辩论中，安理会一些成员提出，“大会主席和安全理事会之间开展必要接触的速度十分缓慢。”
- 第 69/321 号决议还提出了下一任秘书长应具备的一些素质。这一问题应由安理会成员讨论吗？如果是这样，应如何组织这种讨论？
- 一些会员国，包括加强问责制、一致性和透明度国家集团，要求制定提名和完成任命程序的时间表，以确保 3 至 6 个月的过渡时期。这会是明智和现实的吗？
- 十几年来，这些“立即进入角色”讲习班为现任和即将上任的安理会成员提供了一次机会，使其既可以提出改进其工作方法的新构想，也可以评估执行以往讲习班商定步骤的进展情况。最近的讲习班中广泛认可的措施如下：
 - 通过向各位通报人提出问题、将干预措施分组等方式使非正式协商更加非正式、协商性更强、互动性更强。如何能够使这些努力更加可持续？主席说明对此是否有益？
 - 开放决议草案起草牵头国制度可使非常任理事国更广泛参与，其方式或许可以是共同牵头起草关于一些问题的决议草案。2014 年 4 月 14 日的一份说明(S/2014/268)似乎在这方面很有进步。然而，对 2014 年和 2015 年决议草案起草牵头国清单进行的比较表明，在这一领域取得的进展是有限的。是否真的如此？如果是的话，为什么？还可以采取哪些步骤来鼓励提高决议草案起草牵头国的多样性？任何新当选成员是否有兴趣与另一成员共同承担这样的责任？
 - 使附属机构主席人选确定程序更加透明、互动和及时。2014 年 6 月 5 日的主席说明(S/2014/393)介绍了早先任命附属机构主席和向新任主席移交职责的更经常、更具互动性的过程。这一订正制度是否令人满意地开展工作？是否需要进一步改进或采取步骤？
 - 2014 年 8 月 4 日，主席说明(S/2014/565)宣布成员商定“继续加强安理会所有成员之间的对话，特别是在危机或局势迅速演变的情形下这样做，以便安理会能更有效地采取对策，从而更好地履行其维护国际和平与安全的责任”。当出现对国际和平与安全的危险威胁时，这是否导致了安理会常任理事国和非常任理事国成员之间的交流得到改进？是否需要进一步采取步骤？

- 更广泛地说, 2010 年 7 月 26 日主席说明(S/2010/507)所列措施是否得到充分执行? 是否已商定步骤、但尚未在实践中得到贯彻?
- 在最近关于工作方法的辩论中, 一名安理会成员提到, “我们促进了常驻代表之间增加就安理会工作方法开展的对话, 包括每月举行一次会议讨论我们如何共同处理面前的问题”。这已成为一种惯常做法吗? 这些会议是否能够提供开展关于如何推进这些改革和其他工作方法改革的可持续对话的场所?
- 在那次辩论以及以往的讲习班中, 进行了许多关于如何加强安理会与其他政府间机构和联合国广大会员国的关系和交流的讨论。过去二十年来, 采取了若干步骤提高透明度, 在较小程度上也采取了步骤加强包容性, 但普遍的看法似乎是, 安理会在很大程度上仍然像是一个只雇工会会员的工厂。这一看法是仅仅针对安理会的结构及其工作性质, 还是可以采取进一步措施实现更大的透明度和包容性? 具有讽刺意味的是, 推动实现更经常地举行公开辩论是否导致了意想不到的后果, 使其更加形式主义、对安理会的核心决策影响很小, 因为核心决策将不可避免地私下进行?
- 同样在辩论中, 一些委员质疑附属机构是否应始终以协商一致方式采取行动。是否应对这一做法加以审查? 总体而言, 安理会的附属机构是否运作良好?
- 有两点得到广泛承认: (a) 安理会已被证明是联合国中最有适应性的政府间机构, (b) 仍需要在改进工作方法方面取得更多进展。后一点的部分原因是安理会工作的动态性, 安理会的工作变得更加复杂、多层次, 并为应对国际和平与安全受到的威胁不断变化的性质而产生分化。这就引起了若干关于今后安理会工作方法改革方向的问题。这种改革努力的最终目标应当是什么? 是否有关于这种改革应走多远的实际限制或法律限制? 应如何权衡改革的好处与对安理会工作的效力和效率的可能影响? 其他主要机关缺乏平行改革进展在何种程度上妨碍了安理会所开展改革的影响和可持续性?

工作方法改革的评估和目标

一位与会者主张, 安理会已被证明是联合国系统内最有适应性的政府间机构。这是一件好事。观察家们并非总是认识到安理会成员必须多么辛勤地工作, 因为他们事实上已经成为工作狂。然而, 不那么确定的是, 更辛勤地工作是否等同于更好地开展工作。这是工作方法改革的挑战。随着时间的推移出现了一些积极的因素和其他需要加以改进的事情。第二位发言者建议, 在多份主席说明中有许多好的想法, 但有必要仔细审查这些商定步骤中哪些得到了全面连贯地实施。工作

方法实际上有多少改变？无论如何，最近关于安理会工作方法的公开辩论已经相当富有成效。另一位发言者称，安理会在工作方法改革方面已经取得了长足进步。取得了一些真正的改进，但并非一切都已经得到改进，一些前瞻性步骤尚未制度化。一位与会者认为，安理会是联合国系统内较保守的机构之一，暂行议事规则是近 70 年前通过的。另一个与会者回应称，安理会在某些方面是保守的，同时又是一个鼓励以其他方式创新的地方。即将上任的成员应敢于在机会出现时进行创新。试图更新 2010 年 7 月 26 日主席说明(S/2010/507)是合情合理的，但可以就业已存在的事情做更多的工作，或根本不必书面写下什么。

有人提出，核心问题是如何修理安全理事会。只有其成员可以实现这一目标，这是他们的责任。文件和其他程序问题非正式工作组一直在解决的正是这个问题，6 个安理会成员一起对最近的公开辩论发表了关于安理会工作方法的联合声明。这是一个重要的创新。公开辩论提高了安理会的透明度和包容性，因为其使安理会非成员国得以提供大量投入。时间已表明，改革工作方法可以改进安理会的工作。因此，改进工作方法的目标应是使安理会更好地解决冲突而不是仅仅管理冲突。安理会的运作方式大多数时候的目标是后者，而不是前者。此外，安理会应更多地参与预防冲突并使预防成为其工作的基本工具之一。

正如另一位发言者所说，担任安理会成员是一个特权，对于每个成员来说这个角色都意味着巨大的责任。安理会的工作要求郑重其事，因为世界状况及其行动的后果要求的不仅是一种按部就班的态度。成员们有责任推进全球利益并尽可能塑造一个一致的目的。改革努力的主线必须是增值、影响力、用可持续的办法解决共同挑战。芬兰政府组织举办的讲习班非常有助于推进这一进程，安全理事会报告带来了十年来的宝贵新思想，安全理事会事务司在帮助成员国克服分歧方面发挥了重要作用。随着改革进程向前推进，安理会应铭记两个目标。一是加强安理会的能力，以促进预防冲突并更充分地将预防纳入安理会的工作方法。在这方面，在今后一年中布隆迪将是一个挑战。二是实现提高效率，因为当生命受到威胁时需要迅速作出决定。暂行议事规则不会产生效率，灵活和务实地利用这些规则才会产生效率。关于在大规模暴行的情况下限制否决权的两项倡议凸显了人们越来越认识到否决权是一种责任，而不是一种特权。防止大规模暴行是理事会的任务和宗旨的核心。改革的本质是促进共同点和承担安理会成员应承担的责任。

有人提出，改变安理会内的文化与改变规则同样重要。随着时间的推移越来越明显的是，安理会开展预防工作的有效性是有限的。秘书处和建设和平委员会往往能够更好地预防冲突，因此改革努力不妨更注重实效而不是特权以及如何与联合国系统作为一个整体开展工作。另一位发言者认为，改革工作方法的目标应当是使安理会更有效率、更加活跃、更加积极主动。第三位发言者建议，应该采取协同努力精简安理会的产出，例如主席声明和新闻发布稿，以使其看起来更加

统一和便于使用。目标是使安理会保持相关性而不是技术性太强，以使观察家轻而易举地理解什么是重点所在。另一位与会者认为，十个当选成员对于推动改革工作方法出力最多，因为它们刚刚进入安理会两年，希望安理会在其任期内尽可能地活跃和有成效。在这方面，2010年7月26日主席说明(S/2010/507)大有助益，但仍应努力设法改进该主席说明。

会议

有人指出，磋商的数目一直在上升，其部分原因是越来越多地利用了“任何其他事项”。开放辩论和专题辩论的使用也越来越多，这些辩论中的发言人数也在增加。这些辩论有时是仪式性的。安理会要求秘书长提交的大量通信和报告构成了可观的费用，安理会或其制裁委员会的访问同样如此。安理会本身派遣的访问团没有预算拨款，只有对制裁委员会的预算拨款。成员应铭记其开展活动的财务费用。另一位与会者说，安全理事会访问团和秘书处散发的专门说明往往非常有用，所提供的信息和所产生的效果远远超出正式报告。一些正式报告可以更简明一些。

一位发言者认为，非正式磋商产生定点采访和新闻发布稿等非正式产品，这是一个良好做法，表明了安理会团结一致应对实时事件。当分寸得宜的时候，公开辩论是有益的，如关于安理会工作方法或审查执行关于妇女、和平与安全的第1325(2000)号决议进展的辩论。然而，不应过于频繁地举行公开辩论。“任何其他事项”的讨论往往比协商更有重点、更有效率。在月初举行仅有常驻代表参加的早餐会议的新做法很好，因为这些会议提供了一个进行不公开互动讨论的机会。目前已有一些很好的总结会议和“阿里亚办法”会议。后者增加了相关性，提供了通向外部世界的桥梁。

一位与会者评论说，在磋商中仍须阅读太多案文，而且代表们很少聆听彼此的发言。有时，一位代表进来仅为了宣读一份案文，之后就离开。如果他们不相互倾听，就没有进行协作的基础。同样的程式化和缺乏对话的问题，也存在于与部队和警察派遣国、部队指挥官和警务专员、区域组织代表的会议中。几乎没有就令它们困扰的问题进行真正的对话。

关于“阿里亚办法”会议有人指出，应该举办更多的此类会议，因为它们提供了一个途径，带来更多的声音和专门知识，但在多数情况下组织此类会议是为了政治目的。达尔富尔、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国等重要问题应该由安理会作为一个整体处理，而不仅仅是从国家的角度处理。另一位发言者说，召开“阿里亚办法”会议的目的是为理事会的审议带来更多的信息，但该机制正在被滥用。举行这些额外会议费用高昂，在决定是否举行此类会议时应铭记这一点。

该发言者还说，关于“任何其他事项”的使用也出现了一些问题。在某些时候，议程已负担过重，因为一些委员对主席施加压力，要求将“任何其他事项”

讨论添加到本已繁忙的议程上。有一次，因为时间不够，主席拒绝与部队指挥官举行紧急会议。在其他时候，也有对主席如何在定点采访时代表安理会的疑虑以及关于一些新闻发布稿是否产生任何效果的问题。另一位与会者认为，使用“任何其他事项”是一个积极的发展。如果有些代表团没有准备好并且希望更早得到提前通知，那么在某些情况下可能会推迟讨论。但是，“任何其他事项”讨论的一个潜在好处是为更多的即席交流提供机会。

有人指出，月初举行仅有常驻代表参加的早餐会议这一最近创新受到好评，似乎这一做法将继续下去。这实现了安理会成员期待的相对较公开和非正式的交换意见。另一位与会者说，这种做法的目的不是要取代双边磋商，而是有助于使人人在同一时间听到主席的声音。当有必要更好地相互理解并对事情在哪里发生有更深刻了解的情况下，同样的形式可用于其他目的。

进程、程序和做法

许多与会者对甄选决议草案起草牵头国和附属机构主席的进程提出问题或发表意见。有人指出，决议草案起草牵头国制度是一个相对较新的创新。常任理事国在大多数问题上担任决议草案起草牵头国，解除了非常任理事国的负担。但是，任何一个成员将这一问题作为其私有领域来推动本国对此事的看法，将会适得其反。摆在安理会面前的问题应当以就事论事、解决问题的方式从最广泛的角度处理，而不受决议草案起草牵头国的任何特权的限制。正如另一位发言者所说，决议草案起草牵头国并不掌控一个问题，安理会作为一个整体才掌控一个问题。目标应当是使尽可能多的成员参与寻找解决安理会必须面对的挑战的办法。第三位与会者指出，决议草案起草牵头国具有一定主人翁感，这是可以理解的。总的来说，它们做了伟大的工作，为安理会及其使命提供了一个重要的服务。但是，在这种安排可行时鼓励决议草案起草共同牵头国的概念，是合情合理的。例如，在若干非洲局势和阿拉伯叙利亚共和国战争相关人道主义问题方面利用决议草案起草共同牵头国的效果很好。能就一个特定问题接触更多安理会成员并获得更多安理会成员的贡献，肯定会有帮助。

一位与会者回顾，在最近一次讲习班上，有人评论说，如果决议草案起草共同牵头国的责任未妥善履行，就会像两个外科医生同时做手术。一位发言者评论说，问题不是谁牵头，而是该成员如何牵头。如果有透明度和成员参与，那么这种事情就有创新和灵活性的余地。的确，曾有决议草案起草共同牵头国精诚合作的情况，但如果它们各自存在利益分歧，这种安排是不可能取得成功的。应谨慎并在逐案基础上对此加以考虑。一位与会者同意，这是如何做的问题，而不是谁来做的问题。另一位发言者强调牵头国的重要性，因为存在一种指定曾有非洲大陆经历的成员牵头起草关于非洲问题的决议草案的倾向。这是一种令人遗憾的倾向。非常重要，应由非洲成员牵头或共同牵头起草关于非洲问题的决议草案，因为否则的话，决议草案起草牵头国可能做任何事情来避免在其中一些事项上采

用非洲视角。另一位与会者同意，非洲自主权和视角确实很重要，部分作为纠错方式，决议草案起草共同牵头国的概念很有意义。一位发言者同意，寻找解决非洲问题的非洲办法是一个良好的做法，并建议来自非洲的安理会成员向其他成员明确表示它们何时希望担任关于特定事项的决议草案起草牵头国或共同牵头国。另一位与会者说，最终目标是使决议草案起草牵头国的工作尽可能有成效。

有人指出，原则上，寻求共同起草牵头国的想法是好的，很值得探讨。但是，成员国接受这一责任、以此增进本国在某一特定事项上的利益将是一个错误。事实上，起草牵头国在履行这方面的职责时往往发现很难推进本国的观点。在某个具体问题上具有重大国家利益的来自非洲的一个成员国可能不是担任这一问题起草牵头国的合适候选人。另一位发言者表示同意，在某一情况下具有重大既得利益的成员并不十分适合担任关于该问题的起草牵头国。然而，另一方面，安理会必须摆脱为非洲问题选择起草牵头国的后殖民模式，该模式对于安理会的效力和信誉不是一个好兆头。

在这一点上安理会面前的各项工作方法问题中，一位讨论者提到遴选附属机构主席问题。今后应更快地完成这项工作，以避免干扰这些机构正在进行的重要工作。另一名与会者评论说，需要保持这些机构工作的连续性，因此遴选过程需要顺利地进行。另一位对话者称，为遴选附属机构、特别是制裁委员会的主席需要采用新的程序。新当选的成员最反对的是在未经事先协商的情况下被告知担任某一附属机构的主席。选举安理会新成员的修订时间表应允许对现行制度作出重大改进，例如允许主席在今年年底之前开始与几个新成员就其偏好和每个主席职位的要求进行非正式磋商。应当有足够的时间以开放和互动的方式令人满意地解决这些问题。领导一个制裁委员会是艰巨和耗时的的工作，并不适合所有成员。需要在安理会内与新当选的成员就这些任务将需要的时间和人员配置进行更坦率的对话。

一位与会者评论称，在如何分配委员会主席职位方面缺乏透明度，并且需要倾听当选成员的声音。应对这些问题进行一次真正的互谅互让的讨论，并且越早开始越好。这对于制裁委员会的领导特别重要。另一位与会者评论称，主持这些团体可能是要求很高和令人沮丧的，但这也提供了学习和有所作为的机会。不管向一个代表团指定哪个附属机构，重要的是让它们有锻炼机会和不让初期的挫折成为此种经历的基调。

有人宣称，必须有一个更好的方式分配附属机构的主席职位。现有的由一个常任理事国代表其他四个常任理事国主持进程的系统没有为新当选的成员提供发表意见的机会，并且不透明。有一次，新当选的成员首先从一个网站获悉了分配结果，没有接受该任务，并且这些委员会有一年时间没有召集会议。相反，应该与所有新当选的成员召开一次会议，并且应提前三个月决定此事。哪些任务得到较高或较低的优先级别不应以常任理事国恰好感兴趣的问题为基础。如果成员

被要求主持其感兴趣的团体，那么其成功的动力将大得多。一位发言者回应说，每一位新成员都得到其想要的所有任务通常是不可能的，在所称的情况中，新当选的成员确实得到了其首选的一个工作组。

一位与会者认为，需要一个更加透明的进程，这一进程将允许有关方面充分协商，并应遵循一套更明确的标准和资格证明。那些寻求领导一个特定机构的成员应列出其资格证明，并介绍它有关该机构的计划，而目前成员应提供它们对委员会及其主席的期望的更明确说明。另一位发言者认为，似乎主席有关这一进程的说明没有得到遵守，其中强调整个进程应该更加迅速和公开。在早些时候的讲习班上讨论过附属机构主席的遴选问题，此种讲习班被确定为帮助推动这一进程的一个场所，但在该讲习班上没有获悉任何关于向前推进的具体步骤。重要的是在任期开始之前有机会出席委员会会议。此外，令人困惑的是，没有任何附属机构由五个常任理事国之一担任主席。担任主席是一个巨大的工作负担，应由非常任理事国和常任理事国分担。

有人指出，以前曾有常任理事国担任一些机构主席的情况。然而，一些发言者回顾，非常任理事国对此表示反对。在参加委员会会议方面，新当选的成员将在今年剩余时间被邀请出席所有这些会议。另一位发言者评论说，非常任理事国首先迫使常任理事国离开这些职位，现在又想迫使他们重新回到这些职位，这令人惊讶。无论历史情况如何，分配过程需要安理会所有成员认真审查。将委员会责任分派给对其没有兴趣的成员是不正确的，特别是，显然主席在得到适当激励的情况下可发挥积极作用。有许多这方面的实例。

有人指出，根据修改后的程序任命秘书长将是在未来一年对安理会工作方法的一个关键考验。这是一个对安理会所有成员都具有重要意义的决定，并将要求每个成员都努力工作。在进行任何意向性投票前，将需要定期协商。一位与会者指出，讲习班的背景文件称，提名秘书长人选是理事会在今后一年将作出的最重大决定之一，该发言者阐述了这一进程的未来步骤，并称大会主席办公室在涉及该办公室方面的进程中做了很多工作。理事会需要迎头赶上，并且为接触新的成员作出真正努力。安理会的工作将是作出适当的提名，大会的工作将是作出适当的决定。在早期，安理会应考虑岗位要求应如何拟订，以及为满足这些要求将需要何种素质。一名对话者说，重要的是要设法尽早作出该决定。另一位与会者指出，这一次与潘基文秘书长在 2006 年首次被任命时相比，程序将有相当大的不同。

有人指出，应对 2016 年较早选举安理会新成员所产生的影响给予一些集体关注。这将使它们有更长的期间来准备其在安理会的任期。应邀请它们参加附属机构的磋商和会议。另一位与会者提议，应让新当选成员有整整 90 天——10 月、11 月和 12 月——参加安理会的活动。这将使它们有充分的机会在 1 月“立即进入角色”，特别是如果在早期作出了哪个成员将担任哪个附属机构的主席的决定。

另一位与会者指出，这一额外时间确实将使新成员能够在 1 月之前积累信息和熟悉程序。但是，同样，尽早分配各委员会的任务将是非常重要的。另一位与会者认为，这将是 90 天熟悉期建议的最重要的一个方面。

有人说，决议和主席声明往往太长，技术性太强并且重点不明确。尽管事实证明纠正这些不足是说起来容易做起来难，但理事会每位成员都有责任努力在今后一年在这方面取得进展。应该避免所谓的“圣诞树决议”，因为它们包含太多缺乏优先事项或顺序的任务，并往往是不现实的。在这方面，安理会应注意来自实地的反馈。一位发言者认为，非常任理事国尤其倾向于推动圣诞节树效应。对于常任和非常任理事国，问题的一部分是常驻代表在前期很少参与案文谈判，而交由专家完成这部分工作。大使们应学会质疑，为什么某些条款被列入，例如制裁决议冗长的序言。这是他们责任的一部分。

另一位与会者也认为，圣诞树决议确实是一个严重的问题。此种决议技术性太强，政治性不足。它们往往包含以往决议中的商定语言，因为起草人发现很容易加入该内容。然而，对于安理会之外的成员，使用如此冗长和复杂用语的目的并不总是显而易见的。一位对话者指出，没有关于如何起草一项好决议的指示手册，尽管专家需要学习如何做到这一点。缩减案文草案可能很难，因为不同成员会相当努力地维护其最喜欢的段落。

一位发言者同意，起草决议和主席声明的程序需要改善，部分原因是现有进程强化了安理会工作中的保守倾向。当专家想拒绝新的语言，经常使用的托词是，“这不是商定的语言”。这一做法扼杀了创造力和对不断变化情况的适应能力。成员应认真审视整个起草进程。

一位与会者称，安全理事会的大多数做法是由传统决定的，而不是由规则决定的，使得安理会在开展工作时可能有某种程度的不正规性。在大部分情况下，先例和规范在会议厅内占主导地位。然而，随着时间的推移，各制裁委员会通过了过于严格的程序规则，使本应简单的事情——如主席发出一封信——必须遵守无异议规则。一位对话者认为，一些附属机构的最富有成效的会议，是最为非正式的会议，这些会议也许是在主席所代表的国家的常驻代表团召开的，在会议上所有成员可以就事情进展以及其希望整个集体向哪方面努力交换意见。为缓解从一名主席到另一名主席的过渡，一位与会者建议考虑采取“三驾马车”系统。

伙伴关系和外联

一位发言者认为，是时候将与区域和次区域安排合作的原则转化为更实际和可行步骤了。安理会作了一些关于该专题的前瞻性发言，但在很大程度上没有根据这些发言采取行动。这一点需要改变，首先是安理会与非洲联盟的关系，因为安理会的大部分工作侧重于非洲局势。在这方面，令人鼓舞的是，安理会最近关于布隆迪局势的声明与非洲联盟的声明类似。另一位与会者说，安理会的审议需

要与非洲关于非洲问题的观点更充分地契合，尤其是在与非洲预防冲突相关议题方面。应该更经常地举行安理会与非洲联盟和平与安全理事会关于预防冲突问题的会议，并应进行更多的访问以了解实地局势。

有人指出，尽管主席交涉几乎不是一个新的工具，在过去一年中若干次使用了这一方式，并且取得了一定的成功。这是一个谨慎地发出信号而不引起过多公众关注的方式。应考虑更经常地使用这一方式。另一位发言者评论说，最好推动主席和/或感兴趣的代表团的交涉，而不是过度使用主席声明和新闻发布稿。第三名与会者称，交涉更经常被用来作为外交和信息传递工具是一件好事。有时，交涉在双边情况下使用。曾经有安理会一些成员通过交涉说服政府以负责任的方式行事的例子。

一位与会者谈到，新闻发布稿数量和所消耗时间的增加，需要日以继夜和在周末就其进行谈判。尽管作出了这些努力，其中的许多新闻发布稿在现实世界中、甚至在外交界未得到注意。发布如此多的被忽视的新闻发布稿，对安理会的声誉和公信力构成危险。应该作出协调一致的努力，只有在安理会真的有话要说的时候再公布新闻发布稿。定点采访活动可以作为安理会多位成员同时发表新闻发布稿的工具更频繁地加以使用。一名对话者赞同关于新闻发布稿增加的意见，并建议，如果新闻发布稿确实破坏安理会的信誉，应重新考虑这方面的做法。

一位与会者指出，安理会的实地访问可能非常有用，特别是当此种访问使成员有机会看到维持和平部队在实地面临的短缺——这往往是从成员在纽约收到的经过消毒的报告中删除的信息。如果不是直接听到有关燃料短缺和疟疾猖獗的情况，很难获得维和人员所面临挑战的切实感觉。一名与会者注意到进行这类访问普遍好于坐在纽约等待有关某种情况的报告，并问及鉴于缺乏为这类举措供资的正式预算，这些访问是如何得到资金的。答复是为开展这些工作总是能找到创造性的方式，并且没有访问是因为缺乏资源而未能进行。另一位发言者注意到妥善规划的访问的价值，并注意到有人希望推迟的对也门的访问可以在明年年初进行。在外联方面，有人说，应更加注意安理会的年度报告是如何编制的以及所需费用。这些资金可以在其他地方发挥更好的用处。

第三次会议

汲取的经验教训：2015 届成员的思考

主持人

中华人民共和国常驻联合国代表团
刘结一大使(中国)

评论员

乍得常驻联合国代表团政治协调员

乔利·贡博先生

约旦常驻联合国副代表

马哈茂德·哈穆德大使

立陶宛常驻联合国代表

雷蒙达·穆尔莫凯特大使

尼日利亚常驻联合国代表团公使

卡约德·拉罗先生

智利常驻联合国副代表

卡洛斯·奥尔金·西加罗亚大使

挑战

据指出，在过去两年中，2015 届成员面临一系列快速变化的危机。安理会能够应对在中非共和国、利比里亚和南苏丹的暴力，虽然应对的速度过于缓慢。这意味着应对前所未有的埃博拉病毒的影响，保护平民的重大挑战，需要加强的维持和平行动，实施或完善制裁制度的工作，以及与对和平进程缺乏承诺并在某些情况下可能怀有具有前期灭绝种族性质意图的当事方打交道。和其他许多情况一样，每种情况都将需要安理会在今后几年继续与各国政府和当事方接触。重组联合国海地稳定特派团(联海稳定团)的努力不仅涉及与政府的工作合作关系，而且还涉及与民间社会、地方当局，以及重要的是，海地之友小组的合作。与海地之友小组的合作，在推动将这一局势方面发挥了重要作用，并能提供可以在其他地方推广的经验教训。在过去两年，安理会长期存在的挑战是预防冲突和冲突后建设和平，包括设法与建设和平委员会和在联合国系统更广泛地开展有效协作。可进一步开展主席的斡旋，制裁委员会主席有重要的作用可以发挥，而最近对和平行动、建设和平架构以及第 1325(2000 年)号决议执行情况的审查提供了在今后一年中及以后加强理事会能力的机会。监察员办公室的设立提供了一个加强适当程序同时进一步完善制裁的目标选定的途径，这仍然是安理会的重要工具。

另一位与会者提请注意中东和平与安全面临的严重挑战，这些挑战过去两年来向安理会提出了一个艰巨的考验。在“阿拉伯之春”之后，安理会曾试图处理阿拉伯叙利亚共和国的战争及其产生的巨大难民危机、利比亚和也门的持续不断的暴力，以及一些与巴勒斯坦相关的政治和安全问题。应对在该区域的非国家武装团体所造成的威胁已成为许多安理会成员的一个优先事项。从历史上看，安理会发现很难在巴勒斯坦或更广泛的中东安全挑战方面有所作为。在这方面，就多年来第一个与巴勒斯坦相关的主席声明达成一致是向前迈出的积极的一步。安理

会关于耶路撒冷的新闻发布稿显然有助于平息那里的紧张局势和暴力。然而，无论是安理会还是秘书长特使，都不能在也门的危机方面采取一致的方法。不断变化的战略和评估使得困难的局势更加困难，虽然最近出现了一些积极的事态发展。安理会曾试图在也门保持向弱势民众运送人道主义援助，即使在它致力于结束暴力的时候。最近召开了一次阿里亚办法会议，以提请注意平民的困境，并寻求关于如何解决危机的新视角。安理会的政治推动力量本来就不容易获得，在乌克兰各地的危机之后进一步受挫。

一名与会者评论说，当选成员的行动余地有限是一个现实，但它们可以找到在受到这些局限的情况下开展工作的方式。这不应被视为在安理会内解决一个成员的自身问题和增进其自身利益的阻碍。在有所作为方面，更好的做法将是规定 3 年的任期，而不是 2 年的任期。第二位发言者同意这一观点，称在安理会中确实时间飞逝，三年任期会大大优于两年。第三名对话者称，如果对宪章进行修正，增加五个非常任理事国，那么三年任期是可能的，所有 15 个理事国随后当选 3 年，并可连任。这将是一种增加非常任理事国影响力的方式。另一位与会者说，尽管作为一个非常任理事国会有非常真实的挫折感，但总有会员国想要在理事会任职，这是一个好消息。一位对话者称，安理会内部如此繁忙，没有时间抱怨受到不公平的对待。每天工作时间往往长达 14 至 15 小时。3 名与会者谈及其作为起草牵头国或共同起草牵头国的经历，这些文件分别是关于萨赫勒地区、阿拉伯叙利亚共和国及其周围的人道主义危机、关于利比亚问题的一个决议以及三个专题。

评估

有人指出，公开辩论和公开会议的数目大幅增长，但会议增加并不等于在实地取得更好的结果。已召开太多没有取得成果的会议，并且太多成果没有产生结果。部队派遣国和警察派遣国的会议频率也有所增加，但部队和警察在实地的条件没有得到改善。有时候，这些会议导致部队派遣国对部署提出附加限制和条件，这削弱了非国家武装团体保护平民或应对攻击的能力。很少在非正式磋商中进行磋商，此种协商主要被用于宣读发言稿。成员普遍坚持国家立场。另一方面，在阿里亚办法会议上，可能有真正的互动，因此往往会更有成效。但是，有了阿里亚办法会议这种替代办法，并不能成为不改进磋商的借口。另一位发言者说，针对境内流离失所者和如何保护弱势群体的人权等一系列专题和跨领域问题，通过阿里亚办法举行了富有成效的会议。

一位与会者认为，尽管有良好的愿望，安理会预防冲突的努力总体上没有取得很好的成效。其成果令人失望。关于包容性发展的公开辩论会提出一些更广阔的关于预防的视角，但在实际上却常常出现一些当事方的承诺不足或参与政府的阻滞。在预防方面，呼吁特别注意在布隆迪和也门的局势。在这两种情况下，安理会应准备好提醒各国政府，它们有责任保护其人民免遭大规模暴行的侵害。在

布隆迪，如许多其他地区一样，暴力伴随着具有强烈派系寓意的刺耳言辞。在最近几年里，安理会日益重视实现力求向妇女、儿童和流离失所者等弱势群体提供某种保护的人员保护的一系列目标。这些努力应该在今后的一年中持续下去。在这方面，理事会内部的权力不平衡是一个持续的关切，这表现在对斯雷布雷尼察大屠杀草案的否决。反腐败和透明化小组提出的拟议行为守则和关于在发生大规模暴行情况下克制使用否决权的法国-墨西哥倡议，致力于缓解权力不平衡对防止大规模暴行侵害的影响。

一位与会者认为，对工作方法进一步改革的前景有一些理由感到乐观。遴选下一任秘书长的修订程序是一项令人鼓舞的进步，这一步花了许多年才实现。关于建设和平架构的报告提供了一个思考如何加强安理会与建设和平委员会协作的新框架。第二位发言者称，安理会需要更具有互动性、更加透明、更有效率和更注重行动。通过更多使用“任何其他事项”议程项目，采用为安理会工作提供更多新鲜空气的只有常驻代表参加的早餐会等新的会议形式，以及通过减少对冗长的公开辩论等形式(这些形式几乎无法提供互动机会)的依赖，可以有助于增加互动。为了提高透明度，应考虑采取一个新的分配起草牵头国责任的方法，圣诞节树决议应该避免，应尽早选举新成员，以使它们尽快了解安理会的程序，并且应改进分配附属机构主席方法，也许同时启用新准则。安理会的效率和对行动的注重将受益于更多地利用交涉，更灵活的报告周期，以及为贯彻这些讨论和执行在这次和以往讲习班上商定的想法作出的更协调一致的努力。

经验教训

即将上任的成员得到了即将离任的和连任成员的广泛建议，如下：

- 即将上任的成员将新鲜血液和新的观点注入理事会的工作中，同时即将离任的成员留下可以持续存在的遗产。
- 采取主动。想法的质量并不取决于代表团的规模或经验。
- 好奇心弥补经验不足。
- 将新想法付诸实施。安理会需要新的思维。在工作方法上敢于创新。
- 为在一些战斗中失败作好准备。然后，准备立即站起来，并不断投入到下一次战斗中。
- 知道你想要做的。及早行动。坚持下去。
- 早日担任主席。它将使“立即进入角色”成为必要。
- 学习术语和缩略语。掌握工作方案的动态。工作方案变化迅速。

- 随时向国内通报情况，否则其他人会这么做。建立一个预警系统，在其他会员国因安理会审议的问题要前往贵国首都时，向首都提前作出警告。
- 争取本国各部部长的合作。确保他们支持你。确保你有预算资源来履行你的计划。
- 非常认真地挑选你的团队，特别是政治协调员。
- 向秘书处寻求专家援助，特别是有关程序的援助，如若不然这些程序会让你狼狈不堪。他们了解他们的规定。但不要期望他们解决你的政治问题或与来自首都的部长谈话。
- 从安全理事会报告中获得帮助，这是帮助你成功的一种关键资源。使用其出色的网站。并帮助他们及时和准确地获得他们所需要的信息。
- 与其他会员国、区域团体和非政府组织进行全方位接触。分享和了解信息。你将需要盟友。
- 不要忽视 MISC：成员、问题、秘书处和首都。
- 使你对安理会的责任和对大会的责任保持平衡。与此同时，准备一天 24 小时，一周 7 天做理事会的工作。从清晨到黄昏，不会停止。
- 考虑经常与一小群常驻代表共进午餐，得到他们不断的反馈。
- 成为起草牵头国。不要等着别人赋予你这一权利。否则，停止抱怨说其他的国家正在担任起草牵头国。接受因此产生的工作，不要为狭隘的国家目的利用这份工作。
- 举行公开辩论——每位主席似乎都想这样做——但设法确定有更多附加值的不太常见的专题，如有关人道主义、人权和人员保护主题的贯穿各领域的问题。不要陷入争议——它们是不可避免的，但会占用太多时间，这不值得。
- 当其他人举行公开辩论，试图在辩论会上停留尽可能长的时间，哪怕只是显示对部长、其他高级别发言者和其他常驻代表的尊重。另一方面，在组织有一百多名发言者或更多发言者的似乎没完没了的公开辩论方面表现出克制。这种大型活动通常最好留给大会组织。
- 抓住机会非常尽职地担任附属机构的主席。做功课。访问有关国家。试图提供帮助。
- 认真审查决议、主席声明和新闻发布稿案文。不要将这一任务完全交给专家。
- 前往特派团，会见行为体，看看当地实际发生的情况。

- 不要被动。不要成为受害人。
 - 请记住，安理会需要成功，而不是仅仅作出努力。
 - 寻找机会，而不是借口。
 - 不要损害十五个成员中的任何一个。在某一刻，你将需要每个成员的支持。当所有成员都努力合作时，安理会最行之有效。共识总是首选方案。
 - 与其他非常任理事国加强联系。你们 10 个成员在开展合作时，可以有更大的作为。考虑编制有关共享经验的 2017 年成员年鉴。
-