



安全理事会

Distr.: General
27 April 2015
Chinese
Original: English

2015 年 4 月 27 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十二次年度讲习班的报告(见附件)，讲习班于 2014 年 11 月 13 日至 14 日在纽约曼哈塞特绿树庄园举行。最后报告由芬兰代表团全权负责并按照查达姆研究所规则编写。

鉴于成员的积极反馈，芬兰政府将继续主办年度讲习班。芬兰政府希望通过本报告，对安全理事会工作的复杂性有更加明确的认识。

请将本函及其附件作为安全理事会的文件分发给荷。

芬兰常驻联合国代表

大使

凯·绍尔(签名)



2015 年 4 月 27 日芬兰常驻联合国代表给安全理事会主席的信的附件

“进入角色”：安全理事会新成员第十二次年度讲习班

2014 年 11 月 13 日至 14 日

于纽约曼哈塞特绿树庄园

芬兰政府与爱德华·勒克和秘书处政治事务部安全理事会事务司合作，于 2014 年 11 月 13 日至 14 日举办了安全理事会新成员第十二次年度讲习班。

讲习班有两个基本功能。首先，讲习班有助于新成员熟悉安全理事会的惯例、程序和工作方法，使其在次年 1 月加入安理会时能够立即进入角色。这是讲习班的基本和长期任务。其次，讲习班为现任成员利用这一非正式的互动场所对工作进行反思提供了独特的宝贵机会，这一点已经日益显现。

在 11 月 13 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，澳大利亚国立大学校长、澳大利亚前外长加雷斯·埃文斯发表主旨演讲。

11 月 14 日全天就下列主题举办了三场圆桌会议：

- (a) 2014 年安全理事会工作回顾：评估与展望(第一次会议)
- (b) 工作方法和辅助机构(第二次会议)
- (c) 经验教训：2014 年成员的反思(第三次会议)

开幕晚宴

埃文斯先生发表主旨演讲，强调安全理事会目前面临艰难环境，各方对安理会在处理议题时有意义的言论和行动抱有很高期许。安理会每天处理紧急议题，少有时间关注一些长时间内对安理会长期信誉更为重要的事务。在迫使阿拉伯叙利亚共和国交出化学武器、在未经当局同意的情况下授权人道主义援助进入、批准设立具有强大保护平民任务的维和特派团、实施多种制裁制度、向国际刑事法院提交事项、防止利比亚发生迫在眉睫的大屠杀、承认保护责任核心原则等方面，安理会取得了很大成绩。安理会采取果断行动应对埃博拉和恐怖主义，扩大了磋商范围，提高了审议透明度。但是，对于非洲和中东大部地区面临的严峻人类安全挑战，对于乌克兰、加沙、叙利亚和伊拉克的紧迫危机，安理会却束手无策。为防止安理会权威进一步削弱，埃文斯建议安理会成员考虑在以下方面采取具体步骤：维持和平和解决冲突；保护责任和军事干预；否决权的自我否决；合作性安全 and 国家利益；安理会的结构。

维持和平和解决冲突

埃文斯先生指出，若泽·拉莫斯-奥尔塔担任主席的和平行动问题高级别独立小组最近成立，小组应提出一些严厉和深远的建议，以弥合授权维和人员执行重大任务与相关资源和能力不足之间的差距。他认为，差距主要在装备、后勤支持、培训方面，以及一些情况中军事实力最强的北方国家对工作拖拉的领导能力。

埃文斯认为，安理会理论上重视解决冲突，但在实践中却没有高度重视加强预警和通报机制。严重侵犯人权可能是武装冲突的前兆，然而秘书长令人称赞的“人权至上”举措又缺乏各种措施，无法保证安理会把人权全面纳入其工作的主流。为此，他敦促安理会成员鼓励秘书长进一步利用《联合国宪章》第九十九条赋予的权力，提请安理会注意“其认为可能威胁国际和平及安全之任何事件”。

保护责任和军事干预

埃文斯先生认为，安理会成员必须克服分歧，利用秘书长执行保护责任战略第三支柱的强制性军事干预。否则，卢旺达和斯布雷尼察的恐惧事件还会重演。他认为，这项战略的其他方面不但存在，而且已在具体局势中采用。安理会不应再次讨论第 1973(2011)号决议执行情况的意见分歧，而应重点讨论安理会如何在发生大规模屠杀又无其他手段加以防止并对平民进行保护的极端局势中采用武力的时间和方法形成共识。

他认为，巴西提出的提供保护之时的责任提供了一个可行方案。方案有两个要素：一是安理会就谨慎标准，包括最后办法的适用性、相称性和后果平衡进行系统的辩论，这是巴西在其担任共同主席的干预与国家主权问题国际委员会 2001 年《保护责任问题报告》中提出的。二是，加强监测和审查。他承认这一方案存在阻力，但认为也出现了积极迹象，安理会全体成员认识到应该重新讨论这些问题，确保不再回到过去侵犯人类与他人无干和违反《宪章》对此采取军事行动的老日子。

否决权的自我否决

埃文斯先生敦促安理会五常严肃考虑法国政府提出的变革方案，即在审议秘书长确定即将发生或正在发生大屠杀事件时，五常都表示无涉本国的重大国家利益而自愿放弃使用否决权。这可以采取五常正式行为守则或原则声明的形式。他认为，其他任何措施都不能如此巨大、有形、立即展示出五常对《宪章》真正精神的承诺，并加强对安理会合法性的认识。

合作性安全和国家利益

埃文斯先生呼吁改变政府看待集体利益与国家利益关系的心态。安理会的日常工作是寻找共同的价值和目标，但各国政府却往往轻视加强全球公益物，而重视保护本国具有地缘政治或经济性质的相对狭窄的短期利益。他认为，还有第三

种国家利益，那就是成为良好的国际公民并为各国所公认，应该与其他两者相提并论。追求“超越本国的目标”，比如减贫、环境问题、核军备控制、偏远地区的侵犯人权行为、防止大规模屠杀，的确是国家长期利益的核心所在。

他认为，这是清醒的回归，任何国家都要尊重国际法，积极参与合作解决共同问题。第一，长期而言提升国家声誉有利于本国的经济和安全。第二，将取得互惠的效果，如果一国的外交官和政策制定者认为，其他国家在真心实意地考虑他们国家的问题。这样，就可能实现现实与理想的平衡，如世界环境与发展委员会(布伦特兰委员会)和干预与国家主权问题国际委员会寻求新的方法，思考共同问题，建立共同基础。

安理会的结构

埃文斯先生注意到，像非常任理事国连任这样的小提案都举步不前，呼吁继续努力使安理会的组成更好地反映 21 世纪的世界。安理会成员的扩大和组成的改变，将增加达成共识的难度，但是安理会的合法性是至高无上的。他指出，安理会目前的组成在代表方面缺乏合法性，在今后 15 年或更短的时间内可能危及安理会在世界许多地区的公信力和权威。按照目前的管理方法和组成形式，安理会的合法性、公信力和权威能够无限期持续下去的看法是很不明智的。在国际事务中，一些普遍无法预测的事件，比如柏林墙倒塌，几乎是突然发生的。他认为，安理会的基础比其呈现的更为脆弱，认为预期发生变革并积极地去适应变革，不会使任何组织机构丧失基础。他说，安理会应当明智地立即采取行动。

第一次会议

2014 年安全理事会工作回顾：评估和展望

主持人：

立陶宛常驻代表

拉伊蒙德·莫蒙卡特大使

发言者：

法国常驻代表

弗朗索瓦·德拉特大使

约旦常驻代表

迪娜·卡瓦大使

中国副常驻代表

王珉大使

第一次会议议程载有下列问题：

- 去年出现了一些紧迫的区域和全球威胁，安理会履行维护国际和平与安全首要责任情况如何？有哪些成绩和不足？2014 年与 2013 年和前几年如何比较？
- 在 2013 年讲习班上，一些成员确定了 2014 年安理会的决定性挑战和新的考验。参加讲习班的是中非共和国、马里、索马里、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国。安理会处理各个议题的业绩如何？从每个议题中吸取了何种经验教训？
- 诚然，实际的事态发展很少遵循可预测的路线，任何人都没有预期安理会 2014 年的工作重点是西非埃博拉爆发、乌克兰的危险冲突、伊拉克和黎凡特伊斯兰国迅速壮大成为中东的邪恶势力、以及巴勒斯坦和以色列暴力。然而，对一些 2015 年可能继续得到安理会关注的余留事务、2015 年国际和平与安全可能遭遇的新的或更大的威胁作出预测，是否有益？
- 一般认为，安理会应对危机能力强于预防危机能力，年度讲习班上每年都有成员呼吁加强冲突预防努力。这种努力为何难以实现，2015 年及今后将考虑采取何种新的做法？秘书处预防外交能力逐步加强产生了何种效果，安理会和秘书长应如何更好地利用这种能力？
- 伊斯兰国的壮大迫使许多国家对伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国及其邻国的地缘政治局势重新进行评估。伊斯兰国高度的宗派议程和恐怖主义战术使各国在安理会工作或在国家政策中空前重视人道主义保护和反恐战略。安理会在中东和其他地区的保护平民和反恐工作将受到何种影响？对于打击博科哈拉姆、阿尔沙巴布等把平民作为攻击目标的团体，安理会是否能够采取更多行动？
- 由于阿拉伯叙利亚共和国的冲突以及南苏丹和中非共和国的暴力，被迫流离失所者已经达到联合国成立近 70 年来的最高水平。这是否能够作为衡量安理会及其他许多行为体加强人类安全工作业绩的指标？2015 年是否可以加大努力，以专题或跨领域方式透过每个冲突的独特情况处理这一趋势背后的各种因素？高调保护南苏丹流离失所者是否应该成为今后工作的示范？流离失所者人数众多，如果今后几年继续流离失所，将对和平与安全产生何种影响？
- 近年来，安理会在处理一些国家的局势方面取得了很大成绩。但是，正如在 2013 年讲习班上讨论的一样，保持成绩并不容易。在安理会更加重视维护和恢复和平的情况下，长期建设和平方面的长期工作如何改进？在安理会积极处理的地区问题中，中非共和国、刚果民主共和国、

利比亚、南苏丹和也门出现倒退的风险有多大？区域、次区域伙伴或联合国其他机关、机构和方案，在何种程度上能够利用安理会在这些局势中的努力继续推进工作？在这方面，建设和平委员会是否能够成为安理会更有效的合作伙伴？应由哪个机构牵头鼓励加大与民间社会及与邻国的协作？

- 近年来，在安理会预防冲突和冲突后建设和平方面，与区域和次区域安排的协作成为何种重要的资产？是否有未实现预期效果的方面？在东亚、中东和东欧等区域政治组织较为薄弱或包容性较差的地区，安理会五常对和平与安全所面临的威胁看法并不一致。安理会非常任理事国是否能够通过协商一致和弥合分歧发挥作用？是否有例子说明，非常任理事国最近的这种努力有助于缓和紧张局势或缩小分歧？
- 从戈兰高地到南苏丹的维和行动，去年遇到严重困难，人力、物力和财力十分紧张。同时，安理会积极改善与部队和警察派遣国的互动关系，并根据情况变化酌情对行动进行审查和调整。2015 年，大型维和团和具体特派团的前景如何？
- 在上次讲习班上，安理会与国际刑事法院的关系没有引发热烈讨论，但在此后在安理会内外都进行了实质性讨论。安理会 8 月派团访问了国际刑院，检察官最近也在安理会的公开辩论上通报了国际刑院的工作方法。伊斯兰国、博科哈拉姆等武装团体一再犯下屠杀罪行，以及人权理事会设立的朝鲜民主主义人民共和国人权问题调查委员会的调查结果，对安理会何时应该将所涉问题提交国际刑事法院提出了质疑。2015 年，安理会成员就这一议题，不论是一般局势还是具体局势，进行的非正式磋商是否能够取得成果？
- 近年来，安理会及其附属机构日益关注 2013 年讲习班成员提出的“权利组合”问题，秘书长也发出了“权利至上”倡议。但是，这两个方面在执行上都存在差距。比如，安理会对妇女与和平安全、儿童与武装冲突、保护平民等议题的专题安排，是否应该与针对具体局势的工作在业务上进行挂钩？在这些专题加入维和或政治授权后，安理会如何能够确保为这两项工作提供适当和充足的资源或资产，以使工作在实地得到落实？
- 安理会对专题或具体事项的关注是否取得了合理平衡？截至目前，2014 年安理会 74% 的决议和 71% 的主席声明涉及具体局势或区域议题。把交叉专题中的战略观点应用到具体危机局势这一深层挑战是否已经得到应对？

- 新当选成员在这个有利时机、也许是历史时刻参加安理会的工作。安理会成立 70 周年时，他们就是正式成员。在安理会工作的第二年，安理会将提名新的秘书长提交大会任命。2015 年，安理会成员是否将讨论程序问题并向大会提出这一重大建议？正在考虑制订何种计划庆祝安理会成立 70 年？

2014 年安全理事会的业绩评估

几位发言者称，至少就定量衡量标准方面而言，安全理事会 2014 年的干劲和生产率相对较高。工作量十分繁重，这反映在召开的会议次数、产生的决议、主席声明和新闻谈话的数量以及所处理问题的范围上。通过采取这些措施，2014 年的业绩好于前两年。但是，熟练地产生决议并不等于在实地的成效。更多会议的召开不一定构成维持国际和平与安全方面更好的业绩。安理会比以往任何时候都更加繁忙，但很难知道生产率与影响力之间是否存在直接联系。一位与会者指出，有时安理会甚至在没有将某一局势列入公开的工作方案的情况下就已经发挥了作用。安理会多次讨论乌克兰问题但效果不大，而它实行的制裁制度却把伊朗伊斯兰共和国带到了不扩散问题的谈判桌上来，尽管关于这一主题的决议数量较少。不管是学者还是从业人员，在制定评估安理会决定或其授权的和平行动的影响的定性衡量标准方面，都没有取得很大进展。虽然质量指标的问题曾在以前几次讲习班上有过讨论，但仍然需要进一步思考和分析。

几位与会者称，由其他国家来评估安全理事会工作，认识和期望就至关重要。他们是否认为安理会公平对待不同的国家和局势而没有采用双重标准？在国内执法的情况下，人们接受超速罚单的前提是其他人也将被同样对待。如果一些国家被看作是凌驾于法律之上，或安理会被认为是在实行双重标准，安理会的公信力和效力将大打折扣。当某些国家的侵犯人权行为被视为比其他地方的类似行为比较能接受时，有时似乎就出现了这种情况。如果其他国家不信任安理会及其作出决定的方式，如果他们不认为安理会成员是作为良好的全球公民行事，安理会的公信力将受到损害。2014 年，安理会内部成员之间更加和睦相处、相互尊重，较少人身攻击，但缺乏信任往往是显而易见的。

对安理会能力和业绩的期望也往往过高。例如，秘书处表示安理会有关决议的行动可以为阿拉伯叙利亚共和国 200 万流离失所人民提供援助，但在实地，即使规模小得多的救济工作也需要很长时间才能完成。在中东，许多人错误地认为安理会在巴勒斯坦国问题上握有魔杖，可以想做什么就做什么。一般而言，其他国家应该明白，安理会对一个问题的处理并不意味着为艰难和旷日持久的局势提供了灵丹妙药，邻国和具有影响力的国家往往能够发挥最大的作用。安理会的决议和决定往往不足以在实地产生成果。安理会是一个行政机构，它作出了一些非常好的决定，但由于地缘政治或它无法控制的其他因素，执行起来就困难重重。一位代表指出，其他国家判断我们功过的根据必将是我们的失败，因为我们的失

败对人类的影响可能是深远的。在这个意义上，巨大的期望是安理会工作和任务的性质所固有的。

关于 2014 年成绩报告中积极的一面，与会者确认在刚果民主共和国、中非共和国、几内亚比绍和索马里以及反恐怖主义和外国恐怖主义战斗人员问题上取得了进展。各项决议更多地提及对平民的保护以及司法机制和问责制。尽管在阿拉伯叙利亚共和国局势上存在深刻的分歧，安理会还是商定了两项重要决议，为提供人道主义援助和继续监督拆除和消除该国化学武器的努力创造了条件。到目前为止，安理会设法在阿拉伯叙利亚共和国和乌克兰局势的紧张状态与安理会其他紧迫事项之间维持了一道政治防火墙。在这些局势内部以及安理会对它们的讨论中存在的政治动态可能十分复杂。还应当承认，区域和次区域安排以及有影响力的国家等其他行为体也理应为所取得的成功而受到赞扬。孟加拉国的情况以及非洲几个国家的局势就是如此。

有人指出，2014 年在若干局势中也出现了延误。利比亚和也门陷入混乱，意外的埃博拉疫情波及西非稳定，南苏丹战争肆虐(可能需要考虑制裁)，马里北部的恐怖袭击不断增加，伊斯兰马格里布地区的基地组织、青年党、博科哈拉姆以及伊斯兰国等一些武装团体恐怖主义日益猖獗。安理会关于巴勒斯坦国和阿拉伯叙利亚共和国问题的业绩有好有坏，而令人担忧的是，加沙战争和耶路撒冷持续的紧张局势可能成为葬送和平进程的棺材上的最后几枚钉子。有人建议安理会对中东的危机和挑战投入更多的时间，进行更多的思考。也有人指出，对安理会的期望与安理会解决这种长期和棘手的冲突的能力之间似乎存在差距。

有人指出，简而言之，2015 年正在成为安理会历史上非常繁忙的一年。伊斯兰国、基地组织、博科哈拉姆、加沙、耶路撒冷的地位、外国恐怖主义战斗人员、布基纳法索和非洲其他地区的过渡、维护黎巴嫩的稳定、波斯尼亚和黑塞哥维那令人担忧的趋势、通过主动打击恐怖分子保持先发制人的态势以及应对利比亚日益严重的危机，这些都是即将到来的国家和区域挑战。需要加强对维和行动、秘书长特别代表以及安理会本身在刚果民主共和国东部等地方的问题上的问责，以确保他们对任务的落实。领导班子，亦即人的因素，可能是至关重要的，需要安理会在 2015 年更加密切地进行监督。维持和平出现了一些重要的创新，例如无人机和更有力手段的使用，但资源仍然不足，特别是在直升机等使能因素方面。与此同时，包括秘书长的“人权至上”倡议在内的保护平民和人权任务授权的扩大，对和平行动提出了更多的要求。在这一充满活力的背景下，安理会参与秘书长发起的维和审查的方式可能至关重要。

这些机会和其他机会可以使 2015 年，即安理会的第 70 年，成为安理会反思失败和成功根源的契机。正如一位与会者所指出，有机会可以确定安理会改进工作的领域。正如其他人所指出，各种事件正在造成安理会的身份认同危机，如能经过深思熟虑加以处理，可能成为一件好事。应该作出更大努力，把重点放在最

重要而且安理会能够做得最好的问题上。不断变化的要求正在改变安理会及其工作方式，因此 2015 年在改进安理会加强国际和平与安全的作用和能力方面可能是开创性的一年。但这将需要规定更多的时间和机会，如举办讲习班，以便讨论和思考安理会作为一个应对 21 世纪安全挑战的机构应该如何运作。

今后的挑战

许多与会者将改进预防冲突和大规模暴行的工作、与区域和次区域安排的协作以及(或)和平行动列为安全理事会在 2015 年面临的主要一般性挑战。所有这些问题在前几次讲习班上也得到了高度的重视。几位发言者指出，预防冲突是安理会全体成员都支持的一项工具，在一定程度上是因为如果预防冲突取得成功，就会减少安理会内部产生分歧的可能。尽管如此，对于安理会在加强预防方面应该如何取得最佳定位需要进行更多的思考，因为它并不具备直接开展预防外交的充分条件。秘书长及其特使和特别代表、政治事务部以及区域和次区域机构等其他行为体一般更适合执行安理会的预防任务，可以通过在关键时刻提供政治支持和指示而成为使能手段。在各次讲习班上以及专题辩论和主席声明等其他场合中，各方都申明对预防的承诺，但安理会并不开展实际的冲突预防。预防应在实地进行，不应仅仅当作一个专题来处理。预防应成为安理会成员 DNA 的组成部分。《宪章》第六章提供了大量的工具，根据第九十九条还可以更多地利用秘书长的权力。如果成员国与他们所说的一样相信预防，那么他们应该对使用安理会所有的工具持开放态度。在某些情况下，由于对干预议程和国家议程的担忧，对安理会采取预防措施缺乏信任。要更有效地开展预防，成员国首先必须消除这些担忧。

在这方面，几位与会者谈到了前景扫描会的问题。这好像是一项有价值的举措，因为预防冲突比管理冲突代价要低得多，但它在实践中并不能满足预期。各国不愿意看到安理会讨论他们的国内事务，这是可以理解的，但如果没有这种早期参与，安理会又如何能够在预防冲突中发挥有效作用或履行保护的责任？安理会成员对所召开的前景扫描会几乎没有或完全没有兴趣，因此，应该重视的是如何使这种会议变得更加有效。前景扫描在某些时点上对某些问题更有意义。例如，安理会已经就乌克兰危机举行了多次会议，因此没有必要再举行前景扫描会。但是，就马里的情况来说，有人表示安理会成员本来应该更密切地关注秘书处的前景扫描通报会。倘若如此，安理会本来可以更加及时和有效的方式作出反应。但是，有时存在其他方式，例如“阿里亚办法”会议、非正式互动对话以及联合国人权事务高级专员或对正在发生的事件有所了解的其他官员的通报，也能够起到同样的作用。与建设和平委员会和其他机构及早开展更多的互动有时会有帮助，只需要听听他们对此类局势的看法。

同以往一样，讲习班成员者对与区域和次区域安排的协作有很多话要说。《宪章》第八章具有高度的前瞻性，因为《宪章》拟订时并没有区域组织在运作，但《宪章》的规定已不足以指导今天安理会及其区域和次区域伙伴之间多层面的复

杂关系。有时各方更愿意接受这些团体而不是安理会的干预。在某些情况下，他们应该领导执行工作，正像非洲经常出现的情况一样，但这并不意味着安理会可以推卸《宪章》规定的维护国际和平与安全的责任。安理会在努力确保《宪章》第八章的规定得到尊重的同时，应该加强与区域和次区域机构的工作关系。与这些团体的协作能够协助安理会的预防冲突和维持和平工作，但由于他们可能有不同的利益和观点，不能听任他们自行其是。

区域办法在东帝汶、布干维尔(巴布亚新几内亚)和所罗门群岛以及中非共和国和非洲其他地方都很有帮助，在中非共和国，同非洲联盟的合作促进了维持和平部队的转型。安理会应努力与非洲次区域集团以及非洲联盟保持更密切的关系。虽然这些组织大多数在纽约没有正式代表，但应当寻找在实地与他们开展合作的途径。与区域组织召开会议十分必要，但会议应该更加活跃，更有互动性，更有深度，并坦诚地开展交流。与非洲联盟和平与安全理事会的一些会议虽然仍具有价值，但过于注重形式和象征意义。尽管与区域和次区域安排的合作可能会富有成果，但这不应成为安理会的口号，因为它们并不是放之四海而皆准的解决办法。尽管邻国可能充分了解实地的动态，但他们对某一局势也可能存在特殊利益。例如，政府间发展管理局(伊加特)在南苏丹一般都发挥了建设性作用，但有时在那里的事态发展中表现出不同的利益。另一方面，安理会成员倾向于只从区域代表那里听到他们想听的意见，而区域代表的价值却在于提供新的视角。

在维和行动所面临的挑战方面，几位代表谈到需要增加资源和加强问责制。联合国马里多层面综合稳定团需要得到加强，以应对在北方不断增加的恐怖袭击。虽然联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)在各方面都得到了加强，但仍不清楚它是否能够对刚果民众共和国东部的人民提供足够的保护，也不清楚犯下暴行的人是否将被追究责任。尽管联刚稳定团在部署前六个月就获得了授权，但按照授权到位的文职人员却不足一半。安理会仍未确定如何充分监督工作人员和部队组建。它需要就任务的执行对它本身以及维持和平行动部进行问责，途径之一是更加认真地对待任务审查进程。这些审查应被视为是从更具战略性的视角出发审视正在开展的行动的机会。

几位与会者认为，安理会应该全面和积极地促进秘书长正在开展的维和行动审查。安理会也应确保在 2015 年上半年秘书长与安理会的务虚会上就该审查进行实质性和交互式的讨论。应该从如何应对不断变化的情况而又不放弃维和行动的核心原则的角度出发，重新评价维持和平行动。安理会成员仍然缺乏衡量维持和平行动的生产率和有效性的手段，尤其是在质量方面。没有这种衡量手段，安理会成员如何能够确信他们作出了正确的决定？

成功的关键是实地的部队应该精简，而部队指挥官和秘书长特别代表等部队领导的素质应该提高。特别代表很少在简报中列入新资料或将实地正在发生的情况坦率地告诉安理会。特别代表并不总是愿意承担其必须承担的那种领导责任，

包括通过向安理会提供坦诚的咨询意见和评估。安理会内部的积极精神可能不足以产生实地所需要的部队或领导作用。而且在南苏丹等一些情况下，增加部队并不意味着开始解决根本问题。

这次讲习班比以往几次更广泛地讨论了预防大规模暴行和人权问题。一些发言者指出，由于秘书长“人权至上”的倡议以及对人权挑战的日益关注，期望不断提高，而安理会面对大规模暴行的发生不能保持沉默。面对针对无辜妇女和儿童所犯下的危害人类罪，安理会必须大声疾呼。与会者必须作为人而不是仅作为各自国家的代表来看待这些问题。没有人可以凌驾于法律之上。与会者强调，安理会必须以自己的失败对人类带来的后果来衡量自己。在这一点上，人道主义议程和保护议程正前所未有地结合在一起。全球被迫流离失所人数达到了联合国成立以来的最高水平，其发展趋势甚至更糟。“人权至上”是一个很好的概念，但成员国仍须设法将其应用于具体情况。令人不解的是，安理会为什么没有更多地利用“人权至上”倡议？为什么有人反对在关于解决冲突的决议(第 2171(2014)号)中提及这一倡议？

一位发言者提请注意该倡议力图使五个常任理事国同意在发生大规模暴行的情况下克制使用否决权。另一位与会者答复说，很难就这一倡议取得一致意见。遏制大规模暴行和严重侵犯人权行为是重要的目标，但这些目标的实现需要采取平衡的方式，避免破坏稳定与和平。另一位代表说，预防冲突要求安理会在实际冲突爆发之前就关注存在广泛侵犯人权现象或暴行的地方。安理会应愿意将严重侵犯人权局势列入议程。

磨砺工具

讨论中经常出现的主题是，需要磨砺安理会 20 世纪的工具，以应对 21 世纪不同的动态和挑战。例如，一些发言者欢迎安理会重新关注反恐怖主义，包括迅速商定关于外国恐怖主义战斗人员的第 2178(2014)号决议。虽然联合国建立了多种反恐机制，安理会仍然很难跟上不断变化的恐怖威胁。安理会极少关注阿富汗和伊拉克的过渡，现在开始认识到伊斯兰国的威胁，它既占有领土，也吸引了这些领土上的某些民众。制裁已被证明是安理会解决恐怖主义问题的最有效的手段之一，因此，刚刚完成的对各制裁委员会工作的审查，可以证明是相当及时的。因为制裁委员会由非常任理事国担任主席，可以为新成员提供有所作为的良好机会。

近年来安理会采用更灵活的方式，让新当选成员有更多的机会来加快解决问题，给安理会的工作带来影响。例如，关于马里的互动对话提供了真正交流和更多了解特派团和部队指挥官面临的行动挑战的机会。三个非常任理事国一致努力，争取商定有关阿拉伯叙利亚共和国人道主义援助的决议，这表明新当选成员也可以发挥作用，弥合常任理事国之间的巨大分歧。虽然最终必将通过政治途径解决阿拉伯叙利亚共和国的人道主义苦难，但是跨界提供人道主义援助，也为弱

势群体提供了一些微薄的救济。2015 年，安理会还需继续努力。安理会主席一职三分之二的时间由非常任理事国担任，也是让新成员积极应对安理会内部复杂政治动态的一个机遇。非常任理事国近几年在专题问题上表现出了领导风范，但也应避免把精力放在浅薄问题、或可能令人质疑染指其他机构任务的问题上。

对信息和第一手观察在安理会审议和决策中所起的作用，也有相当多的讨论。一些与会者承认安理会访问团很有价值，既可更好地了解实地情况，也可直接向各方和当地民众传达信息。例如，访问也门就提供了在纽约得不到的实情，在纽约，遥远的危机似乎只是一个抽象的概念。同样，在安理会关注的地方拥有长期经验的非政府组织代表介绍情况，也有裨益。如果安理会成员都愿意联系其驻世界各国的大使馆，与其他成员分享相关信息，也有助于给安理会进行更加知情的审议。一位与会者表示关注，代表们往往临时即兴发挥，而非采取更具战略性的方式进行审议，而秘书处有时也向成员提供未经核实的信息。

第一次会议讨论了安理会工作中的一系列差距。安理会的授权与能力之间存在差距，安理会的工作量与工作效率和实地影响之间存在差距，人们对安理会的期望与其执行能力之间存在差距，安理会的决定与其监督实施手段之间也存在差距。

第二次会议

工作方法和附属机构

主持人：

智利副常驻代表
卡洛斯·奥尔金大使

发言者：

大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻代表
马克·莱尔·格兰特先生

俄罗斯联邦第一副常驻代表
亚历山大·潘金公使

第二次会议议程提出了下列问题：

- 这些年来，“进入角色”讲习班催生了改进安理会工作方法的新思维。上次讲习班也不例外。许多与会者同样强调，非正式磋商应名副其实，要更加非正规，更具协商性和互动性。此后，安理会历任主席为此采取了措施，比如，向通报情况者提出问题，把发言按群组方式进行归纳等。这些努力怎样才能持续下去？主席说明对此是否有益？
- 2013 年讲习班报告指出，“会议一致认为‘进入角色’研讨会取得了三项成果：(a) 在部队指挥官每年六月来纽约会晤秘书长时，安排他们与

安全理事会成员举行会议；(b) 在警务专员 11 月访问纽约时安排他们与安理会成员举行类似的会议；(c) 把部队指挥官通过视频参加秘书长特别代表向安理会通报情况作为惯例。” 鉴于这些建议正在逐步落实，安理会程序中是否应把这一互动模式常态化？

- 自上次讲习班以来，主席说明涉及上次讲习班审议的几个问题，其中包括：
 - 2014 年 4 月 14 日，关于执笔者的主席说明强调“安全理事会的任何成员都可成为执笔者”，“安全理事会成员申明致力于加强安全理事会全体成员对安理会决议、主席声明和新闻谈话等文件起草工作的参与”，鼓励执笔者及时与安理会其他成员磋商，安理会成员将“与联合国广大会员国进行非正式磋商” (S/2014/268)；
 - 2014 年 6 月 5 日的说明介绍了早先任命 22 个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(S/2014/393)；
 - 2014 年 8 月 4 日，主席说明宣布成员“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况下，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” (S/2014/565)；
- 虽然为时尚早，但是否有理由认为，这些步骤已开始影响非常任理事国和新成员经常表达和长期关注的事项？例如，2014 年执笔者名单似乎一如既往，过于倾向某些常任理事国。如以往讲习班所示，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？
- 鉴于安理会辅助机构上一轮主席的任命并非十分顺利，6 月 5 日说明中的调整是否会有所不同，因为新当选成员将在讲习班之后不到两个月的时间内就要任职？特别是，说明介绍了努力通过“对离任主席的工作做非正式书面通报”、提供其他材料和文件草稿以及秘书处的协助，来使交接工作更加顺利。是否有这种计划和准备工作？新当选成员对这些工作如何进行有何看法？
- 8 月 4 日说明中对改善安理会内部的沟通表达了广泛而良好的意向，在过去三个月中是否经受了任何危机的考验？如果经受了考验，是否产生了显著的变化？
- 一位与会者在 2013 年讲习班上敦促审查安理会授权、由其附属机构监督的各种制裁制度的成效，重点是附属机构与制定执行情况共同标准之间的联系。之后编写的联合国制裁制度高级别审查报告和机构间制裁工作组审议报告，提出了一系列结论和建议。

- 哪项建议步骤会最大限度地加强安理会在此领域的工作，哪项建议步骤最有助于让新成员担任一个或更多制裁委员会的领导？
- 鉴于领导制裁委员会工作繁重，离任主席或秘书处有何培训和指导方案提供给新当选成员？
- 秘书处，特别是安全理事会事务司，需要哪些能力来更好地协助各制裁委员会的工作？
- 正当程序方面的关切如何解决，特别是关于列名和除名的关切？
- 一般而言，2010 年 7 月 26 日主席说明(S/2010/507)附件中提出的各项建议是否得到了充分执行？是否已商定步骤、但尚未在实践中得到贯彻？
- 在预防冲突方面，安理会是否从秘书处、在实地的秘书长特别代表和民间社会收到充分和足够及时的信息？政治事务部的前景通报为何得不到一些成员的喜欢，是否有其他好的办法？从更多的秘书处官员得到情况通报，包括人权、性别平等、人道主义事务和人的保护，是否有益？新成员认为哪类情况通报最有价值？
- 安理会的运作对以下方面是否足够透明：(a) 非常任理事国，(b) 广大联合国会员国，(c) “我们人民”？这三个层面上哪一个需要采取进一步措施？安全理事会事务司有力和经过扩展的工作以及安全理事会报告是否成功地使安理会的工作得到非成员和公众的审查和了解？
- 是否可以更进一步地改进安理会与联合国其他机关和机构，如大会、人权理事会和建设和平委员会之间的沟通和协作？这些机关和机构在哪些方面可以对安理会的工作做出最实质性的贡献？
- 安理会成立已近 70 年，其声誉是否做到了不负众望？其公信力、权威性、合法性得到了加强还是削弱？在此方面，安理会成员应该感到担心还是保持自信？安理会成员又该如何行事？

改善工作方法进展评估

一些发言者谈到这些年来安理会工作方法改进良多，但依然认为仍有改进余地。从长远角度看，安理会工作方式的变化尤为引人注目。这些改革大多是在过去 20 年进行的。近年来，关于文件和其他程序问题非正式工作组发挥积极、甚至是开创性的作用，推动了变革进程。重要的是，其良好的工作要在整个安理会得到落实。一年一度的“进入角色”讲习班也广受赞誉，提供了找出和商定可能采取的下一步骤的论坛。有人建议，按照近年的惯例，由讲习班列出两个或三个项目，在纽约加以落实。工作方法的改进也反映了需要磨砺 20 世纪的工具、程序和进程，以更好地应对 21 世纪初的政治动态和安全挑战。安理会的工作方法

越好，其成效就越高。在当今的全球通信、数字技术和社交媒体时代，对透明度的要求很高，安理会不能故步自封，让他人主宰信息的传播和议程的制定。

工作方法是一项不断进行的工作，不会停滞不前，而是永无止境的。改变是一步一步的进化，而非革命。通常，非常任理事国采取主动，但他们需要争取常任理事国的支持，以确保安理会内部就改革的实施达成广泛共识。在足够成熟的问题首先得到解决时，这一进程成效最佳。随着有关安理会程序和活动的信息和趋势分析越来越多，可以在了解情况后进行交流，因此长时间内辩论变得更有效率，并且能够以事实为依据。尽管 1946 年以来已经多次尝试，安理会还是未能脱离其暂行议事规则。从某些方面来看，这已成为一种美德，因为它使安理会能够比其他政府间机构更加灵活，更具有适应性，成为程序的主人。通过临场应变，安理会节省了时间和金钱，同时也更能应对不断变化的情况和需求。

总的趋势是，安理会的灵活性、透明度和问责制逐步提高和加强。安理会比以往召开更多的公开会议。安理会听取更多的情况介绍，非成员更多地参加审议和活动。关于执笔者和发言者的主席说明反映了旨在进一步开放和承担责任的努力，而多语文网站的改进使成员和非成员双双获益。

不过，安理会决议的长度和复杂性都在增加，令人关注。据估计，近年来的决议所含任务或授权是 20 年前决议的三至四倍。关于刚果民主共和国维和行动的 latest 决议包含 38 项任务，共有 54 个执行段落。安理会成员似乎并不总是意识到执行这种多层次决议的费用和可行性。在一定程度上，决议长度膨胀是因为安理会成员要提及各种专题问题和关切。一位与会者强调，执笔者和其他成员应厉行克制，并回忆说，某项决议的起草人在接到指示后，设法把决议长度保持在了两页之内。

透明度、包容性、与其他机构的关系

安理会的合法性部分取决于人们对其透明度和包容性的看法。非成员一直寻求获得更多有关安理会手头工作的及时和准确的信息，更多地参与活动和辩论。安理会的报告以及安全理事会事务司的努力得到了赞扬，使得近几年安理会的透明度显著提高。透明度本身不是目的所在。例如，在规划维和行动或延长任务时，有必要与部队派遣国协商，得到他们的投入(参见前几期讲习班的讨论)。2012 年，有人指出，安理会未经与东帝汶领导人或部队派遣国领导人协商，几乎错误地要延长东帝汶任务。在编写决议草案时，可与邻国、区域内其他国家和次区域安排进行咨询，他们可能对情况有独到的见解。有人建议，讲习班的结果可以是商定把制裁委员会的会议时间表在《联合国日刊》上公布。一些与会者表示同意，无人反对。关于避免动武而更多地运用制裁使其成为一个强制性工具，必须让广大会员国随时了解安理会执行和监督制裁制度的情况。

几位发言者呼吁兼顾透明度和保密性。透明度应是安理会的当然立场，但无法做到完全透明。有很多案例、也有许多场合需要自由裁量权，来推进外交和政治进程，以服务于安理会维护国际和平与安全的核心宗旨。其他需要了解的是，安理会成员并非在同一时间从事同一问题的工作。信息的泄露可能使安理会难以达成共识，也不应鼓励在协商进行期间收发短信。由于安理会成员之间的坦诚讨论必不可少，当第三方对非公开会议上的发言做出反应时，会令人无奈。有时，秘书长特别代表在协商中评估局势时比在公开会议上更加坦率。认为非常任理事国总是寻求提高透明度，而常任理事国总是表示反对，这纯属神话，因为双方都力求提高效率和效益，力求更加开放。

在争取当选安理会成员时，候选国外交官经常被告知，工作方法的改革是改进安理会与联合国内外其他方面关系的核心。人们常常认为，缺乏及时和充分协商是问题的关键。安理会更加关注联合国更多的会员国并得到他们的公认，可以增进安理会的信誉，加大执行决定的可能性。比如，安理会可以增加公开会议，提高透明度和包容性，让非成员有一种参与安理会工作的感觉。改善工作方法可以更好地与更多会员国进行联系，同时增加其对安理会工作的宝贵的实质性和政治性投入。与此同时，工作方法应力求让安理会保持高效、敏锐和重点突出。应与建设和平委员会更密切地合作，因为后者的任务是帮助结束冲突和巩固和平，借以解决冲突后的过渡问题。如上所述，这已证明是对安理会的一个重大挑战。安理会成员需要对秘书处就实质性问题提供的信息采取完全信任的态度。

执笔者和附属机构主席

一如 2013 年讲习班，就附属机构执笔者和主席的产生进行了广泛和活跃的讨论。虽然执笔者问题可能还不完全成熟，但 2014 年 4 月 14 日主席说明(S/2014/268)中的一致意见的确是关键的一步。眼前的问题是如何加以实现。一些与会者表示赞成共同执笔者这一概念，这是最近一次研讨会讨论的一个想法。假定是人多力量大，这样的安排可以成为常任理事国和非常任理事国之间富有成效合作的一个范例。常任理事国有专家多、机构记忆多的优势。一些较小的代表团可能缺乏所需的人力和技术能力，但也能够给这样的组合带来急需的实地专长和区域机遇。因为情况各不相同，不宜采取僵硬的办法。两个代表团商定用语并非总是易事，有时可能导致拖延。最近的一个事例是，一个非常任理事国干脆执笔起草了强硬的案文，并成为这一项目事实上的执笔者。2014 年关于阿拉伯叙利亚共和国人道主义情况的两项决议，三个非常任理事国实际上共同执笔，经过相当大的努力，促成了安理会内部的一致。

如 6 月 5 日主席说明(S/2014/393)所示，关于是否应以十分及时和互动的方式同新成员协商，商讨有关安理会附属机构主席的产生，人们各抒己见。对于新成员，尽早了解这种任务，既能够把合适的人员派到纽约，也能更全面地与离任主席交接工作。如果一个代表团有意担任某一机构的主席，我们假设这个代表团对

于做好领导工作既有能力，也有利益所在。经验表明，一个成员对一个议题兴趣不大或专长不足，就不会投入太多精力担任某一机构的主席。与此同时，尽管作出了努力，让每个新当选成员都得到有意担任的主席职位，但匹配的时间是有限的，所有代表团的兴趣无法全部得到满足。这是一个持续的协商进程。如果大会选举安理会成员是在年初举行，如 2016 年计划的那样，就有助于这一协商进程。

委员会的工作周期时起时伏，任务的难度也各不相同。常驻代表应铭记，他们通常担任主席，而其他代表团的代表一般在较低的专家级别任职。与会者被告知，仅在四年前，当选成员直到 12 月 31 日最后一天，才了解下一年度的任务，所以情况有了一定的改进。为了这些重要机构的平稳运行，各方似乎一致认为，最好让新成员尽快了解他们将担任哪些附属机构的主席。关于离任主席向新任主席移交工作的 6 月 5 日主席说明(S/2014/393)的各项规定，有人指出，秘书处为每个附属机构编制了一个模板，由离任主席填写，这样他们就有机会向新任主席提出自己的看法。

还就为何目前所有的附属机构，包括关键的制裁委员会，由非常任理事国担任主席开展了讨论。一位发言者表示，非常任理事国十年前就开始寻求这样的安排。一些与会者表示，他们不反对回到先前的做法，即如果非常任理事国赞成，由非常任理事国担任一些附属机构的主席。不过，目前的安排是要让当选成员在安理会的工作中发挥更大的作用。

会议的形式、做法和程序

近年来，安理会发现，采用更多样化的会议形式，包括更多地举行非正式互动对话和“阿里亚办法”会议，是十分有益的。非正式互动对话可用以提供无法通过更正式形式了解的信息和观点，绕过妨碍听取某些更正式场合通报者意见的障碍。例如，与非洲代表团就提交国际刑事法院事项的对话就比较有益。在追求这些创新时，有必要在互动和效率之间保持有效平衡。虽然近期增强互动的试验可能导致一些会议时间延长，但也为与秘书长特别代表和其他通报者进行真实坦率的对话创造了机会；从安理会能更好地了解它面临的挑战和选择的角度来看这还是值得的。例如，由于成员愿意提出尖锐问题，关于中非共和国局势的通报有了改进。这是一项成员能够自行采取的举措，无需通过更正式的改革。制裁委员会和其他附属机构的会议整体上往往不像安理会会议那样照预定脚本进行，因为有时会议向来自所涉区域的其他国家或受制裁制度影响的其他方面开放。安理会成员可借鉴非洲联盟和平与安全理事会会议的运作方式，其照本宣科的程度远远低于安理会。

有人强调指出，协商和公开会议应服务于截然不同的目的，但各成员却将两者视为大致同等正式的会议，花太多精力宣读事先准备好的发言。如果他们继续用这么正式、中规中矩的方式进行协商，那安理会大可举行公开会议，而不是弄

得好像有什么秘密不能公开。协商应更加坦诚，有更多互动，就像在真正地对话一样。这是安理会工作的支柱，能为创新精神、随机应变和政治上的勇于进取提供展现机会。但为改进协商一再采用讲习班商定的步骤进行的实验结果却喜忧参半。例如，大家商定不必所有成员都就所有主题发言；常任理事国的克制维持了四次会议，之后就不再克制了。安理会的决定应该是真正对话的产物，任何有助于做到这一点的事情都值得一试。

听取不同方面更多通报者的通报使安理会更能在了解情况的基础上进行审议和决策。在听取了联合国人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员、联合国难民事务高级专员、部队指挥官及建设和平委员会等方面的介绍之后，安理会对一些动荡局势的实地事态发展有了更深刻的了解。但某些人权和人道主义事务通报者应注意不要集中关注可能更适合归属于其他机关任务规定的事项。无论“前景扫描”这一工具成功与否，如果维持和平事务部和政治事务部的官员说有紧急情况，安理会就始终应该对他们敞开大门。对于一些未列入安理会正式议程的爆炸性局势，有时可通过在“任何其他事项”的项目下安排紧急通报来进行讨论。有几位与会者认为，应当让主席在确定会议结构方面掌握一定程度的灵活性。为避免采用零敲碎打的方式应对局势而举行不同会议讨论问题的不同方面，安排一次更全面的会议讨论某一具体危机局势的总体动态将不无裨益。

往届讲习班讨论过的下列两个步骤应作为标准程序通过。第一，部队指挥官和警务专员的通报应常规化。第二，每月与秘书长的午餐会已变得过于中规中矩，了无意外收获，应加以改造，以便就当下问题进行的宝贵交流互动性更强。此外，正如第一次会议所讨论的，整体而言，制裁委员会和安理会对所关心地点的访问既是为了传递信息，也是为了更好地感知实地条件。但是，其所涉预算和后勤问题需要得到更多关注。一位与会者注意到非洲联盟对即将成行的非洲访问团很感兴趣。

信息技术、效率和代表性

2014 年，安理会召开的会议和发布的新闻稿数量都有增长，显示安理会工作量增长的步伐日益加快。向世界各地的 5 000 家媒体分发了新闻稿。由于更多地使用视频远程会议技术，差旅费用大幅降低。通报者越来越多地使用地图、幻灯演示、无人机录像和其他效果良好的影视技术，但这一做法的采用情况并不均衡。大体而言，秘书处提前准备的信息越多，安理会的知情程度就越高。但是，秘书处提前准备书面更新材料会引起保密问题吗？此外，使用地图在某些情况下有政治敏感性，但秘书处在演示发言中却在寻求更多的机会使用地图。尽管安理会的上述运作效率令人鼓舞，但目前维和行动年度经费总额已经超过 80 亿美元，并且仍在不断攀升。安理会应认真审查其维和开支。

如往届讲习班一样，对安理会议程的形式和内容、会议的速度和顺序提出了许多意见。工作方案中有太多既定项目，如任务延期等，给主席留下的机动余地不多。应鼓励继续努力降低会议日历密度，合理安排会期和议程。例如，关于科索沃和苏丹问题的辩论已不如以往频繁。有一名成员将安理会正式议程项目清单称作“怪异生物”，因为像“海得拉巴问题”这种自 1949 年以来就未再讨论过的项目都赫然在列。安理会就乌克兰问题这一尚未列入议程的项目举行了大概 26 次会议。安理会举行会议的速度应视情况需要而定，应按项目的不同并随时间的推移而变化。关键是要尽可能保持灵活性。此外，也必须重点关注眼下的具体问题，而不是着眼于如“中东局势”这种过于广泛和笼统的标题。一次会议安排多个议程列入项目效果会适得其反，即便为了提高效率，这么做也会造成混乱。就时间管理而言，有时在保证成员和汇报者遵守时限方面主席会更有作为。通报者回答问题花费的时间也往往太长。

对不定期召开常驻代表会议以鼓励就极为敏感和(或)紧急问题坦诚交换意见的想法，有几位与会者在发言中表示肯定。有人指出，常驻代表经常不出席会议或不等会议结束便离去，即便对高级别会议也是如此。当然，指派哪个级别的代表出席某次会议要由会员国决定，而任何级别的代表都应被推定为代表该国发言。常任理事国在安排常驻代表的时间时不得不考虑更长远的时间跨度，但非常任理事国在两年任内也许更有可能以更大的强度一心一意地投身于安理会的工作。在任何情况下，起草工作通常在专家而非大使一级完成。与会者强调，保证安理会工作顺利推进这一重要工作大多由政治协调员完成。如同处理常驻代表相互关系一样，政治协调员定期举行小组会议的做法现已形成惯例。那么为什么副常驻代表却没有形成类似的小组，而他们在安理会生活中的角色似乎也不那么明确和被认可？

第三次会议

经验教训：2014 年成员的反思

主持人：

美利坚合众国主管特别政治事务副代表
戴维·普莱斯曼大使

发言者：

卢森堡常驻代表
西尔维·卢卡大使

卢旺达副常驻代表
奥利维耶·恩杜洪吉雷赫公使衔参赞

大韩民国常驻代表
吴浚大使

阿根廷常驻副代表兼政治协调员
马里奥·奥亚尔萨巴尔全权公使

澳大利亚常驻代表
加里·昆兰大使

反思

离任代表都以不同的方式表示他们在安理会度过的时间经历是积极肯定的，无人表示后悔。尽管工作时间不分昼夜，但他们感觉在安理会任职既满足了个人也满足了国家的需要，有机会影响许多人的生活，也因此意识到个人的渺小。在安理会任职的人要永不要忘记安理会担负着维护国际和平与安全的主要责任。鉴于安理会这一试验是 1 亿人的生命交换所得，人们必须时刻意识到自己责任重大，决不能让安理会像国际联盟那样流于失败。尽管别人用失败去衡量安理会，但在其中任职也有真心感到激动和满足的时刻。现今的安理会处在一个转型变革的时代。对非常任理事国的代表来说，时光飞逝。仿佛就在昨天，他们还在讲习班上倾听 2012 年成员讲述经验和教训。尽管种种挫折不可避免，但在安理会的经历让他们收获良多，让他们有机会从独特的视角去了解世界上的许多事情和地方。有几位发言者谈到，他们的代表团对以往并未处于其国家外交政策中心的区域和局势有了很多认识，并获得了起草和谈判多边文书、从零开始建立共同立场方面的专门知识。

随着每年半数非常任理事国的更换，安理会的动态、成员关系和优先事项也在变化。这在某种程度上反映了世界上每时每刻发生的变化。按几位与会者的说法，2014 年成员是一个特别能共担责任的组，有显著的团队意识。这使得他们能够开展共同项目，成为一个异常高产的组而不仅仅是高产的单个代表团。他们在人权问题群组以及儿童与武装冲突、妇女与和平与安全、工作方法、不扩散、制裁、小武器、人道主义事务、预防冲突、维持和平、建设和平、防止灭绝种族、保护责任等诸多问题上都留下了或单独或集体的印记。在改革安理会工作方法方面取得的进展部分要归因于讲习班，这验证了一句老话：最好的变化总是由内而生，而非由外部强加。同时，不无讽刺的是，在世界若干地区动荡日益加剧的时期，安理会内部却似乎运作良好。我们只能相信，如果安理会能够变好，世界就不会变糟。

即将离任的安理会成员通常用四个词来描述他们对待任期的态度：务实、透明、关系和抱负。与会者还注意到，到了安理会才发现很多事情出乎意料。有几位震惊地发现，与他们国家的上一任期相比，安理会的变化太大了。不仅会议更多、决定更多、维和特派团更多、附属机构更多，而且安理会也已逐渐采用更系

统和体制化的方式解决冲突。不过，非常任理事国仍可大有作为，让安理会变得更加公平、可靠和名副其实。见证了安理会达成共识，特别是就使用武力达成共识的艰难，常设联合国部队这一概念的吸引力就大打了折扣，因为可想而知要花多少时间才能决定何时何地动用这支部队。令人讶异的事有时还包括某某竟会在安理会通报中出现并提供有关新信息。

评估

上述反思表明，离任成员总体上对安理会过去两年取得的成就作了相对积极的评估，继任成员也是如此。尽管有时不得面对秘书处内部的地盘之争和安理会成员间的政治分歧，但每个离任成员都还能划定一些优先问题并大致连贯地谋求解决这些问题。这些优先事项大多属于所谓的人权问题群组，其中包括儿童与武装冲突问题主流化、支持国际刑事法院努力结束有罪不罚现象、对中非共和国的制裁、两项关于阿拉伯叙利亚共和国人道主义准入问题的决议、关于防止灭绝种族的决议(第 2150(2014)号)和关于冲突根源的主席声明(S/PRST/2013/4)等问题。南苏丹维和特派团得到了加强，任务规定的优先次序被重新确定，以便更多地集中关注保护平民、监测人权和支持人道主义援助的交付(第 2155(2014)号决议)等方面，而马里特派团和中非共和国特派团也得到了加强，以便应对不断变化的实地情况。非常任理事国对国际法在儿童、人权和人道主义法等领域的更长期发展作出了贡献。长期而言——也许以几十年而非几年计——这些贡献可能是他们所作的最重要贡献，重于也大于具体的决议和主席声明。

过去两年，使用了各种技术和工具以推动各方关注受武装冲突影响儿童的困境。儿童与武装冲突问题工作组经手组织了实地考察，安排了国际刑事法院检察官和非洲联盟和平与安全理事会主席通报情况，向新闻界发布新闻稿，举行了视频远程会议，2014 年还通过了一项决议并发表了主席声明。维和任务中现已增加了与儿童有关的规定，包括设立儿童保护问题顾问的规定。还对暴力侵害儿童问题尤为严重的地区，如阿拉伯叙利亚共和国和中非共和国的局势专门给予了持续关注。

各方通过政府间和秘书处的平行审查进程展开雄心勃勃的努力，推动制裁成为安理会手中的一个更与时俱进、更能明智运用的工具。这一努力根植于一个已被广泛接受的前提：制裁是安理会进行预防和保护的首要工具，可取性往往高于强制使用武力，目标大多为武装团体和个人而非政府或民众。目前，安理会所有制裁委员会都由非常任理事国领导。因此，安理会所有成员，尤其是新当选成员应密切关注制裁的正确设计和实施问题。有人建议，制裁委员会的程序应尽可能保持透明，包括如上文第二次会议所述，适时举行公开通报会，并在《联合国日刊》上发布会议日期。

如上文第二次会议纪要所述，离任成员为目前改进安理会工作方法的努力作出了积极贡献。但是，这一努力时常遭遇挫折，因为安理会背负着极为沉重的现状包袱，仿佛存在一项“不得质疑”政策，包括不作实质性解释便抵制对草案中以往商定的措辞进行任何改动。本期会议提到了两个改进工作方法的步骤，不过更全面的相关讨论情况可参阅上文二次会议的内容。重新推出总结会议是一项实质性成就，安理会的许多成员和非成员都表示欢迎。然而，不无讽刺的是，随着会议变得更倾向于反思和分析，出席人数却不断减少。需要就如何吸引更多的非成员参加会议提出新的建言。如果“前景扫描”会议不恢复，那就要有替代办法（见上文第二次会议的讨论）。安理会要在冲突预防和管理方面更有成效，就需要在更早阶段进行更多反思。

与会者找出了一系列 2015 年需要继任和离任成员都持续关注的项目。有两个一般性政治问题十分突出。尽管在一些问题上分歧不少，但安理会大多时候仍能成功达成共识。与往年一样，2015 年要跨越政治分界线达成协议又将面临挑战。相对而言，世界各国的公众和议会对安理会的工作所知甚少，安理会因此也得不到关键参与者的尊重。虽然安理会往往因其内部政治而倾向于内省，但长远看来也应关注外面更广大的世界对自己的看法。

继任成员要面对挑战，了解并继续离任成员尚未完成的宝贵工作。如上文讨论所述，2014 年各方对预防冲突专题的兴趣激增；2015 年要面临的挑战是如何将这一兴趣转化为安理会内部和实地外部的实践。在如何将问责制作为预防冲突和暴行的一个基本要素方面需要进行更多反思。当然，更广泛的保护和人道主义议程，包括“人权至上”倡议，需要进一步融入安理会正在进行的工作。在许多令人关切的局势中，南苏丹的局势特别令人不安，这尤其是因为联合国从一开始就深度介入了该国的创立和命运之中。另一项持续的挑战是如何增强安全理事会预防和解决非洲冲突特设工作组工作的影响力。该工作组很可能有能力就非洲大陆新出现的冲突局势提供“前景扫描”，其任务的地域范围可加以扩大，还可将其会议级别提高到副常驻代表级。

关系

一位与会者认为，与往届情况相反，本届讲习班相对而言很少谈到常任理事国和非常任理事国之间的差异决定着安理会动态这个问题。的确，10 个当选成员和 5 个常任理事国的说法没怎么提及。正如另一位发言者所称，安理会有 15 个而不是 5 个加 10 个成员。还有对话者指出，大家可能不爱听，但常任地位和否决权是由《宪章》赋予的。尽管大家都希望常任理事国行使否决权时保持克制，但作势要与风车作战毫无意义。如果你想采取主动，在安理会发挥作用，你就要承认现实，厉行务实。另一位与会者表示赞同，想把事情做好，就要与常任理事国沟通，关于阿拉伯叙利亚共和国人道主义准入问题的各项决议就是例证。对常

任理事国而言，他们也要更多地与当选成员分享数据、信息和专门知识，更加积极主动地对待与安理会改革相关的问题。

在安理会中，每个问题都需要与常任理事国或非常任理事国、甚至至于与两者都建立联盟。对于大多数实质性问题，你的利益和观点不取决于你在安理会的地位。在某些情况下，两个在安理会之外双边关系紧张的成员却能找到理由在安理会之内合作，更多地共担责任。虽然当选成员喜欢抱怨常任理事国，但必须认识到后者对一些体制事项抱有不同看法是有结构性原因的。非常任理事国在安理会两年任内有责任带来新思路和新方法，常任理事国则必须维护长期工作关系，并确保长期保持安理会这个机构的优势和活力。而且，常任理事国更可能要捍卫全球范围内的地缘战略利益。

常任理事国也需要非常任理事国。没有至少四个当选成员的支持，他们无法达成对其而言弥足珍贵的共识，甚而无法作任何决定，因为要有九票才能作出决定。非常任理事国对主席声明和新闻发布稿拥有否决权。起草决议时，执笔人通常愿意照顾当选成员的意见。如前所述，当常任理事国意见有分歧时，非常任理事国有时可以发挥重要的桥梁沟通作用；关于阿拉伯叙利亚共和国人道主义准入问题的各项决议就是例证。拥有丰富经验和强大专家团队的常任理事国往往也有信息和专门知识愿意与继任成员分享，因此继任成员在上任之前就与常任理事国沟通是很有助益的。有些常任理事国还为新当选成员举办出色的培训方案。就制裁问题而言，常任理事国可能是建筑师，但非常任理事国作为各制裁委员会的主席则是施工的工程师。

经验教训

离任成员为新当选成员提了很多建议，无保留地分享了他们的见解、最佳做法和经验教训。提出的建议有：

- 大胆设想、不要畏手畏脚。在安理会任职，就有责任对千里之外的冲突作出评估和判断，积极为安理会的审议和日常工作作出贡献。安理会不能对维护国际和平与安全的问题保持中立或被动。
- 不等待、不观望。采取主动，及早介入。要适应环境并有所作为，两年的时间很短。
- 掌握笔杆子。常任和非常任理事国都要承担起草任务。
- 大小不重要。你所贡献的投入的质量和 value 不取决于你的代表团或国家的大小。
- 承诺和决心很重要，有新思路 and 坚定的价值观也同样重要。要为达成共识尽力，但如果你对某份新闻发布稿持有强烈意见，就不要羞于打破沉默。

- 及早确定一个或多个主攻方向并坚持下去。在某一个或几个可有所作为的高度优先领域留下你的印记，那将是你的遗产。
- 既有明确议程又有条理原则。没有它们，在安理会这个节奏快、层面多、压力大的世界里很容易迷失方向或被分散注意力。如果你迷失了方向，安理会不会对你表示宽恕。但不要忘记，你的成败与其他成员和安理会之外的许多方面休戚相关。
- 特别是在涉及你的代表团最重视的问题时，要尽可能地建立与各方面的关系网，对象包括安理会成员和非成员、秘书处、民间社会和独立专家及智库、议员、非政府组织和媒体。
- 与这些专题性和针对具体局势建立的关系网保持沟通、分享信息。就实质性问题和安理会工作与尽可能最好的独立思想者保持沟通。
- 随时、随地尽可能获取有益的援助、培训和反馈。毫不迟疑地学习他人关于区域和国家的历史、动态以及安理会的规则、程序和历史等方面的经验和专门知识。可以借助安全理事会事务司和安全理事会报告等途径获取帮助。
- 发起和参与离任和继任成员之间的对话。离任成员在短短的两年后就处在你们现在的位置，他们会惺惺相惜。
- 要公开透明，保持可见度。会后要利用安全理事会的媒体采访区，要与媒体进行沟通。
- 担任委员会和工作组主席是机会而不仅仅是负担。在这些领导职位上坚持整整两年，使之发挥最大作用。这些小组的确能够也应该做重要的工作。
- 最大限度地利用交接工作。秘书处会向你提供有用的文件，但只有离任代表团才能让你了解内幕洞见；这些是无价的，对避免重蹈覆辙尤其如此。执行 [S/2014/393](#) 号文件商定的各项措施。
- 严肃对待制裁委员会主席一职，这项工作十分艰巨但你会受益无穷。要确保制裁委员会程序更加透明。所有代表团都应设置一位专职制裁协调员。
- 工作安排要有条理，保证手头的任务分工合理，并根据需要修改安排。重视本国首都，包括行政部门官员、议员和民间社会团体；你的生活是简单还是复杂，大权掌握在他们的手中。
- 快乐尽责。有所作为。