



## 2017年5月30日芬兰常驻联合国代表给安全理事会主席的信

谨提交2016年11月3日和4日在纽约曼哈塞特绿树基金会举行的安全理事会新理事国第十四次年度讲习班的报告(见附件)。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。

我们每年都收到参加者十分积极的反馈,因此,芬兰政府将继续资助每年一次的讲习班。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。

请将本函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)



## 2017年5月30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”：安全理事会新理事国第十四次年度讲习班

2016年11月3日和4日

纽约，曼哈塞特

绿树基金会

芬兰政府协同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事务司，于2016年11月3日和4日为安全理事会新理事国举办了第十四次年度讲习班。

多年来，年度讲习班主要服务于两大目的。开办和开设讲习班的目的在于让新当选的理事国深入了解安全理事会的动态、惯例、程序和工作方法，使他们在来年一月参加安理会工作时“立即进入角色”。在实践过程中，逐渐涌现出了又一项互补性的目的：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。为推进这些目的，对话是根据查塔姆大厦的不记名规则进行的。因此，在本报告中，只指明那些出席开幕晚餐会的发言者的身份。

11月3日，在开幕晚餐会上，芬兰常驻联合国代表凯·绍尔致欢迎辞，亚洲协会政策研究所所长、澳大利亚前总理陆克文作主旨演讲，联合国秘书长潘基文致辞，安全理事会主席、塞内加尔常驻联合国代表福代·塞克最后讲话。

11月4日全天日程包括：所有参加者就下列三个主题举行了圆桌会议：

- (a) 2016年安全理事会状况：总结过去，展望未来(会议一)；
- (b) 工作方法与附属机构(会议二)；以及
- (c) 经验教训：2016届的反思(会议三)。

### 开幕晚餐会

陆克文先生在作主旨演讲时，介绍了他所领导的多边事务独立委员会的工作和调查结论。该委员会努力审查联合国系统的业绩，并对联合国迎接21世纪全球治理挑战的能力作了评估。委员会讨论了联合国工作的一大系列专题领域，并与主要利益攸关方广泛协商，最终编写了主席报告，《联合国2030年：在一个分裂的世界重建秩序》，以及委员会的报告，《群策群力：多边体系及其未来》。委员会的工作既作诊断，也开处方，指明了宏观挑战，又归拢各项原则。

陆克文强调了国际体系面临的一系列宏观挑战，具体如下：

(a) 全球范围形成了强烈的共识，认为需要加强而不是削弱联合国。这一共识是下列各种因素相互作用的结果：当前地缘政治力量和地缘经济力量，全球化的挑战，非国家行为者(其中一些致力于破坏国家间体系)的增多，以及新的、具有破坏潜力的技术的扩散。

(b) 大家形成了同样强烈的共识，认为联合国尽管尚未损坏，但问题成堆，需要在多个层次上予以加强。有越来越多的证据表明，各国在处理一系列关键问题时“绕过了”联合国系统。人们越来越多地质疑联合国重要机构的功能有效性。

(c) 从长远的历史角度来看，没有多少理由期望联合国或其他任何机构会永远持续下去。人类历史的大部分时期都是处于混乱状态，而联合国则在文明与野蛮、全球秩序与全球混乱之间划出了一道淡淡的蓝线。

(d) 继续需要积极努力振兴和重整联合国机构，使得联合国能够应对日益增多的全球挑战和困境。

(e) 会员国不分大小，特别是安全理事会常任和非常任理事国，都需要回答一个问题：它们需不需要一个充分运作和有效的多边体系？如果需要，那么它们必须拥有该体系，为之辩护，并表明它们已经准备好重新注入能量、重整联合国。

(f) 大国政治的进程正在使人们对新自由体制理论和地缘政治挑战的未来产生疑问，这些远远超出了秘书长所能控制的范围。

陆克文先生接着概述了在多边事务独立委员会进程中确定的 10 项原则。

(a) **原则 1.** 需要阐明和实施联合国全系统的全面预防原则。这应当贯穿和平与安全、可持续发展、人权和人道主义领域。此种转变将对联合国秘书处处理政策规划和政治事务的方式产生重大影响。

(b) **原则 2.** 联合国需要新的全面的交付理论，才不致淹没在由无数高级别小组和独立委员会编写的报告的海洋之中。报告撰写不能代替有效、可衡量和负责任的实地行动和实地交付。

(c) **原则 3.** 为此，外地业务须永久优先于中心。在“一个联合国”倡议的基础上，需要实行全面一体化、多学科的“联合国团队”办法，以便在世界各地交付。

(d) **原则 4.** 作为紧迫优先事项，在总部和外地两级都需要处理机构“筒仓”问题。为此目的，多边事务独立委员会进程已提出对秘书处高层进行广泛的重新设计。

(e) **原则 5.** 为了实现《2030 年可持续发展议程》意义深远的目标和具体目标，需要在会员国和联合国的最高级别作出重点努力。委员会又一次指明了世界机构为推动这些共同目标可以采取的一系列步骤。

(f) **原则 6.** 联合国不应该什么都去做，而应在公共和私营发展部门之间制定更为正式的全球契约，以便利进行联合评估以及排定集体努力的优先次序。

(g) **原则 7.** 需要有一个新的《和平、安全与发展议程》，对联合国在所有各领域有价值的工作加以整合。

(h) **原则 8.** 妇女应该融入联合国全系统，到 2030 年，她们应在总部和外地占有联合国管理职位的半数。

(i) **原则 9.** 需要高度重视结构性的青年失业，包括由联合国大会设立一个名为“联合国青年”的附属机构。

(j) **原则 10.** 由于预算方面的严重制约，大会第五委员会的改革应该成为高度优先事项。

在陆克文先生发言后，潘基文秘书长作了非正式发言。他强调安全理事会与秘书长之间关系的重要性，以及每月午餐会、年度务虚会和有机会通报情况、相互接触等机制的价值。

秘书长认为，过去十年来，在维持国际和平与安全方面取得了进展。东帝汶的维和行动已顺利完成，科特迪瓦和利比里亚的维和行动则进行了缩编。由于干预得及时，布基纳法索和几内亚实现了和平过渡。维和和安全问题首脑会议导致会员国作出了重要承诺。与区域组织的伙伴关系得到加强。在许多方面，妇女在和平与安全事务中发挥了更大作用。目前正在采取步骤，以落实关于维持和平、建设和平的审查和安全理事会第 1325(2000)号决议的调查结论和建议。通过解决气候变化对安全的影响和武装冲突对妇女和儿童的不同影响，安理会以积极、有益的方式扩大了对和平与安全的传统认识。

不过，秘书长继续指出，仍然面临着严峻的挑战。刚果民主共和国、南苏丹、苏丹和西撒哈拉的和平行动面临着“同意危机”。安理会须向它部署的特派团和人员提供有力支持，一以贯之。防止性虐待和性剥削以及保护平民，仍然是重大的挑战。要取得成功，为和平行动配备所需的工具、资源和任务是值得的。他指出，他撤换南苏丹特派团部队指挥官的决定，虽然引起争议，却也是必要的。

秘书长指出，在从冲突管理转向预防冲突时，需要对预防性外交进行更实质性和有针对性的投资。这将是极其合算的。他评论指出，令人鼓舞的是，各方面一致支持安全理事会关于建设和平和防止冲突再起的第 2282(2016)号决议，但安理会内部在阿拉伯叙利亚共和国和也门问题上的分歧常常扩散到其他事项上面，有时会令工作处于瘫痪状态。《2030 年可持续发展议程》，特别是目标 16，涉及预防工作的重要方面；《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》同样如此。他们也表明，人类尽管观点不同，但仍有能力聚集在一起。这一精神需要激励安理会工作；在帮助秘书长实现其预防目标方面，安理会可以发挥相当的作用。

秘书长诉求安全理事会理事国不要让一个领域的分歧扩散到其他领域，提醒大家不要出现为争取一致而妨碍及时采取急需的行动的情形。不应把共识与一致等同起来，特别是在生死攸关的情形下。虽然关于非程序性事项的决议可能被一票否决，但主席声明和对新闻界发表的声明则要求达成绝对一致。有九票赞成即可通过决议，而对新闻界发表的声明则可能因任何理事国持异议而受阻；秘书处说，这是不合理的。为避免对重大问题保持沉默，安理会理事国应考虑就此事项进行改革。

在随后的讨论期间，秘书长和陆克文对大家的提问和发言作了答复。大家就以下问题进行了交流：如何增加在总部和外地的联合国岗位上任职的妇女人数？如何加强联合国系统内的问责制？如何改善为维和行动提供的特遣队的质量和

培训？如何加强联合国的重要性及恢复联合国的政治资本？以及，如何避免在大会开幕的一周高级别会议期间安排如此多的场外活动，以便大家更多地重视高度优先事项？

翌晨，在讲习班圆桌会议开幕式上，联合国秘书处政治事务部安全理事会事务司司长哈斯米克·艾吉安和哥伦比亚大学国际与公共事务学院爱德华·拉克教授作了开场白。

## 第一次会议

2016 年安全理事会状况：总结过去，展望未来

### 主持人

马修·莱克罗夫特大使  
大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻联合国代表

### 评论员

阿姆鲁·阿布拉塔大使  
埃及常驻代表

弗朗索瓦·德拉特大使  
法国常驻代表

吴海涛大使  
中国常驻副代表

第一次会议议程包含下列问题：

- 安理会在履行其维护国际和平与安全的首要责任方面，工作做得怎么样？与 2015 年及更早年份相比，你如何评估安理会在 2016 年的业绩？安理会在哪些方面做得相对较好，哪些方面相对较差？为什么？
- 应采用哪些基准来衡量安理会过去一年的成绩？你对安理会 2017 年的前景展望感到乐观还是沮丧？在哪些情形下，在哪些专题问题方面，安理会在未来一年取得最积极的成就？
- 此时此刻，各方面要求安理会应对的和平与安全挑战比以往七十年间的任何时候范围都要广。过去一年的情况表明，以下哪些挑战是最严峻、问题最多的：预防冲突、建立和平和解决冲突、维持和平、冲突后建设和平、制裁监督、反恐怖主义、人道主义援助、预防暴行和(或)保护平民？在 2017 年及其后，安理会可在其中哪些领域改进其业绩？可以采取哪些具体步骤来提高安理会在上述某些领域的能力和效力？
- 在最近举行的“立即进入角色”讲习班上，有人指出，安理会理事国在许多问题上能够全神贯注、工作富有成果，尽管在其他问题上存在尖锐分歧。尽管如此，是否有理由担心世界某些区域(如中东)日益紧张的局势可能会对安理会的效力和声誉开始产生影响，同时使其他局势和问题

复杂化？在此困难时期，非常任理事国如何协助在安理会内寻求共同点？新当选的理事国 2017 年可能在此方面面临特别挑战吗？

- 几年来，量化措施表明，安理会一直在增加处理中东问题的时间和重视程度，而相对而言，用于处理非洲事务的时间和重视程度则略有下降。然而，与非洲有关的决定和成果比例仍然相对较高。这些趋势是否表明两区域和平与安全挑战的深度和广度、对所面临问题达成共识的难度？还是其他因素？在两区域内，2017 年，安理会在哪些方面似乎最有可能作出积极贡献？安理会 2016 年的工作有什么缺陷？
- 过去举办讲习班时，参加者经常强调预防冲突的重要性，同时又叹惜安理会往往力不从心，或准备不充分，难以进行有效的操作性预防或结构性预防。这是因体制因素造成的特有弱点，还是可以、并正在加以克服的弱点？安理会如何在 2017 年及以后改进预防工作？安理会参与布隆迪局势，是否为其他地方的预防冲突工作提供了经验教训？
- 同样，在讲习班期间，参加者也经常强调同区域和次区域安排协作的价值，不过，他们对实际做法的观点并不一致。
  - 例如，在 2015 年讲习班期间，有人指出，安理会与非洲联盟和平与安全理事会的交往过于正式，过于照本宣科。现在情况依然如此吗？因为 2016 年，安理会多次与和平与安全理事会接触，访问了非洲，并讨论了与非洲联盟合作事宜。2016 年 5 月 24 日主席声明 (S/PRST/2016/8) 所阐述的深远合作议程取得了多少进展？
  - 2016 年，安理会理事国和阿拉伯国家联盟成员国在开罗举行了第一次协商会议。欧洲安全与合作组织(欧安组织)轮值主席也介绍了情况，并举行了关于加强同欧洲联盟合作的正式和非正式会议。在 2017 年可能预计会不会有任何后续步骤？如果有，会是什么？安理会有何办法可以支持欧安组织就乌克兰一带的局势作出的实地努力？
  - 除这些个别举措外，安全理事会理事国是否应考虑对其与区域和次区域安排的交流进行更具战略性和一般性的审查？此种合作何时何地实现了增值？如何做到的？为什么做得到？存在哪些不足？
  - 根据《2015 年安全理事会工作纪要》，“2015 年，安理会继续把有关贯穿各领域问题(即保护平民、妇女与和平及安全、儿童与武装冲突)的规定列入其针对具体国家或区域情形的决定中。2015 年，涉及具体国家或区域局势的决议和主席声明中，有 79% 载有一项或多项关于保护平民的规定，59% 载有关于妇女与和平及安全的规定，48% 载有关于儿童与武装冲突的规定。”从规范角度来看，这些数字表明，大家越来越愿意把有关人类保护的措辞纳入安理会决定中。这些贯穿各领域的关切事项是否在实地得到处理，就不太清楚了，特别是现在被迫流离失所者人数破了记录。今后几年间，安理会如

何才能着手缩小期望与业绩之间的差距呢？具体而言，为兑现第 1325(2000)号决议的承诺，还可以做些什么呢？

- 为解决伊拉克、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门严峻的人道主义紧急情况，还可以做些什么呢？从安理会在刚果民主共和国(刚果(金))、中非共和国、马里和索马里的经历中可以汲取哪些经验教训呢？在这方面，安理会 2016 年三度访问非洲，从中又总结出什么来了呢？安理会可以采取什么步骤，来更好地预测即将发生的大规模暴行并就其征兆采取对策呢？
- 打击恐怖主义乃是安理会理事国开展广泛、持续合作的领域之一。由于继续开展行动，不让“伊斯兰国”、青年党、博科哈拉姆和其他武装团体控制领土，这些团体所造成的威胁可能会变得更加分散和不可预测。在这种情况下，安理会在打击恐怖主义和暴力极端主义方面可能发挥什么形式的作用呢？其比较优势何在？2017 年及以后，安理会应考虑采取哪些具体的新措施？
- 网络安全成了人人关注的安全问题，安理会是否可发挥规范性或操作性作用，争取消除其对政府、私营部门和民间社会的影响呢？
- 随着有关朝鲜民主主义人民共和国的紧张局势不断加剧，安理会在下一年还可以采取哪些措施？可以加紧实施现行制裁吗？应考虑采取新办法来开展外交和解决冲突吗？
- 2015 年关于和平行动、维和现代化、制裁、建设和平和实施第 1325(2000)号决议的一系列宣言、审查和报告就如何加强安理会？在这些方面的工作提出了广泛建议，并作出诸多承诺。有没有什么实施步骤应被视为下一年的重点？

### 评估安全理事会 2016 年的业绩

与会者就安全理事会的业绩表达了各种看法。有人指出，安理会成员在 2016 年工作非常努力，处理了各种各样的问题和区域局势。他们通过的决议是最近几年最多的，许多决议实质内容很多。例如，关于马里行动任务的决议包括许多要素，表明要全面解决这些问题。对科特迪瓦和利比里亚的制裁已经解除，说明两国局势出现进展。安理会团结一致，支持哥伦比亚的和平进程，以及甄选秘书长。加强了与苏丹、南苏丹及其他地区的区域和次区域安排的合作。总之，安理会在 2016 年履行了义务。

一位与会者表示，虽然没有任何理由自满，但安全理事会成员十分灵活地应对新兴威胁，例如航空安保、资助恐怖主义以及外国恐怖分子战斗人员返回原籍国等。安理会团结一致，探讨打击这些共同威胁的方法；现在，安理会成员需要共同努力，执行落实已商定的步骤。

另一位与会者表示，一些观察家对安全理事会业绩的看法过于悲观。例如，安理会及其常任理事国的努力加强了中亚和欧亚大陆的稳定。安理会内目前的一

些困难可归因于后冷战、后殖民时期综合症。要适应世界不断变化的状况，还需要一些时间，但安理会成员的心态已经开始适应了。

一位发言人引用了 Luck 先生编写的背景文件中的一个问题，询问安全理事会的地位在公众眼中为何如此之低。做得多与做得好是两回事。统计数字表明，安理会审议的问题比以往任何时候都多，但并非其更灵活地处理无数的挑战。有必要评估哪些有益，哪些阻碍进展，以及如何优先利用时间，如何处理最困难的情况。另一位与会者表示，现在的问题有双重：一，安理会想做的太多，但未及时提供最需要的成果；二，太多的和平与安全核心问题是在安理会之外决定的。安理会成员需要重申，安理会是维护国际和平与安全的主要机构，应按此行事，或是另谋事项。

一位发言者表示，公众对安全理事会的看法是相当消极的，因为其处理巴勒斯坦国、阿拉伯叙利亚共和国和中东其他冲突毫无成效。安理会的表现受到一些成员国的国家利益的损害，对《联合国宪章》各项原则和宗旨、国际人道主义法、一般国际法的尊重下降到令人担忧的程度。很难向安理会问责，部分原因是它很少关注冲突各方的看法，很少尊重国际行为准则。另一位与会者表示，讨论突出显示了一些重大成就，虽然大多数交流主要侧重安理会今后一年可以表现更佳的领域。

一位发言者认为，安全理事会面临一场相关性危机，因为其一直在制造纸张、文件和噪音，而非就其面临的关键问题发挥作用。这是摆样子，不是做事实。它把结果视为目的本身。因此，安理会的相关性令人质疑，而诸如叙利亚战事和与伊朗的核协议等重大危机，却转到其他地方处理。在被要求表决之前，很少有成员看到这份协议。一位与会者称，安理会说得太多，做得太少。另一位与会者则指出，许多协议是在安理会以外制定的，随后提交给安理会，加以实施和(或)获得授权。这促成了一些互动参与，保证了安理会的持续相关性。

据表示，鉴于广大公众和其他会员国对其业绩的看法，安全理事会的信誉岌岌可危。因没有防止阿拉伯叙利亚共和国和其他地方的大规模暴行，如在南苏丹、苏丹和也门，安理会的相关性面临风险。在安理会内部，这种无奈的感觉显而易见。另一位发言者表示，人并不天真，其对安理会的期望并非过高。不过，人们确实希望成员国追求国际社会的更大利益，而不仅仅是自己国家的利益。第三位与会者表示，非安理会成员，特别是发展中国家，对安理会未审议其提出的倡议和提议感到失望。他们觉得自己的声音消失在旷野，毫无回应。

安全理事会内的团结问题受到很多关注，其中一些是回应秘书长在开幕宴会上的致辞。有人表示，有机会增进在秘书长甄选过程中，以及在哥伦比亚和平进程、黎巴嫩和反恐怖主义方面形成的团结一致。在这方面，寻求共同立场，争取阿拉伯叙利亚共和国化学武器不扩散和朝鲜民主主义人民共和国核武器不扩散，是持续不断的挑战，但安理会可以增进在同伊朗伊斯兰共和国打交道方面形成的团结。另一位与会者认为，安理会团结一致，其决定就更有政治分量。安理会如分裂，就软弱无力。



一位发言者把安全理事会比作一个家庭，不一定方方面面都完全一致。在寻求协商一致的同时，安理会需要接受现实：有些合情合理的不同意见需要表达出来，需要厘清。团结一致绝不应是最终目标。在这方面，一位与会者回顾，秘书长在宴会上曾提及安理会的规则要求达成一致，这对其采取果断有效行动的能力产生了不利影响。一位与会者同意，安理会内的分歧可以是合情合理的，秘书长说得正确，每次新闻稿中都要求达成一致，是有副作用的。

有人指出，从政治角度来看，安全理事会的内部团结在向另一国家或冲突一方表达立场时发挥作用，但这不是《联合国宪章》规定的，不能过分强调。一位与会者评论说，秘书长就有关主席声明和新闻稿达成全面一致提出的看法很有道理，但是所有成员都需要认识到，安理会的决定是具有约束力的，无论其在谈判过程中看法如何，也无论其表决方式如何。否则，只会削弱安理会的合法性，破坏安理会的声誉。

一位发言者同意秘书长关于对主席声明和新闻稿给予集体否决有时造成不利后果的观点，认为这表明有必要把更多时间用于起草阶段的非正式会议上，而不必为拟定的声明兜圈子。一位与会者也同意秘书长的意见，指出，这说明必须对安理会内部的决策进程进行更广泛的改革，特别是考虑到根据《联合国宪章》第七章通过的决议的频率，以及通过的决议多于可实施的决议的趋势。

另一位与会者表示，安全理事会内的团结，好几次受到起草人行动的不利影响。起草人有促进安理会成员之间团结或分裂的能力，这取决于他们在起草时是否采纳其他成员的建议。后一种情况发生在关于与和平行动有关的性剥削和性虐待的第 2272(2016)号决议和关于核不扩散的第 2310(2016)号决议上。两位与会者指出，有时，起草人面临把握时机、以及如何最好地推动起草过程的难题。

几位与会者谈及需要在分歧最多的问题与分歧较少的问题之间设立防火墙。有人断言，在阿拉伯叙利亚共和国问题上的分歧，严重分裂了安全理事会，而且已经开始影响对其他事项的审议。关于布隆迪的决议(第 2303(2016)号决议)和关于南苏丹的决议(第 2304(2016)号决议)获得通过，但赞成票超过否决票的并不多；关于刚果民主共和国和马里的声明更难谈判，而且很难保持对波斯尼亚和黑塞哥维那的共识。虽然阿拉伯叙利亚共和国是我们这个时代的决定性问题，但安理会还面临利比亚、南苏丹、也门和中东和平进程等其他棘手问题。所以不要让阿拉伯叙利亚共和国问题妨碍我们在其他领域所做的良好工作。一位与会者同意这一点，指出，加强防火墙对安理会的有效运作至关重要。

有人强调，当然，我们应尽量把关于阿拉伯叙利亚共和国的分歧不扩大到其他方面，但这已经证明很难做到。对于某些情况，如布隆迪和南苏丹，安理会接近达成一致，但起草人强行推出草案，非要进行表决。开展更多谈判，可能会弥合其余的分歧。一位发言者表示，事实上，防火墙运作相对良好。不过，一些问题实质上是相互联系的，也注定相互影响。另一位建议，维护防火墙的最佳方法是遵守规则。

据认为，安全理事会在积极参与实地工作，努力预防冲突爆发或升级时，最为有效。例如，在几内亚比绍的调解工作就相当有效。一位与会者同意预防性外交的重要性，敦促安理会更全面地运用预防和调解工具。另一位发言者表示，安理会未足够接触其审议的局势的所在国家，如刚果民主共和国政府。同样，显而易见的是，如果安理会更积极参与实地工作，南苏丹境内发生的一些事情可能会避免。一位发言者表示，很少有常驻代表听取各区域组织代表在公开辩论中关于与其合作的通报；另一位与会者回应说，这可能是因为安理会成员认为这些组织并非总是为预防工作做出贡献。在一定程度上，这是他们的问题。

有看法认为，和平行动的成功和维和人员的良好工作，要更有效地传达给公众和更多的联合国会员国。非洲有许多范例，例如在科特迪瓦和利比里亚的成功努力，以及中非共和国、刚果民主共和国和马里正在进行的良好工作。安理会在2016年多次访问非洲，有助于成员了解联合国更多的努力和行动，了解如何根据的需要加强这些努力和行动。不过，一位发言者表示，关于马里和南苏丹的情况介绍也突出说明其面临的挑战。特别明显的是，南苏丹特派团缺乏充分保护平民和履行任务的能力。这些经历带出了联合国是否运作良好的问题。另一位与会者指出，安理会没有就联合国和平行动问题高级别独立小组报告进行妥当的辩论，也没有对其建议采取行动。

虽然秘书长的甄选过程被广泛认为是向前迈出了一大步，但也指出了改进这一进程，推动进展的领域。一位与会者表示，结果很好，但是意向性投票结果的宣布方式有问题；而且还不清楚，意向性投票是否就一定是选择这样一位关键领导人的理想方式，因为其他组织采用了更透明的过程。需要吸取教训，避免将来出现类似的问题。另一位与会者表示同意，认为安全理事会应因缺乏透明度而感到羞耻。在五年或十年内，很可能还有一份大会决议要求充分透明。

在一位发言者看来，安全理事会已经开始处理与维护国际和平与安全无关紧要的问题，这可能被视为介入了其他政府间机关的任务。这分散了人们对核心问题的关注，有时令人担心《联合国宪章》第二条第(七)款是如何解读的。鉴于即使在情况出现变化时也强调先例，安理会的工作并非总是按照需要适应不断变化的时代。另一位与会者指出，安理会内部对于应如何看待国际和平与安全面临的广泛威胁，以及应如何理解主权和《联合国宪章》第二条第(七)款的规定，仍然存在分歧。

### 未来的挑战

一些与会者认为，向新任秘书长过渡，是一个开展对话，测试新思想、新方法的机会。一位与会者提到陆克文先生在开幕宴会上就此提出的建议。下一位与会者促请尽早与即将上任的秘书长举行非正式会晤，全面审查国际和平与安全面临的威胁，并就推动工作交流看法。第三位与会者提议与新任秘书长举行非正式对话，就像研讨会上的这种形式，也许是早餐形式。第四位发言者赞同这一想法，第五位发言者提议秘书长每月参加一次安理会的非正式会议。这远远胜于每月与秘书长共进午餐的僵硬形式。另一位与会者表示，需要在秘书长上任前与其尽早会晤，还需要与他定期举行非正式会议，也许每月两次。首先，要更多地了解他

的愿景，了解他对安理会的期待。这些交流也将提供一个机会，询问秘书长关于改组秘书处的计划。

鉴于安全理事会是联合国整个系统的一部分，一位发言者呼吁秘书长给予新的动力，打破各自为政，改善部门间合作。在和平与安全领域，往往一个部门不知道另一个部门在做什么。另一位与会者表示同意，认为新任秘书长有机会增加信任，减少障碍。一位与会者表示同意，需要打破秘书处内部的各自为政，敦促新任秘书长与安理会开始对话，探讨怎样超越维持和平与建设和平之间的区别，去维护和平。这是一个需要新思维，新分析的领域。一位发言者强调，有效的预防需要安理会和秘书长之间高度的信任。新任秘书长可以为这一诉求带来新的能量，而新任秘书长和安理会尽早开展对话，既可以确定新办法，也有助于建立这一重要的信任。另一位与会者呼吁安理会更全面地运用预防、对话和调解，而这又需要与包括秘书长和秘书处在内的其他主要机构加深协调。

一位与会者认为，维和任务与履行维和任务的能力之间存在巨大差距。这是一个应尽早向新任秘书长提出的问题；研讨会上曾提议，安理会应更加认真地处理联合国和平行动问题高级别独立小组报告，对此提议表示欢迎。一位与会者敦促更加重视维持和平与建设和平之间的联系，包括与建设和平委员会加强合作。另一位发言者表示，安理会需要设法提高派遣给维持和平的部队的素质，设法支持秘书长特别代表的政治工作，在安理会审议的局势中设法与发展机构协调。

有人强调，近年来最戏剧化的事态发展之一是完全无视国际人道主义法。学校和医院不能再被视为安全避难所。安全理事会无法确保这种情况下的问责，这使其信誉受到质疑。虽然非国家武装团体的行为是问题的一大组成部分，但其并非唯一的肇事者。扭转这一趋势应是安理会的高度优先事项。另一位与会者指出，这一趋势是对法治的根本挑战，安理会在执行关于保护平民的任务时需要做得更好。

尽管安全理事会关注跨部门问题的程度有限，但有一点值得指出，安理会必须认真考虑这些事项，因为其可能成为明天的威胁。安理会成员的思维需要适应维持国际和平与安全面临的新威胁。一位发言者指出，世界应对气候变化和可持续发展挑战的方式可能会对和平与安全产生影响。另一位与会者表示，安理会一些成员似乎认为，应该处理更广泛的问题，而其他成员认为应处理范围更小的问题。

另外还提到一些其他事项也是 2017 年的实质性优先事项。安全理事会需要保持团结一致，处理恐怖主义的威胁，包括在提及意识形态问题时。一位与会者呼吁，鉴于法律和政治上的挑战，要求提高与制裁有关的决策的透明度。一位与会者认为，也门危机需要安理会更加重视。如果不能更有效地给予处理，局势可能引发重大的地缘政治转变，影响到非洲之角。关于朝鲜民主主义人民共和国，一位与会者询问，是否应进行更多思考，恢复政治进程，取代已经暂停的六方会谈。单靠制裁可能还不够充分。对此，有人指出，朝鲜民主主义人民共和国拒绝就半岛无核化进行谈判，似乎只想与美利坚合众国进行双边谈判。不幸的是，重点放在了短期，而此时更需要考虑那里的人民长远未来。

据表示，改善与区域安排的协调，将是 2017 年的一项重大挑战，同样，还要与联合国其他机构制定有效的分工。一位与会者认为，需要更多地反思联合国及其安全理事会如何适应融入更大的国际政治决策领域。对于安理会而言，这个问题既涉及与其他形式和进程，也涉及与非洲联盟和欧洲联盟等区域组织进行的持续不断的互动。另一位发言者表示，安理会可以就这些事宜听取新的想法。

与以前的研讨会一样，对安全理事会成员之间的关系进行了大量讨论，讨论中，假设五个常任理事国更多地联系十个当选成员国，这十个当选的成员国也应更多地联系各自区域会员国。后者将提高其在安理会工作的效益。一位发言者回覆表示，实际上，就大多数问题产生的分歧并不以此为界，因为五国之间和十国之间常常看法不一。另一位与会者表示，目的是要在所有成员中达成协商一致。一位与会者表示同意，在大多数问题上，常任理事国和非常任理事国之间没有固定的分野，但是涉及到否决权和安理会内常任理事国的其他特权时，就有铁一般的阻碍，而非隐形阻碍。

有人指出，当常任理事国拒绝创新时，就促成了当选成员之间的团结，他们将形成一个集团，力求解决安理会运作方式的缺陷。另一位发言者表示，安全理事会所有十五个成员之间相互妥协交流的机会不足。常任理事国应更多地定期与当选成员进行接触。一位与会者询问，当五个常任理事国分歧很深时，当选成员该怎么做？他们怎么会有所作为？

有人建议，总体来看，安全理事会来年面临的重大挑战是执行。另一位与会者表示，需要改进的地方包括，改进起草人的作用，加强团结，改进执行和执法，加强维和，更多地进行实地考察访问，确保问责，与新任秘书长一道努力。

## 打磨工具

有人建议，安全理事会应认真讨论如何更有效、更富于成果地使用其工具。维和行动缺乏退出战略，或制裁制度缺少日落条款，这削弱了其应对不断变化的条件和需求的努力。安理会在不充分考虑实地条件的情况下延长任务期限，这种情况太多了。像圣诞树般不现实、摆样子的任务被视为典范，用于新的情况，而毫不考虑情况的不同。一位与会者表示，对维和行动的疲劳感越来越大，任务期限延长未受到重视。例如，联合国几十年来在刚果民主共和国部署了维和人员，但安理会却没有评估过是否取得了任何成就。在那里和在其他地方，需要更多的建设和平努力，同时也要更充分地考虑到当地人民的意见。安理会成员需要与新任秘书长接触，就这些事项进行新的思考。

一位与会者表示同意，维持和平行动延期已经变得日常化了，南苏丹的事态发展突出表明，需要更加重视与维持和平有关的磋商。大使们很少出席与部队派遣国举行的会议，或维持和平行动工作组会议。培训和能力等基本问题仍未解决。只把这些事情留给维持和平行动部是不够的。另一位发言者表示，维持和平是联合国的最佳发明，但是遇到困难，需要更新。

有看法认为，有针对性的制裁可能是有益的预防工具，如果运用及时有效，针对该制裁的人。一位与会者补充说，加强与区域安排的合作也可以改进安全理

事会关于预防冲突的记录。然而，安理会发现，很难就关于联合国中亚地区预防外交中心的新闻声明达成一致。另一位与会者表示，预防本身就是一个跨领域问题，最好听取各方面、各领域的洞见，有些问题超出了传统的安全观念范畴。在加强预防性外交工作方面，一位发言者呼吁安理会与各区域组织和建设和平委员会进行更密切的合作。

一位与会者表示，安全理事会造访有关领域，可以是预防性外交的有效手段。一个例子是行将进行的刚果民主共和国之行。一位与会者补充，安理会访问马里、索马里和南苏丹非常有助于提供机遇，直接看明实地发生的情况。然而，一旦成员返回纽约，问题是要更系统地跟进。一位与会者指出，安理会要在 2016 年进行第五次此次访问，表示同意访问很有价值，有助于提高认识和进行预防性外交。然而，问题是这些访问的费用和如何尽量利用其收益。后续行动是一个问题，正如南苏丹之行那样；那次访问令人看到了真相，有助于对那里的问题形成共识，但是整个安理会任何后续会议都没有讨论此一议题。

一位发言者表示同意，对国际人道主义法的尊重有所削弱，令人担忧。在这种情况下，有必要打击有罪不罚现象；秘书处法律事务厅可拿出一份关于如何做到这点的文件。另一位与会者表示，安全理事会在阿拉伯叙利亚共和国多次发生大规模暴行之时陷入僵局，使得公众和会员国都倍感无奈。对有效行动缺乏一致意见，令人质疑国际社会“永不再现”的承诺，更趋向在这种情况下克制地使用否决权。一位与会者表示，除非安理会对有罪不罚现象取得进展，否则就不可能有任何问责。

据表示，起草人制度把安全理事会的核心工作集中在很少人手中。这些人在很大程度上决定了安理会做什么，或说什么。一位发言者建议，可以修改起草人制度，例如，关于非洲局势，把一名非洲成员列为共同起草人。这样的步骤可以在 2017 年得到有益的探讨。另一位与会者表示，当选成员出现反叛，促使在如何选举附属机构主持人方面进行了一些不大的改革，但在起草人如何选择、如何操作等更关键问题上，毫无进展。起草人常常过于秘密，大多数成员没能及时看到决议草案。

有与会者断言，常驻代表参与安全理事会的工作不够，过于依赖其政治协调员，包括决议的起草和谈判。后者在这类政治性很强的事项上，无法超越其国家立场，而常驻代表则可能有更多的回旋余地。大使们很少参加附属机构，除非他们担任主席。一位发言者答复表示，关于常驻代表更多参与起草工作，目前还不清楚其结果是更好，还是更坏。一位与会者表示，常驻代表在纽约很少开会，进行实质性交流，不像在研讨会上那样。他们很难花费时间为草案行文进行详细的谈判，草案行文常常取自先例和既往文本。一位与会者认为，常驻代表可以向起草谈判提供更多的战略和长远观点。具体事宜可以留给专家处理。

## 第二次会议 工作方法与附属机构

### 主持人

日本常驻代表  
别所浩郎大使

### 评论员

俄罗斯联邦代理常驻代表  
彼得·伊利切夫

美国常驻副代表  
米歇尔·西森大使

乌克兰常驻代表  
沃洛德梅尔·叶利琴科大使

第二次会议议程包含下列问题：

- 新秘书长遴选程序进行得非常顺利，安理会做出了协商一致的选择，其速度之快超出了许多观察员的预测。2016 年实施的创新办法就其与大会的协作性质而言以及在对候选人的更严格公共监督方面是促进了该进程还是使之复杂化了呢？若遵循的是过去更为封闭性的程序会做出不同的选择吗？最后，性别和地域因素似乎未起主导作用。为什么？从 2016 年进行的这一程序应得出什么经验教训？今后应该考虑进一步改革这一程序吗？
- 《宪章》赋予秘书长协助和促进安理会工作的重大职责，这些职责随着时间的流逝在实践中有所扩大。在新秘书长就职适逢 2018 年班子进入安理会之际，应该考虑调整安理会和秘书长的互动和相互支持的方式吗？例如，在最近几次讲习班上有人表示关切秘书长与安理会成员的每月午餐会事宜。有必要作出调整以便让这些交流机会少些正式性、增强互动性且更富有成效吗？
- 2016 年，安理会新成员的选举早于过去，部分是为了让他们有更多时间为新职责做好准备。新当选成员认为延长过渡期实际上让他们有更多机会观察安理会如何运作并了解其成员资格的含义吗？在这方面需要作出进一步努力吗？
- 近年来，讲习班上提出的较突出的其中两个关切是，附属机构的主席是如何选定的，以及如何支持他们为履行这些新职责做好准备。2016 年，安全理事会主席的两个说明(2016 年 2 月 22 日的 [S/2016/170](#) 和 2016 年 7 月 15 日的 [S/2016/619](#))力求答复这些事项。这些说明规定的措施和程序得到协调一致地充分落实了吗？特别是在甄选附属机构主席方面，它们产生了更互动和更协商性的透明进程吗？需要作出进一步改进吗？

- 最近在讲习班上受到广泛关注的另一个议题是，一些成员在某些问题上充当执笔人的非正式做法是如何发展起来并得到施行的。执笔人所做重要工作既有赞誉也有人呼吁扩大其他成员参与这一进程。有人提出可否在一些问题上、特别是在更多区域专门知识会很有帮助的问题上采用共同执笔人的做法。2016年，非常任理事国就一些问题作出了表率。新当选成员在这一问题上应得到什么建议？这一问题在安理会工作方法改革的辩论中应得到更多关注吗？或者是现行做法的运作同可预期的一样好吗？一般而言，执笔人和相关附属机构主席一直在充分协作吗？
- 2016年7月1日日本常驻联合国代表的信介绍了关于工作方法的公开辩论情况，表明，该公开辩论将为安理会提供一个机会，在广大会员国有关代表团的参与下，审视 S/2010/507 文件所载的主席说明及其他有关说明的执行情况，以确定成功的做法和可能存在的不足，并考虑作出必要的调整。在这方面，公开辩论突出了什么要点？可以考虑采取什么后续步骤？
- 过去的讲习班普遍确认，安理会在改进工作方法方面是联合国系统最灵活变通的机构之一。在这一点上，哪些执行措施或其他领域应得到优先重视？例如，尽管过去的讲习班一再表示关切，但协商仍被说成是不够非正式和不够讲求互动。在这一领域作出改进为什么如此困难？在这方面有可能采取进一步步骤吗？
- 近年来，新的或经修改的会议形式似乎可以让安理会更灵活地审议一系列更广泛的问题并让安理会的审议工作获得更广泛的投入。非正式互动对话和“阿里亚办法”会议得到了适当和有效采用吗？尽可能有效地利用了与部队派遣国和警察派遣国的协商吗？
- 另一方面，最近的讲习班对公开辩论效用有限和耗费大量时间、特别是对后续行动不足的专题问题提出了众多意见。会有更有效率和效力的办法组织和开展公开辩论吗？
- 根据《2015年安全理事会惯例要点》，2015年举行了12次高级别会议，平均每月一次。这是安理会应设法保持的一个步伐吗？哪类专题受益于安理会的这种高级别关注？哪类可以采用其他形式更好地解决呢？
- 最后一次讲习班讨论了更广泛利用议程项目“任何其他事项”的可能效用。此后，事实上，这已成为较普遍的做法。这一不断演变的做法有什么影响？在哪里作出了积极影响？有任何潜在的负面效应吗？
- 2016年2月22日的说明 S/2016/170 提出了加强安理会附属机构透明度的若干措施。这些措施在何种程度上得到了实施？在哪里需要取得进一步进展？该说明还鼓励采取措施，改善附属机构之间和附属机构与整个安理会之间的互动性和协调。在这方面需要采取进一步步骤吗？

- 最近的一些讲习班表示关切安理会有时难以有效监督安理会所授权的维持和平行动、制裁制度和执行行动的实施情况。加强部队指挥官和秘书长特别代表的报告、安理会更频繁的外地访问团及改进制裁委员会程序是否缓解了这一问题？需要其他步骤加强对正在进行的行动和制裁制度的定期审查吗？

## 变革评估和前景

有人说，改革安理会工作方法的体会是，只要成员采取主动行动，则很多事情都是可能的，因为不需要修改《宪章》。所举“采取行动”的例子包括常驻代表之间每月早餐会、互动式总结会议、在进行协商前在会议厅发言以及扩大使用议程上的“其他事项”（也称为“任何其他事项”）。几位发言者认为，“立即进入角色”年度讲习班有助于确定变革领域和审查自己得以实现了多少业绩。一位发言者认为，在安理会外，大家都批评安理会的工作方法，但一旦加入了安理会，从内部看安理会，则情形又不同了，你会明白在这方面取得了多大成就。印象也更积极了。

尽管勒克先生的背景文件称，常任理事国相较于非常任理事国往往不太热衷于改变工作方法，但一名与会者回答说，情况并非总是如此。最近几年，工作方法有若干改进，有些是常任理事国提出的，还有一些则是非常任理事国提出的。各制裁委员会主席们一直在做参访，澄清看法和说明展望。区域利益攸关方应邀会见了制裁委员会成员，这促进了执行工作。越来越多的公开会议和委员会会议后向新闻界发表声明促进了透明度，但必须在这方面保持平衡。委员会需要举行非公开会议。

一位与会者称，的确，常任理事国往往对工作方法改革取得的进展更加乐观，而非非常任理事国对已经取得的成就则不太肯定。另一位与会者认为，安理会惯例有太多固定程序，这是新成员难以了解或改变的。一位对话者认为，有人抵制其代表团拟议增加一个新议程项目的想法，其代表团要求召开一次阿里亚会议，让安理会成员了解情况并克服抵制。对此，一位发言者认为，安理会对新想法必须持更开放的态度，而不论这些想法是否涉及议程或工作方法。总之，趋势正朝向这一方向。

两名与会者评论说，早日选出新成员是向前迈出的富有成效的一步，因为新成员在加入安理会前可以有更多时间进行适当准备。另一位对话者提到，让新成员在会上听会，以便更好地了解安理会及其附属机构的运作方式，是有益的。另一位对话者认为，是时候编纂一些新的工作方法了，作为正在进行的将安理会程序合理化努力的一部分。一位发言者提出，不妨更新 2010 年 7 月 26 日主席说明 (S/2010/507)，而且，安理会不妨考虑到关于工作方法的公开辩论所表达的意见。有人指出，文件和其他程序问题非正式工作组继续不断处理这些事项。

一位发言者指出，修改新秘书长的甄选程序是另一项意义重大的创新。尽管在这方面必须遵守《宪章》规定，但实施非正式对话促使与候选人进行了一些重大会谈。然而，正如第一次会议所指出的，如何传达非正式投票结果问题确实需



要更多思考。一位对话者赞同与候选人的非正式对话是有益的，但建议此种做法应纳入安理会暂行议事规则。然而，将非正式投票结果保密做法表明，安理会成员几乎本能的倾向于讳莫若深。这损及了安理会的地位，损害了安理会的公信力。尽管不是每个人都会同意，但安理会是时候通过决定正式确认新程序了。一位与会者认为，遴选新秘书长和哥伦比亚和平进程是 2016 年的亮点，但其他很多情况因政治对抗而受到影响。一位对话者认为，制定安理会工作方法应采取的方式是促进把预防冲突作为安理会工作的核心宗旨。

## 会议和协商

有人指出，会议太频繁，时间太长，这一做法在私营部门将是不可持续的。安理会需要更有效率和更好地利用时间。一名发言者呼吁缩短会议时间，并提供更好的会议通报人。一位与会者同意，会议应该不要太耗时，而且，通报人的素质参差不齐，呼吁召开以行动为导向的会议，只在必要时才举行会议。安理会应该只在必要时开会。一位对话者认为，限制发言时间会有帮助，发言者发言不应重复通报人已经提出的要点。评论意见应该是实质性的，并注重可能的结果。一位与会者指出，新成员不需要很长时间就会意识到安理会开会方式效率低下。另一位发言者称，要让安理会既更有效率又更加透明。

有人指出，若扩大安理会，则时间问题会更严重，因此，此时应针对效率低下问题。也许工作组或起草小组可有助于促进在具体问题上取得进展。一位与会者同意，有必要提高效率和进行精简，例如将制裁和针对具体国家的讨论相结合、缩短会议、审查报告周期以及只在有情况时举行会议。另一位发言者指出，简报更好，但成员们倾向于高估口头语言的力量。

有人称，有太多公开辩论发言过长。当非常任理事国担任主席时，他们理所当然地认为这是遗留问题，但这导致过于频繁地举行公开辩论。一位与会者询问公开辩论的意义，因为通常安理会事先在内部就进行了谈判，未考虑随后将在公开辩论中表达的意见。一位发言者质疑公开辩论的效用，指出，安理会常驻代表很少参加公开辩论，因此未很好地达到信息传递的目的。此外，有太多公开辩论，有时一个月内有两次公开辩论。尽管有这些关切，但一位对话者认为，公开辩论的确是安理会和大会之间的一种联系手段。

一位与会者列举了可以改进协商的若干方式。应当鼓励通报人简明扼要，重点关注关键问题，这是主席事先就应让他们这样做的。在甄选通报人时，若有级别较低的官员有更直接、相关的实地经验，则不应总是遵循规程。此外，使用两个手指规则使得磋商更有交互性且富有成效。一位发言者指出，一般来说，通报人往往太多，他们的发言往往太长。然而，另一位对话者认为，没有足够的有独立视角的通报人，例如来自学术界或民间社会的通报人。

一位发言者说，磋商在很大程度上变成了朗诵书面陈述，这往往是重复通报人已经说过的内容。两个手指规则未常常得到采用，但其有望使磋商更加互动和更具实质性。如果安理会成员听取了情况通报后留在会议室、而不是退到小磋商室，则会加强透明度。一位与会者强调，安理会磋商不应被视为做出陈述、然后

证人离场的审判室。令人震惊的是，磋商本来应该是互动性的，但发言者却不留下来听取其他人的发言。另一位对话者指出，之所以有这一令人遗憾的做法是因为磋商中的发言常常是重复性的。

有人提出，秘书处的通报人最好能最新他们正在介绍的材料，并能酌情提供直观材料辅助其口头介绍。一位与会者指出，磋商中的发言往往是重复性的，建议使用“托莱多程式”，即，常驻副代表每个月月初会晤，选出哪些代表团想要就哪些主题发言，然后考虑分工，其中，有可能做出联合声明，以便每个代表团不必就每个项目发表意见。一位对话者答复说，本来若更经常采用托莱多程式会有裨益的，但不得不承认，各代表团常常不得不就某些问题发表声明，即使其他一些代表团已经说了类似情况。

有人提出，鼓励在磋商中进行更多交互的一种方式，是让主席提出一份附加说明的议程，也许明确要处理的三个最紧迫问题。一位发言者认为，改善协商需要成员有更缜密的态度，而不仅是改变工作方法。必须继续以行动为导向，而非侧重于有趣的分析和说明性发言。一位与会者指出，总体目标应当是，使磋商更加非正式和更具互动性。一位发言者强调，底线是成员们必须作出更多努力，倾听彼此。听取的越多，则学到的东西越多，审议也会更有趣。一个人对磋商的投入越多，则从磋商中获得的東西也越多。一位对话者表示赞同，认为成员们的确倾听彼此尚不够。这就是为什么讲习班如此重要：这是成员们真正听取彼此心声的时候。另一位与会者同意需要听取更多意见。

有人说，在最需要的时候召开前景扫描会议业经证明是有帮助的。然而，如果这种会议每月自动列入议程，则会变得俗套陈腐，最终失去自己的意义。一位与会者评论说，举行更频繁的前景扫描会议是有益的，但可以通过使用更直观的支助手段得到提升。一位对话者认为，应该保持推动召开前景扫描会议的动力。一位发言者说，前景扫描会议会非常有助于了解正要出现的新事物。

一位发言者指出，勒克先生的背景文件提到，前一年的讲习班商定比以往更频繁地采用“任何其他事项”，这似乎正在成为现实。例如，曾有一个关于伊拉克当前事态发展的讨论促使在没有本国领导指示的情况下迅速达成了一项新闻声明。一位与会者同意，关于伊拉克的讨论是有益的，而且，采用“任何其他事项”可能会富有成果，但他还指出，“任何其他事项”程序已在其他情况下被过度使用，目的是不将一个项目放在议程上而继续谈论同一项目。一位对话者评论说，无论大家是否乐意看到这一问题得到解决，关于“任何其他事项”的讨论总是重要的和有意义的交流。一位发言者认为，2016年扩大使用“任何其他事项”就促进安理会工作而言是一个有益的发展，是2015年讲习班的一个直接成果。

### 流程、程序和做法

在执笔者的问题上，有意见认为执笔者应当从流程的一开始就更加灵活、更具包容性。目前的形式是有限的几个成员阅初稿，然后与更多理事国分享，最后与安理会全体理事国分享。这种形式应当避免。应采取不那么正式的系统。一位对话者认同，在流程早期更为广泛地传阅草案，将是十分有益的。如果时间允许，

应举行关于决定草案的非正式协商。一位发言者建议称，加强利用共同执笔者制度、特别是非洲等地局势需要利用区域经验的情况下利用共同执笔者制度，将是一项进步。另一位与会者提到，这一规则还可应用于中东。共同执笔者的想法十分有趣，应当后续跟进。

有人说，成员应当可以在任何问题上执笔。意见不同可能引发新的观点并产生更好的结果，因此执笔者通常试图容纳各方意见。近期有好几次非常任理事国成功担任执笔者的情形。一位与会者问，执笔者是否总是欢迎共同执笔者或其他成员在任何时间提出措辞意见。如果如此，这将是朝着正确的方向迈出了重要一步。一位对话者表示，执笔者制度可以更为公平、民主。设立共同执笔者机制在一些情况下发挥了作用，应予以鼓励。一位发言者提到了 2016 年与共同执笔者在一份高关注度决议草案上的积极经历，尽管努力最终未能成功。一位对话者称执笔者问题十分敏感，认为虽然单个执笔者的机制在一些人看来不那么具有合法性，但它能提高安理会的工作效率。始终要求加入共同执笔者虽然能增强代表性，但也会降低安理会的效率。总的来说，关键是让每位执笔者以尽可能具有包容性的方式发挥作用。

一位与会者指出，讲习班背景材料提出附属机构主席的遴选问题是一项持续关切，而两份安全理事会主席的说明(S/2016/170 和 S/2016/619)答复了这一问题，因此，他认为，执行准则已经取得了一些进展，但仍需更多工作。安理会未达成 10 月初前分配主席国的目标，但协商进程比以前更富有互动性。宜听取主席关于选择理由的解释。一位发言者指出，其国家担任某一工作组主席国一事直到 12 月底才得到确认。一位对话者质疑，鉴于安理会选举已经改期至 6 月，为何主席事项直到 10 月底才通知。但各方认可，这比往年已经大有改进，协调人 2016 年为改善流程付出了切实努力。一位与会者表示，尽管仍有改进余地，但早些做出任命使人有机会更好地了解附属机构的工作。得益于协调人的出色工作，遴选流程颇具互动性。另一位对话者对协调人的工作表示赞赏，称流程令人满意。

有人建议进一步关注附属机构会议的举办形式。事实证明需要开展多种会议形式，包括正式会议、非正式会议和非正式的非正式磋商。非正式的非正式磋商为邀请民间社会和学术界专家给安理会成员分享信息和视角提供了机会。一位与会者表示，专题工作组和制裁委员会联席会议的新举措富有成效，不过一些成员提出了有原则的反对意见。这两个机构曾就可能的制裁指认面临类似的关切。

有人说，制裁委员会主席需要关注制裁指认的人道主义影响，秘书处和各机构关于此种事项的报告和分析要受到重视。增加与有关执笔者的协商也是有益的。一位与会者表示，协商一致原则有损制裁委员会和其他附属机构取得进展的潜力。政治问题往往阻碍它们的工作。除主席国之外参与它们工作的主要限于专家，因此它们的工作未能与安理会更广泛的工作充分融合。虽然有时需要保密，但制裁委员会可以采取步骤提高透明度，例如举行公开通报会、与有关国家协商，并公布一些文件。更广泛地说，一位发言者认为文件有时只分享给常任理事国，却不分享给其他成员，例如在西撒哈拉问题上。这样做只能适得其反。

一位发言者表示赞同，并提到了秘书长在开幕晚宴上的发言，其中要求每一份新闻讲话和主席声明均充分反映共识。新闻讲话往往太过冗长和频繁。一位对话者表示，主席声明和新闻讲话往往得到的关注寥寥，部分原因是取得全体一致的过程漫长，这往往导致措辞复杂，发布的时间太晚。从改善安理会传递信息的工作看，秘书长的论点是中肯的。另一位发言者认为，问题不是主席声明和新闻讲话的协商一致目标，而是需要分配更多时间提出声明和讲话。随着时间推移，主席声明和新闻讲话将更有可能变得务实。一位对话者赞同在大多数情况下以协商一致为目标，但西撒哈拉问题一直是个难题。

虽然安理会对关切地区的访问可能带来重大好处，但有人指出，由于安理会成员缺乏一致意见或东道国不情愿，此类访问不容易成行。开展此类访问是程序性的决定还是非程序性的决定？是否有必要表决？一位发言者认为，在就情势做出有关重大决定之前开展此类访问特别有用，因为成员在访问后可以掌握更多情况。成员共同访问，共同达成决策，会加强它们的共同目的感和对局势的共同理解。另一位与会者强调此类访问的价值，遗憾地表示在一些情况下因为缺乏一致意见而未能成行。这些问题应视为程序事项，无需达成一致。

有人指出，所有成员必须关注政府、常驻代表、常驻副代表、政治协调员和专家之间的关系。各成员怎样分工最好？一位与会者认为，欧洲联盟布鲁塞尔总部采用的“三轨”法也可以在联合国发挥作用。依据这一办法，代表团事先决定由下列哪个级别研究哪些问题：常驻代表；常驻副代表；或政治协调员/专家。一位与会者赞同这一方法，它已经在欧洲联盟得到践行。正如另一位对话者所指出的那样，不同任务的实质性优先目标不同，所以分工也不同，但分工原则上是一个好想法。旨在改变某一问题的方向或采取新战略的会议应让常驻代表参加，事实证明他们专门举行的早餐会颇具成效，应当继续开展。一位对话者称“三轨”法很有趣。一位发言者建议，起草工作应更多由常驻代表承担，并在协商期间进行。另一位与会者认为，常驻代表应在战略层面加强参与，特别是在成果方面。不过，此类参与不一定需要延伸至起草工作。政治协调员和专家似乎更为乐意。

一位与会者要求，提到安理会决定和秘书处文件时应当提及主题，而不只是联合国文件号。一位发言者表示，在安理会主席履新时赠礼或宣布月度午餐向秘书长致敬等礼节已经过时，而且考虑到上述场合应被视为安理会正常工作方法的一部分，这些礼节反倒会产生事与愿违的效果。一位对话者指出，就这些问题似乎达成了共识。午餐会应称为“月度工作午餐”。在规则和程序上仍有一些待决事项，例如关于主席声明和出访的决策规则的事项。然而，其他诸多方面达成了广泛的共识，各成员应当直接采取行动，不必再征求进一步的批准。

## 伙伴和外联

有人断言，应当加大努力，与大会以及 77 国集团和区域组等政治组织进行外联。这可能有助于改善关系，避免让人产生权利受到侵犯的看法。一位发言者对安理会工作月度评估的用处提出质疑，问是否有人读月度评估。编写评估所耗费的时间和努力是否值得？不过，《宪章》要求提交给大会的年度报告取得了显著改进。一位对话者强调，安理会不是俱乐部，在与大会和其他有关各方合作时

应更为公开，因为每个机构都有自己的一套权限。一位发言者指出，需要在安理会、大会和选举者的利益间达成平衡。可以采用“阿里亚办法”会议应对这些更大的问题。一位与会者指出，宜时不时请区域组织代表或担任建设和平委员会国别组合主席的常驻代表参与有关协商。

一位与会者表示，接触区域组织的一个原因是为了避免工作重叠。有时，似乎安理会成员完全忽略了其他组织的活动。一位发言人断言，安理会可以进一步参与区域安排，包括为区域安排预防和解决危机的工作提供支持。一位与会者表示，如果加强共同努力，便可以与欧洲联盟实现富有成效的协调。一位对话者认为，可寻求以更有创造力、更非正式的方法向区域行为体传达信息，形式包括主席与主要的常驻代表对话、开展交涉或进行互动对话。不必把一个国家召到安理会。一位发言者叙述了一个工作组是如何接触受影响国家，让它们参与部分会议并对一些草案提出意见的。

有人说，如果让各方做这做那，却不让他们参与讨论，也没有后续机制，那就是做做样子。在这种情况下，安理会需要加强协调，明确后续步骤的职责分工，例如由谁代表安理会提出交涉。一位对话者表示，安理会需要对话并聆听局势令人关切的国家。安理会主席应呼吁部分常驻代表传达安理会的关切，并在一些情况下允许他们参与协商。一位与会者表示同意，认为安理会需要在议程上增加与各国的对话和接触。另一位发言者指出重要的是鼓励面临制裁国与安理会会员互动。

有人称，秘书处应做到在发现重要问题酝酿时随时接触主席。增加与秘书长的接触要受到欢迎。政治事务部或维和行动部宜发布更多白皮书，特别是关于并非所有国家都设有使馆的地方的白皮书。一位对话者坚称，应当找时间合理讨论维和行动高级别独立小组关于和平行动的未来的报告。一位与会者建议，不妨在潘基文秘书长离任前与其举行非正式的互动交流，以学习他的专业知识和经验，包括与安理会打交道的经验。

一位发言者认为，安理会像是联合国的立法部门，秘书处则是联合国的行政部门。因此，秘书处应当着重行动，注重协助执行安理会的决定。在这方面，秘书处本着《宪章》第九十九条精神向安理会提出事项，总是非常有益的。一位对话者表示赞同，称秘书长应当始终随时与安理会互动。互动应当更为频繁。秘书处应随时告知成员他们需要听取什么，即便内容并不是他们想听到的。在安理会讨论和平行动时，情况通报不应总由维和部主导，因为有关情况还涉及其他方面，例如建设和平或政治考虑等涉及全组织的因素。一位发言者评论称，安理会与秘书长特别代表的直接接触有时令人失望，考虑到安理会成员在各种局势中的利益不一定相同，有时有必要在国家特派团安排较不正式的交流。

### 第三次会议

#### 经验教训：2016年成员的反思

#### 主持人

乌拉圭常驻联合国代表  
埃尔比奥·罗塞利大使

## 评论员

马来西亚常驻副代表  
西提·哈贾·阿德宁

安哥拉常驻代表  
伊斯梅尔·阿布莱昂·加斯帕尔·马丁斯大使

西班牙常驻代表  
罗曼·奥亚尔孙·马切西大使

委内瑞拉玻利瓦尔共和国政治协调员  
威尔梅尔·阿方索·门德斯·格雷特洛先生

新西兰常驻副代表  
菲利普·陶拉大使

## 挑战与机遇

会员国加入安理会的主要原因是表明其愿意为维护国际和平与安全的集体责任作出贡献，展示新兴经济体可以为一系列联合国目标作出的贡献，以及奉行一套专门的优先政策和原则。它们追求的和平与安全目标包括：寻找中东和非洲一系列冲突的非军事解决办法，应对恐怖主义威胁，谋求应对气候变化和小岛屿发展中国家面临威胁的新方法，以及推进不扩散和裁军。

一位发言者强调称，非常任理事国在安理会权力有限，安理会组织形式旨在维护现状。主持制裁委员会是一项令人气馁但又很重要的工作。非正式会议形式为关注中东、西撒哈拉等一些大国希望排除出议程外的问题提供了机会。尽管有挫折，但在安理会任职是一场令人兴奋的体验，总的说来也是令人愉快的体验。

一位发言者评论称，安理会对问题的介入往往是一定时期的、表面的，缺乏系统性。经常缺乏大的指导战略，也没有方向感。一般而言，秘书处提供的实质性的投入和分析是不充分的。往往缺乏新的思维。一位与会者表示，需要加强对和平行动谈判任务的关注。需要避免所谓的“圣诞树”效应。这个领域需要新的战略思维。五个常任理事国出现分歧固然令人忧心，但此类情况有时也为非常任理事国发挥作用提供了意料之外的机遇。但当五常意见一致时，当选成员往往难有左右结果的余地。

一位与会者指出，安理会当选成员可能很难开展工作，疑问可以做些什么更有成效。安理会是否有不结盟运动核心小组的位置？如何改善当选成员和常任理事国的关系？有人指出，除一些与工作方法有关的问题外，大部分问题都不存在常任和非常任理事国的区分。在大部分问题上，不论是十个非常任理事国还是五个常任理事国，都存在意见不一的情况。一位发言者认为，所有理事国的根本目标应是寻求和推动安理会内部的一致。为此，当选成员可在协助常任理事国克服分歧方面发挥重要作用。

一位发言者指出，设置安全理事会报告，一是为了提高安理会工作的透明和问责，二是为了帮助所有 15 个成员尽可能取得成效和成果。安理会继任和现任理事国经常广泛使用其服务。有人强调，安全理事会事务司为所有 15 个理事国定期和持续提供广泛的信息和技术建议。数次提到接下来为帮助继任理事国准备加入安理会所开展的活动。

一位发言者指出，其任理事国期间的一项重大成就是进一步建立桥梁作用，加强联合国的调节功能。另一个取得进步的领域是安理会工作方法的改革，这体现在审查和更新主席说明 S/2010/507、革新秘书长选拔流程，以及继续努力提高透明度和包容性方面。一位与会者称，增设月度早餐以加强十五名常驻代表的非正式商谈，是一项有益的创新。此外，一些常任理事国鼓励一些非常任理事国在敏感问题上执笔。这样的执笔机会受到高度赞赏，虽然它涉及重大责任和大量工作。一位对话者表示，过去两年开展了一系列关于工作方法的举措。这些举措在凸显出需要进一步开展大量工作的同时，也体现了进步。现讲习班提出了许多需要进一步考虑的措施，以及一些可以直接实施的措施。

### 经验教训

与会者依据在安理会任职期间的经验教训，为新当选成员提供了诸多意见，包括：

- 从一开始注重充分准备和内部凝聚力。当选成员应利用提供给它们的充足时间，组织起来，测试各种组合、情景和规程。
- 在加入安理会前，应尽可能地与安理会现任理事国进行双边接触。可以从它们身上学到很多。
- 与各国政府和部长保持密切联系。得到他们的支持，管理预期，确定优先事项。建设你的团队；你会需要他们的。给他们一些休假的时间。尽可能利用常驻副代表。团队的成功就是你的成功。
- 在执笔者制度问题上，问题不是谁执笔，而是如何执笔。重点似乎总是保留商定的措辞，因此应当伺机支持采用面对僵局可能带来新机遇的新措辞。
- 抓住机会执笔，以便推进解决问题。这样做责任重、工作量大，但也是做出贡献的机会。
- 如果常任理事国意见分歧，则有可能采取中间立场。要寻找机会。
- 较小的国家能够并且应当握有独立的话语权。
- 安理会在预防方面立场正确，但行动太过犹豫，因此当选成员应当发挥作用，将其推向正确的方向。

- 不要忘记对联合国全体会员国的责任，例如为此坚持关于主席说明 S/2010/507 的通报会应以带会议记录的正式总结会议形式举行，而不是以非正式通报会的形式举行。
- 安理会是一个大家庭，因此当卸任期限将至时，难免不会怀念两年紧锣密鼓的共同工作期间建立起的密切关系。
- 非常任理事国需要努力设法发声。抓住轮值主席国的机会，特别是举行关于某些议题的高关注度辩论的机会。另外，充分利用非正式形式，例如“阿里亚办法”会议、非正式互动对话和“任何其他事项”会议。
- 步步为营，继续创新，安理会工作方法的改革固然缓慢，但可能性是存在的。
- 在安理会任职并不容易，但却是一个非常宝贵的职业经历。坚持住。
- 不应把世间的弊病都归罪于安理会，而是专注发挥作用。
- 设法使常驻代表加强对安理会日常工作的参与。特设场外会议可有助于推动议程，在安理会内外获得支持。
- 鼓励召开态势感知会议。推动秘书处提供更为综合的信息，打破机构间的孤立。尽可能寻找不在计划内的机会。
- 与部队派遣国和警察派遣国及区域行为体接触，但考虑到时间限制，只进行针对特定局势的接触。
- 在倡导新理念时应有耐心。新理念的成熟需要时间。要坚守新理念。
- 认识到只有十五个成员发挥作用，安理会才能发挥作用。共同努力，让每个人充分发挥作用。每个成员都会带来和贡献不一样的东西。
- 安理会内部的联盟往往因问题而异，通常不根据“五常”和“十非”划分。要寻求安理会各方的支持。
- 寻求现任和离任理事国的指导和建议，特别是在如何把事情做好方面。它们的经验是宝贵的。汲取 2016 年成员的经验。

一位与会者列出了提供给新任理事国的十大教训清单，如下：

- 第一，从不询问如何召开非正式会议。不必演别人的脚本。
- 第二，为自己的两年任期制订优先事项。提前三个月准备主席国工作，但不要把所有都押在这上面，否则你的团队其余时间都会很无聊。在这方面达成令人满意的平衡。
- 第三，忘记自我。需要维护当地关键联系人的往往是你的专家。
- 第四，停下来想想。有时，反思和打破陈规是最宝贵的财富。
- 第五，努力维持区域的支持者。努力关照你的盟友。



- 
- 第六，保护政治协调员的健康，必要时准备替代人选。他们工作十分努力，与你们的专家一样，这些人都是不可或缺的。
  - 第七，不要成为制裁委员会和专家的人质，他们会提供你可能无法理解的详细技术报告，以供提交给安理会。相反，应提交一份书面报告，并向安理会口头表明自己的看法。
  - 第八，创新，例如与有人权导向的代表团共进早餐，不论其是否在安理会任职。
  - 第九，与安全理事会事务司建立密切的工作关系，他们十分优秀，你会需要他们协助你准备主席国任期。
  - 第十，不要慌乱。看下心理医生吧。

第三场会议结束后，安理会主席福代·塞克大使先生、芬兰常驻代表凯·绍尔大使先生和哥伦比亚大学教授 Edward C. Luck 致闭幕词。

---