



2020年2月11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2019年11月7日和8日在纽约曼哈塞特绿树基金会为安全理事会新当选理事国举行的第十七次年度研讨会的报告(见附件)。该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汇编。

鉴于每年的与会者都作出了十分积极的反馈，芬兰政府决心继续主办该年度研讨会。芬兰政府希望，该报告能有助于加深对安理会工作复杂性的了解，并提供，特别向安理会新理事国提供关于安理会的做法、程序、工作方法和政治动态的有用信息。在这方面，该报告还载有与会者在研讨会期间重点讨论的经验教训的清单。

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

大使

朱卡·萨洛瓦拉(签名)



2020年2月11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”：2019年11月7日和8日在纽约曼哈塞特绿树基金会为安全理事会新当选理事国举行的第十七次年度研讨会

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和建设和平事务部安全理事会事务司，于2019年11月7日和8日为安全理事会新当选理事国举办了第十七次年度研讨会。

该年度研讨会于2003年启动，为安全理事会新理事国提供了一个无与伦比的机会，可借以从现任理事国那里了解安理会的做法、程序、工作方法和政治动态。研讨会以这种方式兑现了起初的承诺，即帮助新当选理事国在次年1月开始其安理会任期时“立即进入角色”。这仍然是该活动的主要目的。随着时间的推移，研讨会也越来越明显地起到了第二个即补充性作用。它们为现任和新任理事国提供了一个值得信赖的场所，以反思和交流对安理会常规工作的进展情况、可能为加强运作采取的步骤和未来一年的优先事项的意见。为了鼓励坦诚的互动交流，交流从一开始就遵循查塔姆大厦规则的不记名规则。为此，本报告中唯一被记名的发言者是开幕晚宴的主旨发言人。与往年一样，本报告由哥伦比亚大学国际和公共事务学院的爱德华·拉克教授编写。

开幕晚宴于11月7日举行，由芬兰常驻联合国代表尤卡·萨洛瓦拉致欢迎词，前主管维持和平事务副秘书长让-玛丽·盖埃诺作主旨发言，安全理事会主席、联合王国常驻联合国大使兼副代表乔纳森·盖伊·艾伦致闭幕词。

全日活动于11月8日举行，由所有与会者进行圆桌讨论。讨论重点围绕以下主题展开：

- (a) 2019年安全理事会状况：总结和展望(第一场会议)；
- (b) 工作方法和附属机构(第二场会议)；
- (c) 经验教训：2019届与会者的反思(第三场会议)。

开幕晚宴

盖埃诺先生在发言中指出，虽然安全理事会理事国的大部分工作都是在纽约进行的，但永远不能忘记，其目的是协助被困在冲突区的人。因此，解决办法比夸夸其谈重要得多，不应允许夸夸其谈阻碍采取行动。同样，尽管安理会本质上是一个政治机构，但不应以政治为借口不采取行动，特别是在平民需要保护的情况下。安理会成员不应忽视自己寻求实现的战略目标。制裁和维持和平是实现战略和政治目的的宝贵工具，而不是目的本身。就其运作而言，要减少安理会机密磋商和对话被“泄密”的情况。与此同时，考虑到当代安全挑战艰巨而复杂，各理事国需要更多地做好冒险的准备。

在随后的讨论中，与会者提出了透明度与效率的问题。虽然这两个目标并不总是互不相容，但有人建议将安理会的效率和成效放在首位。尽管安理会的不妥协似乎为秘书长和区域安排提供了更多空间，但有人指出，安理会内部的分歧也许会对其他国家可能采取的外交举措产生寒蝉效应。在立场变得强硬之前，可以更多地利用区域努力进行预防。同样，安理会开展预防性外交的能力在一定程度上取决于它对内部审议情况保密的能力。

第一场会议

2019 年安理会状况：总结和展望

主持人

俄罗斯联邦常驻第一副代表德米特里·波利扬斯基大使

评论员

比利时常驻代表马克·贝克斯廷·德布伊茨沃夫大使

南非常驻代表杰里·马修斯·马吉拉大使

中华人民共和国常驻副代表吴海涛大使

安理会 2019 年业绩评估

一位与会者指出，外部观察员对安全理事会工作的评价相当令人沮丧，并在很大程度上把这归因于完全不利的地缘政治背景。他们指出，被迫流离失所的人数达到了创纪录的水平，安理会在严重危机问题上仍然僵持不下。安理会无法有效地应对阿拉伯叙利亚共和国、缅甸和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的动乱，而也门和萨赫勒的局势则在倒退。利比亚的局势特别令人沮丧。这些情况导致一些人质疑安理会及其理事国的公信力，因为不能把一切都归咎于艰难的环境。然而，该发言者接着说，还有一些地方，如阿拉伯叙利亚共和国、也门、利比亚可能还有伊拉克，安理会仍然可以在其中发挥作用。南苏丹、阿富汗、朝鲜民主主义人民共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和塞浦路斯正在进行和平进程。在刚果民主共和国和苏丹取得的进展超过了一年前的预期。尽管安理会内部存在一些分歧，但在武装冲突中的性暴力、儿童与武装冲突、反恐以及气候与安全等一些专题性问题上取得了切实进展。虽然在保护平民和尊重国际人道主义法方面需要做更多的工作，但维和行动改革开始取得成果，性剥削事件更少，保护民众方面失败的情况也更少。

另一位讨论者说，关键的问题是安全理事会是否在履行其职责。安理会以外倾向于对此作否定回答，而安理会内部则更乐观，会把即便是关于措辞的小协议也当作重大成就，内外之间的看法往往截然不同。理事国国内的公众团体经常对安理会的表现深表失望。在这方面，安理会的信誉低点包括它甚至无法呼吁停火或谴责违反利比亚武器禁运的行为。还有一位与会者同意说，如果问安理会以外

的代表 2019 年安理会是否取得了成功，他们会回答说没有。他们会说安理会瘫痪、无效，并深受其理事国互不信任的困扰。

一位发言者指出，安理会继续保持高度活跃。不仅访问团和会议的频率保持在相对较高的水平，而且花在会议上的时间也更多，部分原因是发言者和情况通报者人数更多。通过的决议越来越长的趋势一直存在。另一位讨论者断言，这些和其他统计数字显示，安理会成员继续非常努力地工作，并严格按照《宪章》的授权工作。安理会在议程所列问题上都面临非常复杂的局面，但在中非共和国、苏丹、南苏丹、刚果民主共和国、非洲之角和大湖区都取得了进展。阿拉伯叙利亚共和国成立了新的宪法委员会。巴勒斯坦和也门面临持续的困难，安理会需要密切关注黎巴嫩和伊拉克的事态发展。还有一位与会者不同意用失败来描述在阿拉伯叙利亚共和国的情况。与几年前相比，情况已有所改善。安理会面临的世界远非理想，因此它需要将自己努力的重点放在它可以发挥作用的地方。

一位讨论者认为，安理会业绩评估应侧重于已取得的成果，而非所举行会议或生产产品的多寡。它是否提出了切实的政治解决方案，推动了实地的积极变革？即使在国家利益的范围内，它做了能做的一切吗？另一位与会者同意说，各理事国应更多地关注安理会的成效，而不是会议或产品的数量。还有一位对话者说，安理会以外的人，包括媒体，往往对安理会产品的不同层次感到困惑。核心的问题是，安理会的所有活动是否都对民众的和平与安全产生了影响。

另一位发言者补充说，各理事国需要问一问，安理会是否是促进和平的重要力量。它能帮助解决最困难的问题吗？另一位讨论者指出，随着联合国成立七十五周年的临近，安理会应就如何提高其公信力进行严肃的讨论。还有一位与会者强调必须知道在纽约会议室中进行的讨论对实地民众和具体个人有积极影响。他们不应为讨论而讨论。另有一位对话者表示，有几个原因可以解释为什么很难评价安理会在履行维护国际和平与安全的首要目标方面的表现。其议程上所列问题都很复杂，无法迅速、果断地解决。外部观察员不大可能详细了解安理会的内部工作情况，因此可能抱有过高的期望。从历史上看，安理会作为一个工具在职能和结构上都十分独特，没有任何机构可作比较；它只能与它自己作比较。

一位对话者认为，最重要的是安理会理事国不能屈从于愤世嫉俗。他们没有理由感到绝望，他们需要继续努力想办法发挥积极影响。另一位与会者说，派往外地(如南苏丹)的访问团产生了积极影响，与秘书长的沟通渠道也更为畅通。这两个方面出现了积极的迹象。还有一位发言者补充说，底线是安理会在对实地产生影响、改善和平与安全方面是否具有公信力。这是普通民众、民间社会和不在安理会任职的代表的期望。安理会的决定和行动是否改善了受冲突影响者面临的现实？安理会的公信力在一定程度上取决于它和其他行为体一起针对特定局势制定的计划是否在实地得到了充分和适当的执行。

团结

一位与会者强调了在安理会内部寻求团结的首要重要性。团结往往既能加强安理会的权威，又能鼓励充分执行其决定。安理会理事国应在决策和执行其决议

规定的努力中尽力显示团结，因为这是政治意愿的表现。应更好地发挥对话、协商的作用，以克服分歧，增进理解。另一位讨论者认为，必须努力向世界传达统一的立场和更令人信服的信息。这可能要求各理事国更多地倾听他方的意见，并有机会远离摄像机和公众监督进行私下的观点分享，而不是摆出以往以公开会议为特征的公开姿态。还有一位对话者对此表示同意，认为这将有助于更频繁地放下安理会像仓鼠爬圈儿一样无休无止的活动，留出时间进行交谈、倾听并寻找可能的合作领域。

一位发言者指出，安理会在采取措施打击恐怖主义时显示了团结，一直以来都作出了持续的承诺。例如，它在处理资助恐怖主义的问题上采取了相当创新的做法。不过，另一位与会者指出，当安理会不团结时，很难知道如何行事。因此，如何实现团结仍然是安理会面临的巨大挑战。有必要找到办法扩大安理会团结的领域，因为这可以决定它实现变革的能力。还有一位讨论者说，安理会应努力做到既雄心勃勃又团结一致，但这两个目标有时并不完全一致。在追求雄心勃勃的目标时，可能很难实现团结。如果在某一时间点上唯一做得到的就是渐进式进展，各理事国也不应绝望。

一位讨论者强调说，安理会的代表分别代表着 15 个主权会员国，因此期望安理会在所有问题上保持团结是不切实际的。如果能在国际人道主义法、保护平民和反恐等基本原则上达成一致，那将是一个很好的起点。永远不会在所有事情上保持团结。另一位发言者同意不可能在所有事情上都百分之百地保持，因此敦促各理事国现实一点，尽可能向前进。在一些情况下，理事国之间似乎达成了实质性协议，但没有产生成果，因为一些问题被用作借口去纠结更大的地缘政治关切。用一些问题去绑架其他问题是不会有成效的。还有一位与会者询问，安理会的表决一致同意是否总能转化为执行某项决议的共同承诺，争取表决一致同意的愿望是否曾导致出现决议案文极长、人人都能从中得到点儿东西(即所谓“圣诞树效应”)的趋势。换句话说，推动在纽约的表决中实现团结的努力是否总是能给实地带来更好的结果？

区域协作

一位发言者指出，安理会内部的不团结往往导致更多负担落在了区域和次区域机构身上。幸运的是，区域安排业已成熟，更有能力充当安理会的有效合作伙伴。与区域伙伴的合作使安理会得以更早、更快、更容易地帮助化解了一些危险局势。另一位与会者认为，与区域和次区域机构的协作应作为安理会维护国际和平与安全努力的关键。近来与非洲联盟和阿拉伯联盟开展了卓有成效的合作。此类团体拥有当地的知识 and 经验，事实证明，这些知识和经验对处理非洲的一些问题特别有价值。还有一位对话者宣称，安理会与非洲区域和次区域团体合作的记录好坏参半，在南苏丹和中非共和国的表现相对较好，但在几内亚比绍的表现则不然。在这里，安理会没有足够有力地支持西非国家经济共同体实施的制裁。各理事国需要更仔细地倾听区域的声音。安理会也未能就关于非洲维持和平行动经费筹措的决议达成一致，安理会新一任理事国应将此事列入自己的议程。

一位发言者指出，安理会加强与区域安排协作的努力一直相当连贯一致。它在执行《宪章》第八章方面表现得越来越好。与非洲联盟的协作包括实地情况通报、协商和协调，例如在南苏丹和中非共和国。预防方面的协作在南苏丹收获了红利。令人遗憾的是，尚未能就关于更有力地支持在非洲的维持和平活动的决议达成一致。安理会也开始与欧洲联盟和阿拉伯联盟进行更密切的合作，并与东南亚国家联盟(东盟)进行了更多的互动，而联合国各区域办事处一直在推动预防性外交努力。另一位与会者宣称，安理会最重要的联系是与非洲联盟的联系。与非洲联盟的协作产生了富有成效的联合行动，尽管有时双方的观点不同。

一位讨论者强调指出，随着安理会努力提高其早期预警和早期行动的灵活性和有效性，根据《宪章》第八章与区域安排进行协作可能会非常有用。在加强预防冲突的工具方面，另一位与会者指出，可以通过与区域和次区域机构开展更密切的合作，补充加强安理会与秘书长互动、克服官僚主义各自为政的持续努力。还有一位发言者评论说，在萨赫勒，安理会得以与联合国秘书处以及区域和次区域组织就鼓励可持续过渡进行了富有成效的合作。

一位讨论者赞同其他与会者关于与区域伙伴合作很有价值的积极评论，指出安理会今后有可能扩大与东盟的合作，合作内容也许包括解决冲突和维持和平。另一位发言者呼吁加强《宪章》第八章提供的工具，并指出安理会已与非洲联盟、阿拉伯联盟和欧洲联盟建立了成功的伙伴关系。还有一位对话者指出，与区域和次区域团体合作可以使安理会更好地了解这些领域正在发生的情况。

今后的挑战

一位与会者认为，安理会应使其工作更具战略性、整体性和全球性，而不是任由一两个理事国去应对大多数局势和问题。它必须更有选择性地决定其努力的重点，并在确定变革力量、与民间社会合作解决重点问题方面变得更好。在这方面，应更多地关注妇女、青年和气候对安全的影响等问题。这些不仅仅是专题问题或交叉问题，因为它们影响到不同局势以及预防和解决冲突战略的选择。安理会对青年问题的初步审议令人鼓舞，但现在是考虑如何动员青年推动积极变革的时候了。另一位发言者同意应更多地关注妇女和青年。在许多国家，包括在青年失业已成为日益严重的社会和政治问题的国家，年轻人在人口中所占的比例越来越大。还有一位讨论者说，青年、妇女和气候变化问题都是对其所在国的安全具有重要影响的问题。妇女的人权和待遇问题也非常重要。现在是安理会从更具战略性和更长期的角度了解安全的范围和性质的时候了，因为安理会多年来一直在讨论这些问题，但几乎未对实地民众的状况产生影响。

一位与会者认为，改善安理会业绩的最大挑战是要加强安理会用于预防性外交和预警的工具。安理会内部在与秘书处举行更多非正式会议以从区域角度监测事态发展方面存在一些阻力。安理会多年来一直在讨论预防问题，但大多是在理论层面上讨论。在评估具体情况时，安理会内部存在一些阻力。另一位发言者同意说，安理会需要更多地聚焦预防冲突问题，包括与区域安排的进一步协作。然而，重要的是要找到办法，在不造成有关国家污名化的前提下采取预防措施。还

有一位对话者同意说，在不造成污名化的前提下做到预防是一个令人钦佩的目标。在安理会缺乏政治战略的地方，更加需要预防性外交。此外，还必须认识到，对于利比里亚等脆弱国家来说，预防与冲突周期的每个阶段都切实相关。另有一位发言者指出，在许多地方，严重侵犯人权是一个持续存在的问题，并强调说，维护人权应当是安理会预防冲突和解决冲突方法的一个组成部分。

一位与会者问道，让安理会更具相关性的关键是什么？共同标准是什么？他们断言，安理会正在通过尊重人权、促进刑事司法和国际人道主义法来改善地方和全球层面的治理。这可能会缓解防止国内冲突升级的压力。此外，特别是考虑到安理会内部在如何处理阿拉伯叙利亚共和国化学武器问题上存在分歧，安理会还需要重点关注新一代恐怖主义威胁和大规模毁灭性武器。另一位发言者呼吁采取贯穿和平与安全、人权和发展这三个支柱的综合办法。安理会需要更多地强调预防。例如，在南苏丹，安理会正在帮助建立选举框架，尽管这是一个敏感问题。此外，安理会理事国还需要继续审议喀麦隆的局势。还有一位讨论者评论说，反恐是其所属代表团的当务之急，因为经济和社会发展有赖于克服源自恐怖主义团体的威胁。这反过来也要求邻国保持政治稳定。另有一位对话者认为，一些当事方可能会抗拒追溯根源，因为他们认为以预防为目的进行监测是新殖民主义的表现。安理会不是一个世界性政府，应慎防将解决方案强加于人的做法。此外，还应小心行事，不就假新闻采取行动。

一位与会者呼吁采取有原则的实用主义做法，强调在安理会内部倾听他方意见、保持沟通和建立联盟的重要性。应采取综合办法处理和平-安全-发展关系，以此指导安理会就妇女与和平与安全、儿童与武装冲突、青年以及气候变化对安全的影响等问题开展工作。另一位发言者评论说，安理会应注意其他机构在这些领域正在进行的工作，但同时也应处理气候变化和网络安全问题。还有一位对话者说，安理会面对的问题十分广泛，应努力把重点放在对和平与安全真正具有直接影响的问题上。它还应审视冲突的症状和根源。安理会需要制定与涉及这些事项的其他机构更明确的分工，并不断与它们进行协调。另有一位与会者声称，尽管议程排得很满，但网络安全、气候变化和预防冲突仍被视为优先事项。

一位发言者评论说，维和行动对和平与安全的贡献越来越大，但在复杂局势中面临新的挑战。在太多时候，任务规定给外地维和特遣队带来了过重的负担。任务规定应旨在促进实地的政治解决方案，并帮助各国建设自己的安全能力。必须继续将维和人员和其他人员的安全防护视为压倒一切的优先事项。一位讨论者同意说，任务有时过于繁重，往往也没有明确的政治战略和撤出战略。这些都是安理会在延长任务期限时可以解决的问题。此外，维持和平与建设和平之间可以有综合性更强的关系，因为和平与发展应当齐头并进。

一位对话者断言，得益于安理会和秘书处的努力，维和行动的业绩有了很大的改善。然而，还有一些地区仍然令人担忧，包括萨赫勒、利比亚、伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国，加之罗辛亚人的困境。另一位发言者认为，有机会在也门、利比亚、刚果民主共和国、苏丹和南苏丹取得进展。在叙利亚、中东和平进程、乌克兰和委内瑞拉玻利瓦尔共和国等方面取得进展可能更加困难。安理会别无选

择，只能面对现实，在马里和布基纳法索等地取得任何可能取得的渐进进展。如果安理会能将棘手的大问题至少变小一点点，那就是在尽自己应尽的职责。

第二场会议

工作方法和附属机构

主持人

印度尼西亚常驻代表迪安·特里安夏·查尼大使

评论员

德国副常驻代表于尔根·舒尔茨大使

美利坚合众国主管联合国管理和改革事务的代表切丽丝·诺曼·沙莱大使

多米尼加共和国政治协调员贝里奥斯卡·莫里森参赞

透明度和效率

一位发言人衡量了安全理事会会议厅公开会议与闭门磋商的相对价值，认为需要更多的闭门磋商，因为那是真正开展外交工作的场合。但是，他接着说，公开辩论也很重要，为更广大的联合国会员国提供了参与和发声的机会。关键是在两者之间达到适当的平衡。另一位与会者指出，有的主席尝试把一切公开，但发现也需要在非公开的场合下直言不讳地进行审议。因此，应当继续把找到适当的平衡作为安理会文件和其他程序问题非正式工作组讨论的主题。第三位讨论者承认，安理会几十年来一直承诺提高透明度，但始终捋不顺透明度和效率的关系，而两者又都是值得追求的目标。当下，正在讨论有无可能就此类问题出台指导方针，不过，灵活对待也是有必要的。

一位对话者赞成在公开辩论和闭门磋商之间取得平衡，表示前者特别适合用来宣布对冲突局势中的行为体可能有影响的好消息。安理会理事国必须牢记会员国都对安理会的会议感兴趣。另一位发言人反驳说，应当召开更多闭门会议，增加对话的互动性和深度。第三位与会者认为，想要提高坦诚度和互动性是好事，但有时理事国得向更大范围的受众阐述国家立场。因此，在一些情况下，公开模式更有意义；在另一些情况下，闭门模式更有意义。不过，就算是闭门磋商，会议一结束，任何在保密情况下发表的言论，都可能泄露出去。所以，对于机密会谈需要保密。

一位讨论者指出，加强问责制、一致性和透明度国家集团关于安理会改革的提案里面没有把效率作为目标。如果纳入这一目标，那么其他人可能会更清楚地理解安理会理事国闭门讨论的价值。有些时候，可以通过闭门磋商取得进展，然后再把这一进展作为公开辩论的主题。另一位发言人表示，有时与会人员必须宣读首都发来的声明，不过，创造更多机会畅所欲言、互动讨论也会有帮助。在公开辩论和闭门磋商之间保持适当的平衡，还是有可能的。另一位与会者回答说，平衡确实关键，但在公开辩论之后，经常又接着对同一主题进行闭门磋商，就会

导致发言重复。要缓解这一问题，可以更好地利用政治协调员网络，决定是否可就某一事项举行公开辩论。此外，已在公开辩论中发言的理事国代表，可放到后续磋商发言名单的末尾。

一位发言人强调，安理会是一个执行机构，这应当在工作方式上得到体现。公开会议是传达信息的平台，大家也都认可在公开和闭门会议之间保持平衡的好处。但是，需要额外拿出时间，让理事国进行更有深度、更有重点的对话，在此基础上就成果和其他事项作出决定。就谈判而言，需要时间和空间，以供理事国在一定的保密条件下作出决定。另一位讨论者同意，公开辩论固然不可或缺，但需要开展更多磋商，才能取得更多成果。通过磋商，可以扩大对于草案的讨论，如果执笔方提开始起草和谈判进程、大使更多地参与其中，就更是如此。第三位对话者表示，选择公开辩论还是闭门磋商取决于处理的事项。在会议厅召开的会议属于单向对话，对公众和媒体有利。可是，闭门磋商期间，也有太多时候是在宣读声明。眼下必须重新思考公开辩论的目的。第四位发言人评论说，大家似乎普遍认为安理会既要透明又要有效，现在要做的不是二选一，而是摸索两个目标如何同时并举。

会议

一位与会者认为，比较安理会举行的会议次数与取得的成果，就会从中得到启发。应当努力改进开会的方式，提高互动性和效率。通报人的选择很重要。在这方面，安理会应当更多地听取妇女和民间社会代表的意见。另一位发言人赞成说希望增加互动，认为这可以使磋商更有实质、更有成果。无论闭门磋商，还是公开会议，都过于依赖谈话要点。在某些会议之前，有的理事国可事先约定不开场陈词，以节省时间。可以创造直接向其他理事国和通报人发问的机会，还可以更多地使用视频通报。理事国大体上也要更好地控制发言篇幅，腾出时间探讨其他事项。

一位对话者评论说，应当增加磋商的互动性，但这未必会保证理事国能达成更多一致。就工作方法而言，在这个方面以及其他方面，加大创造性和灵活性的担子都在安全理事会主席身上，所以每个月的做法各不相同。理事国何不商定把强调互动作为安理会的惯例，无论谁当主席？这位发言人继续说，事实证明，“阿里亚办法”会议是一种好的做法，可以把非理事国等发出的更多不同声音带到安理会。然而，随着时间的推移，它丧失了原来的非正式氛围，变得正式有余，互动不足。有时，不先尝试其他会议形式，就首选“阿里亚办法”。也许，现在应当回归最初的理念。第二位讨论者表示，“沙发”会谈是一项创新，在某些方面符合“阿里亚办法”会议的初衷，本来“阿里亚办法”会议确实是相当不正式的。第三位发言人认为，安理会所有的代表都准备发言，却未必都准备倾听。这是人的本性，但两者之间若不能更好地平衡，会议就不可能有互动、有成果。

一位对话者指出，几乎每位主席都试图改善时间管理，因为他们都关心效率。用更多新闻谈话要点，让世界知道安理会达成了某些结论，会有帮助。现在呈现出一个趋势，就是越来越频繁地使用“其他事项”，例如在阿拉伯叙利亚共和国问

题和几内亚比绍问题上。这种发展是有益的，因为它说明安理会在努力加快对不可预见的事件作出反应。当然，用的太多就可能造成时间管理问题，不过，主席已经找到了弥补的方法。另一位与会者指出，“其他事项”原本用于简短发言，但如今越来越多地用于全面磋商。磋商要连同议程项目登在《日刊》上，“其他事项”则不是这样。有时，理事国不想让某个议题出现在《日刊》上，就使用这种议程项目。第三位讨论者主张，不该用“其他事项”替代正常磋商，因为在前一种情况下，没有时间征求首都的意见，可能被一些国家视为挑衅。

一位与会者建议，为效率起见，试着让发言人更简明扼要地阐述观点，这无可厚非，不过，代表若来自直接受某一局势影响的国家，则应当给予例外。第二位发言人赞扬说，有些主席作出建设性努力，加强时间管理，提高会议效率和互动性。第三位对话者评论说，理事国应当协助形成雷厉风行的主持风格，把发言限制在两到三分钟。如果在公开辩论时把限制措施落到实处，甚至采用切断麦克风的办法，就会迫使发言人更好地做准备。

一位与会者主张，应当鼓励发言人言简意赅，因为这是向安理会表示尊重。磋商时，应当互动对话，包括提问，而不该宣读预先准备的声明。在此情况下，用“两个手指规则”会有帮助。该与会者询问，磋商是否需要发言名单。另一位讨论者反驳说，让通报人远道赶来，却把他们在安理会的发言限制在五分钟内，这种做法未必高效。但是，第三位发言人认为，不妨请通报人事先提供书面陈述，以便更加深入地交流，而不是长篇大论地作开场致辞。第四位与会者指出，逐字记录针对的只是口头发言。

执笔

一位讨论者主张，安理会在执笔方和附属机构主席的选择上应当更加包容。各种职责、特别是执笔方的职责应当在更大范围内分担，这种转变有利于整个安理会的运作。该讨论者所在代表团有过共同或单独执笔的积极体验，其他代表团也需要有这样的机会。在担任附属机构主席、承担繁重工作方面，非常任理事国“受到过多青睐”。另一位发言人也有过执笔的良好体验，但希望从一开始就确知这一选择始终都在。第三位对话者指出，曾与两个不同的执笔方共同执笔，还曾就另一事项主动要求执笔。一切进行的都很顺利。第四位与会者建议，在区域局势上，应当把该区域的理事国当成事实上的持笔方。例如，就非洲事务来说，安理会三个来自非洲的理事国应当单独或共同执笔，而不是把问题留给安理会的欧洲理事国。执笔的机会不该随安理会理事国的更替而继承传递。此外，投票前审阅草案的时间往往太少，这一做法使没能执笔的理事国处于不利地位。

一位发言人回顾说，上次“立即进入角色”研讨会围绕提高安理会成果的质量，特别是决议文本的质量展开了讨论。在首次介绍案文草案时，宜进行框架讨论。此外，可以更好地利用秘书长特别代表和联合国其他代表的专门知识，更好地利用特别清楚局势发展的区域和次区域安排。在加大向部队和警察派遣国征求意见的力度、加大执笔方的包容程度方面，虽取得了一些进步，但还要开展更多工作。另一位讨论者说，决议文本总是太长。通常，30%到40%的词句取自早先

的决议，有种千篇一律甚至公关的感觉。有时，在案文中提及早先决议似乎就够了，却要大费周章重复里面的词句。第三位对话者指出，关键是在撰写草案时及早广泛征求意见。根据经验，可以把某些案文的词句删去一半，让决议更加清晰易懂。

一位与会者主张说，通常情况下，相关附属机构的主席应当担任共同执笔方。无论如何，执笔方都应当请相应附属机构的主席，特别是制裁委员会的主席提出实质意见，因为就最关键的问题和事态发展而言，他们掌握重要的情况和背景信息。执笔方必须建立和保持牢固的工作关系。另一位发言人评论说，具备这种联系是前提。构建这种联系往往需要分步实现。但是，第三位讨论者认为，执笔方很少碰头，许多起草和谈判工作一般通过电子邮件完成。

附属机构

一位与会者说，可以审查附属机构的工作方法。对于制裁委员会来说，尤其如此。要求实行一致决策，没有提高附属机构的效率或反应能力。此外，附属机构的工作往往相当重要，有时虽然可能需要政治层面的投入，却基本是在专家层面开展的。另一位讨论者评论说，得用现实的眼光看待附属机构、特别是制裁委员会能有怎样的作为。并非所有理事国都热衷于制裁，所以应当实行谨慎、严明的政治战略。应当在战略里面规定如何在执行过程中顾及受影响国家的观点。第三位发言人指出，就制裁委员会而言，因为受影响国家和其他国家经常持负面观点，努力展现独立性是一个严峻的挑战。第四位对话者赞扬说，附属机构主席的工作很辛苦，从制裁委员会领导层接到的要求来看，就更是如此。他着重指出，附属机构主席处理的问题有敏感性。因此，安理会作为一个整体，有时应当更多地指导附属机构的工作，特别是制裁委员会的工作。两个层面之间需要更加密切地互动。例如，列名相关决定是个问题，而且反复出现。针对一些敏感的区域事务，在安理会和委员会层面上开展的对话也不总是完全协调。

一位讨论者评论说，虽然主持制裁委员会的工作，却不担任相关问题的执笔方或共同执笔方，这很别扭。委员会主席对相关主题要有深入的了解，而且要跟踪最新发展情况。但是，只有执笔方在延长任务期限方面有发言权。正如另一位与会者强调的那样，安理会理事国有 15 个，不是 5 个或 10 个。然而，在委员会主席或执笔方的选择上，却毫无平等可言。第三位发言人承认，出任几个附属机构的主席，担子固然很重，却是一条在安理会工作中发挥更大作用的途径。然而，从平等和公平原则来看，在常任理事国和非常任理事国中间分配职位，这种做法要好得多。

对外关系

一位发言人指出，安理会与建设和平委员会之间的互动在经常性和实质性上均有提升。然而，还有许多潜力没有挖掘，特别是在不受成见地参与预防冲突方面。国家不愿意在安理会的议程上出现，这可以理解。在此情况下，经由建设和平委员会来做工作，可能会有帮助，因为它可以同有关国家保持不断对话，而不是像安理会那样在工作中从应对危机的角度来看待局势。另一位与会者赞成这

样的观点，即建设和平委员会有助于减轻预防行动受到的成见，安理会与建设和平委员会之间的联系应当加强。

讨论者之一强调，某制裁委员会由本国代表担任主席，带安理会到该委员会负责的区域进行的一系列访问起到很大的作用。在访问中，就实地情况和涉及的十分复杂的问题，收集了第一手材料。执笔方应当更多地利用通过此类访问获得的见解和信息。另一位发言人认为，事实证明，安理会访问团确实起到很大作用，拉近了理事国与受冲突影响的人民、与参与冲突的行为体之间的距离。如果目标合适、准备得当，访问就会特别富有成效。但是，不该为了访问而访问。第三位与会者指出，以前在访问后撰写书面报告是常规做法，如今则不尽然。

一位讨论者表示，主持专题工作组提供了一个宝贵的机会，与联合国秘书处和对专题感兴趣的民间社会组织合作。另一位与会者评论说，公众和广大联合国会员国对安理会很不信任。他强调指出，非常任理事国是大会选举产生的。因此，要对安理会以外的其他会员国负责，这说明它们得在安理会各项工作中发挥更大作用。第三名对话者指出，主席每月自评的做法基本上半途而废。主席自评为安理会向大会提交的年度报告提供了素材。第四位发言人表示，安理会不善于接触公众。很少在社交媒体上出现。即使是新闻谈话要点也只在安理会的网站上张贴。现在是时候在广大社交媒体露面了，这样才能向公众展示安理会的工作。

工作方法改革进程

一位发言人说，多年来，努力改进安理会工作方法，大举推动安理会的工作效率和效果得到提升。这依然是一项基本任务。另一位与会者评论说，从安全理事会事务司展示的指标来看，事实证明，安理会在根据情况需要调整工作方法方面，具有很强的适应性。非正式工作组主席为这一进程作出了很大贡献，而这一进程也已持续多年。第三位讨论者谈到尝试改进安理会工作方法的悠久历史，指出非正式工作组的每位主席都与继任者配合，确保工作的连续性。不过，在目前这个节点，更高级别的人员参加非正式工作组可能有用。

一位发言人质疑，为什么仍然认为安理会议事规则是临时性的。为什么要反对赋予议事规则永久地位？另一位与会者评论说，无论议事规则的地位如何，关键是安理会作为一个机构，保持非凡的灵活性和适应性。新理事国无需接受现状，因为工作方法向来都是安理会讨论的一个主题。第三位讨论者认为，过去一年在改进工作方法方面取得了实质性进展，但仍有更多工作要做。大家不太倾向于让安理会其他理事国难堪，而是寻求共同点。第四名对话者指出，过去两年，安理会理事国就改进工作方法进行了广泛审议，除了举行两次公开辩论，还开展了一些非正式讨论。由此撰写了多份说明草稿和一份实质性的非正式文件，它们反映出在一些专题上观点是趋同的。这一进程已持续多年，目的是使安理会在设法维护国际和平与安全的同时，提高效率和效果。

新理事国的过渡

一位与会者说，在允许提早选举和扩大前来安理会旁听的机会方面取得进展，新当选理事国对此表示感谢。然而，下一步要允许旁听安理会理事国之间的谈判。这样，新理事国在 1 月份就能冲着而不是跑着进入角色。一位讨论者回答说，允许旁听谈判三个月很有意义，如果这涉及到安理会内部就谈判过程中什么有效、什么无效进行的大范围反思，就更加如此。第三位发言人认为，这个想法很值得探讨，另外一个想法是邀请新当选理事国各自的代表与秘书长每月共进午餐，并要求安全理事会事务司在新当选理事国过渡期提早发送相关材料，也很值得探讨。第四名对话者强调，提早选举和扩大过渡期内的接触面十分有用。与此同时，必须照顾对于透明度和效率的需求，确保即将上任的理事国在准备加入安理会时，不会因为信息和机会大量涌来而应接不暇。

第三场会议

经验教训：2019 届的反思

主持人

法国常驻副代表安妮·古根大使

评论员

赤道几内亚常驻副代表若布·奥比昂·埃索诺·姆本戈诺大使

波兰常驻代表约安娜·弗罗内茨卡大使

科威特常驻副代表 Bader Almunayekh 大使

秘鲁常驻副代表 Luis Ugarelli 大使

科特迪瓦参赞 Antonin Bieke

发言者指出，他们在安理会任职期间取得了许多成绩，包括：提高对雇佣军作用的认识；帮助刚果民主共和国朝着正确的方向前进；强调武装冲突中保护平民、尊重国际人道主义法、预防武装冲突中的性暴力以及儿童与武装冲突；史无前例的决议，诸如第 2401(2018)号决议，要求阿拉伯叙利亚共和国境内停止敌对行动 30 天，以便利人道主义援助的运送；第 2417(2018)号决议谴责将平民挨饿作为一种战争手段；关于因武装冲突而失踪的人员的第 2474(2019)号决议；与阿拉伯联盟的关系更加密切；就工作方法改革进行积极和广泛的审议；向几个关键区域派遣了一系列及时和增长见闻的访问团；再次强调预防外交；请安理会审议一个有主办联合国维持和平行动经验的国家的观点；以及安理会积极参与处理萨赫勒、马里、刚果民主共和国和几内亚比绍的复杂危机。一位与会者评论说，关于非洲维和的决议不太成功，该决议没有达到预期。

一位讨论者询问在担任安理会理事国期间取得成功的标准应该是什么。另一位发言者回答说，这部分取决于受众或成员群体。有时人们的期望值相当高，关键是要尽可能多地在充满挑战的环境中发挥作用。第三位对话者评论说，常任理

事国和非常任理事国都有责任努力尝试。第四位讨论者指出，他们的代表团在尊重国际法、人权和保护平民等一套原则的基础上采取了温和务实的立场。本着这种精神，作为制裁委员会的主席，他们向受影响国家传达的信息是，制裁的目标不是惩罚人民。这个例子说明，制裁委员会主席即使在有机会担任执笔方的情况下也能发挥积极作用。在这方面，有创造性是值得的。有理由希望安理会的努力将在苏丹和南苏丹产生积极结果。

一名与会者说，常任理事国多年来有这么多次机会担任安理会主席是不公平的。是否可能允许非常任理事国有多个机会担任主席？该与会者继续说，人们普遍期望来自非洲的安理会三个理事国应一贯采取共同立场，这也是尴尬和不公平的。同样的期望并没有适用于安理会的欧洲或亚太理事国。非洲的观点与任何其他区域集团的观点一样多种多样。

在第三场会议提到的经验教训中，着重指出了下列经验教训：

- 及早设定优先事项，并坚持下去。每个月，设法预留一些时间和你的团队一起评估这些事项的进展情况。将你的议程纳入一种从开始就可以传达给安理会其他理事国以及广大联合国会员国的战略愿景。
- 从开始就清楚地说明国家的利益、目标和优先事项，要非常清楚，不要动摇。否则，你可能很快就会被安理会工作的广度、紧迫性和多变搞得不知所措。
- 挑选三到五份档案，在安理会的整个任期内都坚持处理这些档案。与安理会内外有同样关切的其他会员国建立和培养联盟关系。与他们一起组织有关这些事项的预备会议和会外活动。他们可能会邀请你在安理会以外的相关活动中分享想法。
- 挑选两到三件在你担任主席期间要突出强调的事项。不要在之后就放弃这些事项。为你在安理会的整个任期(以及以后)制定一个长期愿景。同时，要准备好应对在主席任期内爆发的紧急和意想不到的危机。
- 在对你的代表团很重要的几个问题上要拿出(或分享)意见。
- 从国内调增援人员来建设你的人员团队，以帮助处理工作量，但要意识到将他们完全融入你的团队需要时间。所以要确保他们在你实际加入安理会之前很久就要抵达。建设一支坚实的团队是在安理会的任期富有成效的重要第一步。明智地选择团队的成员。
- 切记，你的安全理事会团队将长时间工作。专家的负担特别重。要明智而有策略地使用你的常驻副代表、政治协调员和议题专家。让他们参与制定政策，而不仅仅是执行政策。善待他们，让他们保持良好的精神状态。你尤其不能让你的政治协调员疲惫不堪。

- 在你的使团和贵国首都之间界定并保持一条清晰而紧密的沟通渠道。在纽约准备好答案，这样其他人就不会想先去联络贵国的首都。还要成为贵国的外交部长想到的第一个信息源。
- 当对贵国非常重要的问题迫在眉睫时，敦促贵国首都派高级别代表出席相关的安理会会议。
- 首先，组织与安理会现任理事国的双边会议。你可以从他们身上学到很多东西。
- 与其他当选理事国接触，与他们一道努力找到共同的声音。如果可以做到这一点，他们都可以受益。
- 在担任正在处理某个具体局势的附属机构的主席时，与有关国家的常驻代表接触并建立起富有成效的工作关系。
- 努力与安理会所有其他理事国都保持良好的关系，但要预料到，你将不得不采取他们中一些人会反对的立场。倾听与你观点不同的理事国的意见。然而，不要指望每个人都会一直同意彼此的观点。
- 保持透明，并与所有理事国沟通，同时以恭敬和谨慎的方式寻求解决分歧的方案。你越透明，你的成功率就越高。
- 发展良好的人际关系，因为这对在安理会的任期富有成效至关重要。安理会具有强烈的政治色彩，但也是高度人性化的。它可以成为一个绝对友好的环境。
- 当秘书长特别代表访问纽约时，与他们建立联系。他们最清楚地正在发生什么。
- 鼓励安理会派遣视察团，并尽可能参加。
- 向安全理事会事务司征求意见，然后再征求。他们可以成为很好的资源。要利用他们。
- 发展并保持与秘书处中在与你有关的事务方面具有专业知识的其他人的密切关系。他们的知识和观点可以帮助你处理安理会面前的复杂和敏感问题。
- 鼓励安理会继续努力与秘书长发展更密切的工作关系。
- 与民间社会和非政府组织保持实质性联系，并听取他们的意见。与那些对你的优先领域、包括专题领域和交叉领域感兴趣的群体保持持续的关系。
- 对媒体要谨慎。在你担任主席期间，与他们进行最积极的互动。尊重保密性。

- 寻找机会在理事国之间召开私下、非正式和互动的讨论，以培养更多的倾听和更坦诚的沟通。
- 在协商中，提出问题，进行互动，并发表评论意见。尽量不要读发言稿。如果有必要做一次事先准备好的发言，将其限制在 500 字以内。
- 尊重时间管理，不要发言太频繁。
- 在没有首先奠定必要的政治基础的情况下，不要发起一项倡议。提前做好计划。仔细准备。广泛协商。安理会的其他理事国和你一样不喜欢意外。
- 在这个问题上要给予应有的注意。确定潜在的联盟伙伴。了解每个区域组的观点。建立跨区域联盟。
- 在其他联合国政府间机构，诸如大会和建设和平委员会，以及在秘书处内寻找相关倡议。与他们协调，并向他们学习。他们的努力可能与你的努力相辅相成。
- 要熟悉安理会的工作方法。阅读安全理事会主席的说明(S/2017/507)，不是一次，而是多次。
- 不要害怕建议调整工作方法，因为它们不是一成不变的。创新是可能的，优先事项也会改变，即使对常任理事国来说也是如此。
- 改变安理会的工作方式并非易事，但每一个理事国都有责任努力加以改进。要让这场关于改革的对话延续全年，而不仅仅是在这些研讨会上。再接再厉，把事情做得更好。要落实在这里提出的想法。
- 尽量避免程序表决。任何人都不会受益。
- 不要等待时机成熟。选择一个时机，让它变得成熟。
- 你的遗产不是由所提出的决议的数量来决定的，而是由你的工作的创造力和质量来决定的。这将是带来的增值。
- 在安理会的时间过得很快。两年时间可能一开始看起来很长，但一旦你沉浸在安理会的工作中，它就会过得非常快。
- 永远不要忘记，成为安理会理事国是一个罕有的特权，也是一个令人敬畏的责任。安理会的大多数理事国还有其他什么机会在全球范围内为国际和平与安全作出贡献？即将上任的理事国需要发展更宽广的视角，以便对影响到世界各地数以百万计人民的生活的许多最可怕、最复杂和最顽固的局势采取深思熟虑的立场。

附录

在研讨会之前，拉克先生提议讨论以下问题：

第一场会议

- 2019 年到目前为止，安理会在多大程度上和以什么方式履行了维护国际和平与安全的首要责任？它的不足之处在哪里？2020 年，安理会在哪些方面可以做得更好？综观安理会过去数年的业绩，整体趋势是令人鼓舞还是令人沮丧？
- 在 2018 年研讨会上，有一些评论认为，悬而未决的问题给确定优先事项或推出新倡议留下的余地往往很小。2019 年是否出现了这种情况？这个问题在 2020 年如何克服？在 2020 年和 2021 年，新当选的理事国希望在哪些方面发挥最大的作用？他们的优先事项是什么？
- 在每次研讨会上，都有很多关于需要通过安理会的举措以及通过支持秘书长的预防外交和区域安排来更好地预防冲突的讨论。最近有哪些这样的协作特别成功的例子？安理会或其合作伙伴在哪些方面可以做得更好？
- 这些研讨会的另一个多年讨论议题一直是如何加强安全理事会与区域和次区域安排之间的体制和业务关系。随着安理会与越来越多的区域和次区域伙伴建立关系，可以做些什么来使这些关系更有成效和更可持续？
- 最近研讨会的与会者特别批评安理会在人道主义事务领域的失败，理由是被迫流离失所的人越来越多，国家和非国家行为体普遍无视国际人道主义法。安理会在 2020 年可以做些什么来帮助扭转这些趋势，例如通过改进保护平民或提供人道主义准入任务的执行情况？
- 维持和平仍然是安理会最经常使用的工具之一，在过去几年里一直是安理会、秘书处和民间社会密切关注的主题。从这些审评中得出了什么结论？2020 年及以后有没有可供实践的经验教训？在这一个时间点是否需要进一步的调整或改革？安理会与部队和警察派遣国磋商的方式是否需要进一步加强？
- 即使在其他问题上出现分歧，安理会理事国也倾向于在反恐怖主义和遏制大规模毁灭性武器扩散方面找到共同立场。现在还是这样吗？安理会在 2020 年应该做些什么来推进反恐怖主义和不扩散规范？
- 在这个时间点，是否有比上一次研讨会时更需要安理会关注的局势问题？在哪些方面？原因是什么？
- 从安全理事会事务司编制的年度《安全理事会惯例摘要》提供的信息来看，近年来，安理会对专题问题和贯穿各领域的问题的关注度似乎略有下降。处理这些事项和特定局势的努力之间是否达成了平衡？是否可能更多地关注专题视角和贯穿各领域的视角可能影响安理会处理局势关

切问题的方式？例如，安理会是否在充分关注气候和资源相关因素可能影响冲突预防、冲突管理和建设和平的方式？

第二场会议

- 在过去的研讨会上，人们经常注意到，安理会在修改其工作方法方面是联合国系统中最灵活和适应能力最强的政府间机关，而且这一过程缓慢而不均衡。最近几年，这个过程在哪些方面效率最高和/或最低？为什么事实证明，在一些领域可以向前推进，而在另一些领域则不可能？
- 在接下来的几个月里，有没有一些领域似乎有可能取得进展？在哪些方面？原因是什么？有没有可轻易达成的目标？
- 在新当选的理事国看来，修改安理会工作方法的优先事项应该是什么？他们认为他们可以在 2020 年和 2021 年发挥作用的地方是什么？
- 在上一次研讨会上，几位与会者表示，[S/2017/507](#) 号说明各项规定的落实情况参差不齐。落实工作在哪些方面做得不够，新的努力在哪些方面可能会带来红利？
- 文件和其他程序问题非正式工作组一直相当积极，包括努力在几个困难问题上找到共同点。2020 年，该工作组应当侧重于哪些工作？
- 在最近研讨会上引起了大量讨论的一个事项是执笔方问题。尽管保证任何理事国都可以在任何时候就任何问题执笔，但在大多数问题上，大多数时间都是少数理事国执笔的做法仍然存在。是否需要改变程序，诸如作为常规做法，让制裁委员会主席和有关区域的理事国可以选择担任共同执笔方？或者，如果理事国有兴趣执笔或共同执笔，他们仅仅主动提出要求即可？为什么这个问题这么难解决呢？在接下来的几个月里，有没有可能采取什么措施来解决这个问题？
- 关于如何更公平地分配附属机构领导人的任务的问题，在上一次研讨会上引起了特别活跃的交流。近几年来修改用于确定这些任务的流程的努力是否有帮助？如何才能改进呢？今年新当选的理事国在这方面有哪些体会？
- 常任理事国是否应该担任更多附属机构的主席？如果是的话，是哪些呢？这是根据什么来确定的呢？是否有不应由常任理事国担任主席的委员会或工作组？
- 是否像几位发言者在上一次研讨会上所说的那样，安理会举行了太多的公开会议(或太少的非公开会议)？安理会是不是在会议厅里花的时间太多，在磋商上花的时间太少？如何使磋商更加非正式、更具互动性、更富有成效？“阿里亚”办法会议是太多了还是太少了？高级别活动太多了吗？

- 鉴于担任制裁委员会主席的责任如此繁重，是否做出了足够的努力向新上任的主席充分通报情况，并留出时间进行妥善的交接？迄今新当选的理事国在这方面有哪些体会？这对于组织一个常驻团来承担这样的负担有什么影响呢？
 - 同样，在上一次研讨会上，有人对决议草案和其他案文的质量提出了一些评论意见。各国大使是否应该在更早的阶段、更多地参与起草过程？
 - 2019年，安理会继续大力利用向特别感兴趣的地方派遣视察团的选项。显然，理事国们发现这些都很有价值，但也有人提出了一些问题，包括在2018年研讨会上提出了问题，即需要更具战略性的规划、更明确的目标、更一致的成果以及更密切地关注费用和方案。是否有必要由安理会牵头审查如何最大限度地实现这一独特工具的效益？从最近的视察任务中汲取了哪些经验教训？
-