



安全理事会

Distr.: General
17 February 2022
Chinese
Original: English

2022 年 2 月 16 日芬兰常驻联合国代表给安全理事会主席的信

谨随函转递关于 2021 年 11 月 18 日和 19 日在纽约曼哈塞特格林特里基金会为安全理事会新当选理事国举办的第十九次年度研讨会的报告(见附件)。该最后报告由芬兰常驻代表团全权负责,按照查塔姆研究所规则汇编而成。

衷心感谢所有与会者对研讨会的积极贡献。研讨会为五个新当选理事国提供了一个熟悉安全理事会内部运作的机会,为评估安理会过去一年的表现提供了独特机会,使成员得以探讨如何改进安理会的工作方法。在经历了冠状病毒病(COVID-19)大流行相关限制下的异常时期后,我们特别高兴亲身回到格林特里基金会,也很荣幸地邀请我们的主旨发言者、国际刑事法院前检察官法图·本苏达参加研讨会。

芬兰政府继续致力于赞助作为格林特里基金会年度活动的研讨会。芬兰希望所附报告有助于各方更好地了解安全理事会工作及其惯例、程序和工作方法的复杂性。

请将本报告及其附件作为安全理事会文件分发给荷。

芬兰常驻联合国代表

大使

尤卡·萨洛瓦拉(签名)



2022 年 2 月 16 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”：关于 2021 年 11 月 18 日和 19 日在纽约曼哈塞特格林特里基金会为安全理事会新当选理事国举办的第十九次年度研讨会的报告

自 2003 年以来，芬兰政府为安全理事会新成员举办并主办“立即进入角色”年度研讨会。研讨会由联合国政治和建设和平事务部安全理事会事务司以及非营利组织安全理事会报告组织合办。哥伦比亚大学国际和公共事务学院已故的爱德华·拉克教授从年度研讨会开始到他 2021 年初去世，一直在构思和规划研讨会方面发挥了重要作用。他对以往研讨会的贡献和独特投入非常宝贵，我们将非常怀念他。

多年来，安全理事会成员重视并赞赏研讨会。研讨会为五个新当选理事国提供了一个熟悉安理会内部运作的机会。年度研讨会向新成员介绍对当选理事国的要求和期望，评估安理会过去一年的表现，并探讨如何改进安理会的工作方法。新成员和现任成员在轻松、非正式的环境中畅所欲言。这里不必拘泥于联合国总部安理会会议厅的形式，有助于开放、友谊和思考。即将离任的成员在结束安理会任期时分享建议、强调经验教训。

从一开始，研讨会就根据查塔姆研究所的不署名规则进行，以促进自发和坦率的讨论。为此，所有发言者在由安全理事会报告组织编写的本报告中都没有记名。¹

2021 年“立即进入角色”研讨会于 11 月 18 日和 19 日在纽约曼哈塞特格林特里基金会举行。11 月 18 日，在芬兰常驻联合国代表尤卡·萨洛瓦拉致欢迎词后，国际刑事法院前检察官法图·本苏达向安全理事会成员作了主旨发言。随后，本苏达女士与安理会成员进行了讨论。安理会主席胡安·拉蒙·德拉富恩特·拉米雷斯(墨西哥)致闭幕词，之后举行晚宴。

11 月 19 日，与会者举行了以下三次实质性互动会议，每次 90 分钟：

- (a) 2021 年安理会状况：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：2021 届与会者的反思(第三场会议)。

主旨发言

本苏达女士在个人发言中指出了加强安全理事会与国际刑事法院合作的几个可能途径。这种关系载于《罗马规约》中。该规约设立了国际刑事法院，并赋予安理会提交和推迟的权力。² 本苏达女士指出，各国不遵守国际刑事法院根据

¹ 关于以往研讨会的报告可查阅 <https://www.un.org/securitycouncil/content/htgr>。

² 《国际刑事法院罗马规约》第十六条规定，安理会可出于维护国际和平与安全的理由，通过根据《联合国宪章》第七章通过的决议，将调查或起诉推迟一年。

安理会提交案件作出的决定，如不逮捕国际刑事法院的嫌疑人，助长了有罪不罚现象，损害了这两个机构的信誉。及时逮捕还可有助于有效利用资源，因为嫌疑人在逃的时间越长，调查的时间就越长，费用就越高。为改善遵守情况，她敦促安理会就国际刑事法院有关不遵守情况的来文采取具体行动，并制定处理此类情况的准则。她建议安理会考虑，例如，对国际刑事法院追捕的个人自动实施资产冻结制裁。

本苏达女士认为，如果这两个机构要实现防止威胁国际和平与安全的暴行罪的共同目标，安理会对国际刑事法院的支持就应超越提交案件的范围。加强合作的一个办法是鼓励安理会与国际刑事法院更频繁互动，而不仅限于国际刑事法院检察官一年两次定期通报达尔富尔和利比亚问题。在这方面，她欢迎指定一个促进安理会与国际刑事法院互动的协调中心。她认为，这是一个积极的事态发展，带来许多好处，例如，更系统地跟进安理会决议，将情势提交国际刑事法院。本苏达女士还建议，安理会可考虑邀请国际刑事法院代表参加法院专门知识可以带来增值的会议，如涉及杀戮、强奸和其他形式的性犯罪和基于性别的犯罪、招募和使用儿童、袭击维和人员等情势。

主旨发言后，安理会成员与本苏达女士互动，除其他外，讨论了建立强有力的司法机构以解决有罪不罚问题和加强公众对司法程序的信心的重要性。他们还想更多地了解本苏达女士在制定和实施关于处理性犯罪和基于性别的犯罪以及防止破坏文化遗产的政策指导方面的工作。本苏达女士说，性犯罪和基于性别的犯罪几乎是每一场冲突的特点，并补充说，国际刑事法院在调查和起诉这些犯罪时遇到许多挑战，如当地的社会和文化习俗以及对受害者的污名化。她强调，解决这些问题的政治意愿应来自最高层。本苏达女士说，她在担任检察官期间领导制定的一项政策可用来指导国际刑事法院以及包括非罗马规约缔约国在内的各国如何调查和处理这些罪行。

一位新成员询问，安全理事会如何改进其工作方法以支持国际刑事法院。本苏达女士回答说，安理会应支持国际刑事法院的工作，即使一些安理会成员不是《罗马规约》的缔约国。她补充说，需要改变这样的观念，即一国如果不是罗马规约缔约国，国际刑事法院的成功与否与其无关。本苏达女士认为，即使不是缔约国的国家也认识到，正义和问责应高于政治，其中一些国家尽管发表了公开言论，仍与法院进行了合作。

第一场会议

2021 年安理会状况：总结和展望

主持人

美国驻联合国代表团特别政治事务高级顾问
杰弗里·德劳伦蒂斯大使

评论员

印度常驻代表

蒂鲁姆尔蒂大使

爱尔兰常驻副代表

吉米·凯利大使

中国常驻副代表

耿爽大使

萨洛瓦拉大使欢迎与会者参加研讨会第二天的活动，并介绍了政治和建设和平事务部安全理事会事务司司长哈斯米克·艾吉安、安全理事会报告组织执行主任卡琳·兰德格伦。艾吉安女士和兰德格伦女士在会前作了简短发言。艾吉安女士从统计角度概述了截至 2021 年 10 月底安理会工作的趋势。兰德格伦女士说，如果安理会要在一个变化如此迅速的世界中履行任务，雄心和想象力是安理会成员的重要工具。

评估 2021 年安理会表现

与会者反思了安全理事会在应对 2021 年动荡的地缘政治事态发展方面的表现。由于 COVID-19 的限制，安理会在 2020 年的大部分时间里以虚拟方式开展工作，之后在 2021 年恢复面对面会议。与会者提到国际和平与安全不断变化的性质。有人指出，安理会经常发现自己处于危机应对模式，其工具箱正变得过时，预防和调解仍发展不足。一位发言者强调，安理会成员必须灵活适应处理新出现危机的方式，并反思，当时占据他们大部分注意力的问题在他们为安理会任期做准备时，甚至没有引起他们的注意。另一位发言者认为，安理会应抑制增加繁重议程的热情，而第三位发言者说，安理会不能从 1945 年的角度看待其任务。

这一年，安全理事会议程上的几个局势——阿富汗、海地、马里、缅甸、苏丹——发生动荡，领导层突然更换，埃塞俄比亚的危机也在持续。几位讨论者指出，安理会对阿富汗的事态发展反应迅速、具有紧迫感。安理会通过了 2021 年 8 月 30 日第 [2593\(2021\)](#) 号决议，其中呼吁人道主义行为体不受阻碍地通行。另一位讨论者说，阿富汗平静的代价不能是“对妇女和女童的权利视而不见”。一位发言者指出，安理会对军事接管反应不一致，认为安理会眼中有“好政变和坏政变”。该发言者声称，在一些情况中，例如缅甸，安理会的公开参与造成了更大的不稳定。

一位与会者指出，安理会需要制定处理议程上新问题的明确办法和共同战略。一些对话者认为，安理会在处理埃塞俄比亚和缅甸的事态发展上过于缓慢。一位发言者认为，在某些情况下，安理会过于倚重区域解决办法。尽管联合国与区域组织的合作很重要，但它不应成为安理会不作为的“束身衣”和借口。另一位讨论者同意，外部政治阻碍了安理会对包括非洲在内的若干国家局势采取行动。但他认为，安理会没有积极主动的许多情况往往应归咎于五个常任理事国之间的分歧，而不是区域组织未能采取行动。

一位讨论者对安理会处理非洲问题打了不及格分，并补充说，对中非共和国和马里等国“叠加”取消制裁的基准加大了这些国家从安理会议程上除名的难度，疏远了它们与安理会的关系。该发言者说，安理会不应只是在口头上支持“非洲问题的非洲解决办法”；安理会不应只是把它当作一个口号，而应寻求加强与非洲区域组织的合作，解决非洲大陆的危机。

有人呼吁安理会为反恐提供更认真的支持，几位与会者提到安理会在支持萨赫勒五国集团联合部队方面的艰难动态。一位发言者说，尽管安理会在如何资助联合部队的问题上意见不一，但应认真讨论为联合部队提供联合国摊款的请求。为遏制恐怖主义在整个区域的蔓延，联合部队必须拥有可预测的资源。

谈判安理会产品和管理艰难动态

一位讨论者指出，2021 年的谈判常常艰难，在某些情况下导致成员提出相互竞争的草案。由于安理会具有挑战性的动态，海地和利比亚和平行动的任务延期缩短至只有 6 个月，而不是通常的 12 个月。有人指出，由于一个常任理事国威胁动用否决权，一些任务是通过短期的技术延期延长的。然而，一位与会者说，在当地事态发展迅速的情况下，如 2021 年的海地，较短的任务延期可能是可取的，因为它允许安理会评估局势并相应地修改特派团的任务。

从积极方面来看，几位发言者指出，安理会一致延长了联合国阿富汗援助团的任务期限，并授权向阿拉伯叙利亚共和国运送跨境人道主义援助的机制，这是安理会自 2016 年 12 月以来首次一致延长该跨境机制。此外，安理会还就以色列-巴勒斯坦冲突发表了一次新闻谈话，安理会的产品很少就这个问题获得共识。然而，一个非常任理事国感到遗憾的是，就安理会关于阿拉伯叙利亚共和国和其他几个国家的决议而言，谈判的关键阶段是在常任理事国之间进行的，随着投票时间的临近，当选理事国只是被告知在妥协案文上签字。

总体而言，许多与会者指出，2021 年的工作环境好过往年，特别是在常任理事国之间。一些发言者将这种改善归咎于人身攻击减少和提出的争议性问题减少。讨论者强调了恢复面对面会议的重要性，这促进了成员之间更直接的对话。成员们更频繁地开会，寻求共识，这一措施被称为“艰苦但富有成效”。成员们被告诫弥合分歧，进行创造性的思考。

几位与会者指出，直到 2021 年这一刻，仍无人动用否决权，证明常任理事国之间的关系有所改善。³ 尽管威胁动用否决权已成为一些谈判的决定性特征，但值得注意的是，成员们已努力避免公开展示分歧。一个团结的安全理事会是国际和平与安全的重要工具。

一位发言者认为，仅仅不否决本身并不是一种成功。另一位发言说，需要进行分析，以了解威胁动用否决权的影响。共识也不总是成功的标志——成功是“实地的变化”。安理会应更加关注其决议的执行情况，因为这种“执行中的差距”玷污

³ 2021 年的唯一一次否决是在研讨会之后，即 12 月 13 日，俄罗斯联邦投票反对爱尔兰和尼日尔共同起草的关于气候变化与安全的决议草案。

了安理会的形象，影响了安理会的权威。例如，安理会于 2021 年 2 月通过第 2565(2021)号决议，其中呼吁暂停人道主义行动，以便在武装冲突局势中运送 COVID-19 疫苗，但决议规定在很大程度上没有得到落实。

预防外交

同往年一样，许多发言者提到预防行动是安理会表现不佳的一个领域。一位发言者指出，安理会往往是在应对危机，而不是在预防危机，并指出，侵犯人权、粮食不安全和性别不平等就是预示冲突的“墙上字”的例子。该发言者列举了埃塞俄比亚境内侵犯人权和无视人道主义法的情况，并说如果安理会早点采取行动，本可以拯救许多人的生命和避免无法估量的痛苦。相反，危机正在升级，可能对该区域造成可怕的影响。

一位与会者指出，白俄罗斯是安理会未能采取预防行动的另一局势。其他发言者反驳说，安理会不应讨论不在议程上、不对国际和平与安全构成威胁的局势。第一位与会者回应说，这一局势影响到区域安全，因为它最近已演变成白俄罗斯-波兰边境的移民危机。一位发言者说，赞成安理会采取更多预防行动的一个论点是，当实地行为体知道安理会正在关注时，可有助于改变局势，从而使预防成为安理会解决争端的“廉价方式”。

2021 年 11 月主题为“通过预防外交实现和平与安全：联合国所有主要机构的共同目标”的公开辩论表明，联合国系统愿意与安全理事会就预防行动进行合作，并提供相关数据和建议。一位发言者建议，增加预防工作的一个办法是扩大建设和平委员会处理的主题。另一位讨论者补充说，秘书处可以向安理会提供态势感知通报，使安理会能够查明潜在的冲突局势，并制定在冲突爆发时更好地处理这些局势的方法。安理会过去要求这种通报，但近年来没有这样做。讨论者说，安理会应在早期阶段与秘书处接触，包括通过“沙发会谈”等非正式形式。

专题问题

会议就安理会应处理哪些专题问题进行了热烈辩论。几位与会者认为，安理会去年关于网络威胁、海上安全和 COVID-19 大流行等新出现问题的讨论是一种积极的做法。一些人欢迎爱尔兰、肯尼亚和墨西哥相继在 2021 年 9 月、10 月和 11 月担任主席期间发起的妇女与和平与安全问题“主席三人组”倡议，这些成员承诺就妇女与和平与安全问题采取一系列行动。

发言者对安理会应否讨论气候变化对和平与安全的影响表达了截然不同的意见。一些人说，安理会要履行其保护国际和平与安全的任务，就必须处理气候变化构成的威胁。另一些人则认为，安理会不是处理气候变化相关事项的适当论坛。几位讨论者指出，气候变化已在安理会议程上的许多局势中造成动荡，其证明是，仅在该年就有 13 项安理会产品提到气候变化的不利影响。他们认为，安理会应利用其掌握的工具加强在这一问题上的工作，并呼吁成员们支持爱尔兰和尼日尔提出的关于气候变化与安全的决议草案。研讨会举行时该草案正在谈判中。

一个代表团说，该代表团不反对安理会讨论气候变化、儿童与武装冲突、网络安全、妇女与和平与安全等问题，但是，安理会应找到处理这些问题的正确角度和视角。该发言者强调，其中一些问题已由大会第一委员会和第二委员会讨论，重要的是不要重复它们的工作。该发言者补充说，这些问题不妨由更广泛的联合国大会成员来处理。

一位即将上任的成员说，安理会应注意不要因处理“属于别处”的问题而使其议程负担过重。另一位发言者则说，“生活中的一切都可以与国际和平与安全挂钩”。另一位讨论者回应说，和平与安全的概念多年来不断丰富，看到安理会处理新威胁，他们“应感到自豪”。另一位发言者补充说，大多数国家赞成从更广泛的角度来看待什么是对国际和平与安全的威胁。有人指出，挑战之一是人权、发展和安全正在“全部相互渗透”。安理会应以何种方式处理这一问题是一个大问题。虽然安理会不应试图包揽一切，但它应在显然可以有所作为的问题上采取行动。

几位发言者指出，安理会可以以非正式形式，如阿里亚模式会议或“沙发会谈”来处理新出现的问题。但对目前使用阿里亚模式会议的好处看法不一。一位与会者指出，过去几年阿里亚模式会议的数量不断增加，可能表明安理会成员正在寻求机会，探讨安理会无法通过正式会议解决的其他问题。不过，该与会者告诫，不要利用阿里亚模式会议提出与安理会议程完全无关的事项。另一位发言者认为，安理会正在过度使用阿里亚模式这种形式。这种形式正被滥用于指责，并无益地提出政治敏感问题。该发言者说，成员们需要“找到一个不互相抵制阿里亚模式会议的模式”。

同样，一位讨论者对在“其他任何事项”下召开会议的趋势日益严重表示遗憾。该发言者指出，这些会议通常短暂、肤浅，成员可在会上提请安理会注意问题，但是近年来，这些会议包括通报者和处理实质性事项，使其更类似于闭门磋商的其他部分。该讨论者认为，应少用“其他任何事项”。他说，这种形式也已成为一种“公关噱头”，会毒化安理会的气氛，因为媒体的焦点往往是会后可能发表的新闻谈话。

一些与会者提出了与工作方法有关的其他问题，即第二场会议的议题。其中包括在公开会议和闭门会议之间取得更好平衡的建议。一些人表示倾向于进行更多的非公开磋商，使成员能够进行坦率的讨论，并在困难事项上取得进展。

一些讨论者认为，安理会日程表被附属机构会议和阿里亚模式会议挤得太满，几乎没有时间来集中讨论关键问题。在这方面，两位与会者认为，没有必要就阿拉伯叙利亚共和国问题单独举行三次月度会议(政治、人道主义、化学武器方面)，因为没有那么多新的事态发展需要讨论。他们建议，关于阿拉伯叙利亚共和国政治和人道主义局势的会议可以合并，或将会议频率减少到每两个月一次。关于黎巴嫩，这些与会者说，鉴于每次会议讨论的主题重叠，没有必要单独就第 1701(2006)号决议和第 1559(2004)号决议举行会议。

第二场会议

工作方法和附属机构

主持人

圣文森特和格林纳丁斯常驻代表

因加·罗恩塔·金大使

评论员

墨西哥常驻代表

胡安·拉蒙·德拉富恩特·拉米雷斯大使

法国常驻代表

尼古拉·德里维埃大使

俄罗斯联邦常驻第一副代表

德米特里·波利扬斯基大使

平衡透明度、效力和效率

与会者讨论了公开会议和闭门会议之间的平衡问题，并就每种形式的利弊交换了意见。一位讨论者说，公开会议允许成员听取通报，提高了透明度，而闭门会议则有利于安理会进行坦率讨论并提出有效解决办法。另一位发言者强调，当安理会成员不希望在冲突中有重大利益的国家在场时，闭门磋商是必要的。例如，安理会成员在讨论西撒哈拉问题时可能不希望阿尔及利亚或摩洛哥在场。这位发言者主张更多地使用闭门会议，认为闭门会议有利于向通报者提问、处理敏感问题和谈判共同立场。两位发言者一致认为，大使应更多地参与谈判，利用本国首都赋予的权力作出妥协，而不是像一位发言者所说的，“成为发言人和演讲稿撰写员”。

两位与会者认为，如果安理会已就某个议题举行公开通报会，所有成员都发了言且没有补充，那么，闭门磋商可能是多余的。然而，其他人指出，当选理事国在安理会公开表达自己的立场特别重要，因为它们只有两年任期，没有常任理事国那么多机会。一位新成员补充说，常任理事国从未从外部看待安理会，因此，它们可能不像当选理事国那样理解公开会议所提供的透明度的重要性。

会议就磋商后发布的新闻要素的作用进行了广泛讨论。一些发言者说，新闻要素使安理会能够传达团结的信息；这些要素不必广泛，可以由反映磋商中形成的共识的三、四个要点组成。其他发言者认为，新闻要素已变得比应有的更严肃，成员们把它们当作“新闻谈话”来谈判。一位发言者说，安理会主席应能够向新闻界如实介绍磋商情况，而不必事先与安理会成员谈判其意见，并强调，安理会外交官应有足够的技巧来传达信息，而不引发政治冲突。

有人建议，主席在代表安理会发言时需有一定灵活性，以免他们变得过于谨慎，什么都不告诉新闻界。如果他们确实引发了争议，其他成员可以表达关切。几位与会者赞成在这方面谨慎行事，说安理会主席不应在未征得全体成员同意的

情况下发布新闻要素。一位与会者说，主席在代表安理会回答问题时需要小心，因为新闻界特别希望听到分歧。成员之间在就敏感问题磋商时的分歧不应与媒体分享，特别是“信任赤字”意味着一些成员集团担心，安理会主席会公开指责与其意见相左的其他成员。其中一位发言者敦促成员们相互尊重，不要泄露草案或私下表达的观点，因为这种策略会削弱安理会达成共识的能力。

另一位成员指出，从 2017 年到 2018 年，新闻要素一直是规范；主席在宣读了这些要素后，可以不回答问题就离开媒体候访区。几位发言者表示，他们愿意尝试这么做。一位发言者注意到向长篇、经过谈判的新闻要素的转变，而从 2015 年到 2017 年，主席会在会议期间记下一些看法，并在向媒体通报前交由小组成员讨论。有人指出，发布新闻要素的“肌肉记忆”可能在 COVID-19 期间已经丧失，这显然是指自疫情开始以来，安理会的工作基本上为远程性质。

执笔工作

与往年一样，几位发言者主张更公平地分配安理会产品的起草工作。一位成员在对执笔工作仍存在“事实上的垄断”感到遗憾，认为这没有充分反映当选理事国在安理会的参与，这不仅是安理会当选理事国提出的关切，也是联合国广大会员国在关于工作方法的年度公开辩论中提出的关切。文件和其他程序问题非正式工作组正在继续努力谈判一项主席说明，通过将执笔方与相关附属机构主席之间的协商作为一种标准做法，承认附属机构主席在编制成果中可发挥的作用。⁴

许多发言者强调了更广泛地分享执笔的好处。一位发言者认为，允许当选理事国起草更多的成果将反映广泛的观点和专门知识，从而提高成果的质量。还有人认为，随着安理会工作量的增加，更广泛地分配起草责任将使安理会更有效率。

一位发言者说，当选理事国在希望执笔时遇到阻力；不过，一些常任理事国表示支持分担执笔责任。他们说，这支笔“不是私有财产”。一个常任理事国建议在谁可以执笔问题上采取灵活做法，另一个理事国则建议轮流执笔。该成员对区域国家是否应执笔有不同的看法，称这些国家可能对区域动态有更深入的了解，但这种情况下也可能有利益冲突。

一位来自非洲的成员呼吁执笔方在起草关于非洲的产品时加强与安全理事会非洲成员的合作。该成员还指出，通过允许受冲突影响国家根据安全理事会暂行议事规则第 37 条参加公开会议或通过非正式互动对话，加强与受冲突影响国家的互动是有价值的。

异常情况的应急计划

几位成员强调，需要建立应急程序，帮助安理会在危机情况下运作。COVID-19 是这方面的一个“警钟”。此外，纽约市的强烈风暴也可能使联合国总部关闭。在 2021 年 6 月关于工作方法的公开辩论中，几个代表团呼吁安理会与秘书处互动，从疫情中吸取经验教训，并提出危机期间的运作规程。这位与会者说，这些

⁴ 截至 2022 年 1 月底，该说明仍有待商定。

规程应考虑到安理会运作的要素，指出疫情期间同声传译的挑战，并提到 2021 年 7 月通过主席说明(S/2021/648)，安理会在其中重申对使用多种语文的承诺。另一位发言者认为，暂行议事规则不太适合处理特殊情况。

这场大流行病使安理会更加熟悉技术，视频会议平台使得开会成为可能，并从广泛的通报者的参与中受益。一位发言者说，远程会议有用，但不应过度使用，因为面对面的互动是解决难题的关键。

一个常任理事国认为，2020 年 3 月 27 日安全理事会主席(中国)给安理会成员国常驻代表的信(S/2020/253)足以说明特殊情况下的应急计划。自该信发表以来，虚拟会议不被视为安理会的正式会议。该代表概述了虚拟形式不应被视为正式会议的理由。视频图像并非总是可信，因为存在深度造假，而且黑客直播并不难。在远程会议期间，会出现翻译失败、听不清和掉线的情况，还可能出现发言者在屏幕外受到威胁的更极端情况。不过，视频会议的形式适合非正式会议，如阿里亚模式会议和会外活动，成员还可节省会议费用。

一位讨论者对部长们在视频会议期间从本国首都向安理会发言的做法表示不满。有人认为，大使是由外交部任命的，过度依赖来自首都的虚拟参与，会削弱纽约常驻代表的作用。

通过联合举措推动优先事项

几位发言者欢迎爱尔兰、肯尼亚、墨西哥在 2021 年 9 月、10 月和 11 月担任安理会主席期间发起的推动妇女与和平与安全问题的“主席三人组”倡议。一个代表团表示打算在担任安理会主席期间继续并加强这一倡议，并请其他成员也这样做。一位即将离任的成员指出，由于当选理事国的任期只有两年，它们很难维持其优先事项。当优先事项趋同时，由各任主席推动这些优先事项并由新成员加以维持是应对这一挑战的好办法。

有人指出，滚动式主席有助于增加某些问题的政治分量，避免重复工作。安理会“A3+1”成员(肯尼亚、尼日尔、突尼斯以及圣文森特和格林纳丁斯)通过在工作方法上作出承诺，例如，保证在担任主席期间与受冲突影响的国家以及区域和次区域组织进行协商，也采取了类似办法。另一位发言者回顾了 2019 年 3 月和 4 月法国和德国担任“双主席”期间，两国寻求强调妇女在冲突局势中的作用等问题，注重保护妇女和增强妇女权能，并促进维护国际人道法。一个常任理事国同意，通过“滚动式主席”处理主题有助于迅速推进某些问题。

妇女与和平与安全问题“主席三人组”的承诺包括，通报者的性别平衡和民间社会女性发言者在安理会会议中的强大代表性。民间社会通报者在安理会会议中的性别平衡问题引起了热烈讨论。一个常任理事国认为，女性通报者代表安理会对妇女平等的承诺。一个当选理事国介绍了与另外两个理事国组建的联合工作委员会，以推动民间社会定期参与安理会，并听取妇女的不同声音。另一个当选理事国说，妇女始终需要在会议桌上有一席之地，安理会应言出必行，因为安理会的许多决议都促请妇女平等参与政治进程。该成员补充说，它在 2021 年担任主席

期间，除了负责特定议程项目的男性公务员外，它试图只邀请女性通报者。一个常任理事国回应说，支持性别平等不应意味着摒弃男性通报者。

一位发言者强调，通报者应带来价值，不应加剧分歧：他们的发言应是提供信息，而不是产生反作用。一个常任理事国对一些通报者的资格和合法性提出质疑，其中包括远离冲突国家受难平民的民间社会代表。

工作方法：编纂和执行

在强调工作方法的重要性时，一位成员谈到有必要记录哪些是有效的、哪些是无效的。另一位与会者敦促成员们执行已经商定的(即编纂的)内容和长期以来形成的最佳做法。这位发言者说，试图编纂安理会的所有最佳做法可能是多余的，也会造成浪费。重要的是执行。

一位与会者说，文件和其他程序问题非正式工作组寻求通过主席说明，以澄清安理会工作的各个方面。关于工作方法的主席说明往往是成员旷日持久谈判的结果。一项关于能力建设的拟议说明旨在解决新成员的准备不足问题，但没有达成共识。

附属机构主席的甄选

一些成员提到 2022 年附属机构主席的甄选出现延迟。一个当选理事国说，过去两年里，这一进程一直有问题。该与会者指出，主席本应在每年 10 月前确定，新成员需要在进入安理会前知道他们的主席任务。另一个当选理事国认为，如果新成员同意现有的主席职位，这一共识就应得到整个安理会的尊重。一个常任理事国说，本着共同负担的精神，如果没有其他人愿意担任空缺委员会的主席，它愿意担任。

第三场会议

经验教训：2021 届与会者的反思

主持人

大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻代表
吴百纳大使

评论员

爱沙尼亚常驻代表
斯文·于尔根松大使

尼日尔常驻代表
阿卜杜·阿巴里大使

圣文森特和格林纳丁斯常驻代表
因加·罗恩塔·金大使

突尼斯常驻代表
塔里克·拉德卜大使

越南常驻副代表
范海英大使

在艰难的地缘政治环境中有所作为

与会者普遍认识到，目前的地缘政治环境很困难，安理会面临许多挑战。一位与会者感到遗憾的是，在他们两年任期内，安理会议程上的大量危机恶化了。一些真正复杂的冲突难以解决，而其他应可以解决的危机却没有缓解。例如，也门沿海“萨菲尔”号油轮潜在的环境灾难在两年后仍未得到缓解。

一位发言者指出，安理会的责任与其交付能力之间存在差距。在从被动的危机管理作用转向更可持续、更积极的预防冲突办法方面，安理会做得还不够。对安理会决定的公然违反加剧了许多冲突的复杂性和持久性。一位与会者认为，安理会需要在实施决议上做得更好，并在这方面举出了中东和平进程和利比亚武器禁运决议的例子。

有人指出，尽管有这些挑战，如果没有安全理事会，和平与安全环境会更糟。安理会在保护成千上万名平民、应对恐怖主义构成的威胁、抗击 COVID-19 方面发挥了作用。进展已有，尽管结果不如安理会成员希望的那样显著。

会议还就当选理事国如何推动优先事项和衡量安理会任期的成功进行了一些讨论。一位即将离任的成员最初认为，担任安理会主席期间的重大活动是突出该成员优先事项的主要方式，但很快就发现了成员们可以每天推动其优先事项的方式。例如，重视问责和人权的安理会成员可以在安理会参与处理阿富汗和阿拉伯叙利亚共和国等事项时强调这些主题。

许多发言者同意，在安理会任职是一次伟大和有价值的经历。一位发言者认为，安理会成员资格提升了当选理事国的外交形象，它们因而被更频繁地征求意见。对一个小国而言，安理会成员资格一代人才有一次。一位与会者认为，担任安理会成员使他的国家能够将国际注意力集中在恐怖主义、气候变化和人道主义问题在其所在区域的有害影响上。

衡量安理会的成功有不同方法。创立国际法或授权和平行动的决议可以是一项指标。有人认为，会议厅公开发言的质量也很重要。各国密切关注会议厅里涉及它们的言论，表明这些发言很重要。一位与会者认为，当选理事国不应只关注具体措施，而应努力成为优秀、建设性的成员。一位即将离任的安理会成员同意兰德格伦女士关于想象力很重要的说法，并恳请新成员在安理会中展现这种品质，并告诉他们不要害怕创新。

一位发言者试图揭开小国进入安理会时所面临的挑战的神秘面纱，他回顾说，一个常任理事国曾忠告他们，这“不是火箭科学”。在安理会任期初期，小国可能因处理它们不太熟悉的问题、甚至因组建一个团队而胆怯。不过，随着时间的推移，问题再度出现，成员获得了他们需要的信息，并得到了包括安全理事会事务

司在内的支持。一位发言者指出，到了第二年，团队已建立自信，并愿意成为执笔方。

安理会中的联盟

一位与会者指出，建立联盟是小国在安全理事会的工作方式。这种联盟不是为了制造分裂，而是为了增强共同立场的政治分量。有人指出，明确界定的集团中的成员还可以通过采取联合立场而部分地规避政治压力。此外，从工作方法的角度来看，安理会内部各集团发表联合声明有助于提高会议效率。

对 A3+1 在安理会的作用进行了大量讨论。一位成员认为，A3+1 的作用经过精心设计，目的是帮助安理会对非洲、拉丁美洲和加勒比问题的领导和了解。A3+1 工作方法方面的承诺包括，保证在其担任安理会主席期间采取若干行动，例如，与受冲突影响的国家、区域和次区域组织、联合国其他主要机构以及非洲联盟和平与安全理事会主席进行协商。与广泛的相关行为体进行协商是深入了解“对方”的一种方式，也是找到解决办法的关键。一位成员赞扬 A3+1 之间的协调以及该集团在众多问题上形成共同立场的能力。A3+1 在 2021 年 1 月至 10 月发表了 43 份联合声明(包括对投票的解释性发言)，2020 年发表了 38 份。

常任理事国和当选理事国之间的动态

安理会的动态、特别是常任理事国和当选理事国之间的关系是讨论的一个议题。一位即将离任的成员说，他的国家加入安理会是为了与所有成员一起工作，并反对区分常任理事国和当选理事国。要在安理会取得成功，成员需要与常任理事国和当选理事国建立良好关系。另一位即将离任的成员在提到 2021 年 7 月一致同意再度授权向阿拉伯叙利亚共和国运送跨境援助的决议(安理会第 2585(2021)号决议)时说，常任理事国确实经常有分歧，但是，当它们愿意时，还是能够就有争议的问题走到一起。

有人对常任理事国的行为提出批评。一位即将离任的成员恳请常任理事国更加包容，听取当选理事国的意见和想法。引用的一个积极例子是，联合王国与 A3+1 定期举行早餐会，听取该集团的意见。该发言者指出，大会选出 10 个成员在安全理事会任职，是为了让它们发声。如果常任理事国不愿听取这 10 个理事国的意见，那么，安理会可以只由五个常任理事国组成而“继续照常工作”。另一位即将离任的成员说，他们在安理会任职的两年使他们更加相信，安理会需要改革，这一问题“值得大会充分关注”。

常任理事国和当选理事国之间的关系也出现在安理会的工作方法上。一位即将离任的成员呼吁五常任理事国协调员和十个当选理事国协调员尽早参与附属机构主席的分配。此外，该代表说，所有成员都需要了解关于工作方法的第 507 号说明和嗣后说明的规定，以提高安理会的透明度、效率和效力。了解安理会的工作方法有助于“驾驭”这个“可以说是地球上最具政治性的空间”。

实地访问

一些即将离任的成员强调了视察团对安理会工作的重要性。一位成员感到遗憾的是，在他们两年任期内，由于 COVID-19 大流行，只派出一个视察团，其他成员恳请新成员尽可能经常访问实地。

几位发言者指出，外交官在亲眼目睹安理会处理的局势时，会更好地了解这些局势。一位外交官指出，“对正在发生的事情的感觉和触觉”是“绝对不同的”。另一位外交官对实地获得的信息与在安理会会议厅获得的信息的深度进行了区分。一名成员在提到安理会 2021 年 11 月派往西非的视察团时说，他希望可以更近距离地接触受冲突影响的民众，如访问流离失所者营地，尽管如此，实地面对面会议仍比视频会议更可取。

一位制裁委员会主席说，他对东道国的访问使他了解到秘书长特别代表和联合国团队在《部队地位协定》违反行为方面所面临的挑战。他还了解到东道国当局在与联合国沟通中遇到的挫折。两位即将离任的成员说，实地访问是向东道国人民表明联合国在那里发挥支助作用的重要途径。

安全理事会团队

几位讨论者强调，成员们需要在纽约有一个强大的安理会团队。一位发言者认为，一个当选理事国需要有 10 名或 11 名专职安理会工作的专家，才能有效运作。另一位发言者指出，代表团必须具备法律专门知识，以处理安理会工作中出现的程序事项。

一位与会者指出，他的国家可能每 30 年才担任一次安理会成员，并称，在安理会任职对该团队来说是一种“激发活力”和“历史性”的经历。该团队以极大的热情迎接挑战，改进了成员之间共享信息的方式，并自愿为“必须同时出现在两个地方”的同事代班开会。

与首都的沟通

几位发言者强调了在他们安理会任期内与各自首都有效沟通的重要性。与首都的持续联系有助于各国政府随时了解安理会的事态发展，使驻纽约代表团能够管理国内的期望，并有助于澄清国家对在安理会任职的承诺的价值。一位成员强调，必须在其他会员国通过接触该国总统或外交部长报告事态发展前，迅速向本国首都报告。一位成员称，各国政府“绕过”驻纽约的外交团队、直接将事项带到首都的做法“有失尊重”。

安全理事会事务司的作用

几位即将离任的成员说，他们在为安理会做准备时和在任期内都受益于安全理事会事务司的建议和指导。一位即将离任的成员赞扬了该司的专业精神，说安理会司的支持“对安理会的工作，特别是对当选理事国是不可或缺的”。

附录

在研讨会前，提出了以下问题：

第一场会议

- 你如何评价安理会过去一年在维护国际和平与安全方面的表现，安理会在这方面面临的主要挑战是什么，如何才能最有效地应对挑战？
- 安理会如何更好地支持议程上几个国家正在进行的政治过渡？
- 你如何评估安理会对气候与安全、大流行病与网络威胁等新出现的问题以及对严重和新出现的国家局势的处理办法？

第二场会议

- 安理会是否应制定并商定一套应急程序，为阻碍其正常运作的意外危机做准备？
 - 当选理事国是否应作为执笔方(或共同执笔方)发挥更大作用，这对安理会的效力和效率有何影响？
 - 安理会如何在工作的透明度和效力之间取得最佳平衡？
 - 从“主席三人组”采取的合作强调妇女与和平与安全问题的办法中可以吸取哪些经验教训？
 - 如何改进甄选附属机构主席并使他们为履行职责做好准备的程序？
-