



2023年3月17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2022年11月17日和18日在纽约曼哈塞特格林特里庄园为安全理事会新当选理事国举办的第二十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。研讨会的宗旨是为五个新当选理事国提供机会熟悉安全理事会的内部运作,为总结安理会过去一年的表现提供独特机会,并让成员国得以探讨如何改进安理会的工作方法。我们的主旨发言者是国际危机组织主席兼首席执行官康福特·埃罗女士。

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的复杂性及其惯例、程序和工作方法。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

大使

芬兰常驻联合国代表

埃莉娜·卡尔库(签名)



2023 年 3 月 17 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 2022 年 11 月 17 日和 18 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二十次年度研讨会的报告

自 2003 年以来，芬兰政府一直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。研讨会系与联合国政治和建设和平事务部安全理事会事务司及独立的非营利组织安全理事会报告组织合作举办。

该研讨会为安全理事会新当选理事国提供一个机会，使其能够从最了解安理会的 15 个现任成员国那里获得关于安理会如何运作的内部知识，使新成员国能够在进入安理会后“立即进入角色”。研讨会提供了一个平台，使现任和新上任的成员国能够进行不同寻常的坦诚和广泛对话，讨论安理会在履行其维护国际和平与安全的首要责任方面的成效、今后一年可能面临的挑战以及如何改进安理会工作方法及其众多附属机构的活动。

从一开始，研讨会就采纳查塔姆研究所的不署名规则，以期促进真诚和坦率的讨论。为此，除了开幕式当晚的主旨发言以及研讨会主办方和共同组织者在第二天的介绍性发言外，由安全理事会报告组织编写的本报告不列明发言者的身份。¹

2022 年“立即进入角色”研讨会于 11 月 17 日和 18 日在纽约曼哈塞特格林特里庄园举行。11 月 17 日，国际危机组织主席兼首席执行官康福特·埃罗作了主旨发言，侧重于安全理事会面临的新出现的和平与安全挑战，随后埃罗女士与安理会成员进行了炉边谈话。

11 月 18 日，举行了三场实质性互动会议：

- (a) 2022 年安理会状况：总结和展望；
- (b) 工作方法和附属机构；
- (c) 经验教训：2022 届与会者的反思。

第一天

主旨发言

埃罗女士在发言中说，国际安全环境受到“多重危机”的挑战，即面临一系列全球性、系统性和相互助长的冲击，如冠状病毒病(COVID-19)大流行、通货膨胀、粮食不安全和气候变化。这些冲击的出现正值国际体系更加“多中心化”之际，权力越来越广泛地分散在各国家以及区域组织、七国集团、20 国集团和安全理事会等决策机构之间。“多重危机”的不利影响预计将在未来造成更大的社会和政治不稳定。其影响已在一些国家显现，例如，黎巴嫩正在与 COVID-19、通

¹ 以往研讨会的报告可在安全理事会网站上查阅：<https://www.un.org/securitycouncil/content/htgr>。

胀及粮食危机作斗争，而斯里兰卡的恶性通货膨胀和债务违约引发抗议活动，导致政府于 2022 年 7 月被推翻。

埃罗女士指出，安全理事会一直在努力制定适当政策，以应对“多重危机”造成的政治动荡。在一个多中心的世界中，权力分散在多个机构之间可能会阻碍协调一致的应对，而且安理会可能会被边缘化，因为其他机构被认为更适合在特定问题上发挥领导作用。在是否以及如何应对某些危机方面，特别是在地缘政治紧张局势加剧的情况下，安理会内部也可能存在分歧。

埃罗女士说，尽管如此，安理会确实为全球外交增添了价值。安理会作为具有法律约束力的决议和授权的来源，保持着独特地位，仍然是大国合作的罕有渠道，并在支持国际体系中其他行为体方面发挥着重要作用，其与非洲联盟的关系就证明了这一点。

埃罗女士最后代表她的组织即国际危机组织提出了建议。她促请安全理事会加强其与世界银行等国际金融机构的接触，就脆弱国家的风险迹象交换意见。她建议，在将于阿拉伯联合酋长国举行的 2023 年联合国气候变化会议之前，安理会可与气候专家进行谨慎的分析性讨论，以缓解成员国之间在这一主题上的分歧。埃罗女士还促请安理会鼓励秘书长大胆而具体地呼吁改进联合国预警机制，秘书长在题为“我们的共同议程”的 2021 年报告中倡导该机制，其中概述了他关于国际合作的愿景。

在随后的讨论中，安全理事会成员就安理会的任务范围和当前国际秩序的性质交换了意见。一位与会者辩称，安理会有时会忍不住讨论与国际和平与安全无关的不相干问题。这位发言者认为，粮食短缺、气候变化和卫生问题本身并不是安全问题，如果不能证实这些问题对安全产生影响，安理会就不应讨论这些问题。对此，埃罗女士坚持认为，很难将她认为与国际和平与安全重叠并可能引起安理会关注的各种问题分门别类。

另一位与会者认为，安全理事会应继续讨论气候变化问题，尽管并非所有成员都认同这一点。这位与会者表示，与气候有关的土地和资源争端是气候变化与安全之间存在联系的证据，并指出参与处理这一问题是安理会预防冲突工作的一部分。埃罗女士表示赞同“已经错过了一班车”；在一些有联合国维持和平特派团存在的国家，如索马里和南苏丹，当地居民正在与洪水等自然灾害作斗争，这些灾害导致人们逃离家园。她补充说，这些问题将以一种难以忽视的方式重新回到议程上。

一个成员指出，有一种观点认为安全理事会表现不佳，未能处理各种危机，根本问题是安理会的分歧反映了当今世界所面临的许多分歧。这位发言者说，“不是安理会生了病，而是世界病了”。

第二天

会议开幕和介绍性发言

芬兰常驻联合国代表埃利娜·卡尔库在开幕词中回顾了自芬兰最后一次担任安全理事会成员国(1989-1990年)以来安理会发生的演变。安理会的工作量增加了,其工作方法也有了发展,当选理事国现在以更有组织的方式参加安理会的活动。考虑到会员国通过《联合国宪章》赋予安理会代表各国履行维护国际和平与安全的主要责任,安理会在应对俄罗斯入侵乌克兰方面遭遇的困难提出了有关安理会意义的尖锐问题。尽管如此,安理会继续处理许多问题。2022年,安理会取得的成就除其他外包括延长各和平行动的任务期限,重新授权向叙利亚提供跨境援助,支持也门问题特使的调解努力,并支持哥伦比亚的和平进程。

暴力冲突正在增加,相伴而来的还有人道危机。卡尔库女士说,需要持续关注这些困难挑战。安全理事会有机会帮助保障所有人的安全、繁荣和可持续未来,因为在现代,人类拥有比以往任何时候都更好的工具来保障和平与繁荣。她祝愿安理会成功维护国际法和《宪章》。

安全理事会事务司代理司长詹姆斯·萨特林就安理会2022年的工作发表了几点看法。他指出,安理会的会议次数显著高于2020年和2021年,表明安理会已经做到完全从冠状病毒病(COVID-19)大流行中恢复过来。他还指出,安理会在2022年继续保持民间社会增加参与会议的趋势;在这方面,他指出,在整个2017日历年,有30名民间社会代表向安理会通报了情况,而在2022年1月至10月期间,有82名民间社会代表向安理会通报了情况,这已成为安理会会议构成中的一个持久组成部分。萨特林先生补充说,在民间社会通报人越来越多的同时,对他们可能遭到报复的关注和关切也增加了。他进一步指出,2022年1月至10月期间,35%的决议(40项中的14项)以非一致方式获得通过,这是过去十年中的最高比例。虽然有些人指出,无论表决结果如何,所有决议都同样有效,但许多其他人认为,安理会决策的一致性具有相当大分量。萨特林先生还提到,最近就非理事国根据第37条参加安理会会议的问题进行了许多讨论。要求举行许多计划外会议,导致通报超出了安全理事会主席的说明(S/2017/507)所界定的形式;然而,最近几任安理会主席发挥重要作用,事先努力征求安理会成员关于邀请受邀者的意见,以期找到最能得到广泛接受的均衡。

安全理事会报告执行主任卡琳·兰德格伦主张,在将近80年之后仍然希望安全理事会作为处理国际和平与安全问题的有效论坛,这并非天真,因为目前尚无其他更有效的论坛可用于这一目的,无论人们对区域组织或20国集团寄予何种希望或偏好。她指出,安理会在2022年受到了几十年来从未有过的全球关注,一些人呼吁解散失败的安理会,而另一些人则重新发现安理会的根本价值。

兰德格伦女士说,安全理事会面临的一个核心困境是,和平与安全面临的旧式威胁依然存在,同时又出现了新威胁,人们日益认识到这一点。虽然人们常说安理会在某些问题上花费太多时间,但她要问,安理会在许多对和平与安全构成或可能构成威胁的情势上所花时间是否太少。兰德格伦女士指出,安理会似乎没有什么好办法,必须更深入研究新出现的冲突以及冲突的结构性原因和根源。

第一场会议

2022 年安理会状况：总结和展望

主持人

美国常驻代表

琳达·托马斯-格林菲尔德大使

评论员

加纳常驻代表

哈罗德·阿杰曼大使

阿拉伯联合酋长国常驻代表

拉纳·努赛贝大使

中国常驻副代表

耿爽大使

评估安全理事会 2022 年的表现

成员们一致认为，2022 年对安理会来说是充满挑战的一年。过去一年国际冲突的重新爆发使人们对安理会处理数不胜数的全球危机的能力产生了疑问。往往因为国家利益，妨碍了安理会采取集体行动来解决危机，用一个常任理事国的话来说，“全世界都听到了我们的沉默”。许多与会者表示，安理会在 2022 年的主要失败是未能阻止俄罗斯对乌克兰实施攻击，也无力为后者带来和平。一位与会者对安理会未能更有效地处理朝鲜民主主义人民共和国发射导弹问题表示失望。一位与会者指出，就在前一天晚上，当安理会成员聚集在一起参加本次研讨会时，朝鲜民主主义人民共和国进行了一次导弹发射。另一位发言者提到阿富汗、刚果民主共和国和利比亚问题，这些是安理会表现不佳的案例。与会者对安理会在埃塞俄比亚问题上的参与程度表达了不同看法，一个成员说，安理会本应更加积极，另一个成员则认为，安理会的有限参与使各方得以在非洲联盟支持下商定停止敌对行动。

尽管 2022 年面临困难，一些与会者一致认为，安理会取得了显著成功。成功的案例包括重新授权对叙利亚的跨境援助机制，建立关于海地的制裁制度，延长多个维持和平行动的任务期限以及支持也门休战。一位成员指出，安理会显然仍需要在若干问题上发挥效力，但在评估其效力时，应考虑到所面临问题的“难度”，就像评判某些奥林匹克运动项目一样。

一位发言者说，不妨商定评估安全理事会效力的衡量标准，其中可包括一致通过和延长任务期限的百分比、实地执行任务的情况或鼓励秘书处应对挑战时更具创新性和创造性。该位发言者认为，当安理会成员抱持责任心和目的意识处理问题时，有助于对分歧进行分类并取得谈判成效，此时安理会表现最佳。

另一位发言者补充说，成员国希望安理会能够建立共识，解决问题，并得益于负责任和可靠的执笔方，帮助引导决议获得通过。活动水平，如会议次数或通

过的成果文件数量，与产量并不相同。一些与会者认同，最重要的衡量标准是安理会在实地的影响，例如支持也门休战或重新授权向叙利亚提供跨境援助。

对乌克兰的侵略对安全理事会工作的影响

乌克兰是讨论的一个重要焦点。一名成员形容对乌克兰的袭击“给安理会工作投下巨大阴影”；另一位成员表示，战争造成了对安理会能力的“信任危机”。第三位成员称，俄罗斯的侵略是“几十年来对全球和平与安全的最大挑战”，并补充说，《宪章》“以前所未有的方式遭到违反”。这位发言者认为，必须结束乌克兰境内的战争，不仅是为了结束该国的苦难，而且也是为了捍卫《宪章》。一位成员还建议，应考虑安理会改革，以便在未来的相似情况下，世界不必绝望地等待安理会作出反应。

一些发言者指出，乌克兰战争对安全理事会成员之间的关系产生了不利影响。一位成员认为，这加深了现有的不信任和分歧。这种不信任已经蔓延到其他问题上，结果导致安理会未能在这一年中通过一些重要成果。该成员辩称，安理会会议厅被成员滥用，他们在3月和4月与乌克兰无关的议程项目会议上发泄对乌克兰的不满和愤怒。

两名发言者表示不赞成在关于乌克兰的会议上进行人身攻击和谩骂，一名发言者指出，这种行为无助于缓解安理会的紧张关系，另一名发言者说，这种行为是对安理会的 disrespect，对安理会的形象产生了负面影响，并将安理会变成了政治舞台。第一名发言者鼓励各成员保持克制，并对自己的行为加以约束。第二名发言者认为，一些主席，特别是西方国家的主席，容许粗鲁行为。

一位成员表示，安全理事会未能采取行动或对乌克兰局势视而不见，没有发挥其预防作用。该成员辩称，乌克兰多年来没有履行明斯克安排规定的义务。另一位与会者不同意对明斯克安排的执行情况作出这样的评价。

尽管乌克兰战争对安全理事会的工作产生了不利影响，但一些代表团认为，不应夸大这些影响。一位发言者指出，对乌克兰的攻击并没有阻碍安理会处理其他问题，安理会继续履行其核心职能。这位发言者说，虽然安理会没有被这个问题所束缚，分歧也没有达到极限，但安理会需要加强合作，减少争斗。

一位与会者从历史角度看待安理会参与乌克兰问题，发现媒体有一种倾向，它们说安理会已被卡死，却不提及1945年至1990年的僵局。在这方面，有人指出，1959年安理会有四个月没有开会，只通过了一项决议。一位发言者说，自1990年以来，安理会能够就若干问题采取行动，其记录并没有那么糟糕。

该发言者强调，对于安全理事会在乌克兰问题上可以做些什么，必须持现实态度。虽然安理会不应因乌克兰丧失和平而受到指责，但它应当随时准备促进和平解决。安理会应继续对交战表示关切，敦促有关各方朝着政治解决的方向前进并处理战争后果，包括与保护平民、粮食安全、人道主义关切及核威胁有关的后果，直至和平解决。

与会者还指出，安全理事会未能就其议程上的一些局势达成一致，与涉及乌克兰战争的分歧无关；一位发言者表示，叙利亚内战和朝鲜民主主义人民共和国的武器计划都属于此类问题。该代表指出，叙利亚战争以及安理会在这一问题上的分歧已经持续数年，而且远在乌克兰战争开始之前就已存在。同样，有人争论说，乌克兰战争并没有影响成员国对朝鲜半岛局势的态度。

一位发言者强调，乌克兰仍将是安全理事会 2023 年工作的重点。有人建议新成员制定合理的工作方案，在担任安理会主席期间不要安排太多自行决定的活动，因为他们需要时间讨论乌克兰等热点问题。

常任理事国与当选理事国之间的关系

会上讨论了 10 个当选理事国在 5 个常任理事国之间构建桥梁的作用。一位发言者指出，当选理事国之间的团结有助于缓解常任理事国之间的不团结，并以当选理事国集体支持叙利亚人道援助机制为例。该发言者着重强调，与此同时，当选理事国应注意不要在其自己和常任理事国之间制造错误区别，应将自己视为安理会 15 个成员国中负责任的角色。一个常任理事国认为，当团结一致的当选理事国向常任理事国施加压力，敦促后者找到解决办法时，安理会才最为有效。

一个当选理事国表示，对当选理事国来说，建立桥梁有难度。目前，这是一个费力且政治上有风险的提议。试图搭建桥梁的国家有时会因其立场而受到批评，许多当选理事国往往“偏向一方”。该发言者说，如果大多数当选理事国保持“平衡的立场，不倾向于某一方”，则可以发挥建设性作用。

另一个当选理事国指出，常任理事国和当选理事国都可能阻碍取得成果。虽然常任理事国可以否决决议，但事实上每一个成员国对安全理事会主席的声明和向新闻界发表的谈话都有否决权，因为这些文件需要安理会一致通过。这个当选理事国说，安理会是一个行动平台，而分歧阻碍了安理会采取行动，该成员补充说，常任理事国往往比当选理事国更频繁地阻碍通过拟议成果文件，为提供论据，该发言者分享了 2021 年 1 月至 2022 年 11 月期间安理会未能通过成果文件的数据。

一个常任理事国反驳说，这些数据虽然有意思，但没有考虑到一些成果文件草案的提出本来就是为激怒和孤立某些成员国，而不是为了找到解决办法。该代表指出，安理会成员国之间总会有不同立场，但他认为，否决权不是一种特权，而是一项权利，旨在为寻找解决办法提供激励。这一点已被遗忘，因而削弱了安理会的工作表现。另一个常任理事国也认同，否决权应成为解决问题的动力。

一个常任理事国反对过分强调当选理事国和常任理事国之间的分歧，指出这两组成员国之内也存在分歧。重要的是所有成员国，无论是常任理事国还是当选理事国，以何种方式共同努力作出决定。

一个常任理事国把安理会比作一个公司，常任理事国和当选理事国都是公司股东。当公司股票下跌时，所有股东都遭受损失。同样，当安理会被视为无效和

分裂，问题被转移给大会时，对安理会所有成员国来说都是一个问题。因此，安理会成员国应尽可能努力达成一致并建立共识。

安全理事会与区域组织的关系

一位成员说，安全理事会的努力和区域努力应相辅相成。安理会可以从区域一级施加的影响力和压力中学习并受益。另一位成员认为，虽然没有统一办法处理区域组织与安理会之间的关系，但安理会应保持谦逊，不应当强行施加解决办法。相反，它应当允许区域组织发挥更大作用，因为本区域的行为体最了解情况。

与此相对，另一位成员则强调，《宪章》第八章赋予安全理事会高于区域组织的权威。虽然安理会与非洲联盟、东南亚国家联盟(东盟)和欧洲安全与合作组织等若干区域组织进行了互动，但安理会不应由于区域组织未能采取行动而受到束缚。该成员认为，安理会不能将其角色“放手让给”区域组织。另一位发言者说，安理会与区域组织之间的关系可以层次分明，也可以不固定，并补充说，尽管安理会关注区域磋商的发展动态，但沟通渠道并不系统，区域一级的讨论不一定会回流到安理会。

对于安全理事会和非洲联盟在埃塞俄比亚危机中各自发挥的作用，与会者表达了截然不同的意见。一位成员说，安理会可以通过不积极参与某些情势的方式提供帮助，在安理会没有太多参与埃塞俄比亚局势的情况下，非洲联盟得以通过调解促使双方停止敌对行动。另一位成员说，即使安理会当时立即采取行动，埃塞俄比亚的局势也不会得到改善。

然而，其他成员不同意这一观点。一位成员认为，非洲联盟在埃塞俄比亚问题上行动迟缓，不够积极主动。该成员指出，尽管安全理事会没有就这一问题举行公开会议，但它一直推动非洲联盟更积极地参与。另一位与会者说，安理会不得对其职责进行“特许经营”；最后达成了一项和平协定，但已是两年之后，这段时间里死了许多人。

更好地利用安全理事会

一些成员指出，安全理事会成员国之间的实质性接触有限，他们“谈论”彼此，而不是彼此“交谈”。一位与会者说，如果安理会成员不学会相互倾听，不知道安理会如何能够继续存在并代表世界作出决定。

另一位成员认为，安全理事会作为一个执行机构，需要多行动，少空谈。它应该更加注重开展行动，并减少审议。公开讲话是面向国内听众和媒体的。虽然公开讲话促进了透明度，但有人认为，安理会举行的公开会议越多，作出的决定就越少。一位代表觉得，在关于利比亚、阿拉伯叙利亚共和国和也门等问题而频繁举行的会议上宣读同样的发言就像“鹦鹉”一样，而在这些会议上缺乏与联合国官员的实质性互动。该发言者呼吁各位大使更直接地参与谈判，因为他们比专家享有更大的灵活度，专家在这种讨论中只能将其各自政府的红线拿出来作比较。

一位发言者说，安全理事会有时为开会而开会，给人的印象是，安理会频繁讨论一些国家的局势是为了惩罚这些国家，而不是为了解决问题。该发言者坚持

认为，成员国在闭门磋商中重复了与在公开会议中相同的事情，忘记了在闭门磋商中，他们不是在摄像机前表演，于是他们批评持相反观点的人，而不是利用磋商机会了解不同立场。另一位发言者主张，虽然闭门磋商并不完美，因为安理会成员照本宣科，但与公开形式相比，闭门磋商还是有利于安理会成员与联合国官员之间进行更好的互动。

与会者一致认为，需要进行更高质量的信息交流。在这方面，挪威于 2022 年 1 月担任主席期间举行的与秘书长的每月午餐会、“沙发会谈”和“奥斯陆小型论坛”被视为正面典范。还提到关于缅甸问题的非公开会议，称其促进了安全理事会与东盟的建设性接触。

有人着重指出，讨论新出现的风险时必须避免对有关国家进行污名化。还有人提到安全理事会在气候变化与安全方面的工作。一位与会者认为，虽然安理会经常讨论这一问题，但发言却非常相似。成员国与其举行辩论，不如侧重于安理会在非洲之角和乍得湖流域等面临气候变化问题的地区可以具体做些什么。

第二场会议

工作方法和附属机构

主持人

阿尔巴尼亚常驻代表

费里特·霍查大使

评论员

巴西常驻代表

小罗纳尔多·科斯塔大使

俄罗斯联邦常驻副代表

德米特里·波利扬斯基大使

执笔工作

有人认为，执笔方制度反映了安全理事会的不民主性质，因为常任理事国几乎垄断了这项工作。一位发言者打趣说，安理会分为“半神”（常任理事国）和“凡人”（当选理事国），并补充说，当选理事国被告知其缺乏“机构记忆”因而不能执笔，这有损尊严，并且，这一理由不被用于由当选理事国担任主席的各制裁委员会。两个当选理事国坚称，各制裁委员会主席应有机会就其主持的委员会所对应的问题共同执笔。另一位成员辩称，不仅仅是执笔方，安理会任何成员国都应该能够就某一问题提出成果文件草案。

其他发言者强调，在共同执笔问题上取得了进展，2022 年当选理事国将与常任理事国在若干问题上共同执笔。一个当选理事国说，该国拥有作为共同执笔方的高产出的积极经验，共同执笔做法应继续下去。另一位成员认为，强制性共同执笔方制度将促进安全理事会工作中产生新想法和分担工作负荷。另一些成员则

认为，当选理事国宜担任其所在区域相关问题的共同执笔方。一位成员补充说，新成员可受益于能力发展，从而为担任共同执笔方参与工作做好准备。

会上讨论了执笔方对谈判的组织管理。两名发言者表示，在谈判进程中需要与受影响国家积极协商，因为这些国家是有关方面，而不仅仅是安全理事会工作的对象。执笔方不应散发没有反映实地情况的“半生不熟”产品。还有人表示关切，执笔方有时会在任务到期前 24 至 48 小时才分发案文，没有给成员国留出适当时间为案文提供投入。

与此相反，一个常任理事国辩称，该国担任执笔方时会在任务到期前两周分发案文草案，提供了充足时间供安全理事会成员国提出评论意见，并努力与东道国合作。然而，这位与会者认为，成员国在任务到期前几天才提出新的想法，然后对这一进程表示不满，这不是秉持妥协精神行事。

附属机构：主席职位的分配

一位与会者认为，在分配附属机构主席职位方面应提高透明度。一些发言者呼吁常任理事国尊重当选理事国(包括新成员)关于主席职位分配的提议。一位发言者指出，新当选理事国和现任当选理事国付出了巨大努力才商定其 2023 年优先事项，而常任理事国却拖延确认这些立场，使得新当选的各位主席难以为履行其新职责做好准备。

有人指出，所有成员国，不仅仅是主席，都在附属机构的工作中发挥了积极作用。还有人指出，并非所有当选理事国都必须担任委员会主席。一个常任理事国说，让当选理事国担任委员会主席是一种行之有效的做法，如果常任理事国担任委员会主席，则常任理事国之间现有的分歧将会扩大。

关于不同会议形式的思考

一位与会者坚持认为，更多的闭门磋商可能有利于成员国之间的真正沟通。这种会议形式也可用于听取秘书长特别代表和其他能够参加的人员介绍情况。如果闭门磋商没有取得进展，那是因为各成员国的立场不同，而不是形式问题。另一位成员说，安全理事会举行闭门磋商时最有成效；然而，参与程度很重要，因为大使参加会议更有成效。

另一位成员说，闭门磋商应更具互动性，并对成员们“沉迷于简单宣读事先准备好的发言稿”表示遗憾。一些成员认为，禁止在磋商室使用笔记本电脑或电话可促进互动；然而，另一位与会者认为，这不切实际，也不会带来什么不同。

有人表示关切，闭门磋商后安全理事会往往无法表达其意见。一位成员指出，安理会成员难以商定为反映此类会议的实质内容而提供给新闻界的要素，致使安全理事会主席无法在磋商后代表安理会发言。

虽然成员们强调需要通过闭门磋商进行更慎重的对话，但他们也着重指出公开会议的重要性。一位与会者突出强调允许成员公开表达其立场具有政治价值。

另一位代表同样指出，当选理事国需要充分利用机会公开表达意见，因其任期只有两年。

另一位发言者认为，安全理事会暂行议事规则第 37 条正在被滥用。² 应当有明确的标准来确定哪些国家受到某种局势的影响，因而可以参加公开会议。这位与会者说，由于参与面扩大，安理会的例会正在变成辩论。

近年来，阿里亚模式会议³ 通常以公开方式举行。一位与会者对这类会议数量激增及其进行方式表示关切，并建议将这类会议恢复到原来的闭门形式，以帮助促进成员国之间的直接对话。一位发言者说，挪威于 2022 年 10 月举行的关于阿富汗问题的“传统”闭门阿里亚模式会议具有建设性。

有人提出，联合国秘书处需要举行非正式的“了解局势”会议。一位成员说，最近为当选理事国举行了一次这样的会议，希望这种做法能继续下去。

视察团

令一些成员感到遗憾的是，2022 年安全理事会没有安排任何视察团，过去两年中也只有一次这样的视察团。虽然 COVID-19 大流行造成出行困难，但一位与会者表示，现在应该付出更多努力前往现场，让成员们看到其所作决定产生的影响，该与会者还提到安理会 2021 年对马里和尼日尔的视察极为有益。另一位与会者补充说，实地访问是必要的，因为实地访问使成员更好地了解安理会正在处理的问题。

妇女与和平与安全

一些成员指出妇女与和平与安全议程对安全理事会工作的重要性。一位成员强调，几个主席国在这方面作出了承诺，首先是爱尔兰、肯尼亚和墨西哥在 2021 年 9 月、10 月和 11 月各自担任安理会主席期间提出的妇女与和平与安全“三国倡议”，这是创新思维推动议程的一个例子。另一位与会者说，涉及数个成员的联合倡议，如关于妇女与和平与安全的倡议，是成员国如何促进共同优先事项的闪亮典范。一位发言者说，安全理事会主席即使不加入承诺，也可以推动妇女与和平与安全问题，例如，确保在其担任主席期间请一些女性作为通报人参加会议。

安全理事会另一个成员认为，尽管妇女与和平与安全是一个重要问题，但也不应将其推进到“荒谬”的地步。该与会者表示，关于妇女与和平与安全问题的会议太宽泛，以至于该议程变得无关紧要；在这方面，该发言者指出，大会第一委员会正在推动讨论妇女和女童在裁军中的作用，因此质疑这是否是一个突出问题。

² 依照暂行规则第 37 条，在讨论提交给安全理事会的任何问题时，任何非安理会理事国的联合国会员国，在安理会认为其利益特别受到影响时，安理会可邀请该会员国参加讨论，但无投票权。

³ 阿里亚模式会议是在安全理事会一个或多个成员的倡议下召开的非正式会议，目的是从了解某一问题或局势的个人或组织处收集资料。

异常情况的应急规划

一位发言者主张，安全理事会需要做好准备，以便在出现意外情况时开展工作。2020年，因 COVID-19 大流行，安理会有两周无法运作。那些认为今后不会再有其他危机的想法太天真。另一位发言者表示，安理会拥有在危机情况下开展工作所需的一切工具，不需要对这些程序进行编纂。该发言者指出，许多专家级会议仍然是通过视频会议举行的，这意味着在疫情最严重的时期，安理会仍然频繁地进行虚拟互动。然而，一些讨论者告诫说，远程方式有其局限性。所有成员国都应有权亲自出席联合国会议，“数字外交”不应挤压面对面互动。

第三场会议

经验教训：2022 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

挪威常驻代表
莫娜·尤尔大使

爱尔兰常驻代表
费加尔·迈森大使

印度常驻副代表
拉古塔哈里·拉文达拉大使

肯尼亚常驻副代表
迈克尔·基博伊诺大使

墨西哥政治协调员
恩里克·奥乔亚公使衔参赞

在艰难的地缘政治环境中有所作为

同在第一场会议中一样，与会者一致认为，过去两年对整个联合国、特别是安全理事会而言是充满挑战的时期。一位讨论者称乌克兰战争是该国两年任期内的“里程碑事件”，让本已艰难的地缘政治格局更加复杂，并对安理会在其他问题上的工作产生溢出效应。在该国任期的前六个月，由于 COVID-19 大流行，2022 届成员采取虚拟方式互动。这些制约因素造成了一个协作性较差的环境，导致一致性减弱。

尽管前景令人沮丧，安全理事会继续开会、讨论和交付产品。讨论者回顾了安理会采取的重要步骤，前两场会议上也曾提及这些步骤，如商定了联合国阿富汗援助团强有力的任务规定，重新授权在阿拉伯叙利亚共和国的跨境援助机制，以及建立一个关于海地的制裁制度。一位发言者指出，这些都是在困难情况下取

得的值得注意的成就，并补充说，安理会就联合国和平特派团任务授权所做的工作感觉很值得，因为这些任务授权在当地产生了切实影响。

然而，安全理事会在许多问题上都没有取得进展。它未能在列入其议程已超过十年的问题上带来改变，其中包括巴勒斯坦问题和阿拉伯叙利亚共和国，而阿富汗和海地等国家的局势迅速恶化。安理会在预防冲突方面的表现往往作为优先事项得到突显，但却步履蹒跚。

一位发言者警告说，对于安全理事会能够取得的成就，成员国应该仅持极为保守的期望。成员国试图通过安理会推进国家利益，而安理会是一个政治机构，不是一个道德机构。因此，安理会只有在成员国的利益趋于一致时才会成功；15个成员国在一些问题上必然会达成“最低共同点”，而在乌克兰等其他问题上意见分歧太大，以至于安理会无法找到解决办法。这位发言者认为，安理会不应该为所谓的失败而受到指责，因其设计存在着根本缺陷。也不应指责安理会在各行行为体自己无法就前进方向达成一致的情况下未能解决相关局势，如在利比亚和阿拉伯叙利亚共和国，或在各行行为体似乎无意进行对话的乌克兰局势中那样。这位发言者断言，安理会的困难动态反映了“我们所处的协作性较差的世界”。

与此相反，另一位与会者说，联合国广大会员国授权安全理事会成员国勇敢行事。因此，安理会必须参与解决困难问题，即使要付出代价；例如，在埃塞俄比亚问题上，虽然一些成员国因试图提请安理会注意该问题而面临外交上的强烈反对，但他们必须在该问题上坚守有原则的立场。这位与会者指出，他们对非洲联盟在埃塞俄比亚促成的停火感到高兴，并补充说，安理会今后可在那里发挥作用。另一位讨论者说，当选理事国“绝对”拥有积极参与并为其热衷的政策而奋斗的空间。

几位发言者说，安全理事会成员资格有助于提升一个国家的形象，一位发言者说，这是“交易货币”，也是推进国家议程的一个机会。其中一位发言者说，为了留下持久印象，各成员国应努力在其任期内发表令人难忘的公开声明并寻求独特的主题，在这方面指出，即将离任的成员国墨西哥因注重精神健康相关问题，将被人们铭记。

与会者讲述了他们任期内的优先事项，如海上保安、打击小武器和轻武器扩散、加强非洲观点和利益的代表性以及代表全球南方。有人强调指出，安全理事会成员国之间的战略合作是在这些目标上取得进展的关键。一位发言者强调，需要与所有成员国接触并建立联盟，告诫不要预设其他成员国的立场，不要固执于“思维相近”这样的说法。虽然各成员国的视角和背景各不相同，但有可能建立一种参与和合作意识。一位代表指出，这有助于在当选理事国之间建立联盟，并补充说，这样做不是为了对抗常任理事国。

讨论者回顾了与带来区域专长的成员国建立伙伴关系的益处，并列举了一些联合产品，如2021年10月29日关于保护教育的第2601(2021)号决议(由尼日尔和挪威发起)、2022年5月31日关于几内亚湾海盗和海上武装抢劫的第2634(2022)号决议(由加纳和挪威共同起草)以及爱尔兰和尼日尔提出的关于气候与安全的决

议草案，由于俄罗斯联邦投下否决票，该决议草案未能在 2021 年 12 月 13 日获得通过。

一位与会者说，安全理事会应避免讨论气候变化等专题事项，认为安理会这样做会超越其任务授权，侵占联合国其他机关的角色。这位与会者不满地指出，由于一些当选理事国希望成为新问题的“旗手”，近年来在安理会讨论专题问题的趋势加大。

安全理事会的动态和产品质量

在讨论安全理事会的动态时，发言者反思了常任理事国和当选理事国之间互动不足问题，这是因为产品往往缺乏宏伟目标，以及安理会成员国在程序问题上花费了太多时间，而不注重实质问题。

许多发言者评论了否决权对安全理事会工作的影响，一位发言者说，否决权是对安理会工作的挑战，如果不加以规范，将使安理会“完全失去作用”。另一位与会者指出，否决权造成了常任理事国和当选理事国之间的不平衡，常任理事国要想阻止什么，只需要举起一只手，而 10 个当选理事国则需要得到 7 票。

几位发言者再次慨叹安全理事会无法就提供给新闻界的要素、新闻谈话和主席声明等产品达成一致。一位发言者说，安理会未能商定用一个产品表示支持在南非举行的旨在解决埃塞俄比亚危机的会谈，这是“失败的终极表现”。几位与会者突出强调与媒体沟通的重要性，特别是在安理会未能就产品达成一致的情况下。一位发言者指出，这对于向国内受众提供信息特别重要，而另一位成员则描述了其与媒体建立的战略伙伴关系，说新闻界从未辜负其信任。

对于最终被否决或未获一致通过的专题产品是否有价值的问题，一些讨论者做出了肯定回答。一位发言者指出，虽然关于小武器和轻武器的决议没有获得一致通过，但该案文中的表述已被用于其他产品。另一位与会者认定，将关于气候与安全的决议草案提交表决是一个有价值的尝试，该草案有 113 个会员国作为共同提案国，将安全理事会对这一问题的讨论提高到另一个层次。这位与会者补充说，成员国不应当因为有可能被否决而进行自我审查。

安全理事会会议的质量是另一个讨论话题。一些即将离任的成员国对没有举行更多闭门磋商感到遗憾。一位代表认为，必须有平台让成员国进行非正式互动和开展更坦诚的讨论。在反思安理会在乌克兰问题上的失败时，一位发言者指出，安理会成员国没有就该问题举行过任何闭门磋商。

一位讨论者评论说，当安全理事会成员开会进行闭门磋商时，会议往往变成了与通报者的问答会。该讨论者说，各位成员应更多地相互交谈，并表示希望新任的成员能够“打破”一直以来使用这种会议形式的惯性。

执笔工作

会上进一步讨论了在第二场会议中提出的执笔工作，即关于工作方法和附属机构的问题。一位与会者称这是一次“有价值的”学习经历，并注意到有“抓笔”

的空间。另一位发言者指出，即使一个成员国不是正式执笔方，也有可能对某个文件或产品作出贡献，因为一旦成员国的建议被采纳，该成员国就成为事实上的执笔方。然而，讨论者警告说，执笔工作可能滋生“所有内容都属于某国”的地盘心态；各成员国应该促进与他们有关的事项，但不追求排他的主导权。例如，13 个成员国共同主办了关于简易爆炸装置对联合国和平行动造成的威胁的阿里亚模式会议，但没有任何一个成员国宣称自己是主导者。

学习机会

一个即将离任的成员国说，安全理事会事务司的建议使其受益，并指出该司就成员国可以利用的各种选项提供了宝贵指导。该成员说，在一天之内掌握工作方法是不可能的，但各位成员不应因此而束手束脚。一位即将上任的成员表示，在该国为上任作准备期间，从安理会其他成员国、安理会司和安理会报告中得到了指导，对此表示感谢。该成员还补充说，一年一度的“立即进入角色”研讨会是了解安理会工作的绝佳机会。该成员说，从阅读 20 年前的研讨会报告来看，似乎没有发生变化，但如果仔细观察，有可能看到不同之处和进步。

结论

在研讨会结束时，一位发言者指出，尽管存在这三场会议上概述的所有挑战，但如果没有安全理事会，和平与安全环境将变得更糟。安理会是一个必要的重要机构，其所有成员国都有责任确保安理会有效开展工作。集体利益应高于国家利益，因为归根结底，成员国应对《宪章》负责。这位发言者恳请即将上任的成员国帮助安理会进行自我更新，即使这与该机构的传统工作方式有冲突。

附文

在研讨会前，提出了以下问题：

第一场会议

- 您如何评价今年安理会在维护国际和平与安全方面的表现？如何才能应对重大挑战？全球如何看待安理会作为对维护国际和平与安全负有首要责任的机构所具有的重要意义？
- 侵略乌克兰所造成的紧张局势如何影响到安全理事会对其他问题的参与？鉴于目前的分歧，安理会如何才能最有效地履行其任务？
- 当选理事国在分化的常任理事国之间充当桥梁的范围有多大？
- 安全理事会如何才能更好地支持正在进行的政治过渡，并支持其议程上若干国家的稳定和反恐行动？
- 制裁制度在多大程度上能够支持政治和建设和平目标，在这方面还有哪些改进空间？

第二场会议

- 可以做些什么来促进更公平的工作分配，是否应该鼓励共同执笔方做法？
 - 提高安全理事会工作的透明度在何种情况下能提高其效力，何时又会削弱其效力？
 - 在过去一年中，从各主席国为维护妇女与和平与安全承诺而采取的协作办法中，可以汲取哪些经验教训？
 - 应如何改进甄选附属机构主席并助其做好履行职责准备的程序？
 - 安全理事会如何才能最有效地利用视察团？安理会能否制定一种更系统的方式来决定是否进行这种实地访问？
-