
第五部分

安全理事会的职能和权力

目录

	页次
介绍性说明	231
一. 安全理事会依据第二十四条承担的维护国际和平与安全之主要责任.....	232
说明	232
A. 提及安全理事会维护国际和平与安全之主要责任的各项决定.....	232
B. 涉及安全理事会维护国际和平与安全之主要责任的讨论.....	233
二. 会员国同意依据第二十五条接受并执行安全理事会之决定的义务.....	238
说明	238
A. 提及第二十五条的决定	239
B. 与第二十五条有关的讨论	239
三. 安全理事会依据第二十六条承担的制订军备管制计划之责任.....	242
说明	242

介绍性说明

本补编第五部分涵盖《联合国宪章》第二十四、二十五和二十六条界定的安全理事会的职能和权力，因此分为三节。在每一节下，都列出了安理会在 2019 年期间明确和含蓄提及这些条款的决定、来文和会议。就 2019 年而言，第一节和第二节还包含案例研究，对讨论第二十四和二十五条或者说明安理会如何适用或解释这些条款的具体实例进行审查。第三节不包含任何此类案例研究，因为 2019 年没有关于《宪章》第二十六条的相关讨论的具体实例。

如下文第一节所述，2019 年，安理会在各项决定中没有明确提及《宪章》第二十四条，但其中有 11 项决定作了含蓄的引述，提到“维护国际和平与安全的主要责任”，涉及利比亚局势和有关海地的问题等针对具体国家或区域各类项目，以及妇女与和平与安全、维护国际和平与安全、武装冲突中保护平民以及与区域和次区域组织合作等专题项目。此外，安理会讨论了与一系列广泛项目有关的维护国际和平与安全的主要责任。最引入瞩目的审议是在委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势等针对具体国家的项目之下，以及与维护国际和平与安全、执行安全理事会主席说明(S/2017/507)所涉安理会工作方法和儿童与武装冲突等专题项目之下进行。

如第二节所述，2019 年，安理会在各项决定中没有明确提及第二十五条，但有一项决议确实含蓄提及会员国接受和执行安理会决定的义务。相比之下，在安理会会议期间有九次明确援引第二十五条：两次涉及利比亚局势，三次涉及安理会主席说明(S/2017/507)中规定的安理会工作方法，两次涉及不扩散，两次涉及中东局势，包括巴勒斯坦问题。未通过的关于中东局势的四项决议草案也明确提到第二十五条。

如第三节所述，2019 年，安理会没有在任何决定中提及有责任根据第二十六条制定建立军备管制制度的计划。然而，在讨论安理会工作方法期间，有一次明确援引了第二十六条。给安理会的来文中没有一份提到第二十六条。

一. 安全理事会依据第二十四条承担的维护国际和平与安全之主要责任

第二十四条

一. 为保证联合国行动迅速有效起见，各会员国将维持国际和平及安全之主要责任，授予安全理事会，并同意安全理事会于履行此项责任下之职务时，即系代表各会员国。

二. 安全理事会于履行此项职务时，应遵照联合国之宗旨及原则。为履行此项职务而授予安全理事会之特定权力，于本宪章第六章、第七章、第八章及第十二章内规定之。

三. 安全理事会应将常年报告、并于必要时将特别报告，提送大会审查。

说明

第一节涵盖安理会根据《宪章》第二十四条¹承担维护国际和平与安全的主要责任的做法，分为两个分节。A 分节述及 2019 年通过的提到第二十四条规定的安理会主要责任的决定。B 分节审视了在安理会会议期间举行的讨论中对该条的引述。

在本报告所述期间，安理会没有通过明确提及第二十四条的决定。相反，如 B 分节所述，在涉及维护国际和平与安全的主要责任的安理会会议期间曾多次明确提及第二十四条。此外，2019 年只有一份来文²明确提及第二十四条。委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表在来信中针对美利坚合众国威胁委内瑞拉玻利瓦尔共和国及整个拉丁美洲和加勒比区域和平与安全的“若干危险行动”，明确援引了第二十四条。

¹ 第二十四条第三项要求安理会向大会提交年度报告和特别报告，该条款在第四部分第一.F 节述及。

² S/2019/765。

A. 提及安全理事会维护国际和平与安全之主要责任的各项决定

在本报告所述期间，安理会在各项决定中没有明确提及第二十四条。但在 2019 年通过的八项决议和三项主席声明中，安理会提到其在采取各种行动的同时维护国际和平与安全的主要责任。对第二十四条的含蓄引述主要出现在决议的序言部分和主席声明的初始段落。

1. 决议

2019 年，安理会在八项决议中含蓄援引了第二十四条，在这些决议中，安理会重申、回顾、铭记或表示意识到其维护国际和平与安全的主要责任。其中两项决议是针对有关海地和利比亚的项目而通过。³ 在这两项决议中，安理会都是明确根据《宪章》第七章采取行动。2019 年通过的其他六项决议涉及专题项目，处理包括非洲联盟到 2020 年平息枪炮声倡议、冲突中性暴力、武装冲突中的失踪人员和武装冲突中保护残疾人在内的一系列广泛议题。⁴ 关于这些决议的进一步详情见下表 1。

2. 主席声明

2019 年，安理会在三份主席声明⁵中含蓄提及第二十四条，其中安理会回顾或重申了其维护国际和平与安全的主要责任。这三份主席声明涉及各种问题，包括联合国与阿拉伯国家联盟之间的合作、《日内瓦四公约》七十周年以及违反国际法使用化学武器。关于这些主席声明的进一步详情见下表 1。

³ 第 2466(2019)和 2473(2019)号决议。

⁴ 第 2457(2019)、2467(2019)、2474(2019)、2475(2019)、2491(2019)和 2493(2019)号决议。

⁵ S/PRST/2019/5、S/PRST/2019/8 和 S/PRST/2019/14。

表 1

2019 年含蓄提及《宪章》第二十四条第一项的决定

决定和日期	段落	项目	分项
第 2457(2019)号决议 2019 年 2 月 27 日	序言部分第 1 段	联合国与区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面的合作	非洲平息枪炮声
第 2466(2019)号决议 2019 年 4 月 12 日	序言部分第 14 段	有关海地的问题	
第 2467(2019)号决议 2019 年 4 月 23 日	序言部分第 5 段	妇女与和平与安全	冲突中性暴力
第 2473(2019)号决议 2019 年 6 月 10 日	序言部分第 3 段	利比亚局势	
第 2474(2019)号决议 2019 年 6 月 11 日	序言部分第 2 段	武装冲突中保护平民	武装冲突中的失踪人员
第 2475(2019)号决议 2019 年 6 月 20 日	序言部分第 1 段	武装冲突中保护平民	
第 2491(2019)号决议 2019 年 10 月 3 日	序言部分第 4 段	维护国际和平与安全	
第 2493(2019)号决议 2019 年 10 月 29 日	序言部分第 2 段	妇女与和平与安全	力求成功执行妇女、和平与安全议程：从承诺走向成就，为纪念安全理事会第 1325(2000)号决议二十周年做准备
S/PRST/2019/5 2019 年 6 月 13 日	第 1 段	联合国与区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面的合作	安全理事会与阿拉伯国家联盟之间的合作
S/PRST/2019/8 2019 年 8 月 20 日	第 1 段	促进和加强在维护国际和平与安全时的法治	
S/PRST/2019/14 2019 年 11 月 22 日	第 2 段	维护国际和平与安全	

B. 涉及安全理事会维护国际和平与安全之主要责任的讨论

在本文件所述期间，安理会在多次会议上明确和含蓄地援引了第二十四条。发言者在题为“委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势”、⁶“安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况”、⁷“维护国际和平与安全”、⁸“利比亚局势”、⁹“审议安全理事会提交大

会的报告草稿”¹⁰和“中东局势，包括巴勒斯坦问题”¹¹的项目下举行的六次会议上 11 次明确提及。

以下案例研究说明了 2019 年围绕对第二十四条规定安理会之主要责任的解释讨论的一些问题的性质。讨论围绕安理会议程上的一系列广泛项目展开，重点讨论气候相关灾害对国际和平与安全造成的影响(案例 1)、委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势(案例 2)、

⁶ 见 [S/PV.8506](#)(美国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国)。

⁷ 见 [S/PV.8539](#)(挪威、摩洛哥、伊朗伊斯兰共和国和古巴)。

⁸ 见 [S/PV.8546](#)(印度尼西亚)。

⁹ 见 [S/PV.8588](#)(利比亚)。

¹⁰ 见 [S/PV.8597](#)(联合王国)。

¹¹ 见 [S/PV.8648](#)(科威特)。

关于安理会工作方法的安理会主席说明(S/2017/507)的执行情况(案例 3)以及儿童与武装冲突(案例 4)。

案例 1

维护国际和平与安全

在 2019 年 1 月 25 日由安理会当月轮值主席国多米尼加共和国倡议举行的第 8451 次会议上,¹² 在题为“应对气候相关灾害对国际和平与安全造成的影响”的分项下举行了高级别公开辩论。¹³ 在此次会议上,安理会听取了主管政治和建设和平事务副秘书长、联合国开发计划署署长、世界气象组织首席科学家和史汀生中心环境安全方案研究助理的通报。

在公开辩论期间,一些发言者支持安理会参与讨论气候和安全问题,将其作为安理会议程的一部分。比利时代表欢迎安理会在处理气候变化对国际和平与安全的影响方面发挥作用;为有效履行任务,安理会必须注意预警迹象,提高对可能导致冲突的局势、包括气候相关局势的敏感度。他补充说,现在是时候在安理会的日常工作中反映气候相关风险,并提议每年举行一次专题简报会。德国也表达了类似观点,德国代表强调,鉴于气候变化正日益成为对国际和平与安全的威胁,安理会应围绕气候变化的政策后果展开辩论。他补充说,在所有冲突局势中都考虑到气候与安全之间的联系,应当成为安理会的常规做法。法国代表申明,气候变化对国际安全构成的风险必须成为预防冲突议程的一个核心内容。她指出,有必要对这些风险定期进行缜密分析,安理会和秘书长需要在这方面发挥关键作用。

秘鲁代表指出,此次辩论使与会者能够通过广泛、多层面的安全办法,讨论安理会在维护国际和平与安全方面的任务和职责。他说,在这种情况下,必须解决气候相关风险,因为这些风险可能对国际和平与安全构成威胁。他认为,气候变化的后果超出了《联合国气候变化框架公约》的授权范围,可能需要安理会在其预防和解决冲突的职责范围内予以应对。同

样,加拿大代表强调,气候与安全必须在安理会的审议中占有明确位置。她肯定安理会发挥的领导作用,通过各项决议承认气候变化对乍得湖流域和萨赫勒等区域的稳定和安全造成不利影响。她认为,安理会在对冲突或区域进行分析时,必须更好地理解气候相关安全风险并报告气候风险。挪威代表赞同这一立场,指出安理会对维护国际和平与安全负有主要责任,气候与安全之间的关联理应坚定列入安理会议程。爱尔兰代表表示,应在安理会议程上所有具体国家的局势中审议气候和安全问题,并补充说,爱尔兰代表团希望看到,贯穿和平与发展关系的各项联合国行动对气候变化风险进行评估。阿拉伯联合酋长国代表指出,气候变化与国际安全之间的联系要求安理会采取具体行动并给予重视,并申明,解决这一问题不一定需要改变安理会的工作机制。毛里求斯代表也持类似观点,坚持认为安理会是应对气候变化威胁的适当平台。

此外,多位发言者¹⁴表示支持任命一名新的负责气候和安全问题的秘书长特别代表。¹⁵ 巴巴多斯代表(代表加勒比共同体发言)感兴趣地注意到,太平洋小岛屿发展中国家在安理会 2018 年 7 月 11 日第 8307 次会议上呼吁任命一名负责气候和安全问题的秘书长特别代表,该特别代表不扩大安理会的任务授权,而是为秘书长服务,填补联合国系统的一个重大空白。¹⁶

此次会议的其他发言者一致认为,安理会有必要界定气候变化的安全层面。¹⁷ 印度尼西亚代表认为,虽然安理会可以处理气候变化的安全问题,但《气候变化框架公约》应始终作为处理气候变化议题本身的主要机构。她表示,安理会的任务是更好地界定哪些属于气候变化议题本身这一范畴,哪些构成气候相关影响的安全层面,而各个国家承担应对这些影响的责任,安理会不应干预。南非代表指出,在安理会职权

¹² 安理会面前有 2019 年 1 月 2 日的信(S/2019/1)所附概念说明。

¹³ 见 S/PV.8451。

¹⁴ 加拿大、挪威、巴巴多斯、爱尔兰、瑙鲁、哥斯达黎加和图瓦卢。

¹⁵ 关于特别代表的更多信息,见第九部分,第六节。

¹⁶ 见 S/PV.8451。另见 S/PV.8307。

¹⁷ 见 S/PV.8451。

范围之内且认为气候变化对不安全问题造成重大影响的局势当中,安理会应当突出强调气候变化是其中的一个因素。但他告诫指出,不应重复联合国系统其他机构的努力,并指出,安理会成员有限,且专注处理和平与安全问题,因此可能不是处理气候变化的适当论坛。多米尼加共和国代表也告诫指出,不应重复其他机构的工作,但回顾说,安理会已在这一问题上树立了先例。他敦促安理会就将气候变化影响纳入其安全工作达成协商一致。特立尼达和多巴哥代表确认《气候变化框架公约》和关于气候变化的《巴黎协定》是协调全球行动应对气候变化的主要论坛,并指出,加强对气候相关安全风险以及安理会如何处理这些风险的了解,不应该也不会重复联合国系统其他机构的职责。墨西哥代表也强调,联合国系统在应对气候变化对国际和平与安全的影响方面应有明确分工。他指出,安理会在考虑将气候变化作为常设项目加入议程之前,应当有可靠、缜密的分析工具,为其作出决定提供信息和支持。印度代表询问,将气候法律的订立工作从包容性的《气候变化框架公约》转向由一个结构上没有代表性的组织进行决策,能否满足气候正义的需要。他认为,这一议题颇具争议,应采取谨慎的方式。

一些发言者认为,应由与气候变化相关的其他机构参与处理这一问题,而非由安理会参与其中。俄罗斯联邦代表认为,根据《宪章》,安理会旨在迅速应对严重挑战国际和平与安全的问题,因此,在安理会讨论气候变化超出常规,甚至会适得其反。他认为,在安理会审议这一议题的做法削弱了联合国内部目前的分工。相反,他建议在安理会议程上的具体、真实局势背景下审议气候风险。同样,巴基斯坦代表强调,应在相关机构的任务范围内采取应对气候变化的行动。巴西代表认为,环境问题并不完全属于安理会的职权范围,因为安理会是负责维护国际和平与安全的主要机构。同样,伊朗伊斯兰共和国代表指出,安理会既没有法律职权也没有技术能力解决气候变化问题,并回顾指出,关于这一问题是否属于安理会的职权范围,没有达成一致。他指出,许多国家认为,安理会若讨论这一议题,便是在侵蚀联合国其他机构的权力和职能。因此,他敦请安理会专注履行其核心任务。阿尔及利亚代表认为,安理会审议气候相

关灾害和气候变化对国际和平与安全的影响可能会显得有些尴尬。他指出,安理会议程上有许多问题,安理会肩负在预防冲突和解决现有冲突方面采取行动、高效履职的厚望。他建议,安理会自然应将重点放在这项任务上,而不是开辟新的、未加界定的领域以供审议。

案例 2

委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势

2019年1月26日,安理会应美国请求在题为“委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势”的项目下举行了第8452次会议。¹⁸在同次会议开始,俄罗斯联邦代表请求进行程序表决,并发言对该请求作了解释。他指出,委内瑞拉玻利瓦尔共和国的国内局势不是安理会议程上的项目,该国也不对和平与安全构成威胁。他补充说,如果说存在威胁和平的事情的话,那便是美国及其盟友企图推翻该国合法当选总统的“无耻侵略行径”。对此,美国国务卿表示,安理会的重点是维护国际和平与安全。美洲国家组织在1月10日通过决议,拒绝承认“非法的马杜罗政权”。国务卿指出,尽管区域机构发出了呼吁,但联合国尚未就此问题举行正式会议。他说,委内瑞拉玻利瓦尔共和国现有一位新的领导人,承诺恢复该国的宪法秩序和选举,使该地区回归安全。他申明,安理会不能在这一关键对话上拖延下去。临时议程付诸表决后,获得9票赞成、4票反对、2票弃权。¹⁹表决之后,安理会听取了主管政治和建设和平事务副秘书长的通报,副秘书长报告了委内瑞拉玻利瓦尔共和国的局势,回顾了秘书长关于所有行为体必须保持最大克制以避免暴力和对抗升级的声明。²⁰

关于安理会是否应将委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势作为对国际和平与安全的威胁进行讨论,各位发言者在发言中表达了不同的看法。赤道几内亚代表认

¹⁸ 见 S/PV.8452。

¹⁹ 赞成:比利时、多米尼加共和国、法国、德国、科威特、秘鲁、波兰、联合王国、美国;反对:中国、赤道几内亚、俄罗斯联邦、南非;弃权:科特迪瓦、印度尼西亚。有关程序表决的更多信息,见第二部分,第八.C节。

²⁰ 见 S/PV.8452。

为,这是内部事务,也不对国际和平与安全构成威胁。因此,他敦请安理会尽量谨慎,并考虑到最近在中东和非洲的经历,避免造成溢出效应。中国代表也持类似观点,反对将委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势列入安理会议程,称这是国内事务,也不对国际和平与安全构成威胁。多民族玻利维亚国代表对此次会议的召开表示关切。他申明,虽说安理会需审议与国际和平与安全所面临的威胁相关的事项,但委内瑞拉玻利瓦尔共和国无论如何都不构成威胁。但法国代表坚称,安理会完全有正当理由处理该国局势,作为其预防冲突作用的组成部分。同样,比利时代表说,安理会显然有责任处理委内瑞拉玻利瓦尔共和国的局势,因为该国局势对国际和平与安全构成威胁。阿根廷代表说,安理会应重申其保障国际和平与安全的作用;在阿根廷看来,这一悲剧是对国际和平与安全的威胁,面对这场悲剧,安理会不能无动于衷。巴西代表说,安理会处理这一局势至关重要,而洪都拉斯代表则要求安理会紧急、尽职地处理这一问题。印度尼西亚代表说,将这一事项列入安理会议程,必须反映支持该国实现持久和平与稳定的承诺。

2019年2月26日,安理会在同一项目下举行了第8472次会议。²¹ 讨论期间,南非代表申明,安理会是负责维护国际和平与安全的主要机构;安理会却在联合国一个会员国的内部事务上产生分歧。他说,威胁使用武力侵害委内瑞拉玻利瓦尔共和国的领土完整和政治独立,不符合联合国的宗旨,因为联合国成立的目的是维护国际和平与安全。德国代表不同意这一观点,并表示这一事项威胁到国际和平与安全,理应纳入安理会议程。联合王国代表同意德国代表的意见,并指出该议程未提及该地区的局势或对国际和平与安全的广泛威胁;该议程项目是“委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势”。在同次会议上,委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表指出,安理会的存在不是为了制造战争或为其他国家制造战争创造条件,也不是为了支持暴力或违反《联合国宪章》。他说,相反,安理会的存在是为了维护国际和平与安全,保护后世免遭战祸。古巴代表在发言中表示,希望安理会履行保障国际和平与安全的主要作用和责任,不要支持军事冒险。伯

²¹ 见 S/PV.8472。

利兹代表指出,安理会肩负维护国际和平与安全的任务,敦请安理会尊重该区域领导人维护拉丁美洲和加勒比作为和平区的承诺,阻止任何可能导致委内瑞拉玻利瓦尔共和国发生军事灾难的行动。

两天后,安理会在同一项目下举行了第8476次会议。²² 在此次会议上,关于委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势的两项相互竞争的决议草案未能获得通过。²³ 秘鲁代表说,秘鲁对决议草案 S/2019/186 投了赞成票,以使安理会能够根据《联合国宪章》赋予的任务,通过一项有助于区域和平与安全的决定。²⁴ 波兰代表在解释她的投票时表示,紧急解决影响数百万委内瑞拉人的日益恶化的人道主义危机,是安理会肩负的主要责任。她强调指出,安理会有责任处理危及维护国际和平与安全的局势。南非代表表示,南非敦请安理会在采取任何进一步行动时,以切实维护国际和平与安全、促进各国人民团结为指引。委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表在发言中说,鉴于安理会的主要职能是维护国际和平与安全,而美国政府却拒绝通过一项禁止对委内瑞拉使用和威胁使用武力的决议草案,对此世界人民表示无法理解。

2019年4月10日,第8506次会议对同一项目进行了讨论。²⁵ 在此次会议上,安理会听取了主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员、联合国难民事务高级专员公署和国际移民组织区域内委内瑞拉难民和移民问题联合特别代表以及约翰斯·霍普金斯大学研究员的通报。

讨论期间,²⁶ 有两位发言者明确提到了第二十四条。美国副总统在发言中申明,第二十四条赋予安理会维护国际和平与安全的责任。他呼吁安理会重新致力于其成立的根本使命:维护国际和平与安全。委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表指出,根据《宪章》第二十四、三十四和三十九条,安理会有责任维护国际和平

²² 见 S/PV.8476。

²³ S/2019/186 和 S/2019/190。详见第三部分,第二节,案例1。

²⁴ 见 S/PV.8476。

²⁵ 见 S/PV.8506。

²⁶ 美国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

与安全, 断定是否存在任何和平之威胁或任何侵略行为。联合国代表提及安理会听取的关于委内瑞拉玻利瓦尔共和国人道主义危机的情况通报, 表示安理会应当讨论这些问题。她承认, 一个国家内部的局势要发展到何种地步, 才会构成安理会关注的问题, 这一“由来已久的辩论”, 安理会始终未能讨论出结果。但是她说, 根据安理会刚才听到的数字, 以及联合特别代表和紧急救济协调员等区域和国际主管机构的意见, 这一问题“绝对是安理会应该讨论的问题”。印度尼西亚代表指出, 安理会已经举行了三次会议, 讨论委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势, 但迄今却未能对该国产生任何影响。他补充说, 根据《宪章》原则, 安理会必须履行协助该国实现稳定和恢复正常的职责。

案例 3

安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况

在 2019 年 6 月 6 日由安理会当月轮值主席国科威特倡议举行的第 8539 次会议上,²⁷ 安理会在题为“安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况”的项目下举行了关于工作方法的年度公开辩论。²⁸

南非代表(代表安理会的 10 个当选理事国)作了联合发言, 他在发言中指出, 通过利用好非常任理事国和其他利益攸关方的多元化专门知识、观点和活力, 加强安理会的职能和效率, 将有助于提高安理会维护国际和平与安全的能力。他认为, 这种做法反映了会员国的期望, 会员国赋予安理会维护国际和平与安全之主要责任, 期望安理会做到行动迅速、有效。

俄罗斯联邦代表表示, 俄罗斯对专题的审议持谨慎态度, 特别是根据《宪章》属于联合国系统其他机构职权范围的专题, 审议这些专题违反既定的分工, 分散安理会处理本职优先任务的精力。中国代表申明, 安理会应专注于其优先事项, 严格根据授权履行职责, 集中精力处理好威胁国际和平与安全的重大紧迫问题, 不应介入国内局势。他指出, 近年来安理会议程上的综合性议题不断扩张, 有些已经超出安理会职权范围, 他补充说, 安理会应重视会员国对此表达

的关切。古巴代表在发言中两次提及第二十四条。她说, 根据第二十四条, 会员国确认安理会代表各会员国履行职务, 因此, 安理会的工作是所有会员国的共同责任。她补充说, 因此, 提高该机构工作的透明度, 将有助于有效履行这一共同责任。她还在谈及缺少关于维护国际和平与安全措施的特别报告供大会审议时提到第二十四条, 认为这是安理会必须克服的一个不足之处。她指出, 安理会必须确保其职能与《宪章》赋予的任务授权相一致, 停止处理超出其职权范围的问题, 特别是属于大会任务范围的问题。²⁹

科威特代表申明, 改进和发展安理会的工作方法, 是安理会能否履行维护国际和平与安全责任的决定性因素。³⁰ 同样, 摩洛哥代表指出, 根据第二十四、二十五和二十六条, 安理会被授予了重大权力和特权, 如果不采取切实、高效的办法, 安理会就无法行使这些权力和特权。他补充说, 安理会尤其须确保适当履行任务, 以此支持发展其工作方法。挪威代表(代表 5 个北欧国家发言)申明, 第二十四条规定, 安理会肩负代表联合国全体会员国采取行动的责任, 并呼吁扩大这方面的参与。她说, 必须改善和加强与广大会员国的互动, 并补充说, “安理会需要与各国对话, 而不仅仅是讨论它们”。伊朗伊斯兰共和国代表强调, 问责源于第二十四和二十五条; 安理会代表本组织全体会员国行事, 并对全体会员国负责, 有义务按照《宪章》行事, 因为会员国商定根据《宪章》执行各项决定。他补充说, 尽管会员国继续履行各自的承诺, 但遗憾的是, 安理会在许多情况下没有按照《宪章》行事。

在谈及安理会履行维护国际和平与安全职能的能力时, 发言者还提到了否决权的使用问题。新加坡代表指出, 否决权常被用来阻止安理会采取旨在防止大规模暴行罪的行动, 并表示, 各常任理事国在行使特权时必须承担更多责任; 否则, 安理会将无法履行维护国际和平与安全的职责。墨西哥代表回顾说, 会员国赋予安理会采取行动的责任, 以确保在维护和平与国际安全方面迅速有效地采取行动; 然而, 在一些

²⁷ 安理会面前有 2019 年 5 月 29 日的信(S/2019/450)所附概念说明。

²⁸ 见 S/PV.8539。

²⁹ 有关与大会关系的更多信息, 见第四部分, 第一节。

³⁰ 见 S/PV.8539。

情况下，安理会未能“胜任其职”，没有及时采取行动，允许危害人类罪、战争罪和灭绝种族行为发生。哥斯达黎加代表也表达了类似观点，重申有必要作为当务之急推进界定限制使用否决权的情况，以履行安理会维护国际和平与安全的任务。

案例 4

儿童与武装冲突

在 2019 年 8 月 2 日由安理会当月轮值主席国波兰倡议举行的第 8591 次会议上，³¹ 安理会在题为“儿童与武装冲突”的项目下举行了公开辩论。³² 在会议开始，负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表指出，2019 年是安理会首次通过关于儿童与武装冲突的决议(第 1261(1999)号决议)20 周年，也是《儿童权利公约》生效 30 周年。她还指出，2019 年 8 月 4 日是第 1882(2009)号决议通过 10 周年，安理会在该决议中决定，必须确保儿童与武装冲突任务规定更加重视处理杀害、致残、强奸和其他形式性暴力问题。

中国代表说，实现和平是对儿童最好的保护。他说，战火冲突对儿童危害最大，预防和化解冲突才是当务之急和根本之道。他申明，安理会应运用《宪章》规定的一切政治手段履行职责。他补充说，执行关于保护受武装冲突影响儿童的第 1882(2009)号决议，关键在于当事国政府的努力与合作。科威特代表在发言中着重谈到应执行安理会的各项决议，以制止武装冲突中侵犯儿童的行为。他回顾指出，会员国肩负保护后世免遭战祸的责任，也为实现这一崇高目标而向安理会赋予了特权。他呼吁会员国执行安理会的各项决议，以实现安理会成立的宗旨。肯尼亚代表呼吁，安理会不仅应维护和平，而且要运用其任务授权为冲突

地区带来和平。他说，只有在和平且遵守和履行国内法和国际人道法的地方，才能确保儿童获得保护。越南代表也发表了类似意见，重申国家承担在武装冲突中保护平民的主要责任和职权的原则；需要采取综合办法，解决儿童所面临困难的根源。他说，安理会的主要责任之一是应更加集中精力预防和解决冲突，联合国和区域组织可加强合作，为儿童提供更有效的保护。

俄罗斯联邦代表强调，安理会一贯采取措施保护儿童，防止发生暴力侵害儿童的行为。他强调指出，应根据第 1612(2005)号决议及后续文件，在监测和报告机制以及儿童与武装冲突问题工作组的框架内，更多地关注六类最严重的侵害儿童行为。他表示，迫使安理会在维护国际和平与安全范围之外审议与儿童权利有关的问题，企图弱化安理会的任务授权，是在朝着错误方向迈步。他呼吁坚持分工原则，以便最有效地解决与儿童困境有关的所有问题。

加拿大代表提及秘书长关于儿童与武装冲突的报告³³ 时指出，阿拉伯叙利亚共和国、也门和其他受冲突影响地区的儿童面临毁灭性处境。³⁴ 他说，如果说加拿大对安理会在这些和其他情况下未能维护国际和平与安全感到失望，那“显然是轻描淡写”。他补充说，解决儿童容易遭受严重侵权的问题，并非安理会一方的责任。印度代表表示失望的是，尽管安理会有明确的任务授权，但秘书长在其报告中列入了并非武装冲突或对维护国际和平与安全构成威胁的局势。她指出，企图有选择地将任务授权扩大到某些局势，只会使议程政治化和工具化，从而混淆和转移安理会对真正威胁国际和平与安全的局势的注意力。

³¹ 安理会面前有 2019 年 7 月 30 日的信(S/2019/605)所附概念说明。

³² 见 S/PV.8591。

³³ S/2019/509。

³⁴ 见 S/PV.8591。

二. 会员国同意依据第二十五条接受并执行安全理事会之决定的义务

第二十五条

联合国会员国同意依宪章之规定接受并履行安全理事会之决议。

说明

第二节概述与《宪章》第二十五条有关的安理会惯例，涉及会员国接受和执行安理会决定的义务。本节分为两个分节。分节 A 介绍安理会决定援引第二十

五条的情况,分节 B 介绍安理会如何在审议工作中运用第二十五条的原则。

2019 年,安理会未在任何决定中明确援引第二十五条。但如分节 A 所述,有一项决议含蓄提及该条。在安理会会议期间,第二十五条曾被多次明确和含蓄援引。大多数讨论都涉及不执行安理会决定对其信誉造成的影响,而其他讨论则主要涉及第二十五条所规定的决议约束力。分节 B 详细介绍了 2019 年会议期间讨论的与第二十五条有关的最突出问题。安理会的五份通信也明确提及第二十五条。³⁵ 此外,有四项未获通过的决议草案明确援引了第二十五条。³⁶

A. 提及第二十五条的决定

2019 年,安理会在决定中没有明确提到第二十五条。但是,安理会在第 2493(2019)号决议中回顾了“会员国在充分执行安全理事会关于妇女与和平与安全的各项决议方面的主要作用”。³⁷

此外,在题为“中东局势”的项目下提交但未获通过的与阿拉伯叙利亚共和国冲突有关的四项决议草案也明确提到了第二十五条。在这些未通过的决议草案中,安理会强调指出,根据《宪章》第二十五条,会员国有义务接受和履行安理会的决定。³⁸

B. 与第二十五条有关的讨论

在本文件所述期间,安理会在多次会议上明确和含蓄地提及第二十五条。在题为“利比亚局势”、³⁹“安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况”、⁴⁰“不扩散”⁴¹和“中东局势,包括巴勒斯坦问题”⁴²的项目下举行的若干会议的审议中,有 9 次明确提及

第二十五条。以下案例研究说明了与《宪章》第二十五条的解释有关的最重要的讨论,分别涉及中东局势,包括巴勒斯坦问题(案例 5)、不扩散大规模毁灭性武器(案例 6)、防止和打击资助恐怖主义行为(案例 7)以及安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况(案例 8)。

案例 5

中东局势,包括巴勒斯坦问题

2019 年 1 月 22 日,安理会举行了第 8449 次会议,这是本年度在题为“中东局势,包括巴勒斯坦问题”的项目下举行的首次季度公开辩论。⁴³ 在此次会议上,中东和平进程特别协调员兼秘书长个人代表向安理会介绍了报告所述期间的最新动态。在随后的讨论中,有几位发言者对继续违反相关决议的情况提出批评,回顾指出相关决议具有约束力,呼吁安理会确保这些决议得到遵守。

有几位发言者在发言中坚持认为,违反相关决议的情况破坏了决议的效力,影响了安理会的信誉。巴勒斯坦国常驻联合国观察员指出,以色列在东耶路撒冷的活动公然违反第 478(1980)和 2334(2006)号决议,并补充说,以色列继续实施非法定居点活动,公然藐视安理会的权威,使安理会信誉扫地。孟加拉国代表(代表伊斯兰合作组织成员国发言)表达了类似观点,认为以色列的政策公然藐视和系统性违反多项决议。印度尼西亚外交部长敦请各方遵守相关决议,坚称持续违反相关决议的行为削弱了安理会的信誉。南非代表也表达了类似立场,指出执行第 2334(2006)号决议的努力“非常有限”,使安理会各项决定的可信度遭到质疑,特别是当安理会本身不采取行动确保这些决定得到执行。他敦请安理会勿让其决定在一些地方遭到破坏和公然违反。德国代表回顾指出,决议属于有约束力的国际法,而非“可随意取舍的菜单”。法国代表也表达了类似意见,表示国际法和安理会的有关决议不允许随意选择或“任意而为”。

关于黎巴嫩,以色列代表指出,正如联合国驻黎巴嫩临时部队和若干会员国所指出,真主党修建的隧

³⁵ S/2019/185、S/2019/339、S/2019/474,附件、S/2019/863 和 S/2019/909。

³⁶ S/2019/756、S/2019/757、S/2019/961 和 S/2019/962。详见第一部分,第 22 节。

³⁷ 第 2493(2019)号决议,序言部分第 7 段。

³⁸ S/2019/756、S/2019/757、S/2019/961 和 S/2019/962,序言部分末段。详见第一部分,第 22 节。

³⁹ 见 S/PV.8523 (利比亚)和 S/PV.8588 (利比亚)。

⁴⁰ 见 S/PV.8539 (摩洛哥和伊朗伊斯兰共和国)。

⁴¹ 见 S/PV.8564 (伊朗伊斯兰共和国)和 S/PV.8695 (俄罗斯联邦)。

⁴² 见 S/PV.8648 (科威特)和 S/PV.8669 (南非)。

⁴³ 见 S/PV.8449。

道违反了第 1701(2006)号决议。另一方面，黎巴嫩代表呼吁安理会承担责任，发出明确、毫不含糊的信息，谴责以色列违反第 1701(2006)号决议的任何行为。阿拉伯叙利亚共和国代表在谈到以色列穿越黎巴嫩领空向叙利亚发射导弹时指出，此等行动严重违反安理会有关决议，并补充说，若安理会强制执行了有关阿以冲突的决议，这些行动就不会发生。

关于巴勒斯坦问题，厄瓜多尔代表指出，第 2334(2016)号决议是在该地区恢复和平的最可行途径；该决议的执行对解决巴以问题至关重要，不能与安理会确保履行和遵守第 1322(2000)号决议的行动彼此脱节。埃及代表认为，之所以无法判断安理会决议是否有可能带来和平，是因为“我们从未看到决议得到执行，也未看到任何为此作出的真正尝试”。越南代表在解释中东不稳定问题背后的原因时指出，安理会决议没有得到遵守或执行，甚至还遭到了违反。他指出，许多有关各方在遵守安理会决议和其他联合国决议方面缺乏善意，也未采取实际步骤。

在 2019 年 7 月 23 日第 8583 次会议上，安理会在该项目下举行了第三次季度辩论。⁴⁴ 讨论期间，发言者阐述了国际法在冲突中的作用以及安理会决定的法律地位和约束力。

美国代表申明，国际共识不是国际法，并指出，若国际法还没有定论，就无法通过援引这一国际法来解决冲突。他进一步指出，不断提及联合国就这一问题达成的数百项决议，也不能解决冲突，他认为，这些“经过大量谈判、措辞故意含糊的决议”，是为了避免就实地现状和错综复杂的冲突进行实质性辩论的“幌子”。他还说，围绕最常被引用的决议之一第 242(1967)号决议，“过去半个世纪进行了激烈的辩论”，但却并没有向实现持久、全面和平迈进一步。他补充说，全面、持久和平不会通过国际法律令或这些“堆砌辞藻、含糊不清的决议”得以实现。对此，德国代表重申，德国坚信安理会的决议，并申明安理会决议是具有约束力的国际法。他重申，国际法不是“可随意取舍的菜单”，并回顾指出，美国代表在其他情况下曾坚持国际法和执行安理会决议，例如关于

朝鲜民主主义人民共和国的决议。他申明支持这一立场，并表示，德国代表团非常努力地严格执行安理会决议；对德国而言，第 2334(2016)号决议是具有约束力的法律，这是国际共识。比利时代表赞同这一立场，重申安理会在保障实现任何全面、公正、持久解决方案方面发挥关键作用，这符合安理会以前的决议，也充分尊重国际法。他表示，比利时坚信国际法，并认为必须尊重国际法。关于同一论点，俄罗斯联邦代表指出，国际共识是国际法，因为安理会的决议构成国际法，必须得到遵守。他补充说，对这种国际共识的任何修正，也应由安理会决定。联合王国代表回顾了决议的约束性和安理会执行这些决议的责任。乌拉圭代表强调指出，乌拉圭不赞同那些拒绝安理会或大会通过的规定或国际法院判决和意见的立场。

案例 6 不扩散大规模毁灭性武器

在 2019 年 3 月 19 日在题为“不扩散大规模毁灭性武器”的项目下举行的第 8487 次会议上，⁴⁵ 安理会听取了印度尼西亚代表以第 1540(2004)号决议所设委员会主席的身份所作的通报。在此次会议期间，发言者讨论了执行不扩散体系和会员国履行第 1540(2004)号决议所载义务的问题，并强调了有效执行该决议的重要性。

印度尼西亚代表在通报中回顾指出，安理会第 2325(2016)号决议确认，全面有效执行第 1540(2004)号决议是一项长期任务，需要各级不断作出努力。波兰代表也持类似观点，强调第 1540(2004)号决议规定的义务不是一次性任务。比利时代表表示赞同，认为充分执行该决议是一项长期努力，也是一项正在进行之中的工作。

印度尼西亚代表强调了透明度和外联工作对有效执行第 1540(2004)号决议的重要性，还指出，国家与产业界、学术界和专业协会等社会有关方面的积极互动，也有助于决议的全面执行。俄罗斯联邦代表说，国际及区域组织、工商界、学术界和科学界以及民间社会的其他方面在帮助各国执行具体规定方面发挥

⁴⁴ 见 S/PV.8583。

⁴⁵ 见 S/PV.8487。

非常重要但辅助性的作用。赤道几内亚代表强调，该决议的执行不仅应借助立法，还应利用委员会的技术援助。其他会员国的代表也表达了类似观点，科特迪瓦代表强调，必须为会员国提供能力建设，帮助各国履行义务，而德国代表指出，向各国全面有效执行决议提供援助至关重要。中国代表认为，委员会在推动第 1540(2004)号决议执行、加强能力建设和技术援助方面做了卓有成效的工作。他同时指出，必须恪守决议授权。

俄罗斯联邦代表指出，第 1540(2004)号决议的特殊价值在于充当“合作机制，而非胁迫或强加所谓解决办法的机制”。美国代表在发言中说，第 1540(2004)号决议是要求会员国采取管制措施防止大规模毁灭性武器扩散的唯一有法律约束力的文书。法国代表表示，第 1540(2004)号决议是支撑不扩散体系这一集体安全制度基础的支柱。

案例 7

恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁

2019年3月28日，安理会在当月轮值主席国法国的倡议下⁴⁶举行了第8496次会议，作为题为“防止和打击资助恐怖主义行为”的分项下的高级别公开辩论。⁴⁷此次会议由法国欧洲和外交部长主持。在会议开始，安理会根据《宪章》第七章一致通过了第2462(2019)号决议，重申其第1373(2001)号决议，特别是其中关于所有国家都应防止和制止资助恐怖主义行为、不向参与恐怖主义行为的实体或个人提供任何形式支持的决定。⁴⁸在此次会议上，安理会还听取了主管反恐怖主义办公室副秘书长的通报，副秘书长表示，反恐办随时准备支持会员国执行第2462(2019)号决议。⁴⁹

辩论期间，发言者强调，必须有效执行安理会有关防止和打击资助恐怖主义行为的决议。法国欧洲和

外交部长指出，第2462(2019)号决议的通过是一项强有力的政治行动，呼吁所有国家和多边机构以及私营部门和民间社会的所有成员承诺全面执行这项决议。联合国代表也持类似观点，呼吁所有会员国切实执行这一决议。美国代表在发言中申明，根据该决议，会员国有义务将资助恐怖主义行为定为刑事犯罪，即使相关资助行为与具体的恐怖主义行为之间没有联系。他补充说，这项新的非常重要的全球义务，将帮助确保会员国具备相关框架，以有效运用打击资助恐怖主义行为的重要工具，而安理会在制定这项义务时的意图也十分明确。他重申，会员国必须以国际人道法、国际人权法和国际难民法等国际法义务为遵循，执行第2462(2019)号决议。同样，德国代表说，安理会在第2462(2019)号决议中重申了各国根据国际法承担的义务；该决议不得被滥用于将公正、中立和独立的人道主义行动定为刑事犯罪。

阿拉伯叙利亚共和国代表申明，联合国能否可信、有效地执行第2462(2019)号决议等决议，主要取决于安理会以往关于防止和打击资助恐怖主义行为的决议能否得到执行，能否防止某些国家政府和方面利用这类决议对其他会员国施加政治和经济压力。他辩称卡塔尔在阿拉伯叙利亚共和国资助、武装和训练武装团体，并对安理会关于打击恐怖主义和资助恐怖主义行为的决议能否得到“专业和平衡地执行”表示关切。对此，卡塔尔代表驳斥了有关违反安理会决议的指控，称已经“数不清有多少联合国报告记录了叙利亚政权违反安全理事会关于叙利亚问题的所有决议的情况”。印度代表指出，任何决议要发挥效用，就必须得到执行。他进一步敦请安理会“更好地监督执行”有关资助恐怖主义行为的决议。他还欢迎安理会纠正不执行的情况，以提高人们对安理会关于反恐的各项决议的认识，确保各项决议得到有效执行。

案例 8

安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况

2019年6月6日，在题为“安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况”的项目下举行的第8539次会议上，⁵⁰安理会召开了关于工作方法的年度公开

⁴⁶ 安理会面前有2019年3月14日的信(S/2019/239)所附概念说明。

⁴⁷ 见 S/PV.8496。

⁴⁸ 第2462(2019)号决议，第1段。

⁴⁹ 见 S/PV.8496。

⁵⁰ 见 S/PV.8539。

辩论。⁵¹ 讨论期间，发言者明确和含蓄地提到了第二十五条。⁵²

联合国大学政策研究中心主任在向安理会通报情况时讨论了制裁制度的合法性和有效性所面临的风险。他根据与同事共同进行的一项研究指出，如果不同国家的法院认定，制裁列名所用的工作方法不符合本国的正当程序规范，这些会员国将无法执行安理会根据《宪章》第七章通过的有约束力的决定。

摩洛哥代表在发言中明确援引第二十五条，指出安理会若不采取切实、高效的方法，就无法行使第二十四、二十五和二十六条赋予的重大权力和特权。

伊朗伊斯兰共和国代表说，问责制是安理会工作

⁵¹ 安理会议程前有 2019 年 5 月 29 日的信(S/2019/450)所附概念说明。

⁵² 见 S/PV.8539。

方法中的一个基本概念，并补充说，问责制源于《宪章》第二十四和二十五条。他解释说，根据第二十四条，安理会有义务按照《宪章》行事，而根据第二十五条，会员国同意执行安理会决定；在实践当中，尽管会员国遵守了承诺，但遗憾的是，安理会在许多情况下没有按照《宪章》行事。他以第 2231(2015)号决议为例指出，该决议提到了会员国根据第二十五条所承担的义务，但美国却明目张胆地威胁其他国家要么违反该决议，要么面临惩罚。他进一步补充说，在这种情况下，在不违反《宪章》义务的情况下，会员国有权抵制安理会的决定，完全是因为这种决定没有权威要求会员国必须遵守。鉴于第二十四和二十五条之间的条件关系，各国没有义务遵守不符合《宪章》的决定，甚至有义务抵制安理会的此类越权决定，因为遵守这些决定将导致其他国家权利遭到侵犯，而这是国际法所禁止的。因此，他得出结论认为，各国有合法正当的权利和义务抵制安理会的越权决定。

三. 安全理事会依据第二十六条承担的制订军备管制计划之责任

第二十六条

为促进国际和平及安全之建立及维持，以尽量减少世界人力及经济资源之消耗于军备起见，安全理事会借第四十七条所指之军事参谋团之协助，应负责拟具方案，提交联合国会员国，以建立军备管制制度。

说明

第三节介绍安理会依据《宪章》第二十六条在制定建立军备管制制度计划之责任方面的惯例。

2019 年，安理会在任何决定中都没有明确提及第二十六条。但在 2019 年 6 月 6 日安理会第 8539 次

会议上，在题为“安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况”的项目下召开的关于工作方法的年度公开辩论明确援引了第二十六条。⁵³ 在此次会议上，摩洛哥代表指出，根据第二十四、二十五和二十六条，安理会被授予了重大权力和特权，如果不采取切实、高效的办法，安理会就无法行使这些权力和特权。为此，他呼吁安理会确保适当履行任务，以此支持发展其工作方法。2019 年，安理会也未在任何通信中明确提及第二十六条。

⁵³ 见 S/PV.8539。