
第五部分

安全理事会的职能和权力

目录

	页次
介绍性说明	337
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	338
说明	338
A. 提及第二十四条的决定	338
B. 涉及第二十四条的讨论	340
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	350
说明	350
A. 提及第二十五条的决定	351
B. 与第二十五条有关的讨论	351
C. 明确提及第二十五条的来文	353
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	354
说明	354

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2021年期间明确和含蓄提及这些条款的决定、会议和来文。第五部分还包括与会者在根据冠状病毒病(COVID-19)大流行期间安理会成员制定的程序和工作方法举行的公开视频会议上明确和含蓄地提及这些条款的内容，尽管这些会议不被视为安理会会议。第一节和第二节的案例研究概述了在会议和公开视频会议上讨论第二十四条和第二十五条的具体事例，或以其他方式说明安理会如何适用或解释这些条款的事例。与以往的补编一样，第三节不包括任何案例研究，因为2021年没有关于对第二十六条进行实质性讨论的例子。

如下文第一节所述，2021年，安理会在其决定中没有明确提及《联合国宪章》第二十四条，而是在17项决定中提及其“维护国际和平与安全的首要责任”，这些决定主要涉及恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁、联合国与区域和次区域组织的合作、联合国维持和平行动、武装冲突中保护平民、儿童与武装冲突等专题问题，以及利比亚局势和非洲和平与安全等一些针对具体国家和地区的问题。但是，在题为“非洲和平与安全”和“维护国际和平与安全”的项目下举行的两次安理会会议明确援引了第二十四条。此外，安理会成员和安理会会议和公开视频会议的其他与会者讨论了在一系列广泛问题上安理会在维护国际和平与安全方面的主要责任。如第一节案例研究所示，安理会成员和其他与会者审议了安理会维护国际和平与安全的授权任务的范围，包括气候变化的影响等对国际和平与安全的新挑战，安理会在预防冲突方面的作用，包括相对于联合国其他主要机关的作用，以及安理会工作方法与有效执行其授权任务之间的联系。此外，在讨论波斯尼亚和黑塞哥维那局势时，安理会成员就安理会在任命波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表方面的作用交换了意见。此外，在就题为“非洲和平与安全”的项目举行的会议上，讨论了安理会在埃塞俄比亚复兴大坝事态发展方面的任务规定。2021年，安理会的一份来文明确提及第二十四条。

如第二节所述，2021年，安理会在就题为“中东局势”的项目通过的一项决定中明确提及第二十五条。安理会在题为“中东局势”和“维持国际和平与安全”的项目下举行的两次会议上也明确援引了第二十五条。在就与不扩散有关的项目、涉及第1540(2004)号和第2231(2015)号决议等广泛问题举行的会议和公开视频会议上广泛讨论会员国接受和执行安理会决定的义务。此外，安理会的5份来文15次明确提及第二十五条，主要涉及第2231(2015)号决议和执行《联合全面行动计划》。

如第三节所述，2021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，安理会会议的一位与会者有一次明确提到该条。2021年给安理会的来文中没有明确提及该条。

¹ 有关 COVID-19 大流行疫情期间制定的程序的更多详情，请参阅本补编第二部分，以及《汇编 2020 年补编》第二部分。

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》第二十四条承担维护国际和平与安全的主要责任的做法，²分为两个分节。A 分节述及 2021 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和公开视频会议期间举行的讨论中对该条的引述。

在本报告所述期间，安理会没有通过任何明确提及第二十四条的决定。然而，在题为“非洲和平与安全”和“维护国际和平与安全”的项目下举行的两次安理会会议明确援引了该条款。此外，在题为“安全理事会主席的说明(S/2017/507)的执行情况”和“联合国维持和平行动”的项目下举行的会议上，各代表团提交的书面发言中 5 次明确提到第二十四条。此外，在安理会的一份来文中，即在 2021 年 11 月 29 日举行的主题为“在阿拉伯叙利亚共和国追究责任”的阿里亚模式会议的概念说明中，明确提到了第二十四条，该概念说明附于 2021 年 12 月 30 日爱沙尼亚代表给秘书长的信中。³

² 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。

³ S/2021/1112。

A. 提及第二十四条的决定

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。相反，在七项决议和十项主席声明中，安理会提到了其维护国际和平与安全的首要责任，同时采取了广泛的行动。按照过去的做法，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，涉及安理会议程上的专题项目。

决议

2021 年，安理会在七项决议中含蓄提到了第二十四条，在这些决议中，安理会再次申明、重申、或表示念及安理会维护国际和平与安全的主要责任，同时采取广泛的行动。在一项决议中，严重关切世界许多地区的小武器和轻武器非法转让、不利于稳定的积累和滥用行为继续破坏安理会履行其首要责任的成效。⁴除了一项例外，所有决议中提到安理会维护国际和平与安全的主要责任之处都涉及专题问题，即武装冲突中保护平民、儿童与武装冲突、联合国维持和平行动以及维护国际和平与安全。安理会提到它对一个具体国家项目“利比亚局势”负有主要责任，并根据《宪章》第七章采取了行动。关于这些决议的进一步详情见下表 1。

主席声明

在本报告所述期间，安理会通过了十份主席声明含蓄提及第二十四条，其中安理会再次申明、重申、铭记或表示安理会根据其维护国际和平与安全的主要责任行事。主席声明中的所有内容都与专题问题有关，即维护国际和平与安全、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、非洲和平与安全以及恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁。关于主席声明的进一步详情见下表 1。

⁴ 第 2616 (2021) 号决议，序言部分第 2 段。

表 1
2021 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
S/PRST/2021/1 2021 年 1 月 12 日	第 18 段	恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁	第 1373(2001) 号决议通过 20 年后在打击恐怖主义方面的国际合作
S/PRST/2021/2 2021 年 1 月 29 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	
S/PRST/2021/8 2021 年 4 月 8 日	第 1 段	维护国际和平与安全	地雷行动与保持和平：加强伙伴关系，改进执行工作
S/PRST/2021/9 2021 年 4 月 19 日	第 2 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	
第 2573 (2021) 号决议 2021 年 4 月 27 日	序言部分第 1 段	武装冲突中保护平民	
S/PRST/2021/10 2021 年 5 月 19 日	第 1 段	非洲和平与安全	推进非洲疫后重建，消除冲突根源
第 2578 (2021) 号决议 2021 年 6 月 3 日	序言部分第 6 段	利比亚局势	秘书长关于安全理事会第 2526(2020) 号决议执行情况的报告(S/2021/434)
S/PRST/2021/15 2021 年 8 月 9 日	第 1 段	维护国际和平与安全	
第 2589 (2021) 号决议 2021 年 8 月 18 日	序言部分第 1 段	联合国维持和平行动	保护提供保护者
第 2594 (2021) 号决议 2021 年 9 月 9 日	序言部分第 1 段	联合国维持和平行动	联合国过渡
S/PRST/2021/18 2021 年 9 月 15 日	第 1 段	非洲和平与安全	
第 2598 (2021) 号决议 2021 年 9 月 29 日	序言部分第 4 段	维护国际和平与安全	
S/PRST/2021/21 2021 年 10 月 28 日	第 2 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	
第 2601 (2021) 号决议 2021 年 10 月 29 日	序言部分第 2 段	儿童与武装冲突	
S/PRST/2021/22 2021 年 11 月 9 日	第 1 段	维护国际和平与安全	排斥、不平等与冲突
S/PRST/2021/23 2021 年 11 月 16 日	第 2 段	维护国际和平与安全	通过预防外交实现和平与安全：联合国所有主要机关的共同目标
第 2616 (2021) 号决议 2021 年 12 月 22 日	序言部分第 2 段	维护国际和平与安全	

B. 涉及第二十四条的讨论

在本报告所述期间，在安理会的许多会议上，以及在公开视频会议上发表或提交的声明中，都明确或含蓄地援引了第二十四条。在安理会就题为“非洲和平与安全”⁵和“维护国际和平与安全”⁶的项目举行的会议上，发言者两次明确提到第二十四条。此外，在题为“安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况”⁷和“联合国维持和平行动”⁸的项目下举行的两次会议上，各代表团提交的书面发言中有 5 次明确提到第二十四条。

以下案例研究说明了 2021 年在解释《宪章》第二十四条规定的安理会维护国际和平与安全的首要责任方面最突出的讨论，即在题为“维护国际和平与安全”(案例 1、2、6、7 和 8)和“安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况”(案例 3)的项目下进行的讨论。此外，在题为“波斯尼亚和黑塞哥维那局势”的项目下举行的会议上，安理会成员讨论了安理会批准任命波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表的授权(案件 4)。在就题为“非洲和平与安全”的项目举行的会议上，发言者还讨论了安理会在埃塞俄比亚复兴大坝(案例 5)发展方面的任务。

案例 1

维护国际和平与安全

2 月 23 日，在安全理事会本月轮值主席国联合国王国的倡议下，就题为“维护国际和平与安全”的项目召开了一次高级别公开视频会议。⁹安理会成员讨论了气候与安全问题。¹⁰他们听取了秘书长和气候变化问题青年顾问组主席的情况通报。安理会所

⁵ 见 S/PV.8816(埃及)。

⁶ 见 S/PV.8923(Resumption 1)(委内瑞拉玻利瓦尔共和国)。

⁷ 见 S/2021/572(古巴、厄瓜多尔、萨尔瓦多和伊朗伊斯兰共和国)。

⁸ 见 S/2021/783(厄瓜多尔)。

⁹ 通过 2021 年 2 月 17 日的信(S/2021/155)分发了概念说明。

¹⁰ 见 S/2021/198。关于题为“维护国际和平与安全”的项目的更多信息，见第一部分第 34 节。关于高级别会议和视频会议的更多信息，见第二部分。

有成员在视频会议上发了言，马拉维总统、安提瓜和巴布达总理兼财政和公司治理部长以及德国外交部长也发了言。此外，包括红十字国际委员会在内的 43 个非安理会成员的代表团和代表提交了书面发言。

在视频会议期间，安理会成员讨论了气候变化对维护国际和平与安全的影响。法国总统在讲话中指出，气候方面的失败将损害预防冲突和建设和平的努力。所以法国完全支持在安理会一级解决气候变化问题的倡议，作为其维护国际和平与安全任务的一部分。肯尼亚总统兼国防军总司令认为，如果气候变化继续下去，随着时间的推移，执行安理会维护全球和平与安全的任务只会变得更加困难。在这方面，他指出，必须加倍努力，将所有资源和基于规则的国际秩序的多边框架用于减轻气候变化的影响。同样，圣文森特和格林纳丁斯总理兼外交部长称，作为维护国际和平与安全的主要机构，安理会有责任根据其任务规定处理气候变化的后果。他补充说，未能从和平与安全的角度应对气候变化的破坏性影响，在一定程度上意味着放弃安理会的职责。他承认，安理会可以在不冒犯《联合国气候变化框架公约》包容性决策机构工作的情况下发挥作用，他重申该机构是处理气候变化的主要机构。爱尔兰外交和国防部长说，气候变化有许多复杂的影响，尤其是对国际和平与安全的影响，这正是安理会的职责所在。美国总统气候问题特使说，气候威胁如此巨大和多面，不可能将其与安理会面临的其他挑战分开。

相比之下，俄罗斯联邦代表指出，气候与冲突之间的联系只能在具体国家和区域的具体情况下考虑，没有理由笼统地在全球背景下提及。他补充说，并非安理会处理的每一场冲突都威胁到国际和平与安全。越南总理提议，肩负维护国际和平与安全最高使命的安理会需要通过一系列措施，包括坚持尊重主权、国家自主权和各国主要责任的原则，来激励国际社会的努力。

非安理会成员的代表团和代表在书面发言中讨论了安理会维护国际和平与安全的任务与气候相关安全风险之间的联系。奥地利代表团认为，安理会的主要责任更广泛地在于根据联合国的宗旨和原则

维护国际和平与安全，包括有权调查任何可能导致国际摩擦的情况，如气候变化及其不利影响。同样，比利时代表团赞同大多数安理会成员的观点，要求安理会在应对与气候相关的安全风险方面发挥更积极的作用，因为它是唯一一个负有维护国际和平与安全任务的联合国机构，需要履行这一任务。危地马拉代表团指出，由于其维护国际和平与安全的首要责任，安理会应将气候安全评估纳入其议程上所有授权的局势报告。黎巴嫩代表认为，授权维护国际和平与安全的安理会应努力确保预防冲突和建设和平的办法越来越多地纳入气候因素。马尔代夫外交部长认为，每个人都认识到将气候相关风险与国际和平与安全联系起来是一项复杂而广泛的挑战，但安理会必须解决困难而复杂的问题，才能履行其维护国际和平与安全的主要责任。列支敦士登代表指出，解决气候与安全的关系是安理会完成任务的先决条件。圣卢西亚代表回顾，安理会自成立以来，主要侧重于战争、军事活动和暴力冲突问题。然而，多年来，安理会发展并扩大了安全议题的范围，从而证明了它作为一个充满活力和不断发展的机构的能力。在这种背景下，尽管气候与安全之间的联系仍然复杂，但安理会作为负有维护国际和平与安全主要责任的最高机构，必须不断发展，以应对现有的挑战。

巴西代表表达了不同意见，对安理会可能将气候议程“安全化”表示关切，指出安理会应在国际和平与安全面临具体威胁的情况下，逐案处理气候变化问题，避免寻求一刀切的综合方案。将气候议程重新分配给安理会将会限制这一议题的代表性，这一议题关系到整个联合国会员国，并有其自己的、更具代表性的、专门的多边机制。南非代表团同意气候变化只是可能对和平与安全产生影响的几个严重环境挑战之一，但告诫安理会要防止“任务蔓延”，即安理会超越其自身的资源和能力。此外，在气候变化被证明是威胁国际和平与安全的一个明显促成因素的情况下，安理会在可能受影响国家的具体背景下评论这种明显的联系可能是适当的。

案例 2

维护国际和平与安全

5月7日，应当月安全理事会轮值主席国中国的倡议，安理会成员¹¹就题为“维护国际和平与安全”的项目举行了一次高级别公开视频会议，重点是维护多边主义和以联合国为中心的国际体系。¹²在视频会议期间，安理会成员听取了大会主席的通报。

大会主席代表联合国193个会员国向安理会成员发言时指出，根据《联合国宪章》，安理会在国际和平与安全方面负有特殊责任。他补充说，安理会完成其任务的成败被视为联合国的成败。在许多情况下，安理会出现了分歧，无法应对挑战，这主要是由于其成员，特别是常任理事国之间的分歧。安理会改革是联合国核心利益，也是其合法性的核心。在这方面，大会主席申明需要一个更具代表性、更负责任和更透明的安理会。

通报后，一些安理会成员表达了他们对安理会任务的看法，特别是对气候变化等新挑战的看法。中国国务委员兼外交部长主张，必须更加重视公共卫生、反恐、气候变化和其他非传统安全威胁，消除危机根源，巩固安全基础，并补充说，安理会可以在其任务范围内在这方面发挥更大作用。爱沙尼亚外交部长指出，鉴于气候与安全之间的明显联系，安理会也应该在这一领域发挥领导作用。爱尔兰外交和国防部长申明，安理会在维护国际和平与安全方面具有独特的合法性，并指出迫切需要对气候变化作出协调一致的多边反应——包括安理会在内的联合国所有机构都要发挥作用。肯尼亚内阁外交秘书认为，需要围绕国际和平与安全、气候变化之间的关系达成坚定的多边共识。她表示，再也不能低估气候变化的破坏性影响，并呼吁安理会在这一问题上明确表态，提供必要的领导和势头，以激励全球采取行动，应对气候变化对国际安宁与安全造成的相关风险。尼日尔国务部长兼外交与合作部长表示，现在是扩大安理会行动范围的时候了，要

¹¹ 通过2021年4月29日的信(S/2021/416)分发了概念说明。

¹² 见S/2021/456。

考虑到其他可能危及国际和平与安全的新挑战，如网络犯罪，正如它在冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情和气候变化问题上所做的那样。他补充说，安理会的目标不仅是管控冲突，还负有预防冲突的基本责任。负责旅游、法国侨民和法语国家事务的法国欧洲与外交事务部长配属国务秘书认为，面对气候变化，安理会不应无所作为。所以法国建议秘书长定期向安理会报告这一具体问题，以便安理会能够采取必要的预防措施。

俄罗斯联邦外交部长提到气候变化以外的其他全球威胁称，安理会常任理事国对维护国际和平与安全负有特殊责任。他强调，联合国必须不断适应不断变化的条件，同时继续充分尊重《宪章》主要机构之间的分工，并保持所有会员国的支持。美国国务卿强调会员国主权平等原则的重要性，指出一个国家对另一个国家的敌对行动，包括通过造谣或武器化的腐败、破坏自由和公正选举和民主机构或攻击记者和国外的持不同政见者，也可能威胁到国际和平与安全，而根据《宪章》，安理会有义务维护国际和平与安全。

一些安理会成员强调了安理会改革的必要性与其履行维护国际和平与安全任务的合法性和能力之间的联系。爱尔兰外交和国防部长指出，经过改革、更具代表性、更好地反映 21 世纪全球现实的安理会将会提高合法性，这对履行其维护国际和平与安全的任务至关重要。突尼斯外交、移民和侨民部长认为，现在是就改革达成共识的时候了，改革将使安理会更加民主、更具代表性、更加透明和有效，将加强这一中央机构的合法性。越南外交部长认为，为了履行其维护国际和平与安全的主要责任，安理会需要改革，以提高透明度、民主、代表性和效力，并改进其工作方法。印度外交秘书认为，安理会需要更好地代表发展中国家，这样才能继续使人们相信它有能力领导整个世界。他补充说，少数国家在联合国主要决策机构中的狭隘代表性和特权对安理会的公信力和有效性构成了严重挑战。

案例 3

安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况

6 月 16 日，在安全理事会当月轮值主席国爱沙尼亚及常驻代表担任文件和其他程序问题非正式工作组主席的圣文森特和格林纳丁斯的联合倡议下，¹³ 安理会在题为“安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况”的项目下举行了一次公开辩论。¹⁴ 会议上安理会成员听取了工作组主席、《联合国安全理事会程序》第四版合著者洛兰·西弗斯和“安理会报告”执行主任的通报。中国、法国、俄罗斯联邦、联合王国和美国的代表在会上发了言，肯尼亚代表以安理会 10 个当选成员的名义发了言。此外，28 个非安理会成员的代表团提交了书面发言。¹⁵

几位发言者讨论了 COVID-19 疫情对安理会工作方法及其履行维护国际和平与安全首要责任的能力的影响。¹⁶ 在这方面，工作组主席指出，安理会履行任务的能力在疫情期间受到挑战，因为它无法亲自召集会议并与更广泛的联合国会员国互动。同样，“安理会报告”执行主任援引疫情对安理会工作方法影响的具体例子，询问安理会的创新及其远程工作方法和程序的发展是否限制了其履行维护国际和平与安全首要责任的能力。联合王国代表承认安理会通过采用虚拟工作方法在很大程度上适应了具有挑战性的环境，但指出某些不利因素影响了安理会履行任务的能力，包括应对新挑战的能力。在这方面，她指出，新的工作方法抑制了反应能力，因为自 2020 年 3 月以来没有举行正式的安理会会议。美国代表指出，利用视频会议技术向世界表明，安理会在疫情期间继续发挥维护国际和平与安全的作用。

更广泛地说，几位发言者将安理会的总体工作方法与其履行任务的能力联系起来。工作组主席指出，工作方法仍然是安理会有效履行任务的基础，

¹³ 通过 2021 年 6 月 2 日的信(S/2021/527)分发了概念说明。

¹⁴ 见 S/PV.8798。

¹⁵ 见 S/2021/572。

¹⁶ 见 S/PV.8798。

尽管面临巨大挑战，但改进这些方法并使之适应当前情况的努力不应动摇。中国代表指出，安理会负有维护国际和平与安全的首要责任，安理会需要不断改进工作方法，确保公平和正义，体现开放性和包容性，进一步提高效率和效力，更好地履行《联合国宪章》赋予的重要职责。肯尼亚代表在代表安理会当选成员发言时指出，他们致力于有效执行安理会的任务，推动改进其工作方法。俄罗斯联邦代表称，对安理会工作方法的任何改变都应该旨在真正提高安理会履行其维护国际和平与安全主要职能的效力和效率。

肯尼亚代表呼吁限制使用否决权，特别是在旨在防止或结束大规模暴行罪的行动上，这是安理会任务的核心。联合王国代表谈到安理会效力时认为，安理会履行其任务的最佳方式是通过互动辩论、批判性分析、质疑、建立共识和做出推动问题的决定来解决问题，这有时意味着更多地私下而不是公开谈论，并讨论一些可能令一些人不舒服的新问题。关于效率，她补充说，冗长的会议和使用事先准备好的发言稿很少能够完成安理会的任务。肯尼亚代表指出，定向制裁是应对国际和平与安全威胁的重要工具，因此对安理会执行任务至关重要。他申明，与区域组织的接触表明了《宪章》第八章在执行安理会任务方面的重要性。

几个非安理会成员的代表团在书面发言中讨论了安理会在维护国际和平与安全的首要责任方面的工作方法，有些代表团明确提到第二十四条。¹⁷ 在这方面，一些代表团¹⁸ 提到疫情对寻找创新方法确保安理会持续运作的影响，从而使安理会能够行使其维护国际和平与安全的首要责任。其他代表团¹⁹ 强调了确保安理会工作透明度的重要性，因为安理会是受权代表联合国全体会员国行事的机关，对维护国际和平与安全负有首要责任。厄瓜多尔代表假定，根据第二十四条，安理会代表联合国会员国行

事，并补充说，这种代表权的另一方面是有义务确保联合国采取迅速有效的行动，该条规定的责任必须毫无例外地履行。萨尔瓦多代表团认为，建设一个重建得更好、更平等、更有活力和更可持续的世界的任务为思考如何确保严格履行第二十四条，特别是如何确保就维护国际和平与安全的集体责任采取迅速有效的行动创造了空间。该代表团还指出，决议、主席声明和新闻谈话是履行安理会维护国际和平与安全的首要责任的重要机制。危地马拉代表团认为，举行多次阿里亚模式会议使安理会能够获得真实信息，从而更有效地履行其维护国际和平与安全的责任。伊朗伊斯兰共和国代表明确提到第二十四条，指出安理会在履行其任务时，负有迅速、有效、适当和负责任地采取行动的法律、政治和道德责任。大韩民国代表说，人们普遍认为，否决权是损害安理会充分执行其任务的能力的问题的核心。

案例 4

波斯尼亚和黑塞哥维那局势

在 6 月 29 日举行的题为“波斯尼亚和黑塞哥维那局势”的会议上，²⁰ 安全理事会听取了政治和建设和平事务部欧洲和中亚司代理主管的情况通报。²¹ 听取情况通报后，几个安理会成员就安理会在任命负责监测波斯尼亚和黑塞哥维那和平协定执行情况高级代表方面的作用交换了意见，交换过程中参照了收到的 2021 年 6 月 3 日给秘书长的信，²² 时任高级代表在信中宣布和平执行理事会指导委员会任命了他的继任者。

俄罗斯联邦代表认为，多年来形成的任命高级代表的程序涉及指导委员会在波斯尼亚和黑塞哥维那各方同意下确认候选人，以及安理会通常以决议的形式予以批准。²³ 他指出，显然，没有得到安理会支持的该职位的任何候选人都将缺乏合法性。同样，中国代表指出，《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总

¹⁷ 见 S/2021/572。

¹⁸ 例如，奥地利、塞浦路斯、萨尔瓦多、瑞士和阿拉伯联合酋长国。

¹⁹ 阿根廷、巴西和古巴。

²⁰ 见 S/PV.8810。

²¹ 关于波斯尼亚和黑塞哥维那局势的更多信息，见第一部分第 17.A 节。

²² 见 S/2021/597，附件。

²³ 见 S/PV.8810。

框架协定》(《代顿和平协定》)概述了安理会在任命高级代表方面的作用。他补充说,在实践中,安理会通过决议或以主席信函的形式认可了这一任命,申明这已成为既定做法,在任命下一任高级代表时应继续遵守。在这方面,他鼓励各方就此充分协商,从有利于高级代表履职尽责,有利于维护联合国安理会权威,有利于维护波黑和西巴尔干地区的和平稳定出发,找到合理可行解决办法。尼日尔代表还指出了安理会在这一问题上的惯例的相关性,即通过一项安理会决议认可高级代表的任命,而安理会过去一直是以协商一致方式这样做的。

安理会其他成员提出了不同意见,认为任命高级代表的决定完全由指导委员会作出,不需要安理会批准。美国代表认为,根据 1996 年举行的和平执行会议的结论,安理会在任命过程中没有决定性作用。该代表的结论是,高级代表的任命已经结束,因为没有要求安理会采取行动确认这一任命,他认为没有人试图破坏安理会的权威或规避程序。同样,爱尔兰代表认为,以前安理会标记每一位新的高级代表的任命的做法是一种政治支持的表示,这是一个重要步骤,但在法律上不是指导委员会决定生效的必要条件。据联合王国代表称,最终确定高级代表的任命并不需要安理会的认可。她还指出,秘书长或安理会在任命过程中没有决定性作用,也没有法律要求安理会采取行动确认对高级代表的任命。

7 月 22 日,在同一项目下召开的一次会议上,²⁴安理会就中国和俄罗斯联邦提交的一项决议草案进行表决,²⁵该决议草案因未获得所需票数而未获通过。²⁶在该决议草案中,安理会欢迎并同意和平执行理事会指导委员会指定克里斯蒂安·施密特为高级代表,任期至 2022 年 7 月 31 日,随后关闭其办公室。

²⁴ 见 S/PV.8823。

²⁵ S/2021/667。

²⁶ 决议草案获得 2 票赞成(中国和俄罗斯联邦)和 13 票弃权(爱沙尼亚、法国、印度、爱尔兰、肯尼亚、墨西哥、尼日尔、挪威、圣文森特和格林纳丁斯、突尼斯、联合王国、美国和越南)。

表决前,俄罗斯联邦代表指出,过去 25 年的经验表明,安理会在任命新的高级代表方面的作用是不可替代的,并补充说,根据《联合国宪章》第七章,安理会继续根据《代顿协定》参与和平进程。²⁷同样,中国代表表示,高级代表的任命程序是否正当合理,关乎安理会在波黑问题上的权威性。他补充说,根据《代顿和平协议》的规定,安理会在高级代表任命过程中的作用不可否认,无视这一惯例,试图强行绕过安理会进行任命,将造成“恶劣的先例”,产生消极影响。该代表说,中国和俄罗斯联邦联合提交该决议草案,除其他外,是为了维护安理会的权威和惯例。

表决后,俄罗斯联邦代表说,他们已经警告过,任何避免安理会参与这一进程的企图不仅是非法的,而且是危险的,并补充说,在现任高级代表辞职后,高级代表的职位将仍然空缺。中国代表表达了类似的观点,指出有关方面提名的候选人没有得到安理会的认可,因此缺乏合法性。

爱尔兰、联合王国和美国代表在解释其弃权立场时重申,任命高级代表并不需要安理会的批准。联合王国代表确认,无论安理会采取或不采取行动,任命的高级代表将于 2021 年 8 月 1 日就职。她在提到拟议的决议草案时说,其中的建议超出了安理会以往的做法,侵犯了属于和平执行理事会职责范围的事项。同样,墨西哥代表指出,该决议草案包含了墨西哥代表团认为不属于安理会职权范围的内容。法国代表说,不应由安理会为任命高级代表设定条件或决定关闭该办事处,并补充说,欢迎其任命的决议将是一项受欢迎的政治声明,但不是一项法律要求。

案例 5 非洲和平与安全

在 7 月 8 日就题为“非洲和平与安全”的项目举行的会议上,²⁸安全理事会听取了秘书长非洲之角问题特使、联合国环境规划署执行主任和刚果民

²⁷ 见 S/PV.8823。

²⁸ 见 S/PV.8816。

主共和国代表的通报，他们宣读了该国副总理兼外交部长代表刚果民主共和国总统兼非洲联盟主席发表的声明。²⁹

会议期间，几位发言者讨论了安理会在埃塞俄比亚复兴大坝开发方面的任务。特使回顾说，6月15日，阿拉伯国家联盟通过了一项关于这一争端的决议，其中除其他外，呼吁埃塞俄比亚在没有达成协议的情况下不要向水库蓄水，并呼吁安理会就此事举行磋商。他指出，埃塞俄比亚拒绝了联盟的公报，认为这是企图将争端政治化和国际化，并强调其致力于非洲联盟的调解，同时重申其计划在7月份推进大坝的第二次蓄水。刚果民主共和国代表表示，为了协助调解努力，安理会邀请埃及、埃塞俄比亚和苏丹等国代表在非洲联盟的主持及其主席的调解下，根据辅助原则和《联合国宪章》继续进行讨论。肯尼亚代表说，不幸的是，安理会正在讨论这个问题，而安理会的任务是处理对国际和平与安全的威胁，他指出，肯尼亚认识到辅助原则的至关重要性，并向安理会提出了建议。圣文森特和格林纳丁斯代表也强调了在这一问题上尊重辅助原则的重要性。墨西哥代表说，安理会必须集中注意可能对国际和平与安全构成威胁的所有事项，但在这种情况下，必须寻求预防办法。³⁰此外，由于这是一个影响到三个非洲国家的问题，根据《宪章》第八章，墨西哥认为特别重要的是，国际社会支持非洲联盟努力拉近三国的立场，恢复谈判。³¹法国代表强调，举行关于大坝的会议很重要，因为安理会的责任是防止争端的延长成为对维护国际和平与安全的威胁。

埃及外交部长和苏丹外交部长以及埃塞俄比亚水利、灌溉和能源部长在发言中对安理会在埃塞俄比亚复兴大坝开发方面的任务表达了不同意见。埃及外交部长指出，埃及代表团始终相信安理会有能

力通过就此问题采取必要行动来履行其维护国际和平与安全的职责。他表示希望安理会认识到局势的严重性，履行其维护国际和平与安全的责任，并强调指出，根据《宪章》第二十四条，安理会成员在履行其独特责任时，是奉命代表联合国全体会员国行事。苏丹外交部长表示，安理会获悉这一问题以及这一问题对其任务构成直接挑战的事实后，有机会承担起责任。相反，埃塞俄比亚水利、灌溉和能源部长表示，讨论大坝问题是对安理会时间和资源的不当使用。他指出，非洲联盟正在处理此事，并正在干练地推动谈判；因此，令人遗憾的是，埃及和苏丹选择将此事提交理事会。他进一步指出，安理会自成立以来第一次被要求就一个水利开发项目发表意见。安理会是一个政治和安全机构，向这个全球安全机构提出一个需要技术解决办法的问题是无益和误导的。这位部长还要求安理会将此事交还给非洲联盟能干而合法的领导层，并补充说，没有任何一个主题比这个问题更远离安理会的任务。

在2021年9月15日就同一项目举行的会议上，³²安理会通过了一项主席声明，其中安理会表示铭记其维护国际和平与安全的首要责任，鼓励埃及、埃塞俄比亚和苏丹应非洲联盟主席的邀请恢复谈判，以便迅速敲定一项双方均可接受并具有约束力的关于埃塞俄比亚复兴大坝蓄水和运行的协定，并呼吁三国以建设性和合作的方式推进非洲联盟领导的进程。³³安理会进一步强调，该声明并没有为任何其他跨界水争端确立任何原则或先例。³⁴印度代表在解释该国对主席声明的立场时认为，跨界水问题不属于安理会的职权范围。³⁵他补充说，因此，如主席声明最后一段所述，声明没有为安理会干预或裁决任何其他跨界水争端规定任何原则或先例，这一点必须记录在案。

²⁹ 关于“非洲和平与安全”，详见第一部分，第9节。

³⁰ 关于确定对和平的威胁、对和平的破坏或侵略行为的更多信息，见第七部分，第一节。

³¹ 关于区域安排和审议《宪章》第八章条款的更多信息，见第八部分。

³² 见 S/PV.8860。

³³ S/PRST/2021/18，第1、第4和第6段。

³⁴ 同上，第7段。

³⁵ 见 S/PV.8860。

案例 6

维护国际和平与安全

9月7日，在担任安全理事会当月轮值主席的爱尔兰的倡议下，安理会在题为“维护国际和平与安全”的项目下举行了一次会议，³⁶ 听取了长老会主席和一名荣誉长老的情况通报。会议期间，一些发言者就安理会维护国际和平与安全的首要责任发表了看法。

长老会主席发言指出，安理会成员集体被赋予强有力的任务授权，安理会作为负责维护国际和平与安全的首要国际机构，代表联合国行事。这给安理会所有成员带来了沉重的责任，不仅要反映其眼前的国家利益，还要为全球利益集体努力。在这方面，现在比以往任何时候都更需要一个团结一致、目标明确的安理会。主席表示希望，尽管安理会已经开始将气候变化作为一个安全威胁来应对，但它将更加果断地通过一项决议来参与，因为气候变化是对国际和平与安全的一个核心威胁。

在辩论中，一些安理会成员提到安理会有责任认识和适应国际和平与安全面临的新威胁，如气候变化。联合国代表称，自安理会被赋予维护国际和平与安全的责任以来的76年里，威胁的性质发生了变化。她指出，安理会应对包括气候变化和COVID-19在内的新挑战的方式将塑造未来十年乃至更长时间的世界。该代表补充说，安理会必须随着对国际和平与安全的威胁的演变而演变，它不应自我审查，在出现对国际和平与安全的明显威胁时，它应及时审议这些威胁。挪威代表说，安理会有责任适应不断变化的情况，并制定新的方法来应对国际和平与安全面临的非传统威胁，包括气候变化。爱沙尼亚代表表示，为了保持相关性并履行维护国际和平与安全的责任，安理会需要应对新的和正在出现的安全威胁，如恶意网络活动。肯尼亚代表认为，不能再低估气候变化的破坏性影响，因为它既是全球冲突和不安全的根本原因，也是其倍增因素。因此，他请老人们分享他们的观点，即安理会

必须采取哪些创新方法，以必要的严肃态度应对气候危机对非洲、小岛屿国家和全世界的影响。墨西哥代表说，安理会曾多次未能胜任履行《联合国宪章》规定的任务，并以其对疫情反应迟缓为例。他指出，安理会在重大危机中的瘫痪削弱了其权威和相关性。突尼斯代表指出，安理会可能需要制定新的工作机制和方法，以便能够应对新的挑战，在这方面，就安理会在应对这些新威胁方面可以发挥的作用征求长老们的意见，特别是在安理会成员对是否所有这些威胁都属于其职权范围缺乏共识的情况下。越南代表同意这样的观点，即安理会不应该忽视国际和平与安全面临的新挑战。爱尔兰代表指出，自1945年以来，对和平与安全的威胁发生了变化，气候变化是当代人面临的决定性挑战。需要建立必要的系统，使安理会能够在执行任务时考虑到气候变化的不利影响。长老会主席在回答问题时，敦促安理会将气候变化视为一个安全问题，并敦促安理会成员就这一主题达成一项强有力的决议草案。

一些安理会成员强调预防行动作为维护国际和平与安全工具的重要性。挪威代表指出，安理会有任务预防冲突，但由于政治敏感性和各国希望避免安理会关注其内政，安理会往往避免及早采取行动。她补充说，这令人遗憾，因为这削弱了安理会发挥其最重要作用之一的能力。联合国代表承认安理会对国际和平与安全负有首要责任，说，采取一致的办法预防冲突需要整个联合国系统采取行动。爱沙尼亚代表申明，安理会的主要宗旨是维护国际和平与安全。他补充说，预防和准备是关键，安理会成员需要能够比以前更快地找到共同点。

一些安理会成员强调，安理会在执行任务时应在《宪章》的法律框架内行事。尼日尔代表提到，安理会的首要责任是维护国际和平与安全，它必须继续回顾《宪章》的重要性，因为《宪章》为它提供了行动工具，并重申它对《宪章》的承诺。圣文森特和格林纳丁斯代表申明，《宪章》概述的国际法基本原则，如所有国家的主权、领土完整和政治独立，必须继续成为维护国际和平与安全的所有努力的核心。同样，中国代表指出，根据《宪章》，维护国际和平与安全安理会的首要责任，安理会必须

³⁶ 见 S/PV.8850。

尊重所有国家的主权和独立以及这些国家的人民自由选择的发展道路。越南代表认为,《宪章》为符合国际社会利益的国际秩序奠定了永恒的基础。他指出,集体和个人行动必须完全遵守和维护国际法和《宪章》的原则。

安理会成员还讨论了安理会相对于联合国其他主要机构的任务。印度代表回顾说,联合国有几个作用和职能明确的主要机构。在这方面,具有社会和经济意义的问题将主要由大会而不是安理会处理。他补充说,以日益增多的全球挑战与对和平与安全的威胁之间的联系为前提,给安理会增加负担的趋势将会弄巧成拙。考虑到《宪章》规定的分工,俄罗斯联邦代表指出,安理会在处理国际和平与安全事务方面发挥了独特的作用。在这方面,她表示相信,尽管其议程范围很广,但与解决冲突有关的问题应始终是安理会审议的核心,而那些与其核心任务仅间接相关的问题可以在其他联合国论坛中更适当地处理。

案例 7

维护国际和平与安全

11月16日,在担任安全理事会当月主席的墨西哥的倡议下,³⁷安理会在题为“维护国际和平与安全”的项目和题为“通过预防外交实现和平与安全:联合国所有主要机关的共同目标”的分项目下举行了一次公开辩论。³⁸会上,安理会听取了秘书长、大会主席、经济及社会理事会主席和国际法院院长的简报。此外,4个非安理会成员的代表提交了书面发言。³⁹

在听取情况通报和安理会成员发言后,安理会通过了一项主席声明,其中除其他外,重申安理会根据《联合国宪章》负有维护国际和平与安全的首要责任,并确认,联合国各主要机关有责任在各自

任务范围内,为实现《联合国宪章》第一条确定的宗旨作出贡献。⁴⁰

经济及社会理事会主席在通报中称,安全理事会对维护国际和平与安全负有首要责任这一点没有争议,但预防冲突也是联合国工作的核心,必须让所有主要机构积极参与。⁴¹回顾对 COVID-19 疫情的反应,他指出,这是安全理事会和经济及社会理事会能够根据主要机关各自的任务,与大会协调,以互补的方式共同努力的几个领域之一。

在讨论期间,几位发言者提到安理会在维护国际和平与安全方面的首要责任,指出联合国各主要机关之间的分工以及在各自任务范围内开展工作的必要性。突尼斯代表指出,如果《宪章》赋予安理会维护国际和平与安全的首要责任,那么也赋予了大会在这方面的若干特权。他补充说,突尼斯非常重视各主要机关在维护国际和平与安全方面的作用,每个机关都有其特定的职权范围。印度代表指出,最近有人试图承担安理会的工作,而这些工作本来可以由专门机构和为此目的设立的机关更好地承担。他认为,让安理会承担越来越多的问题分散了它对国际和平与安全相关问题的注意力,因此最好避免。俄罗斯联邦代表表示坚信,安理会不应偏离其维护国际和平与安全的主要任务,并强调需要加紧努力,确保所有联合国机构有效工作,遵守分工原则。南非代表表示,安理会和联合国其他主要机关在履行安理会任务方面的定期互动、协调和合作怎么强调都不为过,因为这将在这些机关之间以相互加强的方式建立更大的一致性和互补性,尊重彼此的任务,并在它们之间建立相互理解。⁴²

一些发言者对安理会维护国际和平与安全的任务持有更广泛的看法。肯尼亚代表指出,为了有效完成任务,安理会必须与联合国其他主要机关协调,审议和处理冲突的经济、政治和社会层面。⁴³

³⁷ 通过 10 月 19 日的信(S/2021/888)分发了概念说明。

³⁸ 见 S/PV.8906 和 S/PV.8906 (Resumption 1)。关于联合国主要机关之间关系的更多信息,见第四部分。

³⁹ 见 S/2021/952。

⁴⁰ S/PRST/2021/23, 第 2 和第 3 段。另见上文第一部分 A 节。

⁴¹ 见 S/PV.8906。

⁴² 见 S/PV.8906 (Resumption 1)。

⁴³ 见 S/PV.8906。

法国代表指出，安理会维护国际和平与安全的能力取决于其预测风险、做好准备并针对民众的需求提供可持续和可信的应对措施的能力。他指出，安理会应该全面审查气候变化、流行病或虚假信息对国际安全构成的风险。圣文森特和格林纳丁斯代表说，安理会在继续发挥其在维护国际和平与安全方面的主导作用的同时，还应采取更有创意和创新的办法来化解现有的执行差距，包括从预防冲突到冲突后建设和平，以及涉及妇女和青年、气候变化和环境退化以及可持续发展的其他基本挑战等一系列专题。爱尔兰代表指出，尊重人权属于安理会，整个人权架构与安理会的工作有着不可分割的联系。列支敦士登代表称，人的安全视角将是一个更广阔的视角，安理会可以通过它来看待其任务，并补充说，气候变化、腐败、小武器、流行病和侵犯人权行为都会在影响到个人安全时变得相关。⁴⁴

一些与会者⁴⁵还指出，在某些情况下，由于常任理事国之间的分歧，安理会未能履行其维护国际和平与安全的首要责任。

案例 8 维护国际和平与安全

12 月 9 日，在担任安全理事会当月主席的尼日尔的倡议下，⁴⁶安理会在题为“维护国际和平与安全”的项目和题为“恐怖主义和气候变化背景下的安全”的分项目下举行了一次高级别公开辩论。⁴⁷会议期间，安理会听取了秘书长、非洲联盟委员会主席、乍得湖流域委员会执行秘书兼多国联合特遣部队队长的情况通报。⁴⁸

一些安理会成员在讨论中表示，解决与气候有关的安全问题属于安理会维护国际和平与安全的首要

责任范围，并呼吁通过爱尔兰和尼日尔提交的一项决议草案。⁴⁹在这方面，尼日尔总统说，在联合国气候变化框架公约缔约方大会第 26 届会议之后，安理会根据其维护国际和平与安全的任务，利用达成的各种共识，鼓励旨在减轻气候变化影响的战略。⁵⁰他认为，作为其预防任务的一部分，安理会现在应该考虑到气候变化的安全风险，将其作为和平与安全架构的一个额外要素。同样，爱沙尼亚总统表示，安理会拥有应对与气候相关的安全风险的相关工具和授权，并确认安理会有必要通过一项关于气候与安全的决议。他指出，最重要的是授权秘书长收集数据并为此协调政策，定期报告将是制定切实预防措施的重要一步。美国代表表示，气候危机是一场安全危机，是对国际和平的威胁，因此是安理会需要解决的威胁和危机。她补充说，只有安理会才能确保将气候变化的安全影响纳入预防和缓解冲突、维持和平、建设和平、减灾和人道主义应急的重要工作。安理会有责任确保它——并通过它确保秘书处——拥有必要的工具和数据来应对本世纪对和平与安全的最大和增长最快的威胁之一。法国代表指出，环境斗争也是争取国际和平与安全的斗争，这就是为什么安理会应该处理与气候变化相关的威胁。墨西哥代表强调，这个想法不是要在安理会讨论气候变化的总体影响，因为还有其他平台可以讨论这个问题，而是要确定气候变化可能产生影响国际和平与安全的倍增效应的情况。爱尔兰代表说，自安理会 1945 年首次开会以来，对国际和平与安全的威胁显然已经改变。她补充说，然而，安理会解决这些问题的责任没有改变，安理会必须承认并接受其在应对气候变化中的作用。挪威代表指出，气候行动取决于其维护国际和平与安全责任的一致和协调的多边合作，并补充说，安理会在这些努力中可发挥关键作用。同样，越南代表认为，安理会在应对安全风险和威胁方面可发挥特殊作用，包括与其他方面密切合作，防止冲突发生，应对包括气候变化和恐怖主义在内的复合威胁，并确保可持续和平。他申明，安理会需要展现领导力、团结

⁴⁴ 见 S/PV.8906 (Resumption 1)。

⁴⁵ 克罗地亚、列支敦士登和土耳其。

⁴⁶ 通过 2021 年 11 月 30 日的信(S/2021/988)分发了概念说明。

⁴⁷ 见 S/PV.8923 和 S/PV.8923 (Resumption 1)。另见 S/2021/1026。

⁴⁸ 见 S/PV.8923。

⁴⁹ S/2021/990。

⁵⁰ 见 S/PV.8923。

和协作，并迅速采取行动履行其职责。突尼斯代表认为，鉴于当前世界面临的与气候变化相关的挑战，有必要在应对局势时超越基于具体情况的方法，并在安理会行使其维护国际和平与安全的首要责任时系统地纳入气候风险。

其他安理会成员持不同意见，指出气候变化问题超出了安理会的任务范围。俄罗斯联邦代表说，每个国家或地区都需要单独看待，并联系导致社会经济或政治稳定的其他因素看待，这些因素往往比气候变化更重要。他补充说，将气候变化问题纳入安理会的议程不会有任何实际帮助，因为安理会成员有限，工具非常具体，但这肯定会导致联合国内部的混乱和加重工作。印度代表指出，将安全与气候变化分开是不恰当的，尤其是在气候变化的所有方面已经在《框架公约》的授权下得到全面处理的情况下。他补充说，安理会忽视与气候变化有关的基本原则和规定的任何行动，都有可能破坏关于这一重要议题的总体讨论的性质。此外，印度代表团承认气候变化影响了人们的生活，加剧了许多地方的冲突，但只通过气候变化的棱镜来看待冲突会产生误导。中国代表主张安理会根据自身授权，从和平与安全角度出发。在这方面，他指出，必须遵循公平但有区别的责任。

在非安理会成员中，与会者还就安理会作为其维护国际和平与安全任务的一部分，在处理与气候相关的安全问题方面的作用发表了看法。例如，伊朗伊斯兰共和国代表称，气候变化主要是一个与可持续发展有关的问题，因此不属于安理会的职权范围。他补充说，安理会的参与缺乏该领域的必要专门知识和工具，将侵犯联合国其他主要机构的任务授权。巴西代表告诫不要从严格的安全角度对待气候变化，因为这样做，国际社会可能会远离适当的应对措施。他补充说，有必要避免工作重复，并指出需要确保联合国系统内的具体任务和责任得到尊重。他进一步指出，《框架公约》完全有能力以包容和平衡的方式讨论和解决缔约方对气候变化问题的任何新的具体关切，也有明确规定的任务和足够的工具和机制来这样做。委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表认为，如果要巩固让安理会处理气候变化问题的

做法，这将为援引与气候变化有关的问题以便出于纯粹的政治动机将某些国家列入其议程打开大门，这不符合《联合国宪章》第二十四条的规定。⁵¹他指出，将气候问题列入安理会议程将使该机构篡夺不属于其职权范围的职能的做法永久化。同样，白俄罗斯代表认为，侧重气候变化将违反联合国系统各机构之间的责任分工原则。

相比之下，德国代表以气候与安全之友小组的名义指出，安理会对维护国际安全负有首要责任，欢迎安理会在审议越来越多的维持和平和政治特派团任务时承认气候变化的影响。欧洲联盟代表重申，欧盟代表团表示支持通过一项关于气候变化的决议草案，称这是安理会在其任务范围内加强理解和应对与气候相关的安全风险的能力的一个机会。同样，荷兰代表说，鉴于安理会维护和平与安全的责任，荷兰认为安理会在处理气候变化造成的安全影响方面有明确的作用。黎巴嫩代表指出，由于安理会被赋予维护国际和平与安全的责任，它应努力确保预防冲突和建设和平的办法越来越多地将气候因素纳入其战略，从而加强与建设和平委员会的协调。多米尼加共和国代表表示，气候变化的负面影响转化为冲突根源的可能性越来越明显，这是安理会作为对确保国际和平与安全负有首要责任的机构不能忽视的现实。

2021年12月13日，在同一项目下就题为“气候与安全”的分项召开的一次会议上，⁵²安理会就爱尔兰和尼日尔以及另外111个会员国提交的一项决议草案进行表决。⁵³由于安理会一个常任理事国投反对票，该决议草案未获通过。⁵⁴在表决前，爱尔兰代表也代表尼日尔表示，该决议草案是要使安理会能够利用其任务范围内的工具应对气候变化。

⁵¹ 见 [S/PV.8923 \(Resumption 1\)](#)。

⁵² 见 [S/PV.8926](#)。

⁵³ 见 [S/2021/990](#)。

⁵⁴ 见 [S/PV.8926](#)。该决议草案获得 12 票赞成(爱沙尼亚、法国、爱尔兰、肯尼亚、墨西哥、尼日尔、挪威、圣文森特和格林纳丁斯、突尼斯、联合王国、美国 and 越南)，2 票反对(印度和俄罗斯联邦)，1 票弃权(中国)。

她补充说，联合国处理国际安全问题的主要机关早该负起责任，把与气候有关的安全风险纳入其解决、预防和调解冲突的工作中。俄罗斯联邦代表不同意这一观点，认为把气候变化定位为对国际安全的威胁，会分散安理会对其议程所列各国境内真正根深蒂固的冲突根源的注意力。他补充说，这种办法对那些积极帮助这些冲突爆发的国家或开展军事活动以偏离安理会授权的国家来说很方便。

表决后，一些安理会成员就安理会维护国际和平与安全的首要责任范围发表了意见。尼日尔代表指出，由于其维护国际和平与安全的责任，安理会有义务审议已经或可能对全球安全产生影响的所有局势。该代表指出，一些人称，鉴于其他机构已经在处理气候变化对安全的影响问题，将这一问题列入安理会议程是不相关的，他询问，既然世界卫生组织已经存在，而且完全有能力处理这一问题，安理会为什么还要通过与 COVID-19 疫情有关的决议。印度代表强调，安理会不是讨论气候行动或气候正义的地方，并询问，既然已经根据《框架公约》做出了气候行动承诺，为什么还需要一项安理会决议来就气候变化采取行动。该代表认为，诚实的回答是，除了将气候变化纳入安理会工作范围之外，该决议草案没有任何真正的要求。他指出，该决议草案的理由是以维护国际和平与安全的名义，将应对气候变化的责任移交给一个不通过协商一致开展工作或不反映发展中国家利益的机构。中国代

表指出，安理会已经在其议程上从具体局势入手处理气候问题，并应从和平与安全角度出发继续这样做。

相比之下，挪威代表认为，该决议草案的目标是耐气候变化的预防冲突及和平与安全努力，而不是承担其他联合国机构的任务。越南代表虽然同意《框架公约》仍然是谈判气候行动的主要和包容性论坛，但表示，如此多层面的重要问题需要紧迫和加强努力，包括在安全方面，因此不排除安理会作为负责维护国际和平与安全的主要机构的作用。美国代表说，俄罗斯联邦否决了该决议草案，阻止了世界上维护国际和平与安全的最重要机构为应对气候变化的影响采取微小、切实和必要的步骤。突尼斯代表说，气候变化是影响包括萨赫勒在内的许多区域的国际和平与安全的因素之一，因此，安理会必须以综合和系统的方式考虑这些威胁，因为它肩负着维护和平与安全的首要责任。他补充说，突尼斯在担任安理会成员期间，曾寻求将气候变化和流行病等非常规威胁列入安理会议程，因为这些现象对集体安全构成威胁，因此安理会不应忽视。爱沙尼亚代表说，该决议草案将确保采取更有条理和更系统的方法，将创造必要的工具，使联合国能够在预防和解决由气候变化影响引发的冲突方面发挥作用。他认为，选择无视对国际和平与安全构成威胁的挑战的安理会成员没有任何可信的答案，而国际和平与安全安理会的首要责任。

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《联合国宪章》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。本部分分为三个分节。A 分节涉及安理会决定中对第二十五条的提及，B 分节审查了安理会在审议中如何处理第二十五条的原则，C 分节介绍

了安理会来文中对第二十五条的明确提及。

2021 年，安理会就中东局势通过了一项明确提及《宪章》第二十五条的决定。⁵⁵ 在安理会会议期间，特别是在审议题为“中东局势”和“维持国际和平与安全”的项目时，还两次明确援引第二十五条。⁵⁶ B 分节提供了与该条有关的最主要讨论的更多信息，其中包括关于安理会对不扩散大规模毁灭性

⁵⁵ 第 2585(2021)号决议，序言部分最后一段。

⁵⁶ 见 S/PV.8830(联合王国)；和 S/PV.8850(尼日尔)。

武器决定产生的会员国义务的解读的案例研究(案例 9), 以及关于在执行第 2231(2015)号决议(安理会通过该决议核可了《联合全面行动计划》)背景下的不扩散问题的案例研究(案例 10)。此外, 在本文件所述年度期间, 在安理会的五份来文中, 第二十五条被明确提及了 15 次,⁵⁷ 详细情况见 C 分节。

A. 提及第二十五条的决定

2021 年, 安理会在题为“中东局势”的项目下通过了一项关于阿拉伯叙利亚共和国的决定, 其中明确提及第二十五条。在该决议中, 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。⁵⁸ 在同一决议中, 安理会还要求立即全面执行安理会关于阿拉伯叙利亚共和国人道主义局势的所有相关决议的所有规定, 并在秘书长提出实质性报告的前提下, 将联合国各机构及其执行方为巴布哈瓦过境点提供跨界人道主义援助的授权和联合国阿拉伯叙利亚共和国监测机制的任务期限延长至 2022 年 7 月 10 日。

B. 与第二十五条有关的讨论

在本文件所述年度期间, 安理会在分别题为“中东局势”和“维持国际和平与安全”的项目下举行的会议上两次明确提到第二十五条。⁵⁹ 此外, 在多个项目下举行的多次会议上, 发言者都含蓄地提到会员国有义务接受和执行安理会的决定, 以及这些决定的约束性质。例如, 在题为“中东局势”的项目下举行的会议上, 几位发言者提到阿拉伯叙利亚共和国需要履行安理会相关决定规定的义务, 特别是遵守或服从关于使用化学武器的第 2118(2013)号决议。⁶⁰ 在讨论“中东局势, 包括巴勒斯坦问

题”的项目时也提到了类似问题, 一些与会者呼吁以色列服从或遵守安理会的相关决定, 特别是第 2334(2016)号决议。⁶¹ 此外, 在讨论题为“恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁”的项目时, 还提到必须确保会员国遵守第 1373(2001)号决议所载义务。⁶² 以下案例研究说明了 2021 年就安理会对会员国执行其决定的义务的解读进行的一些最主要的讨论, 特别是关于不扩散大规模毁灭性武器(案例 9)和与执行第 2231(2015)号决议(安理会在其中核可了《联合全面行动计划》)有关的不扩散问题(案例 10)的讨论。

案例 9 不扩散大规模毁灭性武器

3 月 30 日, 安全理事会成员就题为“不扩散大规模毁灭性武器”的项目举行了一次公开视频会议,⁶³ 其间听取了墨西哥代表以第 1540(2004)号决议所设委员会主席的身份所作的通报。

委员会主席在发言中指出, 第 1540(2004)号决议仍然是旨在防止包括恐怖分子在内的非国家行为体获取大规模毁灭性武器的全球不扩散架构的重要组成部分。他指出, 虽然各国在全面执行该决议方面取得了重大进展, 但仍存在一些差距。他补充说, 安理会认识到, 充分和有效地执行该决议是一项长期任务, 需要在国家、区域和国际各级不断做出努力。主席说, 184 个国家提交了初步报告, 向委员会提供关于其为履行第 1540(2004)号决议规定的义务已经或计划采取的措施的信息。他强调, 各国为执行决议而采取的实际步骤的有效性非常重要,

⁵⁷ 见 S/2021/53、S/2021/639、S/2021/669、S/2021/718 和 S/2021/914。

⁵⁸ 第 2585(2021)号决议, 序言部分最后一段。

⁵⁹ 见 S/PV.8830(联合王国); 和 S/PV.8850(尼日尔)。

⁶⁰ 例如见 S/2021/22(挪威和美国); S/PV.8785(美国和墨西哥); S/PV.8830(墨西哥、爱尔兰和挪威); S/PV.8849(美国、爱沙尼亚、挪威和联合王国); S/PV.8872(美国、挪威、法国、爱尔兰、联合王国和土耳其); 和 S/PV.8921(美国、挪威、爱尔兰、法国和土耳其)。

⁶¹ 例如见 S/2021/404(墨西哥、尼日尔、圣文森特和格林纳丁斯、突尼斯、孟加拉国、埃及、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、科威特、阿拉伯国家联盟和马来西亚); S/PV.8804(尼日尔和圣文森特和格林纳丁斯); S/PV.8826(尼日尔、中国和突尼斯); S/PV.8847(突尼斯和中国); S/PV.8883(中国、尼日尔、突尼斯和越南); 和 S/PV.8913(爱尔兰)。

⁶² 例如见 S/2021/48(亚美尼亚、澳大利亚、阿塞拜疆(代表不结盟运动)、孟加拉国、巴西、古巴、约旦、马来西亚、尼日利亚、秘鲁和土耳其)。

⁶³ 见 S/2021/325。

并补充说，这方面的活动之一是各国在安理会第 2325(2016)号决议第 5 段的鼓励下自愿制定国家执行行动计划。主席说，委员会通过将各国的援助请求与各国或国际、区域或次区域组织的援助意向相匹配，在提供便利以协助会员国履行义务方面发挥重要作用。主席最后指出，第 1540(2004)号决议全面审查的一个中心主题是联合国会员国执行该决议的情况，该审查因冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情而推迟，现定于在 2021 年 4 月延长委员会任务期限之前完成。

在讨论期间，安理会成员就第 1540(2004)号决议规定的会员国义务交换了意见。爱沙尼亚代表指出，必须确保决议及其执行工作仍然有效和有力，并补充说，援助与合作措施帮助更有效地执行决议。法国代表认为，必须以非常具体的方式执行该决议，包括确保敏感材料和物资的安全，加强边境管制，建立打击大规模毁灭性武器及其运载工具扩散的法律框架，建立出口管制机制。爱尔兰代表指出，全面执行第 1540(2004)号决议将确保防止非国家行为体获取和使用此类武器。她鼓励各国继续认真履行决议规定的责任。

尼日尔代表强调，各国政府对确保有效执行第 1540(2004)号决议负有首要责任，并呼吁各国政府采取必要步骤加强自身应对恐怖分子获取大规模毁灭性武器的可能性所构成威胁的能力。挪威代表认为，为了充分执行第 1540(2004)号决议，必须确保要求和请求援助的国家得到援助。

俄罗斯联邦代表认为，委员会应努力监测和协调全球应请求向有需要的国家提供技术支助的努力，以促进在国家层面成功执行该决议。他指出，虽然委员会是根据《联合国宪章》第七章运作的，但它并没有被授权将任何“服务”强加于联合国会员国，该决议没有限制各国界定本国执行各项规定的方式的主权权利。圣文森特和格林纳丁斯代表赞同主席的意见，指出全面和有效执行第 1540(2004)号决议是一项长期任务，需要在区域和国际各级不断努力。圣文森特和格林纳丁斯代表团赞扬 184 个会员国提交执行情况报告，说明它们在第 2325(2016)号决议第 5 段的鼓励下，根据第 1540(2004)号决议

规定的义务已经采取或计划采取的措施。美国代表认为，会员国甚至可以在全面审查之前采取步骤，帮助促进执行第 1540(2004)号决议。他举例说，可以采取指定 1540(2004)号决议国家联络人这种步骤，因为国家联络人是加强各国与委员会互动和促进会员国在寻求执行决议时进行有效协调的重要资源。

案例 10 不扩散

12 月 14 日，安全理事会在题为“不扩散”的项目下举行会议，⁶⁴ 听取主管政治和建设和平事务副秘书长、欧洲联盟驻联合国代表团团长以及爱尔兰代表以执行第 2231(2015)号决议安全理事会协调人身份所作的关于《联合全面行动计划》的通报。

副秘书长在发言中指出，在维也纳恢复的谈判的现状表明，全面恢复《联合全面行动计划》和第 2231(2015)号决议将需要更多的努力和耐心。她说，秘书长表示希望，在目前的谈判中，美国和伊朗伊斯兰共和国将拿出与促成《行动计划》相同的精神和承诺。她补充说，除了充分有效地执行该《计划》和该决议之外，没有其它可行办法。执行第 2231(2015)号决议协调人在通报情况时指出，安理会必须继续发挥作用，证明安理会核可《行动计划》的决议正在发挥应有的作用。协调人在通报结束时强调，该决议第 2 段呼吁所有会员国、区域组织和国际组织酌情采取行动，支持执行《行动计划》，包括不采取不利于履行根据该计划所作承诺的行动。

在讨论中，安理会成员表示支持执行《联合全面行动计划》，并呼吁遵守第 2231(2015)号决议。在这方面，美国代表回顾说，美国总统约瑟夫·拜登已经明确表示，美国准备恢复遵守，并继续遵守，只要伊朗也这样做。联合王国代表指出，联合王国的当务之急是确保美国重返该协议和伊朗伊斯兰共和国恢复守约，并补充说，伊朗伊斯兰共和国继续发展弹道导弹计划不符合第 2231(2015)号决议。越南代表表示，希望各方继续努力加强对话和谈判，

⁶⁴ 见 S/PV.8930。

以解决分歧，并重申致力于充分和有效地执行《行动计划》和第 2231(2015)号决议。圣文森特和格林纳丁斯代表对美国于 2018 年 5 月退出《行动计划》及其随后决定重新实施制裁和终止豁免表示遗憾，因为这些行动与第 2231(2015)号决议和《行动计划》的要求和目标背道而驰。她还对伊朗伊斯兰共和国决定停止履行其根据《行动计划》作出的几项核相关承诺表示遗憾，并敦促伊朗恢复全面遵守，以履行其全部义务。爱尔兰代表以本国代表的身份发言说，美国和伊朗伊斯兰共和国必须充分履行承诺，确保全面执行第 2231(2015)号决议。

法国代表在发言中指出，伊朗伊斯兰共和国不可能不知道，根据第 2231(2015)号决议规定的义务，它不得开展任何与旨在运载核武器的弹道导弹有关的活动，包括使用弹道导弹技术进行发射。突尼斯代表再次呼吁所有各方全面、有效地执行《联合全面行动计划》和第 2231(2015)号决议，他说，突尼斯代表团注意到在执行决议附件 B 的规定，特别是在弹道导弹相关活动方面，存在不同的解释。肯尼亚代表称，美国在 2021 年早些时候决定重申第 2231(2015)号决议所载的措施和规定，并且美国和伊朗伊斯兰共和国都参与了正在进行的谈判，这些都是全面有效执行《行动计划》和决议的重要积极步骤。

俄罗斯联邦代表认为，《联合全面行动计划》包含经仔细谈判达成的利益平衡，必须完全按照安理会第 2231(2015)号决议批准的形式执行，不得有任何删减或增补。他坚称，美国违反第 2231(2015)号决议，包括违反《行动计划》，不能被视为惯例，应予纠正。他补充说，俄罗斯联邦不同意秘书长报告中提出的做法，即将美国解除非法单方面制裁等同于豁免制裁，这么做使违反第 2231(2015)号决议和《联合国宪章》文字和精神的单方面实施限制的做法合法化。

伊朗伊斯兰共和国代表认为，美国持续、系统地严重违反第 2231(2015)号决议、《宪章》和国际法规定的法律义务。他还指出，美国还向其他国家施加前所未有的压力，迫使它们要么不履行第 2231(2015)号决议规定的义务，要么面临惩罚。

C. 明确提及第二十五条的来文

2021 年，在安理会的五份来文中，第二十五条被明确提及 15 次，见表 2。

2020 年 12 月 2 日举行的主题为“2015 年关于解决乌克兰问题的明斯克一揽子措施的执行情况：巴黎‘诺曼底’峰会一年之后”的阿里亚模式会议的会议纪要(该纪要附于 1 月 14 日俄罗斯联邦代表给安理会主席的信⁶⁵中)指出，三方联络小组中的卢甘斯克代表澄清说，自安理会第 2202(2015)号决议认可《执行明斯克协议的一揽子措施》之时起，《一揽子措施》根据《联合国宪章》第二十五条具有国际法规范的性质，从而具有了约束力。

在 7 月 9 日给秘书长、大会主席和安全理事会主席的信⁶⁶中，巴勒斯坦国观察员提请注意巴勒斯坦被占领土日益恶化的局势，并强调 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员呼吁采取行动，维护国际法，执行联合国有关决议，包括第 2334(2016)号决议，以便立即处理实地的危急局势。在这方面，该观察员明确提到第二十五条，申明尽管安全理事会“目前的瘫痪状况令人感到遗憾”，但各国必须坚持其义务和承诺。

伊朗伊斯兰共和国代表在 7 月 20 日给秘书长的信⁶⁷的附件中转递了该国外交部长的一封信，其中回顾了过去六年在执行第 2231(2015)号决议和《联合全面行动计划》方面遇到的挑战，第二十五条被明确提及 11 次。

塞浦路斯代表在 8 月 6 日给秘书长的信⁶⁸中指出，土耳其在 4 月和 5 月期间侵犯塞浦路斯国家领空、在飞行情报区违反国际空中交通管制条例以及非法使用塞浦路斯非开放港口和机场。在这方面，该代表指出，土耳其公开宣称它将继续违反安理会决议，“完全无视”《宪章》第二十五条，并指

⁶⁵ S/2021/53。

⁶⁶ S/2021/639。

⁶⁷ S/2021/669。

⁶⁸ S/2021/718。

出，安理会必须捍卫其各项决议，确保这些决议有意义。塞浦路斯代表在 10 月 29 日给秘书长的信⁶⁹

⁶⁹ S/2021/914。

中再次指出，土耳其公开宣称它将继续违反安理会决议，“完全无视”第二十五条。

表 2

2021 年提交的明确提及第二十五条的来文

来文记录	来文标题	主题
S/2021/53	2021 年 1 月 14 日俄罗斯联邦常驻联合国代表给安全理事会主席的信	2020 年 12 月 2 日阿里亚办法会议“2015 年关于解决乌克兰问题的明斯克一揽子措施的执行情况：巴黎‘诺曼底’峰会一年之后”总结
S/2021/639	2021 年 7 月 9 日巴勒斯坦国常驻联合国观察员给秘书长、大会主席和安全理事会主席的同文信	大会第十届紧急特别会议题为“以色列在被占领的东耶路撒冷和被占领巴勒斯坦领土其他地区的非法行动”的议程项目 5
S/2021/669	2021 年 7 月 20 日伊朗伊斯兰共和国常驻联合国代表给秘书长的信	审查过去六年来在执行第 2231(2015)号决议和《联合全面行动计划》方面遇到的挑战
S/2021/718	2021 年 8 月 6 日塞浦路斯常驻联合国代表给秘书长的信	侵犯塞浦路斯国家领空
S/2021/914	2021 年 10 月 29 日塞浦路斯常驻联合国代表给秘书长的信	侵犯塞浦路斯国家领空

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《联合国宪章》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。

2021 年，安理会在任何决定中都没有明确提及该规定。不过，在 11 月 22 日就题为“小武器”的

项目举行的一次会议上，《宪章》第二十六条被明确援引过一次。⁷⁰在会上，哥斯达黎加代表指出，全球军事开支水平“清楚地证明”，76 年来，第二十六条在“《联合国宪章》的意向归宿里一直形同一纸空文”。⁷¹她敦促各国毫不拖延地开始分阶段、有意识地削减全球军事开支。这种削减不仅可行，而且势在必行。2021 年，安理会的任何来文均未明确提及第二十六条。

⁷⁰ 见 S/PV.8909 和 S/PV.8909 (Resumption 1)。另见 S/2021/966。

⁷¹ 见 S/PV.8909。