
第七部分

针对威胁和平、破坏和平及侵略行为的行动
(《宪章》第七章)

目录

	页次
介绍性说明	396
一. 依据《宪章》第三十九条确定是否存在威胁和平、破坏和平或侵略行为	399
说明	399
A. 安全理事会关于第三十九条的决定	399
B. 与第三十九条有关的决定	404
二. 依据《宪章》第四十条采取防止局势恶化的临时措施	412
说明	412
三. 依据《宪章》第四十一条采取武力以外措施	412
说明	412
A. 与第四十一条有关的决定	412
B. 与第四十一条有关的讨论	426
四. 依据《宪章》第四十二条采取维护或恢复国际和平与安全的措施	433
说明	433
A. 与第四十二条有关的决定	433
B. 与第四十二条有关的讨论	435
五. 审议《宪章》第四十三至四十五条	436
说明	437
A. 会员国需要向维持和平行动提供捐助、支持和援助, 包括军事航空资产	437
B. 确认需要与部队派遣国和警察派遣国协商	439
六. 军事参谋团依据《宪章》第四十六和四十七条发挥的作用和组成情况	441
说明	441
七. 会员国根据《宪章》第四十八条必须采取的行动	441
说明	441
A. 安理会要求会员国采取与《宪章》第四十一条所规定 措施有关的行动的各项决定	442
B. 安理会要求会员国采取与《宪章》第四十二条所规定 措施有关的行动的各项决定	444

八. 按照《宪章》第四十九条彼此协助.....	446
说明	446
A. 安全理事会要求彼此协助以执行根据《宪章》第四十一条 采取的措施的决定	446
B. 安全理事会要求彼此协助以执行根据《宪章》第四十二条 采取的措施的决定	446
九. 《宪章》第五十条所述性质的特殊经济问题.....	447
说明	447
十. 依据《宪章》第五十一条拥有的单独或集体自卫的权利.....	448
说明	448
A. 与第五十一条有关的讨论	448
B. 安全理事会收到的来文中对第五十一条和自卫权的提及.....	450

介绍性说明

本补编第七部分介绍安全理事会在《联合国宪章》第七章包括第三十九至五十一条框架内针对威胁和平、破坏和平或侵略行为采取的行动。本部分共分为十节，各节均侧重于提供选定的资料，重点说明安理会在审议和决定中对《宪章》第七章各项规定的解释和适用。

第一至四节涵盖与第三十九至四十二条有关的资料，第三十九至四十二条规定安理会有权确定是否存在对国际和平与安全的威胁并对这些威胁采取适当行动，包括实施制裁措施或授权使用武力。第五和六节的重点是关于指挥和部署军事部队的第四十三至四十七条。第七和八节分别论述会员国根据第四十八和四十九条承担的义务，第九和十节则分别论述涉及第五十和五十一条的安理会惯例。

各节包含小节，介绍安理会内部就适当解释和执行关于安理会维护国际和平与安全的首要责任的规定进行讨论的情况。

在本文件所述期间，与以往时期一样，安理会通过的决议中有 47%(57 项决议中的 27 项)明确根据《宪章》第七章通过。这些决议大多涉及联合国和区域维持和平特派团或多国部队的任务，以及制裁措施的实施、延长、修改或终止。

如第一节所述，2021 年，安理会虽然没有确定国际和平与安全面临任何新的威胁，但重申阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、黎巴嫩、利比亚、马里、索马里、苏丹和南苏丹(包括阿卜耶伊)、也门和前南斯拉夫的局势对区域和(或)国际和平与安全构成威胁。

在具体国家和区域方面，安理会在其决定中回顾过去认定在这些局势中对国际和平与安全构成重大威胁的情况。例如，在利比亚问题上，安理会重申需要打击恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁。关于索马里局势，安理会重申索马里沿海海域海盗和海上武装抢劫事件以及索马里境内海盗团体的活动是造成索马里局势恶化的一个重要因素，继续对国际和平与安全构成威胁。安理会还表示严重关切青年党继续严重威胁索马里和该区域的和平、安全与稳定，特别是越来越多地使用简易爆炸装置和利用合法金融系统，并谴责违反武器禁运向索马里和通过索马里供应武器和弹药，特别是当这些武器和弹药到达青年党和与伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国/达伊沙)有关联的组织手中，并破坏索马里的主权和领土完整时，严重威胁该区域的和平与稳定。此外，安理会认识到，青年党对索马里和该区域的和平、安全与稳定构成的威胁不限于该团体的常规军事行动和不对称战争，在这方面对青年党的创收能力表示严重关切。关于西非局势，安理会回顾，一切形式和表现的恐怖主义均对国际和平与安全构成威胁。同样，关于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，安理会认识到恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义对非洲和平与安全构成的威胁日益严重，特别是在萨赫勒、乍得湖流域和非洲之角等受影响最严重的地区，并强调恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义的存在除其他外可能加剧冲突。安理会还重申关切非洲部分地区的和平、安全

与稳定面临不断变化的威胁，造成威胁的因素包括旷日持久的武装冲突、小武器和轻武器的泛滥和非法贩运、恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义、跨国有组织犯罪和贩运、非法开采自然资源、海上不安全、违宪更换政府，关切经济和社会差距、大流行病或流行病等因素，如冠状病毒病(COVID-19)和埃博拉病毒病暴发所造成的大流行病。

在专题项目下，安理会于 2021 年重申其于 2020 年作出的决定，即冠状病毒病疫情的空前程度可能危及国际和平与安全的维护。按照以往惯例，安理会还在专题项目下的决定中重申，恐怖主义、恐怖团体和大规模毁灭性武器及其运载工具的扩散对国际和平与安全构成威胁。关于恐怖行为对国际和平与安全造成的威胁，安理会还重申，阿富汗境内贩毒的非法收入是威胁区域和国际安全的恐怖团体和非国家行为体的一个资金来源。在整个 2021 年，安理会继续处理过去例行讨论的对国际和平与安全的威胁，如恐怖主义、常规武器和大规模毁灭性武器的扩散、小武器和轻武器的非法贸易、破坏稳定的积累和滥用、有组织犯罪、大流行病和气候变化，包括恐怖主义与气候变化之间的联系。在本报告所述期间，安理会还讨论了网络空间活动对国际和平与安全的威胁。

如下文第二节所述，2021 年，安理会没有通过任何决定要求遵守可能与《宪章》第四十条的解释和适用有关的临时措施，也没有进行任何与第四十条的解释和适用有关的讨论。

如第三节所述，在本报告所述期间，安理会延长了对中非共和国、利比亚、马里、索马里、南苏丹、苏丹和也门的现行措施，以及对塔利班及有关个人和实体、伊黎伊斯兰国/达伊沙和基地组织及有关人员的现行措施。除了延长有关刚果民主共和国的现行措施外，安理会还将列名标准扩大到参与策划、指挥、赞助或参与袭击医务人员或人道主义人员的个人和实体。有关朝鲜民主主义人民共和国、几内亚比绍、伊拉克、黎巴嫩或苏丹的措施没有任何变化。在司法措施方面，2021 年没有采取行动。

如第四节所述，安理会重申 2021 年之前授权联合国维持和平特派团和多国部队根据《宪章》第七章使用武力，在波斯尼亚和黑塞哥维那、中非共和国、刚果民主共和国、黎巴嫩、利比亚、马里、索马里、苏丹和南苏丹(包括阿卜耶伊)维护或恢复国际和平与安全。在这方面，安理会延长了对联合国阿卜耶伊临时安全部队、联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)、联合国组织刚果民主共和国特派团、联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)、非洲联盟驻索马里特派团和联合国南苏丹特派团使用武力执行保护平民任务的授权。此外，安理会重申授权驻中非共和国和马里的法国部队采取“一切必要措施”，分别支持中非稳定团和马里稳定团完成授权任务。关于索马里局势，安理会还延长了对各国和区域组织与索马里当局合作打击索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为的授权。关于利比亚局势，安理会重申授权会员国在应对偷运移民者时以及在执行军火禁运过程中对船只进行检查时采取“一切必要措施”。关于波斯尼亚和黑塞哥维那局势，安理会再次授权在欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那军事行动(欧盟部队“木槿花”行动)和北大西洋公

约组织(北约)派驻力量下采取行动的会员国采取“一切必要措施”，执行《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协定》、波斯尼亚和黑塞哥维那领空一切民用和军用空中交通指挥和管控规则和程序并确保其得到遵守，并在欧盟部队“木槿花”行动或北约提出请求时，采取“一切必要措施”对其进行保护。

如第五至八节所述，在维持和平方面，安理会在本文件所述期间促请会员国提供部队和其他资产，包括空中战力实现手段，而会员国呼吁安理会进一步深化与部队和警察派遣国的互动和协商。此外，安理会经常要求各国和非国家行为体以及区域和次区域组织遵守其根据第七章通过的决定。如第九节所述，安理会成员讨论了反恐措施和制裁对提供人道主义援助的影响。如第十节所述，按照以往惯例，第五十一条以及单独和(或)集体自卫原则在给安理会的信函中以及安理会关于以色列-巴勒斯坦冲突的讨论中被大量引用。

一. 依据《宪章》第三十九条确定是否存在威胁和平、破坏和平或侵略行为

第三十九条

安全理事会应断定任何和平之威胁、和平之破坏或侵略行为之是否存在，并应作成建议或抉择依第四十一条及第四十二条规定之办法，以维持或恢复国际和平及安全。

说明

第一节涉及安理会在依据《宪章》第三十九条确定是否存在威胁和平、破坏和平或侵略行为方面的惯例。本节提供关于安理会确定是否存在威胁的资料，并审查就威胁进行辩论的情况。本节分为两个分节。A 分节概述安理会关于认定“威胁和平”的决定。B 分节载有一系列案例研究，介绍安理会就依据《宪章》第三十九条确定是否存在威胁进行审议时以及通过 A 分节所述部分决议时提出的一些论点。

A. 安全理事会关于第三十九条的决定

在本文件所述期间，安理会没有确定存在任何破坏和平、侵略行为或对国际和平与安全的新威胁。

持续威胁

2021 年，安理会继续监测现有和新出现的冲突和局势的演变情况，以认定、重申和确认持续威胁的存在。在本文件所述期间，安理会提及对和平与安全的持续威胁的决定中涉及具体国家、区域或专题项目的相关条款分别载于表 1 和表 2。

在这方面，安理会认定，阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、黎巴嫩、利比亚、马里、索马里、苏丹和南苏丹，包括阿卜耶伊地区和苏丹与南苏丹边界沿线的局势，也门和前南斯拉夫地区的局势本身继续对国际和平与安全构成威胁，并(或)对各自区域的国际和平与安全构成威胁。¹ 对于中东，

特别是对于阿拉伯叙利亚共和国的局势，安理会认定，该国破坏性的人道主义局势继续对该区域的和平与安全构成威胁。²

此外，关于非洲和利比亚局势，安理会表示严重关切恐怖主义和暴力团体利用利比亚局势，重申需要根据包括《宪章》在内的国际法，打击恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁。³

在题为“巩固西非和平”的项目下，安理会重申一切形式和表现的恐怖主义都对国际和平与安全构成威胁，还重申所有国家都必须根据《宪章》并按照国际人权法、国际难民法和国际人道法等国际法规定的其他义务，采取一切手段预防和打击恐怖主义。⁴

关于索马里局势，安理会认定索马里沿海海域海盗和海上武装抢劫事件以及索马里境内海盗团体的活动是造成索马里局势恶化的一个重要因素，继续在该区域对国际和平与安全构成威胁。⁵ 安理会表

2588(2021)号决议序言部分倒数第二段；第 2605(2021)号决议序言部分倒数第二段(中非共和国)；第 2582(2021)号决议序言部分倒数第二段和第 2612(2021)号决议序言部分倒数第二段(刚果民主共和国)；第 2591(2021)号决议序言部分最后一段(黎巴嫩)；第 2570(2021)号决议序言部分最后一段；第 2571(2021)号决议序言部分倒数第二段；第 2595(2021)号决议序言部分第二段；第 2599(2021)号决议序言部分第二段(利比亚)；第 2584(2021)号决议序言部分倒数第二段和第 2590(2021)号决议序言部分倒数第二段(马里)；第 2563(2021)号决议序言部分第二段，第 2568(2021)号决议序言部分倒数第二段，第 2607(2021)号决议序言部分倒数第二段，第 2614(2021)号决议序言部分第二段(索马里)；第 2562(2021)号决议序言部分第七段(苏丹)；第 2567(2021)号决议序言部分倒数第二段和第 2577(2021)号决议序言部分倒数第二段(南苏丹)；第 2564(2021)号决议序言部分倒数第二段(也门)和第 2604(2021)号决议序言部分第一段(前南斯拉夫)。

² 第 2585(2021)号决议序言部分第四段。

³ 第 2570(2021)号决议序言部分第七段。

⁴ S/PRST/2021/3，第十段。

⁵ 第 2608(2021)号决议序言部分倒数第二段。

¹ 第 2611(2021)号决议序言部分第五段和第 2615(2021)号决议序言部分倒数第二段(阿富汗)；第 2575(2021)号决议序言部分最后一段；第 2606(2021)号决议序言部分最后一段；第 2609(2021)号决议序言部分最后一段(阿卜耶伊)；第 2566(2021)号决议序言部分倒数第二段；第

示严重关切青年党继续对索马里和该区域的和平、安全与稳定构成严重威胁，特别是通过更多地使用简易爆炸装置和利用合法金融系统，并谴责违反军火禁运，向索马里或通过索马里供应武器和弹药，特别是当它们被送到青年党和与伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国/达伊沙)有关联的分支机构手中，并破坏索马里的主权和领土完整时，是对该区域和平与稳定的严重威胁。⁶ 安理会还认识到，青年党对索马里和该区域的和平、安全与稳定构成的威胁不限于该团体的常规军事行动和不对称战争，在这方面对青年党的创收能力表示严重关切。⁷

2021 年，就专题项目通过的若干决定也提及对国际和平与安全的威胁。

关于题为“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”的项目，安全理事会重申关切非洲部分地区的和平、安全与稳定面临不断变化的威胁，造成威胁的因素包括旷日持久的武装冲突、小武器和轻武器的泛滥和非法贩运、恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义、跨国有组织犯罪和贩运、非法开采自然资源、海上不安全、违宪更换政府，关切经济和社会差距、2019 冠状病毒病(COVID-19)和埃博拉病毒病等大流行病或流行病暴发等因素。⁸ 安理会表示决心提高应对全球一级对国际和平与安全的威胁的总体努力的效力。安理会还认识到恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义对非洲和平与安全构成日益严重的威胁，特别是在萨赫勒、乍得湖流域和非洲之角受影响最严重的区域，并强调恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义的存在除其他外会加剧冲突。⁹

关于题为“维护国际和平与安全”的项目，安理会重申其在 2020 年作出的决定，即 COVID-19 大流行的空前程度可能危及维护国际和平与安全。¹⁰

⁶ 第 2607(2021)号决议序言部分第七和第八段。

⁷ 同上，序言部分第十段。

⁸ S/PRST/2021/21，第八段。

⁹ 同上，第三十二段。

¹⁰ 第 2565(2021)号决议，序言部分最后一段。

对于同一项议题，安理会还表示严重关切世界许多地区的小武器和轻武器的非法转让、不利于稳定的积累和滥用继续对国际和平与安全构成威胁。¹¹

在题为“不扩散/朝鲜民主主义人民共和国”的项目下，安理会认定核生化武器及其运载工具的扩散继续威胁国际和平与安全。¹²

在题为“对国际和平与安全的威胁”的项目下，安理会回顾指出，伊黎伊斯兰国/达伊沙继续对国际和平与安全构成全球威胁，因为该团体实施恐怖主义行为，奉行暴力极端主义意识形态，继续悍然、系统且广泛地袭击平民，违反国际人道法和践踏人权，特别是对妇女和儿童实施侵权违法行为，包括以宗教或族裔为由的侵权违法行为，并招募和训练外国恐怖主义作战人员，这些人员的威胁影响到所有区域和所有会员国。¹³

关于题为“恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁”的项目，安理会重申，一切形式和表现的恐怖主义仍然是对国际和平与安全的最严重威胁之一。¹⁴ 安理会还回顾第 2396 (2017)号决议，其中表示关切伊黎伊斯兰国/达伊沙、基地组织和相关个人、团体、企业和实体继续对国际和平与安全构成威胁，重申安理会决心在所有方面应对这一威胁，包括外国恐怖主义作战人员实施的恐怖主义行为。¹⁵ 关于同一项目，安理会还认定阿富汗局势继续对国际和平与安全构成威胁。¹⁶ 安理会还确认，阿富汗境内贩毒的非法收入是威胁区域和国际安全的恐怖团体和非国家行为体的一个资金来源。¹⁷

¹¹ 第 2616(2021)号决议，序言部分第二段。

¹² 第 2569(2021)号决议，序言部分倒数第二段。

¹³ 第 2597(2021)号决议，序言部分第三段。

¹⁴ S/PRST/2021/1，第三段；第 2610(2021)和 2617(2021)号决议，序言部分第二段。

¹⁵ 第 2610(2021)号决议，序言部分第四十三段。

¹⁶ 第 2611(2021)和 2615(2021)号决议，序言部分倒数第二段。

¹⁷ 第 2611(2021)号决议，序言部分第五段。

表 1

按区域和国家分列的 2021 年安理会论及对和平的持续威胁的决定

决定和日期	规定
非洲	
中非共和国局势	
2021 年 3 月 12 日 第 2566(2021)号决议	认定中非共和国局势继续对该区域的国际和平与安全构成威胁(序言部分倒数第二段) 另见第 2588(2021)和 2605(2021)号决议(序言部分倒数第二段)
有关刚果民主共和国的局势	
2021 年 6 月 29 日 第 2582(2021)号决议	认定刚果民主共和国局势继续对该区域的国际和平与安全构成威胁(序言部分倒数第二段) 另见第 2612(2021)号决议(序言部分倒数第二段)
利比亚局势	
2021 年 4 月 16 日 第 2570(2021)号决议	回顾其第 2213(2015)号决议认定, 利比亚局势继续对国际和平与安全构成威胁(序言部分最后一段) 另见第 2595(2021)号和第 2599(2021)号决议(序言部分第二段)
2021 年 4 月 16 日 第 2571(2021)号决议	认定利比亚局势继续对国际和平与安全构成威胁(序言部分倒数第二段)
马里局势	
2021 年 6 月 29 日 第 2584(2021)号决议	认定马里局势继续对国际和平与安全构成威胁(序言部分倒数第二段)
2021 年 8 月 30 日 第 2590(2021)号决议	认定马里局势继续对该区域的国际和平与安全构成威胁(序言部分倒数第二段)
秘书长关于苏丹和南苏丹的报告	
2021 年 2 月 11 日 第 2562(2021)号决议	认定苏丹局势继续对该区域的国际和平与安全构成威胁(序言部分第七段)
2021 年 3 月 12 日 第 2567(2021)号决议	认定南苏丹局势继续对该区域的国际和平与安全构成威胁(序言部分倒数第二段) 另见第 2577(2021)号决议(序言部分倒数第二段)
2021 年 5 月 11 日 第 2575(2021)号决议	确认目前阿卜耶伊以及苏丹和南苏丹边界沿线局势继续威胁国际和平与安全(序言部分最后一段) 另见第 2606(2021)和 2609(2021)号决议(序言部分最后一段)
索马里局势	
2021 年 2 月 25 日 第 2563(2021)号决议	认定索马里局势继续对国际和平与安全构成威胁(序言部分第二段) 另见第 2614(2021)号决议(序言部分倒数第二段)
2021 年 3 月 12 日 第 2568(2021)号决议	认定索马里局势继续对区域和国际和平与安全构成威胁(序言部分倒数第二段) 另见第 2607(2021)号决议(序言部分倒数第二段)

2021 年安全理事会惯例汇编

决定和日期	规定
2021 年 11 月 15 日 第 2607(2021)号决议	<p>谴责违反军火禁运向索马里和经由索马里提供武器和弹药，特别是当武器和弹药流入青年党和与伊黎伊斯兰国/达伊沙有关联者手中并损害索马里主权和领土完整，认为这是对该区域和平与稳定的一个严重威胁，还谴责武器、弹药和简易爆炸装置组件非法供应继续从也门流向索马里(序言部分第七段)</p> <p>谴责青年党在索马里境内外发动恐怖主义袭击，表示严重关切青年党继续对索马里和该区域的和平、安全与稳定构成严重威胁，特别是增加使用简易爆炸装置和不当利用合法金融系统所带来的威胁，还表示严重关切索马里境内继续存在与伊黎伊斯兰国/达伊沙有关联的附属组织(序言部分第八段)</p> <p>认识到青年党对索马里和该区域的和平、安全与稳定构成的威胁不限于该团体的常规军事行动和不对称战争，表示严重关切索马里问题专家小组最后报告(S/2021/849)所述的青年党的创收能力，欢迎索马里联邦政府努力加强索马里金融部门，以查明和监测洗钱风险并打击资助恐怖主义行为，注意到索马里联邦政府在索马里过渡计划中提出的旨在发展这些能力的机构能力建设步骤，注意到金融服务对于促进索马里经济前景的重要性，还欢迎索马里联邦政府、联合国毒品和犯罪问题办公室和专家小组制定一项青年党筹资阻断计划，敦促索马里联邦政府、联邦成员州、索马里金融机构、私营部门和国际社会参与支持这一进程(序言部分第十段)</p>
2021 年 12 月 3 日 第 2608(2021)号决议	确定索马里沿海海域海盗和海上武装抢劫事件以及索马里境内海盗团体的活动是造成索马里局势恶化的一个重要因素，继续对该区域的国际和平与安全构成威胁(序言部分倒数第二段)
巩固西非和平	
2021 年 2 月 3 日 S/PRST/2021/3 号文件	安全理事会重申，一切形式和表现的恐怖主义对国际和平与安全构成威胁，还重申所有国家都需根据《联合国宪章》并遵守国际人权法、国际难民法和国际人道法等国际法规定的其他义务，采取一切手段预防和打击恐怖主义(第十段)
欧洲	
波斯尼亚和黑塞哥维那局势	
2021 年 11 月 3 日 第 2604(2021)号决议	认定前南斯拉夫区域的局势继续对国际和平与安全构成威胁(序言部分第一段)
中东	
中东局势	
2021 年 2 月 25 日 第 2564(2021)号决议	认定也门局势继续对国际和平与安全构成威胁(序言部分倒数第二段)
2021 年 7 月 9 日 第 2585(2021)号决议	认定叙利亚境内破坏性人道主义局势继续对该区域的和平与安全构成威胁(序言部分第四段)
2021 年 8 月 30 日 第 2591(2021)号决议	认定黎巴嫩局势继续对国际和平与安全构成威胁(序言部分最后一段)

表 2

按专题问题分列的 2021 年安理会论及对和平的持续威胁的决定

决定和日期	规定
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	
2021 年 10 月 28 日 S/PRST/2021/21 号文件	安全理事会重申关切非洲部分地区的和平、安全与稳定面临不断变化的威胁，造成威胁的因素包括旷日持久的武装冲突、小武器和轻武器的泛滥和非法贩运、恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义、跨国有组织犯罪和贩运、非法开采自然资源、海上不安全、违宪更换政府，关切经济和社会差距、2019 冠状病毒病(COVID-19)和埃博拉病毒病等大流行病或流行病暴发等因素。安全理事会继续决心增强全球根据《联合国宪章》以及各国根据国际法承担的其他义务、为应对国际和平与安全面临的威胁而作出的总体努力的成效(第八段)

决定和日期

规定

安全理事会认识到恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义对非洲和平与安全构成越来越大的威胁，特别是在萨赫勒、乍得湖流域和非洲之角这些受影响最严重的地区。安全理事会强调，恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义的存在可能加剧冲突，并可能因此削弱受影响国家，特别是这些国家的安全、稳定、治理、社会和经济发展。安全理事会着重指出，必须迅速、切实执行安理会关于打击恐怖主义的各项决议以及对被指认的与伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及其附属机构有关联的个人、团体、企业和实体采取的一切制裁措施，并重申必须消除有利于恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义在非洲蔓延的根本条件，包括为此而确保国家恢复和重建，加强善治，促进非洲的社会经济发展，包括通过创造就业机会和促进创业等途径，并提供教育和卫生等社会服务，以此增进民众福祉(第三十二段)

维护国际和平与安全

2021年2月26日 考虑到2019冠状病毒病大流行已达前所未有的程度，可能危及国际和平与安全的维护(序言部分最后一段)
第 2565(2021)号决议

2021年12月22日 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对国际和平与安全构成威胁，造成重大伤亡，助长不稳定和不安全，并继续破坏安全理事会履行维护国际和平与安全这一首要责任的成效(序言部分第二段)

不扩散/朝鲜民主主义人民共和国

2021年3月26日 认定核生化武器及其运载工具的扩散继续威胁国际和平与安全(序言部分倒数第二段)
第 2569(2021)号决议

对国际和平与安全的威胁

2021年9月17日 回顾伊黎伊斯兰国/达伊沙构成了对国际和平与安全的全球性威胁，因为该团体实施恐怖主义行为，奉行暴力极端主义意识形态，继续悍然、系统且广泛地袭击平民，违反国际人道主义法和践踏人权特别是践踏妇女和儿童的人权，其中包括以宗教或族裔为由的侵权违法行为，并招募和训练外国恐怖主义作战人员，这些人员的威胁影响到所有区域和会员国(序言部分第三段)
第 2597(2021)号决议

恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁

2021年1月12日 安全理事会重申，一切形式和表现的恐怖主义继续是对国际和平与安全的最严重威胁之一，任何恐怖主义行为，不论其动机为何，何时发生，由何人所为，都是不可开脱的犯罪行为(第三段)
S/PRST/2021/1号文件

2021年12月17日 重申一切形式和表现的恐怖主义都是对和平与安全的最严重威胁之一，任何恐怖主义行为，不论其动机为何，在何时何地发生，何人所为，都是不可开脱的犯罪行为，再次断然谴责伊黎伊斯兰国/达伊沙、基地组织以及相关个人、团体、企业和实体不断多次犯下恐怖主义罪行，其目的是造成无辜平民和其他受害者死亡，损毁财产，严重破坏稳定(序言部分第二段)
第 2610(2021)号决议

认识到恐怖主义对国际和平与安全构成威胁，要消除这一威胁，就要在尊重国际法和《联合国宪章》的基础上，在国家、区域和国际各级集体做出努力(序言部分第三段)

另见第 2617(2021)号决议(序言部分第三段)

回顾第 2396(2017)号决议表示关注伊黎伊斯兰国/达伊沙、基地组织和相关个人、团体、企业和实体继续对国际和平与安全构成威胁，重申安理会决心在所有方面应对这一威胁，包括外国恐怖主义战斗人员实施的恐怖行为(序言部分第四十三段)

2021年12月17日 重申支持打击非法生产毒品、从阿富汗非法贩运毒品和向阿富汗非法贩运化学品前体等活动，知悉阿富汗境内贩毒非法收益是威胁区域和国际安全的恐怖主义团体和非国家行为体的筹资来源，认识到参与麻醉品交易和非法开采自然资源的恐怖主义团体和非国家行为体的威胁继续对阿富汗安全与稳定构成威胁(序言部分第五段)
第 2611(2021)号决议

认定阿富汗局势继续对国际和平与安全构成威胁，重申需根据《联合国宪章》和国际法，包括适用的人权、难民和人道法，采取一切手段消除这一威胁，为此强调指出联合国在此方面发挥的重要作用(序言部分倒数第二段)

2021 年 12 月 22 日 认定阿富汗局势继续对国际和平与安全构成威胁(序言部分倒数第二段)

第 2615(2021)号决议

2021 年 9 月 30 日 重申一切形式和表现的恐怖主义是对国际和平与安全的最严重威胁之一, 任何恐怖主义行为, 不论其动机为

第 2617(2021)号决议 何、在何时发生、由何人所为, 都是不可开脱的犯罪行为, 并继续决心进一步推动加强全球为消除这一祸害所作整体努力的成效(序言部分第二段)

B. 与第三十九条有关的决定

在本文件所述期间, 安理会审议期间没有明确提及第三十九条。然而, 在会议和公开视频会议讨论专题和具体国家及区域的项目时, 出现了关于第三十九条的解释和确定对国际和平与安全的威胁的若干问题, 具体如下。

由于 COVID-19 大流行的持续影响, 安理会成员在 2021 年的许多讨论集中专注卫生危机与安全之间的联系。在这方面, 安理会成员在就题为“维护国际和平与安全”的项目(案例 1)举行的公开视频会议上, 讨论了大流行病威胁国际和平与安全的可能性以及关于 COVID-19 大流行病的第 2532(2020)号决议的执行情况。

除了大流行病, 气候变化是安理会 2021 年的另一个重点关注领域, 在题为“维护国际和平与安全”的项目(案例 3 和 4)下, 专门讨论和提及气候变化对国际和平与安全的威胁的次数有所增加。关于同一项目, 安理会成员于 6 月 29 日举行了一次高级别公开视频会议, 讨论网络空间活动对国际和平与安全的威胁(案例 2)。

2021 年, 安理会还继续处理安理会过去审议的对国际和平与安全的威胁, 包括恐怖主义和恐怖团体的活动构成的威胁,¹⁸ 包括核武器在内的大规模毁灭

性武器的扩散¹⁹ 以及恐怖团体获取这些武器,²⁰ 小武器和轻武器的非法转让和滥用,²¹ 冲突中的性暴力²²

罗马尼亚、沙特阿拉伯、南非和阿拉伯叙利亚共和国); S/2021/140(主管反恐怖主义办公室副秘书长、中国、爱沙尼亚、爱尔兰、挪威及圣文森特和格林纳丁斯); S/PV.8839(主管反恐怖主义办公室副秘书长兼反恐怖主义委员会执行局执行主任、印度、突尼斯、挪威和爱尔兰); 关于题为“安全理事会各附属机构主席通报情况”的项目, 见 S/PV.8915(墨西哥(代表关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及与之有关联的个人、团体、组织和实体的第 1267(1999)号、第 1989(2011)号和第 2253(2015)号决议所设委员会、关于反恐怖主义的第 1373(2001)号决议所设委员会和第 1540(2004)号决议所设委员会的主席)、挪威(以关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及与之有关联的个人、团体、组织和实体的第 1267(1999)号、第 1989(2011)号和第 2253(2015)号所设委员会主席的身份)、肯尼亚、越南、中国、突尼斯、爱尔兰、圣文森特和格林纳丁斯)。

¹⁹ 例如, 关于题为“不扩散大规模毁灭性武器”的项目, 见 S/PV.8865 (圣文森特和格林纳丁斯(并代表肯尼亚、尼日尔和突尼斯)、法国和南非); 关于题为“安全理事会各附属机构主席通报情况”的项目, 见 S/PV.8915 (肯尼亚、越南、中国和突尼斯)。

²⁰ 例如, 关于题为“不扩散大规模毁灭性武器”的项目, 见 S/2021/325(爱沙尼亚、印度和突尼斯)。

²¹ 例如, 关于题为“小武器”的项目, 见 S/PV.8874 (突尼斯、法国、爱尔兰、圣文森特和格林纳丁斯、中国和尼日尔); S/PV.8909(墨西哥外交部长、印度、突尼斯、爱尔兰、匈牙利、瑞士和德国)。

²² 关于题为“妇女与和平与安全”的项目, 见 S/2021/375 (印度、智利、萨尔瓦多、伊拉克、荷兰、北大西洋公约组织妇女、和平与安全特别代表、斯洛文尼亚和土耳其)。

¹⁸ 例如, 关于题为“恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁”的项目, 见 S/2021/48(主管反恐怖主义办公室副秘书长、突尼斯外交、移民和海外突尼斯人事务部长、爱尔兰外交和国防部长、肯尼亚外交事务内阁秘书、挪威、圣文森特和格林纳丁斯外交和外贸部国务部长、尼日尔、阿根廷、澳大利亚、埃及、萨尔瓦多、格鲁吉亚、危地马拉、以色列、日本、利比亚、马来西亚、摩洛哥、尼日利亚、巴基斯坦、葡萄牙、

和海洋环境中的非法活动,包括海盗和海上有组织犯罪。²³

关于与海洋环境有关的其他事项,包括气候变化、环境退化、海洋污染以及非法、未报告和无管制的捕捞活动,各国对这些事项是否构成对区域或国际和平与安全的威胁以及是否应将其视为属于安理会的职权范围表示了不同意见。²⁴

2021年,安理会还继续讨论特定冲突和局势对区域或国际和平与安全的威胁。例如,安理会成员和其他会员国讨论了阿富汗的不稳定、恐怖主义和贩毒构成的威胁,²⁵利比亚境内外国作战人员和雇佣军的存在构成的威胁,²⁶阿拉伯叙利亚共和国境内扩散和使用包括化学武器在内的大规模毁灭性武器构成的威胁,²⁷以及巴勒斯坦-以色列冲突。²⁸

此外,在7月8日题为“非洲和平与安全”的项目下举行的会议上,安理会审议了埃塞俄比亚复兴大坝对埃及、埃塞俄比亚、苏丹和更广泛的非洲之角的用水、安全和能源的影响。²⁹

案例 1 维护国际和平与安全

2月17日,安理会成员就题为“维护国际和平与安全”的项目³⁰举行了一次高级别公开视频会议,重点讨论了关于COVID-19大流行的第2532(2020)号决议的执行情况。在视频会议期间,安理会成员听取了秘书长的介绍性发言以及联合国儿童基金会执行主任、全球疫苗联盟首席执行官和红十字会与红新月会国际联合会秘书长的情况通报。此外,25个会员国和欧洲联盟提交了与视频会议有关的书面发言。

在视频会议期间,一些与会者探讨了COVID-19大流行对国际和平与安全的威胁的问题。全球疫苗联盟首席执行官强调,这一大流行病不仅仅是一场全球健康危机,是对国际和平与安全的重大挑战,只能通过多边合作加以解决。肯尼亚外交事务内阁秘书和尼日尔代表分别承认,COVID-19大流行是对国际和平与安全严重、真实的威胁。肯尼亚外交事务内阁秘书还表示,COVID-19大流行确实不仅仅是一场健康危机,将其描述为对全球人类和经济发展的生死攸关的挑战,并指出大流行病使人道主义援助流动紧张,并使冲突地区的妇女和儿童等弱势群体面临进一步的风险。瑞典代表团回顾说,安理会通过第2532(2020)号决议,认识到COVID-19大流行对国际和平与安全构成了前所未有的挑战。该代表团强调,应将旨在维护和平与安全的努力纳入更广泛的全球大流行病应对措施。瑞士代表团强调,COVID-19继续对国际和平与安全产生影响。土耳其代表说,COVID-19危机对全世界数百万人造成了毁灭性影响,对国际和平与安全产生了深远影响。巴西代表承认大流行病对全球和平产生了影响,并强

²³ 关于题为“维护国际和平与安全”的项目,见S/2021/722(联合国毒品和犯罪问题办公室执行主任、尼日尔外交与合作部长、挪威外交大臣、联合王国国防大臣、圣文森特和格林纳丁斯财政和经济规划部长、中国、突尼斯,以及阿根廷、巴西、佛得角、加蓬、加纳、塞内加尔、南非和乌拉圭(南大西洋和平与合作区成员)、以色列、波兰和乌克兰的联合发言)。

²⁴ 见S/2021/722(巴西,阿根廷、巴西、佛得角、加蓬、加纳、塞内加尔、南非和乌拉圭(南大西洋和平与合作区成员)的联合发言,欧洲联盟和德国)。

²⁵ 例如,关于题为“阿富汗局势”的项目,见S/2021/601(爱尔兰外交和国防部长、伊朗伊斯兰共和国和吉尔吉斯斯坦);S/PV.8908(肯尼亚(并代表尼日尔、圣文森特和格林纳丁斯和突尼斯)、印度、墨西哥和伊朗伊斯兰共和国)。

²⁶ 例如,关于题为“利比亚局势”的项目,见S/2021/498(秘书长利比亚问题特使兼联合国利比亚、印度和突尼斯支助团团长)。

²⁷ 例如,关于题为“中东局势”的项目,见S/2021/22(裁军事务高级代表、爱沙尼亚、尼日尔、圣文森特和格林纳丁斯及联合王国);S/2021/109(爱沙尼亚、尼日尔、突尼斯、联合王国和美国);S/2021/446(爱尔兰、肯尼亚、尼日尔、突尼斯和联合王国);S/PV.8830(联合王国、圣文森特和格林纳丁斯及肯尼亚);S/PV.8849(美国、突尼斯、肯尼亚和阿拉伯叙利亚共和国)。

²⁸ 例如,关于题为“中东局势,包括巴勒斯坦问题”的项目,见S/2021/480(突尼斯外交、移民和侨民事务部长、埃及、多民族玻利维亚国、巴西、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国)。

²⁹ 见S/PV.8816。关于讨论的更多详情,见第五部分第一节,案例5。

³⁰ 见S/2021/157。

调巴西很高兴看到安理会在被要求维护国际和平与安全时挺身而出，履行其维护国际和平与安全的宪法权力。

一些代表团就 COVID-19 大流行如何加剧或可能加剧冲突或对国际和平与安全的其他威胁发表了看法。墨西哥外交部长强调，这一流行病正在或已经逆转国际社会在发展和建设和平方面取得的成果，并可能加剧不稳定和冲突。厄瓜多尔代表强调了 COVID-19 大流行的破坏性影响，并指出大流行病加剧了当地的危机状况，破坏了和平、稳定与安全。比利时代表团指出，这一流行病突出了世界各地的挑战，并加剧了不平等、脆弱性和冲突造成的人类代价。该代表团进一步强调，COVID-19 大流行是一场全面危机，包括安全危机。乌克兰代表团指出，COVID-19 大流行继续对国际和平与安全构成实质性风险，并明确表明，这一新出现的挑战可能使应对长期威胁，特别是违反国际法行为和血腥冲突的努力复杂化。爱尔兰外交和国防部长表示，COVID-19 疫情凸显了所有社会在不可预见的威胁面前的脆弱性。他指出，人类正处在一个十字路口，其前进方向将对和平与安全产生深远影响。德国联邦外交部长指出，COVID-19 给每个国家的医疗、社会、经济和安全基础设施带来巨大压力，并指出保护冲突和危机环境中的人民和社会免受这一流行病的影响不仅是紧迫的卫生和社会经济问题，也是维护国际和平与安全的一个重要因素。俄罗斯联邦代表遗憾地指出，COVID-19 在全球的暴发并没有使处于武装冲突局势中的国家幸免于难，并补充说这一流行病有可能进一步加剧这些国家本已严重的人道主义后果。然而，他深信，在冠状病毒暴发时，武装冲突中人道主义局势恶化的威胁应根据安理会审议的具体国家局势加以考虑。

一些与会者还讨论了缺乏公平获得疫苗的机会如何可能对国际和平与安全构成威胁的问题。墨西哥外交部长指出，确保所有国家公平公正地获得疫苗无疑是国际社会面临的主要挑战，如果不加以解决，这也是对人类安全和多边行动地位的主要威胁。比利时代表团对在本已脆弱的环境中不公平获得 COVID-19 疫苗对全球和平与稳定的影响表示关切。秘鲁代表团认为，按照秘书长、世界卫生组织

和秘鲁等国的一再要求，将 COVID-19 疫苗视为全球公益物将有助于克服全球大流行病造成的严重危机，维护国际和平与安全。该代表团警告说，如果不这样做，可能会为今后威胁国际和平与安全创造有利条件。

案例 2 维护国际和平与安全

6 月 29 日，安全理事会成员就题为“维护国际和平与安全”³¹的项目举行了一次高级别公开视频会议，重点是网络安全。会员国³²在视频会议期间所作的发言或提交的与视频会议有关的发言中确定，网络行动、网络威胁和网络空间的其他恶意行为威胁、挑战国际和平与安全或对国际和平与安全构成风险。拉脱维亚代表团强调，在信息和通信技术应用产生巨大积极影响的同时，拉脱维亚越来越关注恶意和破坏性地使用信息和通信技术对国际和平、安全、稳定和人权的影响。比利时代表指出，网络空间恶意活动产生的风险确实在增加，其对国际和平与安全的影响比以往任何时候都更加有害。

一些会员国对非国家行为体实施的网路攻击表示关切。在这方面，埃及和秘鲁代表团强调了恐怖主义团体、犯罪组织和其他非国家行为体恶意使用信通技术对国际和平与安全构成的威胁。卡塔尔代表团强调，政府和非政府行为体滥用网络空间和信通技术对国家安全构成威胁，影响到区域和国际和平与安全以及国际关系，并补充说，恐怖主义团体正在利用新兴数字技术提高其犯罪能力。斯洛文尼亚代表团指出，国家或非国家行为体恶意使用信通技术可能会破坏政府间的信任，产生消极影响，导致国际和平与安全的不稳定。

会员国还讨论了国家和国家赞助的网络活动对国际和平与安全的威胁。澳大利亚代表注意到在促进网络空间国际和平与稳定方面取得的重大进展，但回顾说，少数国家和国家支持的行为体不顾国际

³¹ 见 S/2021/621。

³² 爱尔兰、挪威、突尼斯、加拿大、捷克、丹麦(代表北欧五国)、格鲁吉亚、列支敦士登、马耳他、新西兰、巴基斯坦、秘鲁、塞内加尔、南非、瑞士和乌克兰。

社会的明确期望,越来越藐视国际法和国际规范,威胁到国际和平与稳定。加拿大代表团指出,各国并不总是尊重网络空间负责任国家行为框架,一些国家允许网络犯罪分子在其领土上活动而不受惩罚,另一些国家则使用代理人或故意从事违反该框架的恶意网络活动。加拿大与国际伙伴一道,公开指责并应对这种行为及其对国际和平与安全构成的威胁。捷克代表团认为,国家通过信通技术支持的大规模监控技术的扩大、部分或全部关闭互联网以及广泛的内容审查引起了严重的人权关切。在这种情况下,必须采取坚决行动,保护公民不受国家在网络空间任意和非法行使权力的影响,这些趋势,加上将人工智能引入生活各个方面的潜在风险,提出了新的安全挑战,并可能最终削弱维护国际和平与安全的能力。丹麦代表团在代表五个北欧国家提交的一份联合发言中,强调了对国际和平与安全构成威胁的相互关联的趋势,包括国家支持的破坏性网络攻击。德国代表团称,国际和平与安全正受到来自不同方面的压力,包括国家支持的恶意网络活动,其目的是间谍、破坏、造谣和破坏稳定或谋取经济利益,这些活动破坏了国际信任和减少冲突的合作机制,从而威胁到全世界的安全。

多个会员国讨论了可能对国际和平与安全构成威胁的网络空间恶意活动,重点是针对关键基础设施的活动。爱尔兰外交和国防部长表示,恶意网络活动,包括破坏性的勒索软件攻击、网络犯罪、知识产权盗窃、散布虚假信息和仇恨以及针对关键基础设施的攻击近年来激增,并对这种活动对国际和平与安全构成的威胁表示严重关切。突尼斯代表还对近年来网络空间恶意活动大幅增加表示关切,这些活动可能对国际和平与安全构成严重威胁,特别是当关键基础设施成为攻击目标时。德国代表团强调,网络攻击,包括针对关键基础设施的网络攻击,可能对国际和平与安全构成威胁,并回顾说,对欧洲和北美关键基础设施的攻击以及被用作勒索手段的网络攻击正在增加。印度尼西亚代表强调,国家和非国家行为体的恶意网络活动,特别是针对关键基础设施的恶意网络活动,可能会危及国家稳定以及国际和平与安全。摩洛哥代表团指出,当前受 COVID-19 大流行困扰的环境,不可逆转地成倍

增加了暴露于网络攻击和威胁,包括针对关键基础设施的网络攻击和威胁的脆弱性。该代表团指出,令人遗憾的是,这种恶意行动除了威胁国家主权外,还有可能增加网络空间冲突的风险,造成巨大的人员和物质损失,这反过来又可能破坏国际和平与安全架构,使网络攻击成为一种新出现的重大威胁。巴基斯坦代表强调指出,对网络技术的敌意使用正迅速接近可能构成破坏和平或威胁国际和平与安全的阶段。该代表指出,滥用和不规范地使用信通技术,可能导致关键基础设施受到网络攻击,对国际和平与安全造成严重影响。斯洛伐克代表说,关键基础设施的运作中断可能造成严重后果,并补充说,针对关键部门和服务的恶意网络活动具有破坏稳定的影响,最终可能威胁到国际和平与安全。泰国代表强调,包括恐怖分子在内的国家和非国家行为体将信通技术用于攻击关键民用基础设施等恶意目的,不仅破坏国际和平与安全,而且影响到人民的安全。乌克兰代表回顾说,针对主要关键基础设施、能源、运输、石油和天然气部门的网络行动是对国际和平与安全的挑战和威胁。土耳其代表强调,针对关键基础设施的恶意网络活动、恐怖主义、数字间谍、欺诈、网络虐待和剥削儿童以及滥用个人数据等都是当前的威胁,也对国际和平与安全构成风险。

一些与会者指出,对保健和医疗设施的网络攻击是对国际和平与安全的威胁。智利代表团强调,持续造成威胁的行为体,包括国家和其他行为体的恶意信通技术活动可能对国际安全与稳定构成重大风险。该代表团具体指出,针对在国内、区域或全球范围内提供服务的關鍵基础设施的恶意活动日益严重,其中包括影响以下方面的恶意信通技术活动:关键信息基础设施、向公众提供基本服务的基础设施、对互联网的普遍可用性或完整性以及卫生部门实体至关重要的技术基础设施。捷克代表团重点谈到国际和平与安全面临的现有和新出现的网络威胁,注意到针对向公众提供基本服务的关键基础设施的恶意信通技术活动出现了惊人的增长,如针对医疗设施、水、能源、卫生设施、选举基础设施和互联网普遍使用的恶意活动。该代表团还指出,越来越多的网络攻击破坏了医疗服务的提供,导致

更多的生命损失，破坏了我们应对 COVID-19 的集体能力，并最终威胁到国际和平与稳定。丹麦代表团在代表北欧五国提交的联合发言中强调，各国有必要采取行动，应对源自其领土的网络犯罪日益严重和破坏稳定的影响，并回顾说，最近针对美国燃料供应、爱尔兰医院以及巴西、美国和澳大利亚粮食生产的勒索软件攻击表明，网络犯罪的后果已成为一个国家安全问题，并可能对国际和平与安全产生影响。该代表团补充说，国家和非国家团体日益混为一谈，使威胁更加复杂。阿拉伯联合酋长国代表团注意到，针对医疗设施的恶意网络行动呈上升趋势，包括专门从事研究和疫苗开发以抗击 COVID-19 的组织，以及影响电信、银行和公共部门以及石油和天然气设施的其他严重事件。该代表团认为，这种针对中东地区关键基础设施的恶意网络活动有可能在本已紧张的环境中引发冲突，并对国际和平与安全构成威胁。

案例 3

维护国际和平与安全

9 月 23 日，在当月轮值主席爱尔兰³³的倡议下，安全理事会在题为“维护国际和平与安全”的项目和题为“气候与安全”的分项下举行了一次高级别公开辩论。³⁴ 安理会听取了秘书长和设在摩加迪沙的埃尔曼和平与人权中心首席运营官的情况通报。

一些与会者认为，气候变化本身就是对国际和平与安全的威胁或挑战。³⁵ 其中，法国欧洲和外交部长强调，为气候所作的斗争不仅是环境方面的斗争，也是为和平与安全所作的斗争。³⁶ 墨西哥外交部长指出，自 COVID-19 大流行开始以来，对国际和平与安全的威胁显然确实是多方面的，气候变化是一个日益相关的威胁。他断言，不可否认的是，正如在萨赫勒和非洲之角等地区可以看到的那样，气候变化的影响可能而且正在加剧现有冲突，并对

许多国家产生严重影响。突尼斯外交、移民和海外突尼斯人事务部长指出，对国际和平与安全的威胁不再局限于地缘战略紧张局势、军备竞赛和若干区域冲突等传统威胁，世界面临着许多针对地球上的生活必需品和子孙后代的新出现的挑战。他强调，气候变化以及环境灾难和大流行病，如 COVID-19 大流行和自然灾害，正变得越来越频繁和严重，构成了各国单独和集体面临的巨大挑战。他补充说，气候变化在很大程度上加剧了脆弱和不稳定因素，进而加剧了紧张局势，延长了许多冲突，特别是在非洲大陆，这一点再不能被忽视。联合王国负责英联邦和发展、联合国和南亚事务的国务大臣指出，气候危机不仅对环境，而且对共同安全构成了生死攸关的威胁。列支敦士登外交、教育和体育部长同样强调，气候变化不仅是一个加剧现有情况的因素，而且是对共同安全的最大威胁，并呼吁安理会接受“人的安全”范式，从气候变化本身就是不安全原因的角度看待这一问题。³⁷

其他与会者讨论了气候变化对国际和平与安全的影响或后果。在这方面，埃尔曼和平与人权中心首席运营官在通报中说，随着气候变化和其他环境危机的加速，它们正触及生活的方方面面，世界和平与安全也不例外。³⁸ 挪威外交部长提到气候变化使威胁倍增，并回顾安理会曾表示关切气候变化的不利影响可能对国际和平与安全构成威胁。爱尔兰总理指出，安理会的任务是审议对国际和平与安全的威胁，并强调需要超越理论上的辩论，应对气候变化正在加剧全球冲突的现实。欧洲联盟驻联合国代表团团长指出，极端高温和强降雨、洪水和干旱将加速和加深现有或潜在的脆弱性和不稳定。³⁹ 他补充说，这些事态发展可能成为新的冲突驱动因素，并将对气候与安全的关系产生严重后果，对人类和国家安全构成不同类型的挑战，并破坏全球和平。拉脱维亚和瑞士代表团强调，气候变化对国际和平与安全有深远影响。马耳他代表团称，气候变化是

³³ 通过 9 月 9 日的信(S/2021/782)分发了概念说明。

³⁴ 见 S/PV.8864。另见 S/2021/815。

³⁵ 见 S/PV.8864(墨西哥外交部长)；S/2021/815(摩洛哥和气候与安全之友小组)。

³⁶ 见 S/PV.8864。

³⁷ 见 S/2021/815。

³⁸ 见 S/PV.8864。

³⁹ 见 S/2021/815。

地球面临的最严重的生存威胁,对国际安全与稳定有着直接和间接的影响。该代表团指出,世界一些地区已经感受到气候变化对全球和区域安全的影响。西班牙代表团回顾说,在安理会上一次关于这一专题的会议上,显然不是每个国家都同样认为迫切需要应对气候变化挑战,将其视为对国际安全的威胁。该代表团指出,尽管如此,有明确的科学证据表明,全球变暖的影响导致人的生命损失和经济资源的损失,以及人口流离失所和社会不稳定,此外还有武装冲突、环境退化和人道主义紧急情况相互助长的恶性循环。美国国务卿说,几乎在任何一个国际和平与安全受到威胁的地方,气候变化都削弱了和平与安全,使应对变得更加困难。⁴⁰他补充说,如果同意将这一问题交由安理会处理,就可以向国际社会发出明确信息,即气候变化对集体安全造成严重影响。

一些会员国对气候变化对国际和平与安全构成威胁或产生负面影响的概念提出质疑。俄罗斯联邦代表认为,持续不断、一而再再而三、不惜一切代价地尝试在安理会宣扬气候变化威胁国际和平与安全这一论点,给原本就复杂、敏感的讨论带来了完全不必要的政治成分。伊朗伊斯兰共和国代表说,就其本质而言,气候变化是一个涉及可持续发展,而非国际和平与安全的问题,因为气候变化与安全之间的直接关联尚未得到证明。⁴¹印度外交部副部长兼秘书(西)承认气候变化影响了人民的生活并加剧了冲突,但强调指出,通过气候变化的棱镜来看待世界上较贫穷地区的冲突,只会造成一种不平衡的叙事,而造成冲突的原因却在别处。⁴²她回顾说,政府间气候变化专门委员会的报告明确指出,气候多变性对暴力的影响是有争议的,并指出,虽然气候变化可能加剧冲突,但不能将其确定为冲突的原因。她注意到气候变化对各国经济的不利影响,强调需要有意识地将气候变化视为对其社会稳定的威胁或和平与安全的问题。

⁴⁰ 见 S/PV.8864。

⁴¹ 见 S/2021/815。

⁴² 见 S/PV.8864。

12月13日,安理会在同一项目⁴³下举行会议,就113个会员国提出的关于气候与安全的决议草案进行表决。⁴⁴在该决议草案中,安理会除其他外,认识到和平与安全之间有着很大的联系,并确认气候变化的不利影响可能导致社会紧张局势,加剧、延长或助长今后发生冲突和不稳定的风险,并对全球和平、安全与稳定构成重大风险。⁴⁵安理会还在决议草案中表示深为关切气候变化对小岛屿发展中国家的影响可能对国际和平与安全产生影响。⁴⁶然而,由于安理会常任理事国俄罗斯联邦投了否决票,安理会未能通过该决议草案。⁴⁷在表决前,俄罗斯联邦代表强调,将气候变化定位为对国际安全的威胁,会分散安理会对其处理的各国境内真正、根深蒂固的冲突根源的注意力。⁴⁸印度代表解释了印度

⁴³ 见 S/PV.8926。

⁴⁴ 阿富汗、阿尔巴尼亚、安道尔、安提瓜和巴布达、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、巴哈马、比利时、伯利兹、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、保加利亚、布基纳法索、佛得角、加拿大、乍得、科摩罗、哥斯达黎加、科特迪瓦、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、丹麦、吉布提、多米尼克、多米尼加共和国、厄瓜多尔、赤道几内亚、爱沙尼亚、斐济、芬兰、加蓬、格鲁吉亚、德国、加纳、希腊、格林纳达、危地马拉、几内亚、圭亚那、海地、洪都拉斯、匈牙利、冰岛、爱尔兰、以色列、意大利、牙买加、日本、约旦、拉脱维亚、黎巴嫩、莱索托、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马尔代夫、马里、马耳他、马绍尔群岛、毛里塔尼亚、毛里求斯、墨西哥、密克罗尼西亚联邦、摩纳哥、黑山、纳米比亚、瑙鲁、荷兰、新西兰、尼日尔、尼日利亚、北马其顿、挪威、帕劳、巴拿马、巴布亚新几内亚、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、卢旺达、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、萨摩亚、圣马力诺、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、所罗门群岛、西班牙、苏丹、瑞典、瑞士、东帝汶、汤加、特立尼达和多巴哥、突尼斯、图瓦卢、乌干达、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、联合王国、坦桑尼亚联合共和国、美国、乌拉圭和瓦努阿图。

⁴⁵ S/2021/990, 序言部分第九和第十段。

⁴⁶ 同上, 序言部分第十四段。

⁴⁷ 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、美国和越南)、2 票反对(印度和俄罗斯联邦)和 1 票弃权(中国)。更多信息见第一部分, 第 34 节。

⁴⁸ 见 S/PV.8926。

代表团对该决议草案投反对票的理由，强调该决议草案试图将气候与安全联系起来，实际上是企图混淆《联合国气候变化框架公约》下的关键问题缺乏进展的事实。他想知道，根据拟议的决议草案，可以集体完成哪些在《框架公约》进程中无法完成的工作，既然已经有了关于具体气候行动的承诺，为什么还需要一项安理会决议来对气候变化采取行动。印度代表进一步称，对该决议草案没有任何真正的要求，除了将气候变化问题纳入安理会的工作范围，其原因是可以在没有大多数发展中国家参与的情况下做出决定，以维护国际和平与安全为名不承认所达成的共识。中国代表解释说，中国投了弃权票，因为草案未能处理一些问题，包括从气候变化到安全风险的传导机制很不清楚。

安理会其他成员对决议草案因被否决而无法通过表示遗憾。其中，爱尔兰代表称，气候变化加剧了不安全和不稳定，是对维护国际和平与安全的现实威胁。挪威代表回顾说，自安理会首次承认气候变化是全球和平与安全的一个新出现的风险因素以来，已经过去了 10 年。突尼斯代表表示深信，气候变化等现象对集体安全构成威胁，因此安理会不应忽视。爱沙尼亚代表强调指出，气候变化的影响对国际和平、安全与稳定构成明显和严重的威胁，在某些情况下甚至威胁到国家的存在。

案例 4 维护国际和平与安全

12 月 9 日，在当月轮值主席尼日尔⁴⁹的倡议下，安全理事会在题为“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”的分项下举行了一次高级别公开辩论。⁵⁰

在辩论期间，一些会员国认定，恐怖主义⁵¹和气候变化⁵²对国际和平与安全构成威胁。法国代表

具体就气候变化问题指出，这次辩论提供了又一次机会，可借以强调应对气候变化既是一场环境斗争，也是一场国际和平与安全的斗争，因此安理会应处理与气候变化有关的威胁。⁵³ 联合王国代表强调，气候危机不仅对环境，而且对共同安全构成了生死攸关的威胁。危地马拉代表强调，必须毫不拖延地将这一问题作为对国际和平与安全的威胁加以处理，安理会必须将讨论防止气候变化成为对国际和平与安全的威胁的措施作为高度优先事项。⁵⁴ 大韩民国代表说，气候变化将日益对全球和平与安全构成威胁，并强调安理会作为负责维护全球和平与安全的主要机关，需要更多地参与这一问题。卢森堡代表指出，鉴于气候变化的不利影响与国际和平与安全之间存在不可否认的联系，安理会、维持和平特派团和特别政治任务在其分析和行动中必须考虑到气候变化对安全的影响。阿尔巴尼亚代表强调，迫切需要加大努力和采取具体行动，在国际和平与安全的背景下应对气候变化和气候相关风险。乌兹别克斯坦代表强调，应对气候变化是维护国际和平与安全的重要先决条件之一。

许多发言者从国际和平与安全的角度考虑了恐怖主义与气候变化之间的联系。关于这一点，尼日尔总统指出，所选择辩论的主题表明，尼日尔希望看到安理会在和平与国际安全与打击恐怖主义和气候变化影响之间建立明确的联系。⁵⁵ 突尼斯代表指出，毫无疑问，气候变化是加剧脆弱性和威胁稳定的主要因素之一，有时会导致冲突爆发，加剧紧张局势和暴力，助长旷日持久和复杂的冲突，特别是在非洲大陆。日本代表强调，在冲突易发地区，人类的不安全因环境退化和自然灾害等气候变化的影响而加剧，成为暴力冲突风险的倍增因素。他补充说，恐怖主义和气候变化都对人类安全构成严重威胁。埃及代表指出，鉴于人们广泛认为气候变化使

⁴⁹ 通过 11 月 30 日的信(S/2021/988)分发了概念说明。

⁵⁰ 见 S/PV.8923 和 S/PV.8923(Resumption 1)。另见 S/2021/1026。

⁵¹ 见 S/PV.8923(爱沙尼亚总统、印度、突尼斯、伊朗伊斯兰共和国和日本)；S/PV.8923(Resumption 1)(埃及、马耳他、卡塔尔、危地马拉、布基纳法索、尼日利亚、巴林和委内瑞拉玻利瓦尔共和国)。

⁵² 见 S/PV.8923(爱沙尼亚总统、美国和突尼斯)；S/PV.8923(Resumption 1)(马耳他、德国、意大利、布基纳法索、尼日利亚和斐济)。

⁵³ 见 S/PV.8923。

⁵⁴ 见 S/PV.8923(Resumption 1)。

⁵⁵ 见 S/PV.8923。

威胁倍增、是冲突的驱动因素，影响到全球若干区域的和平与稳定，必须处理恐怖主义、气候变化和安全之间日益密切的联系。⁵⁶ 他说，恐怖主义和气候变化都是跨国界的关键全球挑战，气候变化和环境退化的不利影响与有利于恐怖主义和极端主义的条件之间的相互联系是显而易见的。他补充说，与气候变化有关的影响，如水资源短缺、海平面上升、荒漠化、土地退化和生物多样性丧失，与包括贫困和失业在内的其他助长恐怖主义的条件相互作用，为恐怖团体招募人员和煽动激进行为提供沃土。他回顾，由于与气候变化有关的各种极端天气事件，非洲正面临前所未有的压力，他强调，最近非洲大陆不同区域恐怖主义活动的增加是鲜明的例子，说明恐怖主义组织如何利用气候变化引起的挑战扩大其活动和行动。马耳他代表强调，恐怖主义和气候变化构成的威胁是多层面的，威胁到国际和平与安全，并强调需要采取协调一致的全球对策。她补充说，气候变化使威胁倍增，恐怖主义活动，特别是萨赫勒地区的恐怖主义活动也可能与气候因素有关。此外，当气候变化因持续的人口增长而加剧时，洪水或干旱可能对自然资源产生不利影响，从而加剧对日益减少的资源的竞争，往往导致动乱，并最终导致被恐怖主义团体利用的真空，这又可能导致环境进一步退化。

意大利代表说，气候变化的不利影响对国际和平与安全构成严重威胁，并强调需要加倍努力，使安理会更加关注气候与安全的关系及其对恐怖主义的影响。在这方面，他指出气候变化使威胁倍增，具有负面的环境和经济影响，加剧了现有的社会脆弱性，加剧了内部冲突。他补充说，这种现象即使与国际恐怖主义没有直接联系，也为暴力极端主义创造了肥沃的土壤。波兰代表说，气候变化威胁到世界许多地区的稳定，并补充说，气候变化将日益加剧争夺自然资源的冲突，为恐怖组织渗透到弱势民众中提供机会。斯里兰卡代表告诫说，只要恐怖主义的根源和威胁倍增因素得不到解决，恐怖主义祸患就将对全球和平与安全持续造成威胁，并指出

气候变化已成为使威胁倍增的最大因素之一。他指出，气候变化与恐怖主义之间的相互作用是气候与安全之间关系的一个重要方面，这是一种周期性的复杂关系，自然灾害加剧了现有的结构性和社会脆弱性，并给资源与内乱之间本已脆弱的关系增加了压力。尼日利亚代表指出，恐怖主义和气候变化都是对国际和平与安全的最大威胁，这两种现象都能引发暴力冲突和不安全，特别是在先前就存在紧张局势、治理薄弱和面临其他社会经济挑战的社区。他强调了气候变化对社区的不利影响，包括生计丧失、饥饿、贫困、不平等和移民，这往往会引发争夺资源的冲突，从而为恐怖团体招募和传播其极端主义意识形态创造有利环境。鉴于安理会在维护国际和平与安全方面的重要作用及其在打击全球恐怖主义方面作出的值得注意的努力，他说，这次会议是一个机会，可以把气候行动放在最高优先位置，寻求全面应对气候变化和恐怖主义对国际和平与安全构成的威胁，并提出了实现这一目标的几种方式。萨尔瓦多代表说，气候变化及其不利影响带来的挑战加剧了人口的脆弱性和不稳定。她警告说，如果不及时处理，这种情况可能转化为暴力以及社会和政治不稳定，这有利于恐怖主义团体的发展和壮大，对国际和平与安全构成威胁。乌克兰代表强调，打击恐怖主义和高效应对与气候相关的安全风险是维护国际和平与安全不可或缺的先决条件。摩洛哥代表指出，关于因气候变化引起的各种环境问题，气候变化与暴力和不稳定的程度加剧以及恐怖主义祸害在某些区域蔓延之间存在日益明显的因果关系。他补充说，在一些区域，气候变化是一个威胁倍增因素，因为它加剧了因缺少资源而带来的脆弱性。他还指出，失去传统生计导致缺少经济资源，从而为恐怖团体和武装组织招募人员提供了肥沃的土壤，因此，至关重要的是，国际社会要采取行动，随时处理气候变化引起冲突局势或安全问题进而威胁国际和平与安全的情况。

一些会员国认为，气候变化不构成对国际和平与安全的威胁。伊朗伊斯兰共和国代表指出，恐怖主义作为一种严重刑事犯罪，对国际和平与安全构

⁵⁶ 见 S/PV.8923(Resumption 1)。

成严重威胁，但气候变化本质上是一个发展问题，并指出没有科学证据证明气候变化与国际和平与安全之间存在直接联系。⁵⁷ 然而，他指出，在某些冲突局势中，气候变化的影响可能会创造一种环境，有利于恐怖主义团体利用这种局势并招募弱势群体，用于其险恶的恐怖主义目的。委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表虽然同意，在武装冲突或冲

⁵⁷ 见 S/PV.8923。

突后局势中，气候变化的不利影响可能是一个额外的威胁，有可能使当地局势进一步恶化，但表示关切的是，有人试图通过由安理会处理这一敏感问题来使其安全化，而安理会有明确的任务，即确保联合国在国际和平与安全受到威胁的情况下采取迅速有效的行动。⁵⁸

⁵⁸ 见 S/PV.8923(Resumption 1)。

二. 依据《宪章》第四十条采取防止局势恶化的临时措施

第四十条

为防止情势之恶化，安全理事会在依第三十九条规定作成建议或决定办法以前，得促请关系当事国遵行安全理事会所认为必要或合宜之临时办法。此项临时办法并不妨碍关系当事国之权利、要求或立场。安全理事会对于不遵行此项临时办法之情形，应予适当注意。

说明

第二节涉及安理会与《宪章》第四十条有关的做法，该条涉及防止局势恶化的临时措施。在本文件所述期间，安理会并未根据《宪章》第四十条采取任何措施。安理会审议中并未明确提及第四十条，也未就该条的解释进行任何关系到合宪问题的讨论。同样，安理会的任何信件均未明确提及第四十条。

三. 依据《宪章》第四十一条采取武力以外措施

第四十一条

安全理事会得决定所应采武力以外之办法，以实施其决议，并得促请联合国会员国执行此项办法。此项办法得包括经济关系、铁路、海运、航空、邮、电、无线电及其他交通工具之局部或全部停止，以及外交关系之断绝。

说明

第三节涵盖安理会关于根据《宪章》第四十一条实施武力以外措施的决定和审议情况。在本文件所述期间，安理会在与朝鲜民主主义人民共和国有关的第 2569(2021)号决议序言中明确提到第四十一条。2021 年，安理会没有根据《宪章》第四十一条实施任何司法措施。⁵⁹ 安理会的一份信件，即第

⁵⁹ 关于安理会在与刑事法庭余留事项国际处理机制有关的问题上的活动情况，见第九部分，第四节。

1973(2011)号决议所设利比亚问题专家小组的最后工作报告，明确提到了第四十一条。⁶⁰

本节分为两个分节。A 分节概述了安理会根据《宪章》第四十一条实施、修改或终止措施的决定。该分节分为两个大标题，分别涉及专题性及国别和区域性问题的决定。B 分节涵盖了安理会在 2021 年的审议情况，也分为两个标题，分别着重介绍就第四十一条、涉及专题项目或国别和区域项目提出的突出问题。

A. 与第四十一条有关的决定

与第四十一条相关的专题的决定

2021 年，安理会就有关制裁措施及其执行的专题问题通过了 5 项决定，其中 4 项在题为“恐怖主

⁶⁰ 见 S/2021/229、S/2021/229/Corr.1、S/2021/229/Corr.2 和 S/2021/229/Corr.3。

义行为对国际和平与安全造成的威胁”的项目下通过，⁶¹ 1项在题为“维护国际和平与安全”的项目下通过。⁶²

安理会在题为“恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁”的项目下通过的第 2610(2021)号决议中强调，制裁是《宪章》规定的维护和恢复国际和平与安全，包括支持打击恐怖主义的一个重要手段。⁶³ 安理会还强调指出，第 2610(2021)号决议规定的措施无意对平民造成不利的人道主义后果。⁶⁴ 安理会谴责伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国/达伊沙)最近在世界各地频繁实施恐怖主义袭击，伊黎伊斯兰国/达伊沙仍在严重、蓄意和普遍践踏人权和违反国际人道法，认识到制裁需要反映当前威胁，并在此方面回顾第 2249(2015)号决议第 7 段。⁶⁵

安理会在同一项目下通过的第 2611(2021)号决议中重申需要确保第 1988(2011)号决议规定的制裁制度有效促进当前为在阿富汗实现可持续和包容的和平、稳定与安全作出的努力，并指出适时对制裁进行审查的重要性。⁶⁶

安理会在同一项目下通过的第 2615(2021)号决议中决定，支持阿富汗境内民众基本需求的人道主义援助和其他活动并不违反第 2255(2015)号决议第 1(a)段的规定，允许为了确保及时交付此类援助或支持此类活动而处理和支付必要的资金、其他金融资产或经济资源及提供必要的物资和服务，大力鼓励援用该段的提供者作出合理的努力，尽量减少任何应计收益无论是通过直接提供还是转移而流向第 1988(2011)号决议所设制裁名单上指认的个人或实体，还决定一年后审查该规定的执行情况。⁶⁷

⁶¹ 关于该项目的更多信息，见第一部分，第 28 节。

⁶² 关于该项目的更多信息，见第一部分，第 34 节。

⁶³ 第 2610(2021)号决议，序言部分第十六段。

⁶⁴ 同上，序言部分第十七段。

⁶⁵ 同上，序言部分第二十段。

⁶⁶ 第 2611(2021)号决议，序言部分第七段。

⁶⁷ 第 2615(2021)号决议，第 1 段。

安理会还在同一项目下通过的第 2617(2021)号决议中鼓励反恐怖主义委员会执行局与金融行动特别工作组密切合作，推动有效落实打击资助恐怖主义行为的各项建议，特别是关于对恐怖主义和资助恐怖主义行为进行定向金融制裁的建议 6。⁶⁸

在题为“维护国际和平与安全”的项目方面，安理会通过了第 2616(2021)号决议，其中认识到必须建设会员国的能力，以便他们能收集关于使用假证件逃避检查和协助违反安理会授权实施的制裁的那些网络的各方面信息，包括关于涉嫌贩运者和贩运路线、涉嫌非法金融交易以及各类军火及相关物资的中介活动或转用的信息。⁶⁹ 安理会还肯定各个制裁委员会的指导，包括通过不具约束力的准则作出的指导，对会员国遵守作出制裁规定的相关决议中的规定和履行其中规定的义务所具有的价值。⁷⁰ 安理会在同一决议中鼓励酌情在陆地、空中和海上开展区域合作，以发现和防止违反安理会授权实施的军火禁运的行为，并及时向相应的制裁委员会报告违反行为。⁷¹ 安理会还申明决心酌情并根据适用的制裁制度指认参与安理会授权实施的禁运所禁活动的个人。⁷²

与第四十一条有关的关于具体国家和区域问题的决定

在本文件所述期间，如下文各表所列，安理会延长了关于中非共和国、利比亚、马里、索马里、南苏丹、苏丹和也门以及关于塔利班及关联个人和实体以及伊黎伊斯兰国/达伊沙、基地组织和关联方的现有措施。除了延长有关刚果民主共和国的现有措施外，安理会还将列名标准扩大到参与筹划、指挥、赞助或参与袭击医务人员或人道主义工作人员的个人和实体。关于伊拉克、黎巴嫩、朝鲜民主主义人民共和国和几内亚比绍的措施没有变化。

⁶⁸ 第 2617(2021)号决议，第 31 段。

⁶⁹ 第 2616(2021)号决议，序言部分第十段。

⁷⁰ 同上，序言部分第十七段。

⁷¹ 同上，第 7 段。

⁷² 同上，第 9 段。

本分节涉及每一制裁制度的发展动态，未提及负责执行这些制度的安理会附属机构。第九部分第一.B 节详细介绍了安理会关于附属机构的决定。安理会作出的关于每个制裁制度的确立和沿革的决定载于以往补编。

本分节使用的制裁措施类别，例如军火禁运、资产冻结或旅行禁令，仅供说明之用，并不作为这些措施的法律定义。此外，本文件所述期间安理会规定的制裁措施的发展动态系根据安理会采取的以下主要行动分类：“确立”、⁷³ “修改”、⁷⁴ “延

⁷³ 如果安理会初次规定某项制裁措施，安理会的这一行动就归类为“确立”。

⁷⁴ 如果对措施作出更改，则归类为“修改”。在下列情况下，会对制裁措施进行修改：(a) 措施的要素被终止或新引入；(b) 关于被指认个人或实体的资料被修改；(c) 规定、修改或终止对措施的豁免；(d) 以其他方式修改措施的某些部分。

长”、⁷⁵ “有限延长”⁷⁶ 或“终止”。⁷⁷

下文按确立的时间顺序讨论各项制裁制度。⁷⁸ 以下各分节均包含一段叙述文字和一个表格：叙述文字说明了 2021 年最重要的发展动态；表格按照上述类别，载列安理会更改制裁制度的决定中的所有相关规定。表 3 和 4 概述了 2021 年作出的相关决定，安理会在这些决定中确立了制裁措施，或修改了此前规定的制裁措施。

⁷⁵ 如果有关制裁措施未被修改或终止，且安理会延长或重申了该措施，而没有言明终止日期，则安理会的这一行动归类为“延长”。

⁷⁶ 如果有关制裁措施延长一段特定时间，且安理会规定了该措施的终止日期(除非安理会再次予以延长)，则安理会的这一行动归类为“有限延长”。

⁷⁷ 当安理会结束某一特定制裁措施时，安理会的行动归类为“终止”。然而，如果仅仅措施的一部分被终止而该措施的其余部分得以维持，这一行动将归类为对措施的修改。

⁷⁸ 有关背景和过去的做法，见以往补编。

表 3

2021 年在根据第四十一条确立措施或修改原有或新增措施方面所作针对具体国家和地区的决定概览

制裁制度	确立或后续修改措施的决议	2021 年通过的决议
索马里	733(1992)	2036(2012)
	1356(2001)	2060(2012)
	1425(2002)	2093(2013)
	1725(2006)	2111(2013)
	1744(2007)	2125(2013)
	1772(2007)	2142(2014)
	1816(2008)	2182(2014)
	1844(2008)	2184(2014)
	1846(2008)	2244(2015)
	1851(2008)	2246(2015)
	1872(2009)	2316(2016)
	1897(2009)	2317(2016)
	1907(2009)	2383(2017)
	1916(2010)	2385(2017)
	1950(2010)	2444(2018)
	1964(2010)	2498(2019)
	1972(2011)	2551(2020)
2002(2011)	2554(2020)	
2023(2011)		

第七部分. 针对威胁和平、破坏和平及侵略行为的行动(《宪章》第七章)

制裁制度	确立或后续修改措施的决议		2021年通过的决议
伊黎伊斯兰国/达伊沙、基地组织及 关联个人和实体	1267(1999)	2161(2014)	2610(2021)
	1333(2000)	2170(2014)	
	1388(2002)	2178(2014)	
	1390(2002)	2199(2015)	
	1452(2002)	2253(2015)	
	1735(2006)	2347(2017)	
	1904(2009)	2349(2017)	
	1989(2011) 2083(2012)	2368(2017)	
塔利班及关联个人和实体	1988(2011)	2255(2015)	2611(2021)
	2082(2012)	2501(2019)	2615(2021)
	2160(2014)	2557(2020)	
伊拉克	661(1990)	1723(2006)	无
	687(1991)	1790(2007)	
	707(1991)	1859(2008)	
	1483(2003)	1905(2009)	
	1546(2004)	1956(2010)	
	1637(2005)	1957(2010)	
刚果民主共和国	1493(2003)	1896(2009)	2582(2021)
	1552(2004)	1952(2010)	
	1596(2005)	2136(2014)	
	1616(2005)	2147(2014)	
	1649(2005)	2198(2015)	
	1671(2006)	2211(2015)	
	1698(2006)	2293(2016)	
	1768(2007)	2360(2017)	
	1771(2007)	2424(2018)	
	1799(2008)	2478(2019)	
	1807(2008) 1857(2008)	2528(2020)	
苏丹	1556(2004)	2200(2015)	2562(2021)
	1591(2005)	2265(2016)	
	1672(2006)	2340(2017)	
	1945(2010)	2400(2018)	
	2035(2012)	2455(2019)	
	2138(2014)	2508(2020)	
黎巴嫩	1636(2005)		无
朝鲜民主主义人民共和国	1718(2006)	2321(2016)	无
	1874(2009)	2356(2017)	
	2087(2013)	2371(2017)	
	2094(2013)	2375(2017)	
	2270(2016)	2397(2017)	

2021 年安全理事会惯例汇编

制裁制度	确立或后续修改措施的决议		2021 年通过的决议
利比亚	1970(2011)	2238(2015)	2570(2021)
	1973(2011)	2259(2015)	2571(2021)
	2009(2011)	2278(2016)	2578(2021)
	2016(2011)	2292(2016)	
	2040(2012)	2362(2017)	
	2095(2013)	2441(2018)	
	2146(2014)	2509(2020)	
	2174(2014)	2510(2020)	
	2208(2015)	2526(2020)	
几内亚比绍	2213(2015)	2542(2020)	
	2048(2012)	2203(2015)	无
中非共和国	2157(2014)		
	2127(2013)	2339(2017)	2588(2021)
	2134(2014)	2399(2018)	
	2196(2015)	2488(2019)	
	2217(2015)	2507(2020)	
也门	2262(2016)	2536(2020)	
	2140(2014)	2216(2015)	2564(2021)
	2204(2015)	2511(2020)	
南苏丹			
	2206(2015)	2290(2016)	2577(2021)
	2241(2015)	2353(2017)	
	2252(2015)	2418(2018)	
	2271(2016)	2428(2018)	
马里	2280(2016)	2521(2020)	
	2374(2017)	2484(2019)	2590(2021)
	2432(2018)	2541(2020)	

表 4
2021 年根据第四十一条实施的原有或新增措施概览

制裁制度	措施类型																					
	军火禁运	资产冻结	旅行禁令或限制	禁止目标国家出口军火	禁止/限制海外工人	简易爆炸装置组件禁令	商业限制	煤炭禁令	外交/海外代表限制	自然资源禁运	金融限制	奢侈品禁运	天然气禁运/限制	不扩散措施	石油和石油产品禁运/限制	禁止加油服务/入港	为贸易限制提供公共财政支持	弹道导弹限制	行业禁令	专业教学和技术合作限制	运输和航空制裁	文化物品贸易禁令
索马里	X	X	X			X	X															
塔利班	X	X	X																			
伊黎伊斯兰国/达伊沙和基地组织	X	X	X																			
伊拉克	X	X																				
刚果民主共和国	X	X	X																			X
苏丹	X	X	X																			
黎巴嫩 ^a		X	X																			
朝鲜民主主义人民共和国	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
利比亚	X	X	X	X			X			X					X	X						
几内亚比绍			X																			
中非共和国	X	X	X																			
也门	X	X	X																			
南苏丹	X	X	X																			
马里		X	X																			

^a 根据第 1701(2006)号决议第 15 段，安理会除其他外，决定各国应采取必要措施，防止其国民，或防止从其境内，或防止使用悬挂其国旗的船只或飞机向黎巴嫩境内的任何实体或个人出售或供应军火和有关物资，但这些禁令不应适用于经黎巴嫩政府或联合国驻黎巴嫩临时部队所批准的军火和有关物资。2021 年，安理会在第 2591(2021)号决议中回顾第 1701(2006)号决议第 15 段，请秘书长继续向安理会报告第 1701(2006)号决议执行情况，并在更全面的附件中介绍军火禁运的执行情况。

索马里

2021 年，安理会通过第 2607(2021)号决议，其中重申并回顾对索马里的现有制裁措施，重申部分解除军火禁运，并重申对资产冻结的人道主义豁免，但没有具体说明到期日期。安理会在同一决议中还延长并扩大了对木炭和武器或军事装备的海上拦截，将简易爆炸装置部件也包括在内，直至 2022 年 11 月 15 日。安理会还重申第 2498(2019)号决议首次规定的对简易爆炸装置部件的禁令。表 5 概述了安理会批准的措施在 2021 年的变动情况。

安理会重申第 733(1992)号决议第 5 段和第 1425(2002)号决议第 1 和 2 段最初所规定的军火禁运，⁷⁹ 以及该措施特定的豁免，⁸⁰ 延长部分解除对索马里安全部队的军火禁运，并无具体到期日期，⁸¹ 并概述了请求豁免和通知第 751(1992)号决议所设委员会的程序。⁸² 安理会还重申第 2036(2012)号决议第 22 段和第 2182(2014)号决议第 11 至 21 段所述关于禁止索马里木炭进出口的决定。⁸³ 安理会还决定将第 2182(2014)号决议第 15 段所述规定的期限延长和扩大至 2022 年 11 月 15 日，授权会员国与索马里联邦政府合作并在联邦政府通知秘书长且秘书长随后通知所有会员国后，自己或通过海上联合部队等自愿性多国海军协作采取行动，在索马里领海海域和索马里沿海延伸至并包括阿拉伯海和波斯湾在内的公海上，在不无故拖延的情况下，对它们有合理理由认为违反对索马里的军火禁运、木炭禁令和简易爆炸装置部件禁令的前往或来自索马里的船只进行检查。⁸⁴ 安理会回顾在实施定向制裁的第 1844(2008)号

决议以及扩大列名标准的第 2002(2011)和 2093(2013)号决议中作出的决定，重申资产冻结措施不应适用于支付确保及时提供人道主义援助所需的资金、其他金融资产或经济资源。⁸⁵

安理会表示严重关切青年党继续对索马里和区域和平、安全与稳定构成严重威胁，并指出该团体在袭击中使用简易爆炸装置的情况增多，决定，如果有足够证据表明第 2607(2021)号决议附件 C 第一部分所列物项将用于或非常有可能用于在索马里制造简易爆炸装置，所有国家应防止所涉物项从本国领土或由境外本国国民或使用悬挂本国国旗的船只或飞机直接或间接向索马里出售、供应或转让。第 2607(2021)号决议附件 C 所列物项包括爆炸材料、炸药前体、爆炸相关设备和相关技术。⁸⁶ 安理会还决定延长与简易爆炸装置部件禁令有关的执行措施。⁸⁷ 安理会指出索马里的安全局势仍然需要采取措施，包括严格控制军火流动，但申明安理会将不断审查索马里局势，并准备审查第 2607(2021)号决议所载措施是否适当，包括任何修改、可能的基准、暂停或取消措施。⁸⁸ 安理会请秘书长不迟于 2022 年 9 月 15 日，在完成对索马里武器和弹药管理能力的技术评估后，向安理会提出进一步改进这一能力的建议，并就如何订立可用以指导安理会审查军火禁运措施的清晰明确和现实的基准阐述各种可选方案。⁸⁹

⁷⁹ 第 2607(2021)号决议，第 20 段。

⁸⁰ 同上，第 21 段。

⁸¹ 同上，第 34 段。安理会还规定，依据该决议第 21 段的豁免规定出售或供应的武器和军事装备不得转售、转让给任何并非为索马里国家安全部队或索马里安全部门机构等最初出售或供应对象服务、或并非为出售国或供应国服务、或并非为国际、区域或次区域组织服务的个人或实体，不得提供给此类个人或实体使用(同上，第 22 段)。另见第 2608(2021)号决议，第 16 段。

⁸² 第 2607(2021)号决议，第 23-33 段。

⁸³ 同上，第 6 段。

⁸⁴ 同上，第 5 段。

⁸⁵ 同上，第 35 和 37 段。

⁸⁶ 同上，序言部分第八段和执行部分第 9 段。

⁸⁷ 安理会决定，如果向索马里直接或间接出售、供应或转让附件 C 第一部分所列物项，相关国家应在出售、供应或转让完成后不超过 15 个工作日通知关于索马里的第 751(1992)号决议所设委员会，并强调指出，通知必须列入所有相关信息(第 2607(2021)号决议，第 10 段)。安理会又促请会员国采取适当措施，推动那些参与向索马里出售、供应或转让可能用于制造简易爆炸装置的炸药前体和材料的本国国民以及受其管辖的个人和实体保持警惕，记录交易，并与索马里联邦政府、委员会和索马里问题专家小组分享关于索马里人购买或打探此类化学品的可疑活动信息，确保索马里联邦政府和联邦成员州得到适足的财政和技术援助，用于为此类材料的储存和分配建立适当的安全保障(同上，第 11 段)。

⁸⁸ 第 2607(2021)号决议，序言部分第二十段。

⁸⁹ 同上，第 42 段。

表 5
根据第四十一条对索马里实施的措施在 2021 年的变动情况

关于制裁措施的规定	确立措施的决议	本文件所述期间通过的决议(段落)	
		2607(2021)	2608(2021)
军火禁运	733(1992), 第 5 段 1425(2002), 第 1-2 段 1844(2008), 第 7 段	延长(20、22) 豁免(21、34) 延长(35)	豁免(16)
资产冻结	1844(2008), 第 3 段	延长(35) 豁免(37)	
简易爆炸装置部件禁令	2498(2019), 第 26 段	延长(9)	
木炭禁令	2036(2012), 第 22 段	延长(6)	
旅行禁令	1844(2008), 第 1 段	延长(35)	

塔利班及关联个人和实体

2021 年, 安理会通过了第 2611(2021)号决议, 其中重申对在第 1988(2011)号决议通过之日前被指认为塔利班的个人和实体以及第 1988(2011)号决议所设委员会指认的其他威胁阿富汗和平、稳定与安全、与塔利班有关联的个人、团体、企业和实体采取资产冻结、旅行禁令和军火禁运措施。⁹⁰ 安理会还决定积极审查该决议所述措施的执行情况, 并考虑

⁹⁰ 第 2611(2021)号决议, 第 1 段。关于第 1988(2011)号决议所设委员会和分析支助和制裁监测组的资料, 见第九部分, 第一.B 节。

作出调整以支持阿富汗的和平与稳定。⁹¹

安理会在五天后通过的第 2615(2021)号决议中决定, 支持阿富汗境内民众基本需求的人道主义援助和其他活动并不违反第 2255(2015)号决议第 1(a)段的规定, 允许为了确保及时交付此类援助或支持此类活动而处理和支付必要的资金、其他金融资产或经济资源及提供必要的物资和服务, 还决定一年后审查该规定的执行情况。⁹² 表 6 概述了这些措施在本文件所述期间的变动情况。

⁹¹ 第 2611(2021)号决议, 第 4 段。关于阿富汗局势的更多信息, 见第一部分, 第 14 节。

⁹² 第 2615(2021)号决议, 第 1 段。

表 6
根据第四十一条对塔利班及关联个人和实体实施的措施在 2021 年的变动情况

关于制裁措施的规定	确立措施的决议	本文件所述期间通过的决议(段落)	
		2611(2021)	2615(2021)
军火禁运	1333(2000), 第 5 段	延长(1)	
资产冻结	1267(1999), 第 4(b)段	延长(1)	豁免(1)
旅行禁令	1390(2002), 第 2(b)段	延长(1)	

伊黎伊斯兰国/达伊沙、基地组织及关联个人和实体

在本文件所述期间，安理会通过了第 2610(2021)号决议，其中重申对伊黎伊斯兰国/达伊沙、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的军火禁运、资产冻结和旅行禁令，⁹³以及资产冻结和旅行禁令的豁免。⁹⁴安理会还重申了列入伊黎伊斯兰国/达伊沙和基地组织制裁名单的标准。⁹⁵表 7 概述了这些措施在 2021 年的变动情况。

安理会在同一决议中表示日益关切第 1267(1999)、1989(2011)、2199(2015)和 2253(2015)号决议未获执行，包括会员国没有向相关委员会充分报告为遵守委员会规定所采取的措施，促请会员国采取必要措施，履行第 2199(2015)号决议第 12 段规定的义务，向委员会报告在本国领土内拦截向伊黎伊斯兰国/达伊沙、基地组织或努斯拉阵线移交或从其

手中转出的石油、石油产品、模块化炼油厂和相关物资的情况，并促请会员国还报告拦截文物情况，以及因此类活动起诉个人和实体的结果。⁹⁶安理会还重申，安理会在第 2396(2017)号决议中决定，会员国应要求在本国境内营运的航空公司提供预报旅客资料，以便发现委员会指认的外国恐怖主义作战人员和个人通过民用飞机从本国领土出发或企图旅行前往其国境、入境或过境的情况。⁹⁷安理会还重申，安理会在同一决议中决定，会员国应增强收集、处理和分析旅客姓名记录数据的能力，以确保所有国家主管当局在充分尊重人权和基本自由的条件下并出于防止、发现和调查恐怖主义犯罪行为和相关旅行的目的而分享这些数据。⁹⁸安理会还决定在 30 个月内，或在更短时间内，审查该决议所述措施，视可能进一步予以加强。⁹⁹

⁹³ 第 2610(2021)号决议，第 1、5-9、13、22 和 24 段。

⁹⁴ 同上，第 1(b)、6、10 和 83-84 段。

⁹⁵ 同上，第 2-4 段。

⁹⁶ 同上，第 16 段。

⁹⁷ 同上，第 37 段。

⁹⁸ 同上，第 38 段。

⁹⁹ 同上，第 107 段。

表 7

根据第四十一条对伊黎伊斯兰国/达伊沙、基地组织和关联方实施的措施在 2021 年的变动情况

关于制裁措施的规定	确立措施的决议	本文件所述期间通过的决议(段落) 2610(2021)
军火禁运	1333(2000)，第 5 段	延长(1、1(c))
资产冻结	1267(1999)，第 4(b)段	延长(1、1(a)、5-9、13、22、24) 豁免(6、10、83、84(a)-(b))
旅行禁令或限制	1390(2002)，第 2(b)段	延长(1、1(b)) 豁免(1(b)、10、83)

伊拉克

2021 年，安理会没有通过关于对伊拉克剩余制裁措施的任何新决议，这些措施包括带有豁免的军火禁运，以及针对伊拉克前政权高级官员、国家机关、企业和机构的资产冻结。根据第 1483(2003)号

决议，第 1518(2003)号决议所设委员会继续监督资产冻结的执行情况，并维护个人和实体名单。¹⁰⁰

¹⁰⁰ 关于第 1518(2003)号决议所设委员会的资料，见第九部分，第一.B 节。

刚果民主共和国

2021 年, 安理会通过了第 2582(2021)号决议, 其中将对刚果民主共和国的制裁措施延长至 2022 年 7 月 1 日, 包括军火禁运、旅行禁令、资产冻结以及运输和航空限制, 以及这些措施的豁免。¹⁰¹ 安理会还决定, 经第 2582(2021)号决议延长的制裁措施也适用于经关于刚果民主共和国的第 1533(2004)号决议所设委员会指认负责策划、指挥、赞助或参与袭击医务人员或人道主义工作人员的个人和实体。¹⁰² 表 8 概述了这些措施在本文件所述期间的变动情况。

¹⁰¹ 第 2582(2021)号决议, 第 1 段。

¹⁰² 同上, 第 3 段。

此外, 安理会在第 2612(2021)号决议中延长了联合国组织刚果民主共和国稳定特派团的任务期限, 并且回顾安理会准备根据第 2293(2016)号决议第 7(d)和(e)段实施定向制裁, 除其他外涉及侵犯人权或践踏或违反国际人道法的行为。¹⁰³ 安理会还要求所有武装团体立即停止一切形式的暴力和其他破坏稳定的活动, 停止非法开采和贩运自然资源, 并在这方面回顾指出, 在刚果民主共和国武装冲突中招募和使用儿童可能因此而受到第 2293(2016)号决议第 7(d)段规定的制裁。¹⁰⁴

¹⁰³ 第 2612(2021)号决议, 第 5 段。

¹⁰⁴ 同上, 第 13 段。

表 8

根据第四十一条对刚果民主共和国实施的措施在 2021 年的变动情况

关于制裁措施的规定	确立措施的决议	本文件所述期间通过的决议(段落) 2582(2021)
军火禁运	1493(2003), 第 20 段	有限延长(1) 豁免(1)
资产冻结	1596(2005), 第 15 段	有限延长(1) 豁免(1)
旅行禁令或限制	1596(2005), 第 13 段	有限延长(1) 豁免(1)
运输和航空制裁措施	1807(2008), 第 6 和 8 段	有限延长(1)

苏丹

在本文件所述期间, 安理会没有通过修改对苏丹制裁措施的任何新决议。然而, 安理会在第 2562(2021)号决议中延长了苏丹问题专家小组的任务期限, 回顾了以往决议确立的军火禁运、资产冻结和旅行禁令措施和指认标准, 并重申了相关豁免。¹⁰⁵ 安理会还表示, 打算根据不断变化的实地局势和

¹⁰⁵ 第 2562(2021)号决议, 第 1-2 段。

专家小组的报告, 定期审查有关达尔富尔问题的各项措施。¹⁰⁶ 在这方面, 安理会请秘书长审查达尔富尔局势, 包括该决议第 1 段所回顾有关达尔富尔的各项措施的遵守情况, 还请秘书长在 2021 年 7 月 31 日前向安理会提交一份报告, 就订立可用以指导安理会审查有关达尔富尔的各项措施的清晰明确的关

¹⁰⁶ 同上, 第 4 段。关于苏丹的第 1591(2005)号决议所设委员会和苏丹问题专家小组的资料, 见第九部分, 第一.B 节。

键基准提出建议。¹⁰⁷ 安理会还表示，打算至迟于 2021 年 9 月 15 日订立清晰明确的关键基准，并随时准备考虑调整第 1 段更新的措施，以应对达尔富尔局势。

黎巴嫩

2021 年，安理会没有对根据第 1636(2005)号决议确立的制裁措施作出任何修改，这些措施包括资产冻结和旅行禁令，实施对象是被国际独立调查委员会或黎巴嫩政府指认涉嫌参与 2005 年 2 月 14 日贝鲁特恐怖爆炸事件、造成黎巴嫩前总理拉克·哈里里和另外 22 人遇害的个人。¹⁰⁸

朝鲜民主主义人民共和国

在本文件所述期间，安理会没有对关于朝鲜民主主义人民共和国的制裁措施作出任何修改。第 1718(2006)号决议所设委员会继续监督安理会第 1718(2006)、1874(2009)、2087(2013)、2094(2013)、2270(2016)、2321(2016)、2356(2017)、2371(2017)、2375(2017)和 2397(2017)号决议此前规定的资产冻结、军火禁运、旅行禁令和其他限制措施的执行情况。安理会在第 2569(2021)号决议中根据《宪章》第七章第四十一条采取行动，将第 1874(2009)号决议所设专家小组的任务期限延长至 2022 年 4 月 30 日以支持委员会。¹⁰⁹

利比亚

2021 年，安理会就有关利比亚的制裁措施通过了三项决议，即第 2570(2021)、2571(2021)和

2578(2021)号决议。¹¹⁰ 表 9 概述了这些措施在本文件所述期间的变动情况。

安理会在第 2570(2021)号决议中欢迎临时总理委员会和民族团结临时政府作为利比亚政府，负责领导该国于 2021 年 12 月 24 日举行全国选举，¹¹¹ 并重申安理会打算确保根据第 1970(2011)号决议第 17 段冻结的资产嗣后提供给利比亚人民并使他们受益。¹¹² 安理会回顾，安理会决定所有会员国都应遵守军火禁运，要求包括所有会员国在内的所有各方全面遵守第 1970(2011)号决议规定实施并经其后相关决议修订的军火禁运，包括停止对所有武装雇佣军人员的一切支持和撤出此类人员，并要求所有会员国不干预冲突、不采取加剧冲突的措施。¹¹³ 安理会还回顾，安理会决定委员会可指认从事或支持威胁利比亚和平、稳定或安全的行为或阻碍或破坏利比亚顺利完成政治过渡的行为的个人或实体，以便对他们实施旅行禁令和资产冻结措施，强调指出委员会应考虑指认违反军火禁运、违反停火协议或阻碍利比亚顺利完成政治过渡的个人或实体。¹¹⁴

安理会在第 2571(2021)号决议中将第 2146(2014)号决议所载并经第 2441(2018)和 2509(2020)号决议第 2 段修正的授权和措施延长至 2022 年 7 月 30 日，以防止从利比亚非法出口石油(包括原油和精炼石油产品)的行为。¹¹⁵ 此外，安理会还延长了军火禁运、旅行禁令和资产冻结措施。¹¹⁶ 安理会还重申打算确保根据第 1970(2011)号决议第 17 段冻结的资产嗣后为

¹⁰⁷ 第 2562(2021)号决议，第 5 段。在这方面，见秘书长的报告(S/2021/696)。

¹⁰⁸ 第 1636(2005)号决议，序言部分第四段和执行部分第 3 段。关于第 1656(2005)号决议所设委员会的资料，见第九部分，第一.B 节。

¹⁰⁹ 第 2569(2021)号决议，第 1 段。关于第 1718(2006)号决议所设委员会和第 1874(2009)号决议所设专家小组的资料，见第九部分，第一.B 节。

¹¹⁰ 关于利比亚的第 1970(2011)号决议所设委员会和专家小组的更多信息，见第九部分，第一.B 节。

¹¹¹ 第 2570(2021)号决议，第 1 段。

¹¹² 同上，第 9 段。

¹¹³ 同上，第 13 段。

¹¹⁴ 同上，第 14 段。

¹¹⁵ 第 2571(2021)号决议，第 2 段。

¹¹⁶ 同上，第 5、9 和 11 段。

利比亚人民所用并使他们受益。¹¹⁷ 安理会又申明, 除其他外, 准备根据利比亚形势发展, 视需要随时审查该决议所载各项措施是否适当, 包括加强、修订、暂停或解除这些措施。¹¹⁸

¹¹⁷ 同上, 第 10 段。

¹¹⁸ 同上, 第 16 段。

安理会在第 2578(2021)号决议中将关于在利比亚沿海公海实施军火禁运的授权再延长 12 个月, 并请秘书长在 11 个月内报告该决议执行情况。¹¹⁹

¹¹⁹ 第 2578(2021)号决议, 第 1-2 段。

表 9
根据第四十一条对利比亚实施的措施在 2021 年的变动情况

关于制裁措施的规定	确立措施的决议	本文件所述期间通过的决议(段落)	
		2570(2021)	2571(2021)
军火禁运	1970(2011), 第 9 段	延长(13)	延长(5)
资产冻结	1970(2011), 第 17 段		延长(11)
禁止目标国家出口军火	1970(2011), 第 10 段		
商业限制	1973(2011), 第 21 段		
金融限制	2146(2014), 第 10(d)段		有限延长(2)
石油禁运/限制	2146(2014), 第 10(a)、(c)和(d)段		有限延长(2)
禁止加油服务	2146(2014), 第 10(c)段		有限延长(2)
旅行禁令或限制	1970(2011), 第 15 段		延长(9、11)

几内亚比绍

在本文件所述期间, 对几内亚比绍的制裁制度(由旅行禁令组成)仍然有效, 未作任何修改。¹²⁰

中非共和国

2021 年, 安理会通过了第 2588(2021)号决议, 将有关中非共和国的军火禁运、资产冻结和旅行禁令措施延长至 2022 年 7 月 31 日,¹²¹ 并延长了这些措施的相关豁免。¹²² 表 10 概述了这些措施在本文件所述期间的变动情况。

¹²⁰ 关于几内亚比绍的第 2048(2012)号决议所设委员会的更多信息, 见第九部分, 第一.B 节。

¹²¹ 第 2588(2021)号决议, 第 1 和 3-4 段。关于中非共和国的第 2127(2013)号决议所设委员会和专家小组的资料, 见第九部分, 第一.B 节。

¹²² 第 2588(2021)号决议, 第 1(a)至(i)段和第 4 段。

安理会还请秘书长与联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团), 包括地雷行动司, 以及专家小组密切协商, 至迟于 2022 年 6 月 15 日对中非共和国当局在实现安理会 2019 年 4 月 9 日主席声明规定的军火禁运关键基准方面取得的进展进行评估。¹²³ 安理会还申明将不断审查中非共和国的局势, 根据该国境内安全局势演变情况以及在安全部门改革进程、解除武装、复员、遣返和重返社会进程和武器弹药管理方面取得的进展情况, 视需要随时准备审查该决议所载措施是否得当。¹²⁴

根据安理会第 2588(2021)号决议第 13 段的要求, 秘书长在 6 月 15 日给安理会主席的信中,¹²⁵ 介绍了中非共和国当局在实现安理会 2019 年 4 月 9

¹²³ 同上, 第 13 段; 另见 S/PRST/2019/3。

¹²⁴ 第 2588(2021)号决议, 第 14 段。

¹²⁵ S/2021/573。

日主席声明规定的关键基准方面取得进展的最新情况。

此外，在延长中非稳定团任务期限方面，安理会在第 2605(2021) 号决议中回顾，可根据第 2588(2021) 号决议将破坏中非共和国和平与稳定的个人或实体列入采取定向措施的名单。¹²⁶ 安理会还回

¹²⁶ 第 2605(2021) 号决议，第 4 段。

顾，对于煽动暴力，特别是以族裔或宗教为由进行煽动，然后参与或支持破坏中非共和国和平、稳定或安全的行为，可因此根据第 2588(2021) 号决议的规定予以列名制裁。¹²⁷

¹²⁷ 同上，第 22 段。

表 10
根据第四十一条对中非共和国实施的措施在 2021 年的变动情况

关于制裁措施的规定	确立措施的决议	本文件所述期间通过的决议(段落) 2588(2021)
军火禁运	2127(2013)，第 54 段	有限延长(1、3) 豁免(1(a)-(i))
资产冻结	2134(2014)，第 32 和 34 段	有限延长(4) 豁免(4)
旅行禁令或限制	2134(2014)，第 30 段	有限延长(4) 豁免(4)

也门

2021 年，安理会通过了第 2564(2021) 号决议，将关于也门的第 2140(2014) 号决议确立的资产冻结和旅行禁令以及这些措施的相关豁免延长至 2022 年 2 月 28 日，并重申第 2216(2015) 号决议规定的军火禁运。¹²⁸ 安理会在同一决议中还重申以往决议规定的指认标准，¹²⁹ 并决定该决议附件所列个人将受到第 2140(2014) 和 2216(2015) 号决议规定的资产冻结和旅行禁令的约束。¹³⁰ 表 11 概述了这些措施在本文件所述期间的变动情况。

¹²⁸ 第 2564(2021) 号决议，第 2 段。

¹²⁹ 同上，第 6-8 段。

¹³⁰ 同上，第 3 段。

安理会强调促进人道主义援助的重要性，重申安理会决定，第 2140(2014) 号决议所设委员会可在其认定豁免对于便利联合国和其他人道主义组织在也门开展工作属必要之举或在豁免是出于符合安理会第 2140(2014) 和 2216(2015) 号决议目标的任何其他的情况下，根据个案情况对相关活动免于实施这些决议规定的制裁措施。¹³¹ 安理会还重申打算不断审查也门局势，并准备根据该国形势发展，审查各项制裁措施是否得当。¹³²

¹³¹ 同上，第 4 段。

¹³² 同上，第 15 段。

表 11
根据第四十一条对也门实施的措施在 2021 年的变动情况

关于制裁措施的规定	确立措施的决议	本文件所述期间通过的决议(段落) 2564(2021)
军火禁运	2216(2015), 第 14-16 段	延长(2)
资产冻结	2140(2014), 第 11 和 13 段	有限延长(2) 豁免(2)
旅行禁令或限制	2140(2014), 第 15 段	有限延长(2) 豁免(2)

南苏丹

2021 年, 安理会通过了第 2577(2021)号决议, 将关于南苏丹的第 2206(2015)和 2428(2018)号决议确立的军火禁运、资产冻结和旅行禁令以及这些措施的相关豁免延长至 2022 年 5 月 31 日。¹³³ 安理会在同一决议中还重申第 2206(2015)号决议规定的指认标准。¹³⁴ 表 12 概述了这些措施在本文件所述期间的变动情况。

安理会还请秘书长与联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)和南苏丹问题专家小组密切磋商, 至迟于 2022 年 4 月 15 日对第 2577(2021)号决议第 2 段所列关键基准方面取得的进展进行评估。¹³⁵ 安理会还表

示随时准备根据在这套基准方面取得的进展情况审查军火禁运措施, 并决定根据《解决南苏丹共和国冲突重振协议》所有各项规定的执行进展以及与侵犯践踏人权有关的事态发展不断审查第 2577(2021)号决议第 11 段续延的有关资产冻结和旅行禁令的措施。¹³⁶

此外, 在延长南苏丹特派团任务期限方面, 安理会在第 2567(2021)号决议中表示打算考虑对危害南苏丹和平、稳定和安全的行为者采取一切适当措施, 并特别指出那些负责或共谋袭击南苏丹特派团人员、房地和任何人道主义工作人员的行为的个人或实体可能符合指认标准。¹³⁷

¹³³ 第 2577(2021)号决议, 第 1 和 11 段。

¹³⁴ 同上, 第 14 段。

¹³⁵ 同上, 第 4 段。

¹³⁶ 同上, 第 2 和 12 段。

¹³⁷ 第 2567(2021)号决议, 第 16 段。

表 12
根据第四十一条对南苏丹实施的措施在 2021 年的变动情况

关于制裁措施的规定	确立措施的决议	本文件所述期间通过的决议(段落) 2577(2021)
军火禁运	2428(2018), 第 4 段	有限延长(1) 豁免(1)
资产冻结	2206(2015), 第 12 和 14 段	有限延长(11) 豁免(11)
旅行禁令或限制	2206(2015), 第 9 段	有限延长(11) 豁免(11)

马里

2021 年，安理会通过了第 2590(2021)号决议，将第 2374(2017)号决议确立的资产冻结和旅行禁令以及这些措施的相关豁免延长至 2022 年 8 月 31 日。¹³⁸ 安理会在同一决议中重申，这些措施应适用于第 2374(2017)号决议所设委员会根据该决议第 8 和 9 段指认的个人和实体，包括因在马里参与策划、指挥或实施违反国际人道法行为而被委员会指认的个人和实体，这类行为可包括袭击医务人员或人道主义工作人员。¹³⁹ 表 13 概述了这些措施在本文件所述期间的变动情况。

¹³⁸ 第 2590(2021)号决议，第 1 段。

¹³⁹ 同上，第 2 段。

表 13

根据第四十一条对马里实施的措施在 2021 年的变动情况

关于制裁措施的规定	确立措施的决议	本文件所述期间通过的决议(段落) 2590(2021)
资产冻结	2374(2017)，第 4 段	有限延长(1) 豁免(1)
旅行禁令或限制	2374(2017)，第 1 段	有限延长(1) 豁免(1)

B. 与第四十一条有关的讨论

本分节介绍安理会关于根据《宪章》第四十一条使用制裁和其他措施的讨论情况。2021 年，安理会会议或安理会成员举行的公开视频会议均未明确提及第四十一条。

在本文件所述期间，安理会成员和非安理会成员在审议中讨论了使用制裁的问题，这些审议既涉及专题项目，也涉及具体国家或区域项目。例如，在 4 月 14 日就题为“妇女与和平与安全”的项目举行的关于“冲突中的性暴力”专题的公开视频会议上，与会者讨论了将与冲突有关的性暴力作为一项单独的指认标准列入安理会授权的制裁制度的问题(案例 5)。在 7 月 16 日就题为“武装冲突中保护平民”的项目和题为“维护人道主义空间”的分项举

在延长联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的任务期限方面，安理会在第 2584(2021)号决议中强调指出，被列入马里制裁名单的个人或实体在从名单上除名之前，且在不影响第 2374(2017)号决议第 2、5、6 和 7 段规定的豁免情况下，不得受益于部署在马里的联合国实体提供的任何财政、业务或后勤支助。¹⁴⁰ 安理会还回顾，如果马里各当事方违反《马里和平与和解协议》从事敌对行动，采取妨碍行动或通过长期拖延妨碍或威胁《协议》执行工作，安理会随时准备根据第 2374(2017)号决议采取应对措施。¹⁴¹

¹⁴⁰ 第 2584(2021)号决议，第 6 段。

¹⁴¹ 同上，第 3 段。该决议将马里各方界定为马里政府以及纲领会和协调会武装团体。关于马里局势的更多详细信息，见第一部分，第 11 节。

行的会议上，发言者审议了制裁对人道主义行动的影响(案例 7)。关于具体国家的局势，安理会成员在南苏丹局势的框架内讨论了审查、修改或解除制裁的条件，重点是军火禁运措施(案例 6)。此外，安理会成员还就调整对中非共和国的军火禁运问题表明了立场(案例 8)。另外，发言者还讨论了索马里制裁制度(案例 9)和在利比亚实施制裁措施的情况(案例 10)。安理会成员还讨论了在对阿富汗实施的资产冻结中增加人道主义豁免的问题(案例 11)。

案例 5

妇女与和平与安全

4 月 14 日，安全理事会成员就题为“妇女与和平与安全”的项目举行关于“冲突中性暴力”专题的公开视频会议，安理会在会上听取了负责冲突中

性暴力问题秘书长特别代表和诺贝尔和平奖获得者丹尼斯·穆奎盖等人的情况通报。¹⁴² 秘书长特别代表在通报中指出, 秘书长关于与冲突有关性暴力的报告¹⁴³ 涵盖 2020 年, 列出了 52 个据信涉嫌在安理会所处理局势中一再实施性暴力或对此负责的当事方名单。¹⁴⁴ 在这方面, 她表示, 如果以及时和一致的方式实施制裁, 可能会改变一些当事方的盘算, 他们认为, 在贩运、交易和出售妇女的战争政治经济中, 强奸是不需要付出任何代价的, 甚至是有利可图的。诺贝尔和平奖获得者丹尼斯·穆奎盖也向安理会成员通报了情况, 他再次呼吁国际社会和所有国家划定红线, 禁止将强奸和性暴力作为战争武器, 并通过黑名单、经济、金融和政治制裁以及法律诉讼, 惩罚这些丑恶罪行的实施者和煽动者。

在随后的讨论中, 安理会成员就在与冲突有关的性暴力案件中使用制裁问题发表意见。爱沙尼亚代表表示支持指定和使用性暴力作为一项单独的制裁标准, 也作为秘书长特别代表向制裁委员会通报情况的一项单独标准。印度代表认为, 安理会的制裁制度和其他定向措施需要得到加强, 以充分发挥潜力, 促进保护妇女在武装冲突局势中免遭性暴力, 包括将参与针对妇女的与冲突有关性暴力行为的个人和实体列入名单。爱尔兰代表认为, 有必要审查定向制裁的使用情况, 特别是关于与冲突有关性暴力的指认标准以及受制裁个人的名单。她指出, 安理会需要更系统地将关于制裁和性别平等的工作结合起来, 同时还强调, 制裁不是安理会谋求追责的唯一工具。肯尼亚代表强调, 应将性暴力和性别暴力作为一项单独的列名标准, 并在没有此类措辞的任务授权和制裁制度中同时对具体行为人实施定向制裁。墨西哥代表认为, 安理会有义务利用其掌握的一切资源, 预防和处理冲突中性暴力这一祸害, 在这方面, 她指出, 制裁委员会必须继续将性暴力作为对行为人实施制裁的一项标准。但是, 她告诫说, 如果不通过与妇女与和平与安全问题的非

正式专家组和儿童与武装冲突问题工作组等其他机构的合作和信息共享来加强这些措施, 那么这些措施的范围将仍然有限。挪威代表强调, 必须继续把防止与冲突有关的性暴力作为安理会的一个主要优先事项, 安理会必须利用其掌握的一切手段。她进一步指出, 性暴力作为一项单独的制裁指认标准, 必须在适用时加以运用, 并应成为更多制裁制度的一项标准。在这方面, 挪威代表欢迎第 2140(2014)号决议所设委员会最近决定以性暴力为由将个人列入名单。同样, 联合王国代表指出, 安理会对苏丹·扎宾实施制裁的第 2564(2021)号决议表明, 国际社会能够而且将会对冲突中实施酷刑和性暴力的人采取行动。突尼斯代表强调, 必须制定并加强强有力的国家法律和司法措施, 以及有针对性的联合国制裁措施, 以反映与冲突有关性暴力犯罪的严重性。

一些非安理会成员代表团也在书面发言中呼吁安理会将与冲突有关的性暴力列为实施制裁的一项标准。¹⁴⁵ 此外, 阿尔巴尼亚代表提出, 如果阿尔巴尼亚当选为 2022-2023 年安理会成员, 阿尔巴尼亚将与所有观点相似的国家密切合作, 支持将性暴力作为一项单独的指认标准纳入联合国制裁制度。阿根廷代表团认为, 性暴力是一种极其严重的犯罪, 必须在法律框架内并利用包括安理会制裁制度在内的现有工具和机制加以打击。哥斯达黎加代表鼓励将性暴力罪行移交国际刑事法院, 并指出制裁和司法追责措施必须相互配合。德国代表团回顾说, 任何制裁委员会都没有仅针对性暴力罪行的列名, 并询问为什么在掌握了所有必要信息的情况下, 没有更经常地采取行动。南非代表赞扬安理会在增加对冲突中性暴力行为人的列名和指认实施定向制裁方面取得的进展, 最近将中非共和国和也门的涉案方列入名单就证明了这一点。乌克兰代表表示完全支持秘书长的建议, 即继续将性暴力, 包括在公共和政治生活中将性暴力用作报复妇女的工具的行为, 作为一项单独的制裁指认标准。

¹⁴² 见 S/2021/375。

¹⁴³ S/2021/312。

¹⁴⁴ 见 S/2021/375。

¹⁴⁵ 阿根廷、加拿大、哥斯达黎加、丹麦(代表北欧五国)、欧洲联盟、列支敦士登、卢森堡、斯洛伐克和斯洛文尼亚。

案例 6

秘书长关于苏丹和南苏丹的报告

6 月 21 日，安全理事会在题为“秘书长关于苏丹和南苏丹的报告”的项目下举行会议，¹⁴⁶ 听取负责南苏丹问题秘书长特别代表兼联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)团长通报情况。发言者在讨论期间就南苏丹制裁制度发表了看法，重点是军火禁运措施以及第 2577(2021)号决议规定的相关基准。

越南代表重申了越南的立场，即安理会制裁只应是在特殊情况下促进有利于维护国际和平与安全的条件的临时工具，一旦条件得到满足，应立即解除制裁。他还呼吁南苏丹政府和有关各方全面执行安全理事会相关决议，包括第 2577(2021)号决议，以期逐步解除制裁措施。中国代表认为，安理会应尽快响应非洲联盟的呼吁，解除对南苏丹的制裁，发出正面积极信息。

俄罗斯联邦代表认为，随着南苏丹局势实现正常化，安理会需要审查目前对该国实施的制裁制度。她还表示，为求放松军火禁运，期望南苏丹当局设法在达到第 2577(2021)号决议规定的基准方面取得重大进展。

美国代表呼吁南苏丹官员与安理会合作，实现第 2577(2021)号决议规定的基准，以便安理会能够考虑对制裁制度作出适当调整。爱尔兰代表表示，应大幅加快在南苏丹取得进展的步伐，包括在 2021 年 5 月纳入制裁制度的基准方面，从而为未来可能解除军火禁运制定步骤。法国代表回顾说，在 5 月延长制裁制度时，法国曾表示准备审查军火禁运措施。她指出，安理会在这方面提出了明确的条件，南苏丹政府必须是在南苏丹特派团的协助下实现这些条件。

联合王国代表敦促南苏丹当局采取行动，保障提供救生援助人员的安全，并追究行为人的责任。他还表示，如果当局不这样做，安理会需要考虑新的制裁列名。联合王国代表欢迎安理会最近延长了军火禁运、制裁制度和南苏丹问题专家小组的任务

期限，并鼓励南苏丹政府推进军火禁运基准方面的任务，包括建立必要的联合部队，实行真正的统一指挥。

关于基准，南苏丹代表称，安理会所有成员都知道南苏丹对禁运不满意，并补充说，南苏丹特派团和秘书长特别代表本应是就基准进行谈判的最佳人选。

案例 7

武装冲突中保护平民

7 月 16 日，在当月轮值主席国法国的倡议下，¹⁴⁷ 安全理事会在题为“武装冲突中保护平民”的项目和题为“维护人道主义空间”的分项下举行部长级会议。¹⁴⁸ 常务副秘书长在谈到必须增强对国际人道法的尊重时表示，安理会有权在没有其他补救办法的情况下实施制裁。她补充说，反恐措施应包括关于维护人道主义空间的明确规定。她指出，安理会已将人道主义豁免纳入索马里制裁制度，并称秘书长敦促其他国家效仿这些良好做法。红十字国际委员会总干事也向安理会通报了情况，他表示，制裁和反恐措施对国际人道主义援助的不利影响越来越严重，这是一个令人关切的问题。在这方面，他说，安理会应像在索马里问题上所做的那样，在制裁制度中规定人道主义豁免。此外，消除饥饿行动宣传事务代表主任在通报情况时指出，安理会不断通过决议，却没有考虑到这些决议对国际人道主义活动、国际人道主义工作人员和医务人员造成的可能有害和极其严重的后果，并在这方面列举了某些反恐措施和制裁制度。她指出，捐助方对制裁制度和反恐措施的解释威胁到国际人道主义组织的行动。在这方面，一个最突出的例子是对国际人道主义组织工作的受益方进行强制筛查，这种做法对这些组织而言是一条绝对的红线，因为这损害了这些组织完全根据需要提供公正援助的能力。因此，她呼吁安理会实行有系统的国际人道主义豁免，从而将公正的国际人道主义工作排除在制裁和反恐措施的范围之外。

¹⁴⁷ 在 7 月 1 日的信(S/2021/618)中分发了一份概念说明。

¹⁴⁸ 见 S/PV.8822。

¹⁴⁶ 见 S/PV.8801。

在讨论期间, 法国欧洲和外交事务部长强调, 安理会应继续努力, 更好地将人道主义组织的关切纳入其通过的案文。在这方面, 他指出, 最近对刚果民主共和国制裁制度的审查取得了相当大的进展, 但没有损害该制度的有效性, 并补充说, 可以将同样的办法推广到其他制度。他进一步指出, 安理会必须更频繁地惩罚袭击人道主义工作人员和医务人员行为的实施者和策划者, 从而制裁那些对国际人道主义工作人员犯下罪行的人。墨西哥外交部长指出, 广泛的制裁和反恐措施对提供人道主义援助产生了不利影响。他补充说, 必须更详细地了解制裁的范围, 特别是在意外后果方面。潜在的后果产生了所谓的“寒蝉效应”, 阻碍了人道主义行动, 必须采取措施减轻这种影响。部长认识到通过关于刚果民主共和国的第 2582(2021)号决议取得的进展, 承认安理会核准对袭击医务人员或人道主义工作人员的个人实施制裁可以起到威慑作用。

肯尼亚内阁外交部长指出, 尽管安理会已作出努力, 尽量减少反恐和制裁决议对国际人道主义行动的影响, 但紧张局势依然存在。美国代表说, 安理会必须确保处理人道主义援助、制裁和反恐问题的政策不会相互冲突, 而是相辅相成, 不会损害安全。她补充说, 美国支持讨论如何在适用安理会制裁的情况下促进人道主义援助, 同时努力确保会员国充分遵守国际人道法规定的国际义务。印度代表指出, 制裁严重违反国际人道法的个人和实体, 特别是袭击人道主义工作人员和医务人员个人和实体, 是安理会抑制和制止违法行为的有效工具。联合国代表强调, 必须加强制裁的使用, 同时确保制裁和反恐措施本身不会妨碍提供人道主义援助。

爱沙尼亚代表说, 第 2417(2018)号决议使安理会有可能考虑采取制裁措施, 追究阻碍运送或分发人道主义援助的个人或实体的责任。爱尔兰代表称, 安理会应在加强对人道主义行为体的保护方面发挥作用, 包括列入关于阻碍或伤害人道主义活动和行为体的指认标准, 并规定对国际人道主义工作的适当豁免。

圣文森特和格林纳丁斯代表说, 制裁和反恐措施不得限制人道主义工作人员开展救济工作的能

力。她指出, 实际上需要更有系统地监测和报告制裁制度对国际人道主义行动的影响, 并补充说, 可以由秘书处负责使报告制度化。挪威代表认为, 制裁作为处理对国际和平与安全的威胁的重要工具, 在专门运用于违反国际人道法的当事方时, 可以起到威慑作用, 并有助于保障人道主义空间。不过, 她补充说, 必须考虑到人道主义工作者对反恐措施和制裁的意外不利影响提出的关切, 并强调指出, 法律框架应包括必要的保障措施和豁免, 以确保这些措施不会妨碍人道主义组织根据其人道主义任务和国际人道法开展业务的能力。在会议期间, 一些安理会成员¹⁴⁹还提到单方面制裁对国际人道主义活动的影响。

案例 8 中非共和国局势

7月29日, 安理会在题为“中非共和国局势”的项目下举行会议,¹⁵⁰以一票弃权通过了关于中非共和国制裁措施的第 2588(2021)号决议。¹⁵¹安理会在该决议中将对中非共和国实施的制裁措施再延长一年。¹⁵²除现有豁免外, 安理会还决定, 军火禁运不再适用于向中非共和国安全部队包括国家文职执法机构提供、仅用于支持中非共和国安全部门改革进程或在该进程中使用的口径为 60 和 82 毫米的迫击炮及专为这类武器设计的弹药以及提供的相关援助。¹⁵³

表决后, 几个安理会成员就调整对中非共和国的制裁措施表达了不同意见。¹⁵⁴中国代表在解释中国投弃权票的原因时指出, 自 2020 年 12 月以来, 中非共和国顺利完成大选进程, 国内安全形势持续向好。在此情况下, 安理会对中非共和国制裁措施已越来越无法适应形势发展的需要。他回顾说, 安

¹⁴⁹ 尼日尔、中国和俄罗斯联邦。

¹⁵⁰ 见 S/PV.8828。

¹⁵¹ 决议草案获得 14 票赞成(爱沙尼亚、法国、印度、爱尔兰、肯尼亚、墨西哥、尼日尔、挪威、俄罗斯联邦、圣文森特和格林纳丁斯、突尼斯、联合国、美国、越南)和 1 票弃权(中国)。

¹⁵² 第 2588(2021)号决议, 第 1 和 3-4 段。

¹⁵³ 同上, 第 1(g)段。

¹⁵⁴ 见 S/PV.8828。

理会对中非共和国实施军火禁运等制裁的初衷是帮助中非共和国恢复国家稳定和社会正常秩序。他补充说，军火禁运日益成为中非共和国政府加强自身安全能力建设的障碍。中国代表认为，解除军火禁运问题事关中非共和国主权、安全，是中非共和国民心所向，也是地区国家的共同心声。中国代表注意到法国作为执笔方为确保决议一致通过作出的努力，但同时指出，案文在解除军火禁运问题上未能充分尊重中非共和国政府的意愿。他指出，中方的建设性意见仍未得到采纳，因此中国不得不投弃权票。他重申，安理会应该根据形势变化，早日完全解除对中非共和国的制裁措施。

美国代表呼吁中非共和国当局重点开展可信的安全部门改革，并确保第 2588(2021)号决议规定的放松军火禁运不会危及联合国中非共和国多层次综合稳定团人员、联合国工作人员、人道主义工作者或中非平民。

联合王国代表表示支持第 2588(2021)号决议，并强调军火禁运的目标是防止那些继续在中非共和国实施暴力的武装团体获得武器。她指出，联合王国对该决议的支持并未减少联合王国一如既往的信念：技术性延期原本可以成为当时适当的行动方针。她对一两个安理会成员坚持列入迫击炮豁免表示失望。联合王国代表欢迎在实现安理会 2019 年 4 月设定的基准方面取得的进展，但同时强调，这些解除军火禁运的基准尚未达到。因此，她敦促当局加快努力，达到基准，并承担确保有效储存和管理武器及弹药的全部责任。同样，挪威代表指出，挪威对第 2588(2021)号决议投赞成票的原因是，挪威认为维护有关中非共和国的制裁制度至关重要。但她补充说，挪威不赞成在这个时候放松军火禁运。她回顾，正如秘书长在 6 月 15 日的信中指出的那样，¹⁵⁵ 中非共和国当局在安理会确定的评估军火禁运相关性的基准方面进展不足。

俄罗斯联邦代表在解释投票立场时说，俄罗斯联邦代表团支持通过第 2588(2021)号决议，并指出安理会对中非共和国当局关于进一步放松制裁的合

¹⁵⁵ S/2021/573。

理请求作出了回应。¹⁵⁶ 他补充说，决议中规定的为中非共和国武装部队提供 60 毫米和 82 毫米迫击炮的简化程序是向中非共和国人民提供支持的又一步骤。在冲突初期实施的军火禁运现在使中非共和国安全部队重新武装的努力复杂化，而安全部队负有确保公民安全的主要责任。他鼓励班吉继续努力实现军火禁运审查的基准，以便安理会有充分理由在一年后解除禁运。

肯尼亚代表在对投票的解释性发言中表示赞赏执笔方和安理会成员的妥协，并认为第 2588(2021)号决议在重新装备中非共和国安全部队以确保其有效履行职责方面比前一项决议有所改进。他重申，肯尼亚打算继续支持中非共和国、大湖区问题国际会议和中部非洲国家经济共同体的声音，并确保安理会听到这一声音。最后，他呼吁中非共和国加倍努力实现各项基准，以便进一步加强迅速解除军火禁运的理由。

案例 9

索马里局势

11 月 15 日，安理会在题为“索马里局势”的项目下举行会议，¹⁵⁷ 以两票弃权通过了关于索马里制裁制度的第 2607(2021)号决议。¹⁵⁸ 决议通过后，一些安理会成员和索马里代表对安理会连续第三年未能就索马里制裁制度达成共识表示遗憾。

俄罗斯联邦代表表示不能同意在决议中保留关于吉布提和厄立特里亚的段落，指出安全理事会早在 2018 年就取消了对厄立特里亚的制裁，吉布提与阿斯马拉之间关系的现状对国际和平与安全不构成威胁。¹⁵⁹ 她还指出，这些条款已经过时，与索马里制裁制度无关，并补充说，如果在决议中保留这些

¹⁵⁶ 见 S/PV.8828。

¹⁵⁷ 见 S/PV.8905。有关索马里局势的更多信息，见第一部分，第 2 节。

¹⁵⁸ 决议草案获得 13 票赞成(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、越南)和 2 票弃权(中国、俄罗斯联邦)。

¹⁵⁹ 见 S/PV.8905。

条款是为了达到个别安理会成员的双边目的或者向其不喜欢的人施压, 那将令人遗憾。此外, 她表示不能同意第 38 段的措辞, 该段迫使专家小组在不考虑具体国情的情况下在所有任务领域促进性别问题。

中国代表说, 中国一贯认为, 安理会采取的制裁措施应充分考虑有关国家局势最新进展。他还申明, 鉴于索马里政府展现出独立承担安全责任、自主掌握本国命运的意愿和决心, 安理会本应根据索马里政府要求, 逐步调整军火禁运措施。在这方面, 中国代表感到遗憾的是, 第 2607(2021)号决议没有为实现这些目标做出足够调整, 未能切实解决索马里政府的关切。此外, 案文又扩充了一些新的授权, 这同解除对索马里军火禁运的大方向不符。中国代表指出, 这是安理会连续第三年未能就索马里制裁措施延期决议达成一致, 希望安理会所有成员未来都能为达成共识付出最大努力。

索马里代表在发言中呼吁安理会解除自 1992 年以来对索马里实施的制裁, 并指出, 对索马里的军火禁运是联合国历时最长、授权范围最广的制裁制度之一。他着重指出, 制裁是工具, 而不是目的, 制裁不应针对索马里联邦政府, 而应针对对索马里和平与安全构成威胁的恐怖团体青年党。索马里代表进一步指出, 为了取得成功并避免意想不到的后果, 应该定期评估制裁的执行情况并作出修改, 以便实现击败青年党并限制资金和军火非法流入索马里的目标。

案例 10 利比亚局势

11 月 24 日, 安全理事会在题为“利比亚局势”的项目下举行会议,¹⁶⁰ 几位发言者在会上讨论了对利比亚实施的制裁制度。安理会在会上还通过了一项主席声明, 其中除其他外回顾, 可对威胁利比亚和平、稳定和安全或阻挠或破坏利比亚顺利完成政治过渡, 包括阻挠或破坏选举的个人或实体进行指认并予以制裁。¹⁶¹

¹⁶⁰ 见 S/PV.8912。

¹⁶¹ S/PRST/2021/24, 第七段。

在讨论期间, 一些安理会成员指出, 可以对破坏利比亚选举进程的行为体实施制裁。¹⁶² 联合王国代表强调, 安理会应毫不犹豫地对那些企图破坏利比亚选举进程的人使用一切可用的工具, 包括制裁。同样, 美国代表提醒那些想干涉利比亚选举或者煽动暴力的人: 安理会可对阻挠或者破坏利比亚政治对话论坛路线图所规划选举的任何人——无论是否利比亚人——实行制裁。他进一步补充说, 安理会必须定向制裁破坏选举者, 以推动问责。同样, 法国代表敦促所有行为体全力支持最高国家选举委员会所主导的选举进程, 承诺接受选举结果, 并补充说, 法国将强烈谴责任何破坏选举进程或质疑选举结果的企图。在这方面, 他回顾说, 制裁委员会可指认任何阻碍选举进程的个人或实体。

一些安理会成员¹⁶³ 还强调, 必须严格执行对利比亚的军火禁运。在这方面, 尼日尔代表谴责任何外国干涉行为以及参与利比亚危机的一些行为体违反军火禁运和安理会相关决议的行为。印度代表认为, 正如利比亚问题专家小组一再报告的那样, 持续违反军火禁运的情况令人震惊。

一些发言者还讨论了对利比亚实施的资产冻结措施。中国代表指出, 安理会对利比亚制裁措施的执行必须谨慎行事, 以避免对利比亚经济民生产生负面影响。他还说, 安理会要积极探索将利比亚被冻结资产用于利比亚国家重建的有效方式, 并以适当方式予以回应利比亚在被冻结资产遭遇损失问题上的合理关切。肯尼亚代表回顾说, 利比亚所有被冻结的资产都应得到保护, 并最终归还给利比亚人民和造福于利比亚人民。因此, 他强调必须考虑在这方面进行适当的审查, 并鼓励与利比亚当局联络, 执行制裁, 并欢迎就此开展有关讨论。利比亚代表呼吁安理会和制裁委员会努力履行义务和承诺, 保护利比亚资产, 并警告所有国家不要以任何借口触碰或攫取这些资产, 因为这显然违反安理会决议。

¹⁶² 见 S/PV.8912。

¹⁶³ 圣文森特和格林纳丁斯、突尼斯、法国、越南和墨西哥。

案例 11

恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁

12月22日，安理会在题为“恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁”的项目下举行会议，¹⁶⁴根据第七章采取行动，一致通过了第2615(2021)号决议，其中除其他外决定，支持阿富汗境内民众基本需求的人道主义援助和其他活动并不违反第2255(2015)号决议第1(a)段的规定，允许为了确保及时交付此类援助或支持此类活动而处理和支付必要的资金、其他金融资产或经济资源及提供必要的物资和服务。¹⁶⁵

在表决前，美国代表强调，安全理事会应发挥至关重要的作用，帮助缓解阿富汗人民的苦难，并向努力应对阿富汗不断恶化的人道主义危机的联合国和非政府组织执行者提供保证。¹⁶⁶在这方面，他表示完全理解为何有些捐助方、援助组织和金融机构仍然犹豫不决，不肯提供人道主义援助和开展其他活动来满足阿富汗人的基本需求，因为这可能会给被联合国列名、当时控制某些部委的个人带来直接或间接好处。他说，这些方面正确地评估，认为提供这种援助可能违反联合国对塔利班成员及关联人员和实体的制裁。他补充说，通过美国提出的决议草案，安理会可以就人道主义援助豁免作出决定，以便能够开展更多的救生援助和其他活动，满足阿富汗人民的基本人类需求。具体而言，决议草案对安理会针对被列入名单的塔利班成员和关联实体实施的资产冻结提供了豁免，完全是为了提供人道主义援助和支持阿富汗境内基本人类需求的其他活动，安理会将在一年后对此进行审查。他进一步指出，这一人道主义例外是为了便利对阿富汗人民的援助，但这不是任何组织无视其国际义务的空白支票。

表决后，几个安理会成员就针对塔利班的制裁制度提出的人道主义豁免发表了意见。美国代表

说，决议中的例外规定涵盖了阿富汗急需的人道主义援助和其他支持基本人类需求的活动。他指出，这项决议的通过突显了联合国制裁制度可以如何灵活并作出调整，以解决人道主义危机等紧急问题，同时依然作为应对国际安全威胁的可行工具。爱尔兰代表说，这项决议为根据关于塔利班制裁制度的第1988(2011)号决议实施的制裁提供了急需而明确的豁免。并补充说，决议将促进和加快向阿富汗提供重要的拯救生命和维持生命的人道主义援助。不过，她指出，审查人道主义豁免的一年时间表绝不是为了给塔利班提供一年的许可证。豁免是为了立即向急需帮助的阿富汗人民提供支持——仅此而已。

中国代表申明，安理会制裁针对的只是若干个人和实体，而不是阿富汗人民。他还表示，只要安理会的适当行动有助于澄清疑问，有助于对阿富汗人道援助及时、顺利、无障碍地开展，中国当然会持积极态度。中国代表强调，最初提出的决议草案无助于促进提供人道援助，反而增添了新的障碍，他高兴地看到，最后提交的案文采纳了中方的意见，在关键问题上作出了澄清。他指出，决议明确指出，通过这项决议的目的在于提供澄清，以保障未来对阿富汗援助可以继续开展，对阿富汗开展人道援助和其他支持阿富汗人民基本人道需求的活动，不违反安理会制裁决议，所有相关金融活动、提供物资或服务可以正常开展。中国代表说，面对阿富汗国内形势发生的根本性变化，安理会要认真考虑阿富汗塔利班制裁机制的安排，防止对阿富汗经济社会发展造成负面影响。俄罗斯联邦代表说，决议通过后，人道主义机构和捐助方可以继续提供援助，而不必担心受到限制，人道主义援助可以通过各种渠道流向阿富汗。她补充说，对俄罗斯联邦而言，这一点甚至在以前就很明显。然而，她指出，即使有一丝怀疑，也可能导致援助数量受到限制，并给阿富汗人民带来更多痛苦。

一些安理会成员强调，必须防止用于人道主义援助的资金被挪用于塔利班或被滥用。印度代表在解释投票立场时说，安理会应监督人道主义援助运送过程，防止资金被挪用，因为任何转用或滥用的情况都可能适得其反。在这方面，他欢迎决议的条

¹⁶⁴ 见 S/PV.8941。

¹⁶⁵ 第 2615(2021)号决议，第 1 段。

¹⁶⁶ 见 S/PV.8941。关于阿富汗局势的更多信息，见第一部分，第 14 节。

款呼吁在一年后审查人道主义例外规定的执行情况。法国代表同样强调，安理会有责任确保根据人道主义原则向有需要者提供人道主义援助，而不让任何援助落入塔利班之手，并补充说，目的并非限制人道主义援助或为之设置条件，而是要考虑到几十年的武装战斗以及塔利班与基地组织的勾结，采取理智的态度。她强调，安理会不能让塔利班从阿富汗人民的苦难中获利。因此，法国认为，在谈判案文中取消人道主义豁免的时限是一个错误，因此，规定在决议通过一年后进行审查至关重要。在这方面，法国代表表示，安理会应当根据实地局势审查其决定。她还澄清说，人道主义豁免不包括发

展活动，只包括人道主义援助以及满足人类基本需求的其他活动。

爱沙尼亚代表申明，安理会通过该决议时强调，必须避免让第 1988(2011)号决议所设委员会指认的个人或实体获得任何利益，不论是直接提供还是转用的利益。决议所载机制正是为此目的而设立的，即保证任何豁免都不会使受制裁者受益，而是有助于让援助惠及最需要的人，即阿富汗人民。联合王国代表在解释投票立场时指出，这项决议将确保第 1988(2011)号决议设立的制裁制度不妨碍提供人道主义援助和支持阿富汗基本人类需求的其他活动，从而有助于拯救生命。

四. 依据《宪章》第四十二条采取维护或恢复国际和平与安全的措施

第四十二条

安全理事会如认第四十一条所规定之办法为不足或已经证明为不足时，得采取必要之空海陆军行动，以维持或恢复国际和平及安全。此项行动得包括联合国会员国之空海陆军示威、封锁及其他军事举动。

说明

第四节论及安理会与《宪章》关于授权维持和平行动和多国部队使用武力以及各区域组织采取干预措施的第四十二条有关的惯例。¹⁶⁷

在审查年度内，安理会根据《宪章》关于维护或恢复国际和平与安全的第七章，授权在波斯尼亚和黑塞哥维那、中非共和国、刚果民主共和国、黎巴嫩、利比亚、马里、索马里以及苏丹和南苏丹(包括阿卜耶伊)的几个维持和平特派团和多国部队使用武力。¹⁶⁸ 2021年，安理会的函件并无任何明确提及第四十二条的内容。

本节分为两个分节。A分节概述安理会依照《宪章》第七章授权使用武力的决定。B分节述及安理会与第四十二条有关的讨论。

A. 与第四十二条有关的决定

在本文件所述期间，安理会在其决定中没有明确提及《宪章》第四十二条。尽管如此，安理会确实根据《宪章》第七章通过几项决议，授权维持和平特派团和多国部队，包括区域组织部署的特派团和多国部队，在事关维护或恢复国际和平与安全时，采用“一切必要措施”或“一切必要手段”，或采取“一切必要行动”。

关于以往授权特派团、包括部分下文所述特派团使用武力的信息，见以往补编。关于每个外地特派团具体任务的更多资料，见本补编第十部分。

2021年，安理会再次授权在多个局势和争端中使用武力。在非洲，关于中非共和国局势，安理会再次授权联合国中非共和国多层面综合稳定团根据自身能力，在部署区内使用“一切必要手段”执行任务，¹⁶⁹并授权法国武装部队使用“一切手段”向受到严重威胁的稳定团提供行动支持。¹⁷⁰

¹⁶⁷ 安理会授权区域组织使用武力事宜见第八部分。授权维持和平行动在执行维和行动的授权任务时使用武力情况见第十部分。

¹⁶⁸ 维持和平行动任务详情，见第十部分，第一节。

¹⁶⁹ 第 2605(2021)号决议，第 33 段。

¹⁷⁰ 同上，第 56 段。

安理会按照过去处理刚果民主共和国局势的惯例，授权联合国组织刚果民主共和国稳定特派团采取“一切必要措施”执行任务。¹⁷¹

关于违反武器禁运把武器和相关物资运入或运出利比亚的问题，安理会延长了最初由第 2292(2016)号决议第 4 和 8 段给予会员国的授权，即会员国自己或通过区域组织采取行动，在对船只进行检查以及在进此类检查过程中没收物项时，采取“一切与特定情形相称的措施”，同时强调进行的检查应符合国际人道法和国际人权法，并且“不造成不当延误或不当地妨碍航行自由”。¹⁷² 此外，关于偷运移民进入利比亚领土、经由和从利比亚领土偷运移民的问题，安理会延长了第 2240(2015)号决议第 7 至 10 段给予会员国的授权，即会员国自己或通过参与打击偷运移民和贩运人口行为的区域组织采取行动，在利比亚沿岸公海对它们有合理理由怀疑正用于偷运移民或贩运人口的船只进行检查时，采取“一切与特定情形相称的措施”打击偷运移民者或贩运人口者，并扣押被证实用于开展此类活动的船只。安理会还重申第 2240(2015)号决议第 11 段，其中澄清，使用武力的授权只适用于在利比亚沿岸公海上打击偷运移民者和贩运人口者的情况，不应影响会员国根据国际法享有的权利和承担的义务。¹⁷³

关于马里局势，安理会如往年一样授权联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)采取“一切必要手段”执行任务，¹⁷⁴ 并授权法国部队也根据自身能力采取“一切必要手段”，在马里稳定团受到迫在眉睫的严重威胁时，应秘书长的请求进行干预，为稳定团提供支持，直至稳定团任务结束为止。¹⁷⁵ 此外，安理会请马里稳定团继续以“积极主动、稳健、灵活和敏捷的姿态”执行任务。¹⁷⁶

关于索马里局势，安理会决定授权非洲联盟驻索马里特派团在全面信守各参与国根据国际人道法和国际人权法所承担的义务和充分尊重索马里的主权、领土完整、政治独立和统一的情况下，采取“一切必要措施”完成任务。¹⁷⁷ 此外，安理会还将第 2554(2020)号决议第 14 段给予在索马里沿海与索马里当局合作打击海盗和海上武装抢劫行为的国家和区域组织的授权再延长三个月，索马里当局已就此事预先知会秘书长。¹⁷⁸

关于阿卜耶伊局势，安理会回顾，第 1990(2011)号决议第 3 段规定的联合国阿卜耶伊临时安全部队保护平民的任务包括采取“必要行动”，在平民人身随时可能遭受暴力威胁时对其进行保护，无论这种暴力来自何方，并为此着重指出，维和人员经授权可使用“一切必要手段”，包括必要时使用武力，以保护遭受人身暴力威胁的平民。¹⁷⁹

关于南苏丹局势，安理会重申授权联合国南苏丹特派团使用“一切必要手段”执行授权任务。¹⁸⁰

在欧洲，关于波斯尼亚和黑塞哥维那局势，安理会再次授权会员国通过欧洲联盟部队波斯尼亚和黑塞哥维那军事行动(欧盟部队“木槿花”行动)和北大西洋公约组织(北约)的存在，采取“一切必要措施”，执行并确保遵守《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协定》附件 1-A 和附件 2。¹⁸¹ 安理会还授权会员国应欧盟部队“木槿花”行动或北约的请求，采取“一切必要措施”，分别保卫欧盟部队“木槿花”行动或北约派驻人员；承认欧盟部队“木槿花”行动和北约派驻人员均有权采取“一切必要措施”进行自卫，以免遭受攻击或攻击威胁。¹⁸² 安理会还授权采取行动的会员国根据《和平协定》附件

¹⁷¹ 第 2612(2021)号决议，第 27 段。

¹⁷² 第 2578(2021)号决议，第 1 段。

¹⁷³ 第 2598(2021)号决议，第 2 段。

¹⁷⁴ 第 2584(2021)号决议，第 20 段。

¹⁷⁵ 同上，第 43 段。

¹⁷⁶ 同上，第 23 段。

¹⁷⁷ 第 2563(2021)号决议，第 1 段；第 2568(2021)号决议，第 11 段；第 2614(2021)号决议，第 1 段。

¹⁷⁸ 第 2608(2021)号决议，第 14 段。

¹⁷⁹ 第 2609(2021)号决议，第 14 段。

¹⁸⁰ 第 2567(2021)号决议，第 3 段。

¹⁸¹ 第 2604(2021)号决议，第 3 段。

¹⁸² 同上，第 4 段。

1-A 采取一切必要措施, 确保波斯尼亚和黑塞哥维那领空一切民用和军用空中交通指挥和管控规则和程序得以遵守;¹⁸³

在中东, 关于黎巴嫩局势, 安理会强调联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)需要拥有执行任务时可供使用的“一切必要手段”和装备。¹⁸⁴ 安理会又回顾其授权联黎部队在部队部署区内采取“一切必要行动”, 确保行动区不被用于从事敌对行动, 挫败任何用武力阻止其履行职责的企图, 保护联合国人员、设施、设备和装备, 保障联合国人员和人道主义工作者的安全和行动自由, 并为面临紧迫人身暴力威胁的平民提供保护。¹⁸⁵

B. 与第四十二条有关的讨论

在本报告所述期间, 安理会会议或安理会成员举行的公开视频会议均未明确提及《宪章》第四十二条。不过, 安理会的确继续讨论了与授权维持和平特派团使用武力有关的事项。

例如, 在 4 月 19 日就题为“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”的项目举行的视频会议上,¹⁸⁶ 中国外交部长指出, 安理会要善用联合国维和行动, 坚持中立原则, 尊重当事国人民意愿和选择, 并补充说, 任何强制性行动必须得到安理会授权。同样, 俄罗斯联邦代表强调, 应优先考虑以和平手段解决争端, 任何强制性措施都必须得到安全理事会的适当授权。

在 5 月 24 日就题为“联合国维持和平行动”的项目举行的公开视频会议,¹⁸⁷ 印度代表强调, 安理会需要与部队派遣国密切协商, 为维和人员仔细制定经过深思熟虑的任务授权, 因为保护维和人员与保护平民同等重要。他还认为, 维和特派团无法长期应对根本属于政治性的问题。安理会应处理这

些问题, 而不是让维和特派团在其任务授权之外承担更多责任。

在 6 月 29 日就题为“维持国际和平与安全”的项目举行的电视会议上,¹⁸⁸ 列支敦士登代表认为, 《联合国宪章》的标志性成就之一是禁止使用武力, 并在这方面指出, 除非得到安全理事会根据《宪章》第七章授权或根据《宪章》第五十一条进行自卫, 否则禁止使用武力。

厄瓜多尔代表在向 9 月 9 日就题为“联合国维持和平行动”的项目举行的会议¹⁸⁹ 所提交的发言中宣称,¹⁹⁰ 维持和平行动的成功应基于取得当事方同意、不偏不倚和除了自卫和捍卫安理会授权的任务外不使用武力等原则。

在 12 月 9 日就题为“维持国际和平与安全”的项目举行的公开辩论上,¹⁹¹ 斯里兰卡代表¹⁹² 指出, 联合国不应干涉内政原则不影响安理会根据第七章采取的行动。他还说, 禁止使用武力只允许两种例外情况: 自卫行动以及安理会根据第七章授权的为应对和平所面临威胁和破坏而采取的军事行动。他在结束发言时说, 《宪章》的内容似乎倾向于安全, 尤其是第七章中的强制性集体安全, 而不是法律。

在就题为“武装冲突中保护平民”的项目(案例 12)举行的视频会议上, 对维持和平行动在执行保护平民任务时使用武力问题进行了更突出的审议。

案例 12

武装冲突中保护平民

5 月 25 日, 安全理事会成员就题为“武装冲突中保护平民”的项目举行了一次公开视频会议,¹⁹³ 听取了主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调

¹⁸³ 同上, 第 5 段。

¹⁸⁴ 第 2591(2021)号决议, 序言部分第二十六段。

¹⁸⁵ 同上, 第 22 段。另见同上, 序言部分第二十八段。

¹⁸⁶ 见 S/2021/394。

¹⁸⁷ 见 S/2021/501。

¹⁸⁸ 见 S/2021/621。

¹⁸⁹ 见 S/PV.8851。

¹⁹⁰ 见 S/2021/783。

¹⁹¹ 见 S/PV.8923 和 S/PV.8923(Resumption 1)。另见 S/2021/1026。

¹⁹² 见 S/PV.8923(Resumption 1)。

¹⁹³ 见 S/2021/505。

员、红十字国际委员会主席和阿富汗研究评价机构主任的情况通报。除了在视频会议上发言的安理会成员外，40 个非安理会成员和欧洲联盟的代表团提交了书面发言。

在讨论期间，安理会几个成员就授权维持和平行动在武装冲突中保护平民时使用武力问题发表了意见。印度代表认为，安理会的干预应偏重于《宪章》第六章而不是第七章的规定，并补充说，使用武力应该切实成为所有外交与政治努力均无法保护平民时的最后的措施。圣文森特和格林纳丁斯代表还代表安理会三个非洲成员国肯尼亚、尼日尔和突尼斯发言说，在努力加大维和行动和国家安全部队内部的合规力度的同时，必须使用武力以保障和平。

几个非安理会成员还在提交的书面发言中就维持和平特派团在执行保护平民任务时使用武力问题提出了看法。在这方面，阿根廷代表指出，必须根据适用的法律义务、安理会规定的任务以及每个特派团的具体接战和干预规则来授权使用武力，应对平民受到的人身暴力威胁。巴西代表赞扬联合国

维和人员不顾 COVID-19 疫情带来更多挑战，努力履行保护平民任务授权，并重申需要确保这些任务授权足够明确，以便维和人员准确地理解对他们寄予的期望。塞浦路斯代表认为，除其他支柱外，安理会改善对平民的保护应侧重于坚持禁止使用武力，并确保维持和平行动能够有效保护平民。印度尼西亚代表提出，当地社区必须成为采取全面的保护平民方法这一战略的重要组成部分，这一方法是对使用武力的补充，维和人员在维持实地和平方面的重要作用值得肯定。巴基斯坦代表说，反恐措施不是不考虑《联合国宪章》第二条第四项和第五十一条关于不使用武力的限制性规定的理由。他还指出，安理会关于反恐的决议没有授权不经安理会明确授权就在其他国家领土上使用武力，也不能作为在使用武力时违反相称性要求的行为的理由。斯洛伐克代表指出，授权使用武力保护平民是联合国维和行动的独有特征，除此之外，与武装冲突各方对话、培训、监测和社区治安等非武装保护平民办法凸显出当地对保护平民工作的自主权。在这方面，斯洛伐克肯定马里、南苏丹和中非共和国采取的非武装保护平民办法取得的进展。

五. 审议《宪章》第四十三至四十五条

第四十三条

一. 联合国各会员国为求对于维持国际和平及安全有所贡献起见，担任于安全理事会发令时，并依特别协定，供给为维持国际和平及安全所必需之军队、协助及便利，包括过境权。

二. 此项特别协定应规定军队之数目及种类，其准备程度及一般驻扎地点，以及所供便利及协助之性质。

三. 此项特别协定应以安全理事会之主动，尽速议订。此项协定应由安全理事会与会员国或由安全理事会与若干会员国之集团缔结之，并由签字国各依其宪法程序批准之。

第四十四条

安全理事会决定使用武力时，于要求非安全理事会会员国依第四十三条供给军队以履行其义务之前，如经该会员国请求，应请其遣派代表，参加安全理事会关于使用其军事部队之决议。

第四十五条

为使联合国能采取紧急军事办法起见，会员国应将其本国空军部队为国际共同执行行动随时供给调遣。此项部队之实力与准备之程度，及其共同行动之计划，应由安全理事会以军事参谋团之协助，在第四十三条所指之特别协定范围内决定之。

说明

《宪章》第四十三条规定,所有会员国有义务为维护国际和平与安全,依特别协定向安理会提供武装部队、协助及便利。将由安理会与会员国订立的此类协定,规定部队的数目及种类,其准备程度及驻扎地点,以及所供便利的性质。

但是,没有根据第四十三条达成所述的协定。由于没有此类协定,因此不存在适用第四十三条的惯例。联合国制定了切实可行的安排,在没有这种协定的情况下开展军事行动。因此,安理会授权维持和平部队(由秘书长指挥和控制,根据联合国与会员国订立的特别协定召集)以及国家或区域部队(由国家或区域指挥和控制)开展军事行动。各项维持和平行动及其任务期限详见本补编第十部分。

《宪章》第四十四条和第四十五条明确提及第四十三条,因此它们之间是密切相关的。与第四十三条的情况一样,不存在适用第四十四条和第四十五条的先前惯例。尽管如此,安理会通过其决定制定了一些做法,根据这些做法,(a) 呼吁会员国提供武装部队、援助和设施,包括过境权,(b) 与为联合国维持和平活动派遣部队的会员国协商,(c) 呼吁会员国在维持和平行动中提供军事航空资产。关于第四十八条的本部分第七节也介绍了其中一些决定,因为这些决定涉及为执行安理会关于维持国际和平与安全的决定所需采取的行动。

在本文件所述期间,安理会在其决定中呼吁向非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)、联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)和联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)提供部队和其他军事援助,包括航空资产。虽然在本文件所述期间,安理会没有就第四十三和四十五条进行任何合宪问题讨论,但一些发言者在安理会会议上谈到,需要向维持和平行动提供更多部队和军事装备,以确保有效执行任务。2021 年全年,安理会还作出决定,强调必须就与维持和平行动任务有关的问题与部队和警察派遣国进行协商,并举行会议和视频会议讨论这样做的重要性。下文概述 2021 年安理会有关会员国需要向维持和平行动提供捐助、支持和协助的惯

例(A 分节),以及需要与部队和警察派遣国协商的惯例(B 分节)。

A. 会员国需要向维持和平行动提供捐助、支持和援助,包括军事航空资产

2021 年,安理会在决定或讨论中没有明确提及第四十三条或第四十五条,但确实呼吁会员国向维持和平行动提供捐助、支持和援助。在 3 月 12 日通过的第 2568(2021)号决议中,安理会再次呼吁新的捐助方通过为部队津贴、装备和技术援助提供额外资金,为非索特派团提供支助。¹⁹⁴ 为加强特派团的作业能力,填补所需资源缺口,加强对特派团部队的保护,以执行授权任务,安理会鼓励会员国支持非洲联盟调动所需资源和装备,包括为此根据装备审查中提出的可落实建议向非索特派团信托基金提供不带条件的财政捐款。¹⁹⁵

在 6 月 29 日通过的第 2584(2021)号决议中,安理会表示全力支持继续执行马里稳定团的调整计划,鼓励会员国为该计划做出贡献,提供计划取得成功所需的能力,特别是航空资产,并敦促会员国向马里稳定团提供具备适当能力的部队和警察,提供部署前培训和酌情提供实地培训,并提供装备,包括适合具体行动环境的加强战斗力手段。¹⁹⁶ 安理会还指出部署前未申明和秘书长未接受的本国限制条件对任务执行可能产生不利影响,促请会员国申明本国所有限制条件,以尽可能少的已申明限制条件提供部队和警察,并充分有效地执行与联合国签署的《谅解备忘录》各项规定。¹⁹⁷

安理会在 11 月 12 日第 2605(2021)号决议中重申关切中非稳定团仍旧缺乏关键能力,需要填补差距,重申当前和今后的部队和警察派遣国必须为部队和警察提供适足的能力、装备和部署前培训,以加强中非稳定团在日益复杂的安全环境下有效运作

¹⁹⁴ 第 2568(2021)号决议,第 24(a)段。

¹⁹⁵ 同上,第 15 段。

¹⁹⁶ 第 2584(2021)号决议,第 25 和 46 段。

¹⁹⁷ 同上,第 46 段。

的能力。¹⁹⁸ 安理会确认，有效执行维和任务是所有利益攸关方的责任，并取决于若干关键因素，包括适足资源、培训和装备，敦促会员国提供拥有适当能力和理念的部队和警察，提供部署前培训和酌情提供实地培训，并提供装备，包括适合具体行动环境的加强战斗力手段。¹⁹⁹ 安理会促请会员国在特遣队部署前申明本国的所有限制条件，以尽可能少的已申明限制条件提供部队和警察，并充分有效地执行与联合国签署的《谅解备忘录》各项规定。²⁰⁰

在本文件所述期间，安理会在几次讨论中谈到向维持和平行动提供足够的部队和装备、包括军事航空资产的重要性。例如，关于中非共和国局势，在 2 月 24 日举行的公开视频会议上，²⁰¹ 印度代表表示支持秘书长关于提高中非稳定团兵力上限的建议。尼日尔代表也代表肯尼亚、圣文森特和格林纳丁斯和突尼斯发言，同样表示支持秘书长的建议，即通过调整中非稳定团的警察和部队兵力并为其提供充足装备，增强其能力，使之能够保障平民及维和人员的安全，并确保维持法律和秩序。墨西哥代表表示注意到秘书长的提议，并指出值得深入研究。美国代表强调，在考虑秘书长关于增加部队和警察的请求时，联合国应确保根据本组织自己的最佳做法来确定和部署任何增援部队。

在就题为“联合国维持和平行动”的项目举行的会议和公开电视会议上，也有人提出需要向维持和平行动提供充足的部队和装备。在这方面，在 5 月 24 日举行的一次以改善维和人员安全保障为重点的公开视频会议上，²⁰² 主管和平行动副秘书长强调，包括安全理事会成员在内的会员国根据第 2518(2020)号决议采取协调一致的行动，能够更好地应对实地持续存在的差距和不足。在这方面，他除其他外强调，在部署军警人员时无附加条件、尤其

是未申明的条件部署军警人员的重要性，并解释说，这些附加条件损害了联合国维和人员的安全保障和行动的绩效。副秘书长还呼吁提供足够的设备，尤其是武装直升机和通用直升机、航空医疗资源、快速反应连、前方医疗队、反简易爆炸装置设备(包括防雷车)，以及干扰机和空中情报、监视和侦察能力。主管业务支助事务副秘书长回顾说，他不断寻求会员国的支持，以部署适当的能力，包括武装直升机和通用直升机、航空医疗资源、防雷车以及情报、监视和侦察能力。他还指出，部队和警察派遣国可根据谅解备忘录、协助通知书或在会员国之间的双边基础上部署支持联合国维和人员安全和安保的必要能力。他表示随时准备灵活地与会员国一道努力，推动培训方面的三角合作和共同部署，以便帮助部队和警察派遣国部署能力更强并且配备适当装备的部队。许多会员国在视频会议期间所作的发言或提交的与视频会议有关的发言中强调，必须为维和行动提供充足的设备，²⁰³ 包括无人驾驶飞行器航空资产，²⁰⁴ 以确保维和人员的安全保障及其应对各种威胁和袭击的能力。比利时代表团指出，简易爆炸装置是对维和人员的主要威胁之一，并在这方面强调，维持和平特派团的能力应适应具体的高风险行动环境，为此要确保向特派团提供足够的高科技设备，包括反简易爆炸装置装备和爆炸物处理设备；现代技术，如未配备武器的飞行器系统；防雷车/装甲运兵车；信号闭塞设备。巴基斯坦代表着重指出，必须消除任务与资源之间的差距，并强调，期望超过资源，使维和人员面临不应有的风险。巴基斯坦代表补充说，装备不足直接影响维和人员伤亡概率，并表示，补救措施在于两管齐下——一方面制定明确、重点突出和可实现的任务，另一方面分配足够的预算资源和装备。葡萄牙代表回顾说，拥有适当的装备和利用技术发展对于维和人员识别和评估威胁、采取适当措施以改进态势感知举足轻重的一些方面。一些会员国特别强调，必须

¹⁹⁸ 第 2605(2021)号决议，第 39 段。

¹⁹⁹ 同上，第 40 段。

²⁰⁰ 同上。

²⁰¹ 见 S/2021/187。

²⁰² 见 S/2021/501。

²⁰³ 爱沙尼亚、墨西哥、突尼斯、比利时、丹麦、萨尔瓦多、意大利、黎巴嫩、马耳他和巴基斯坦。

²⁰⁴ 爱沙尼亚、越南和比利时。

向特派团提供足够的医疗和伤员后送设备，特别是直升机和其他航空资产。²⁰⁵

在 8 月 18 日举行的题为“联合国维持和平行动”的项目和题为“保护保护者：技术与维持和平”的分项目下的会议上，中国代表表示，维和行动使用新技术需要配套支持和保障，为促进维和行动有效利用新技术装备。²⁰⁶ 他补充说，出兵国和出警国自携装备清单应及时予以更新，同时也综合考虑成本效益，进行合理规划。在这方面，他强调，所有会员国应及时、足额缴纳维和摊款，出兵国和出警国装备和人员补偿应及时到位，为维和行动使用新技术提供充足保障。肯尼亚代表说，应鼓励部队和警察派遣国配置必要的装备，联合国应准备相应报销这些装备的费用。他补充说，应鼓励有能力通过秘书处免费支持此类行动的国家这样做。在提交的与会议有关的发言中，²⁰⁷ 一些会员国²⁰⁸ 强调，需要提供适当的设备，作为在维持和平行动中推动使用技术的努力的一部分。危地马拉代表团强调，根据外地的反馈，不同维和特派团使用通信设备的情况并不均衡和平等，并注意到一些特派团缺乏充足的设备来进行有效沟通。南非代表团注意到一些情况，维和特派团存在装备不足的现象，设备和培训的缺口很大，所以面临武装团体、犯罪人员、恐怖分子的严重威胁。在武装团体、犯罪人员、恐怖分子中，许多人有获取尖端武器和技术的渠道。南非代表团强调，因此，必须针对威胁环境为部署的军警人员提供适宜、恰当的装备。

B. 确认需要与部队派遣国和警察派遣国协商

在本文件所述期间，安理会通过了五项决定，涉及需要就与维持和平有关的事项与部队和警察派遣国协商。

安理会分别于 6 月 29 日和 12 月 21 日通过关于中东局势的第 2581(2021)和 2613(2021)号决议。安理

会在这些决议中强调，安理会和部队派遣国必须能够获得关于联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)人员调动配置情况的报告和信息，并强调这些信息有助于安理会对观察员部队作出评价、给予授权和进行审查，并有助于安理会与部队派遣国进行有效磋商。²⁰⁹ 安理会还敦促秘书长迅速向安理会和部队派遣国报告任何影响观察员部队完成任务能力的行动。²¹⁰

安理会在 6 月 29 日通过的关于马里局势的第 2584(2021)号决议中，请秘书长确保部队派遣国在向马里部署部队前得到关于在不对称环境中减少部队伤亡的最新战术、技术和程序的充分信息。²¹¹

安理会在 8 月 30 日通过的关于中东局势的第 2591(2021)号决议中，欢迎秘书长关于联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)资源是否依然适当以及提高联黎部队与联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处之间效率和成效的备选方案的报告，并请秘书长与黎巴嫩、部队派遣国和安理会成员国等各方充分、密切磋商，继续执行列有落实各项建议的时间表和具体方式的详细计划，还请秘书长定期向安理会通报这一进程的最新情况。²¹²

安理会 9 月 9 日在题为“联合国维持和平行动”的项目下通过的第 2594(2021)号决议中，认识到，有效执行维持和平任务是所有利益攸关方的责任，并欢迎联合国、部队和警察派遣国及其他相关利益攸关方之间进一步互动和对话，以改进业绩并为任务拟订决策提供参考意见。²¹³

2021 年期间，安理会讨论中没有明确提及第四十四条。尽管如此，在 6 月 16 日在题为“安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况”的项目下举行的关于安理会工作方法的年度公开辩论中，一些会

²⁰⁵ 印度、联合王国、危地马拉和葡萄牙。

²⁰⁶ 见 S/PV.8838。另见 S/2021/732。

²⁰⁷ 见 S/2021/732。

²⁰⁸ 厄瓜多尔、哈萨克斯坦、波兰和大韩民国。

²⁰⁹ 第 2581(2021)和 2613(2021)号决议，序言部分第十三段。

²¹⁰ 第 2581(2021)和 2613(2021)号决议，第 6 段。

²¹¹ 第 2584(2021)号决议，第 48 段。

²¹² 第 2591(2021)号决议，第 8 段。

²¹³ 第 2594(2021)号决议，序言部分第十段。

员国强调了安理会与部队和警察派遣国进行合作和协商的重要性，包括就与制定和执行任务有关的事项进行合作和协商。²¹⁴ 塞浦路斯代表团提议，联合国维持和平行动的东道国应该有机会在安理会讨论任务延期时向安理会提出自己的观点以及被纳入部队派遣国会议。²¹⁵

在题为“联合国维持和平行动”的项目下举行的会议和公开视频会议上，也继续讨论就与维持和平行动任务有关的事项与部队和警察派遣国协商的重要性。在这方面，在向 5 月 24 日举行的重点讨论“增进维和人员安全”的公开视频会议提交的发言中，²¹⁶ 几个会员国强调，安理会、秘书处以及部队和警察派遣国之间必须进行协调，确保维和人员的安全保障。²¹⁷

在 8 月 18 日在题为“联合国维持和平行动”的项目和题为“保护保护者：技术与维和”的分项目下举行的一次会议上，几个安理会成员和其他会员国发了言或提交了发言稿，谈到在将现代技术及相关培训和设备纳入维持和平行动方面，需要与部队和警察派遣国协商，包括作为三角伙伴关系的一部分。²¹⁸ 圣文森特和格林纳丁斯代表强调，所有利益攸关方，包括部队和警察派遣国、会员国和秘书处必须密切合作，赋予每个特派团充足的资源以及明确、重点突出和可操作的职权，以确保维和人员能

够安全有效地履行职责。²¹⁹ 她补充说，加强三角合作对于落实第 2436(2018)和 2518(2020)号决议以及有关维和绩效和加强维和人员安全保障的其它相关成果不可或缺。巴西代表警告说，技术进步往往是一把双刃剑，并指出维持和平特派团对无人驾驶飞机的使用值得所有相关利益攸关方，包括秘书处、外地特派团、东道国以及部队和警察派遣国密切关注，既要考虑到其合法的可能性，又要考虑到新技术处理不当可能带来的额外风险。²²⁰ 其他与会者也同样谈到，需要确保与部队和警察派遣国合作，确保维和人员的安全和保障。俄罗斯联邦代表回顾说，针对维和人员犯下的罪行、对此类罪行的调查以及追究责任人的责任都要求给予特别关注，并在这方面强调，东道国、部队和警察派遣国以及秘书处给予配合特别重要，它们都需要和谐、真诚地合作，并拿出必要的透明度。²²¹ 他认为，当天通过的第 2589(2021)号决议消除了这方面现有的一些不足。危地马拉代表团赞扬已经采取措施改进对安全举措的分析，就将要开展的活动以及如何管理人员所面临的风险作出知情和及时的决定。²²² 危地马拉代表团进一步强调，这种信息必须迅速传递给部队和警察派遣国。伊朗伊斯兰共和国代表强调，维和行动所有阶段的政策制定和决策过程，包括保护维和部队，必须在部队和警察派遣国的积极参与下进行。

在 9 月 8 日就同一项目和题为“联合国的过渡工作”的分项目举行的会议上，²²³ 圣文森特和格林纳丁斯代表强调，安理会、秘书处以及部队和警察派遣国之间定期开展三方合作，对于确保所有缩编和过渡都具有战略上的合理性至关重要。向会议提交书面发言的几个会员国²²⁴ 同样强调，在改变维持和平特派团的任务规定或规划维持和平过渡时，必须与部队和警察派遣国协商。

²¹⁴ 见 S/PV.8798(中国)；S/2021/572(巴西、埃及、萨尔瓦多、危地马拉、新西兰(并代表以前当选为安全理事会成员的 34 个会员国：安哥拉、澳大利亚、比利时、多民族玻利维亚国、乍得、智利、哥伦比亚、科特迪瓦、多米尼加共和国、埃及、赤道几内亚、埃塞俄比亚、德国、危地马拉、印度尼西亚、意大利、约旦、哈萨克斯坦、科威特、黎巴嫩、立陶宛、卢森堡、马来西亚、荷兰、尼日利亚、秘鲁、波兰、大韩民国、卢旺达、塞内加尔、南非、西班牙、瑞典和乌拉圭)、大韩民国和斯洛伐克。

²¹⁵ 见 S/2021/572。

²¹⁶ 见 S/2021/501。

²¹⁷ 中国、圣文森特和格林纳丁斯、孟加拉国、埃塞俄比亚、黎巴嫩、马耳他、尼泊尔和乌克兰。

²¹⁸ 见 S/PV.8838(美国和中国)；和 S/2021/732(孟加拉国、日本、尼泊尔、波兰和乌克兰)。

²¹⁹ 见 S/PV.8838。

²²⁰ 见 S/2021/732。

²²¹ 见 S/PV.8838。

²²² 见 S/2021/732。

²²³ 见 S/PV.8851。另见 S/2021/783。

²²⁴ 见 S/2021/783(哥伦比亚、厄瓜多尔和萨尔瓦多)。

六. 军事参谋团依据《宪章》第四十六和四十七条发挥的作用和组成情况

第四十六条

武力使用之计划应由安全理事会以军事参谋团之协助决定之。

第四十七条

1. 兹设立军事参谋团，以便对于安全理事会维持国际和平及安全之军事需要问题，对于受该会所支配军队之使用及统率问题，对于军备之管制及可能之军缩问题，向该会贡献意见并予以协助。

2. 军事参谋团应由安全理事会各常任理事国之参谋总长或其代表组织之。联合国任何会员国在该团未有常任代表者，如于该团责任之履行在效率上必需该国参加其工作时，应由该团邀请参加。

3. 军事参谋团在安全理事会权力之下，对于受该会所支配之任何军队，负战略上之指挥责任。关于该项军队之统率问题，应待以后处理。

4. 军事参谋团，经安全理事会之授权，并与区域内有关机关商议后、得设立区域分团。

说明

第六节述及安理会根据《宪章》关于军事参谋团的第四十六条和第四十七条实行的惯例，包括安理会对军事参谋团在武力使用的计划方面以及就维持国际和平与安全的军事需要问题向安理会贡献意见并予以协助方面所起的作用的审议情况。

在本文件所述期间，安理会的任何决定均未明确提到第四十六和四十七条。安理会的任何讨论也没有提到第四十六条和第四十七条。

在 12 月 10 日给安理会主席的信中，爱沙尼亚代表转递了对 2021 年 6 月爱沙尼亚担任主席期间安理会工作的评估，²²⁵ 其中提到军事参谋团于 6 月 11 日和 25 日举行的两次视频会议。

按照惯例，在本文件所述期间印发的、安理会提交大会的年度报告述及了军事参谋团的活动。²²⁶

²²⁵ 见 S/2021/1032，附件。

²²⁶ 见 A/76/2，第四部分。关于年度报告的进一步详情，见第四部分，第一.F 节。

七. 会员国根据《宪章》第四十八条必须采取的行动

第四十八条

一. 执行安全理事会为维持国际和平及安全之决议所必要之行动，应由联合国全体会员国或由若干会员国担任之，一依安全理事会之决定。

二. 此项决议应由联合国会员国以其直接行动及经其加入为会员之有关国际机关之行动履行之。

说明

第七节述及与《宪章》第四十八条有关的安理会惯例，该条涉及由全体会员国或由若干会员国履行安理会维护国际和平与安全的决定的义务。根据第四十八条第二项的规定，会员国应直接、或通过其为成员国的国际组织来执行这些决

定。本节侧重于第四十八条规定的会员国的义务的类型以及安理会指定的执行或遵守所通过决定的义务承担者的范围。

尽管第四十八条的规定涉及要求会员国执行安理会决定的行动，但在 2021 年期间，如同在前几个期间一样，安理会发出的某些吁请的对象是“行为体”或“当事方”，由此凸显安理会所处理的许多当代冲突所具有的国家内部和日益复杂的性质。安理会提出采取行动的请求时，也以“区域和次区域组织”为对象提出，表明此类实体在处理安理会所处理的争端和局势方面的重要性。本《补编》第八部分提供了关于区域安排参与维护国际和平与安全的补充资料。

在本文件所述期间，安理会在其任何决定中都未明确援引第四十八条。不过，安理会在通过的决议和主席声明中强调，会员国和其他有关实体有义务遵守在《宪章》第七章下根据第四十八条采取的相关措施。本节分为两个分节。A 分节述及安理会要求会员国采取与第四十一条所规定措施有关的行动的各项决定。B 分节述及安理会要求会员国采取与第四十二条所规定措施有关的行动的各项决定。在 2021 年期间，安理会收到的来文中未明确提及第四十八条，也没有举行有关该条的解释或适用的讨论。

A. 安理会要求会员国采取与《宪章》第四十一条所规定措施有关的行动的各项决定

2021 年，安理会没有就根据第四十一条采取的司法措施通过任何决定。不过，安理会根据第四十一条通过了若干关于制裁的决定，其中安理会常常请所有会员国或所有国家以及区域组织执行具体措施，或强调由其执行具体措施的重要性。安理会请这些措施所具体针对的国家采取所需的行动。

关于中非共和国局势，安理会敦促所有方面和所有会员国以及国际、区域和次区域组织确保与中非共和国问题专家小组的合作及小组成员的安全。²²⁷ 安理会还敦促所有会员国和联合国所有相关机构确保专家小组享有不受阻碍的通行便利，特别是接触人员、查阅文件和进出场地，以便专家小组执行任务，回顾联合国中非共和国多层次综合稳定团与专家小组交流信息的裨益。²²⁸ 安理会还请中非共和国当局在 2022 年 6 月 15 日之前向关于中非共和国的第 2127(2013)号决议所设委员会报告在安全部门改革、解除武装、复员、重返社会和遣返进程以及武器弹药管理方面取得的进展。²²⁹ 此外，安理会决定所有会员国都应继续采取必要措施，防止

²²⁷ 第 2588(2021)号决议，第 9 段。

²²⁸ 同上，第 10 段。

²²⁹ 同上，第 12 段。

直接或间接向中非共和国供应、销售或转让任何类别的军火和相关物资。²³⁰

关于朝鲜民主主义人民共和国的局势，安理会敦促所有国家、联合国有关机构和其他有关各方与第 1718(2006)号决议所设委员会和第 1874(2009)号决议所设专家小组充分合作，特别是提供各自所掌握的关于安理会在其有关决议中所规定措施的执行情况信息。²³¹

关于刚果民主共和国局势，安理会呼吁所有国家，特别是区域内国家与刚果民主共和国问题专家组加强合作。²³² 安理会还呼吁加强所有国家、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团和专家组之间的合作，鼓励各方和各国确保各自管辖或控制下的个人和实体与专家组合作，再次要求各方和各国确保专家组成员及其支助人员的安全以及不受阻碍的随时通行便利，特别是在专家组认为执行任务所需时接触人员、查阅文件和进入场地。²³³

关于黎巴嫩局势，安理会回顾第 1701(2006)号决议第 15 段，其中规定所有国家均应采取必要措施，防止本国国民或从本国境内或使用悬挂本国国旗的船只或飞机向黎巴嫩境内非经黎巴嫩政府或联合国驻黎巴嫩临时部队授权的任何实体或个人出售或供应军火及相关物资。²³⁴

关于利比亚局势，在武器禁运方面，安理会回顾其有关所有会员国均应确保全面遵守武器禁运的决定。²³⁵ 关于其他制裁措施，安理会促请会员国，特别是被指认个人和实体所在的会员国以及疑似存在根据措施冻结的被指认个人和实体资产的会员国，向关于利比亚的第 1970(2011)号决议所设委员会报告为切实执行针对制裁名单上所有个人的旅行

²³⁰ 同上，第 1 段。

²³¹ 第 2569(2021)号决议，第 6 段。

²³² 第 2582(2021)号决议，第 6 段。

²³³ 第 2612(2021)号决议，第 39 段。

²³⁴ 第 2591(2021)号决议，第 21 段。

²³⁵ 第 2570(2021)号决议，第 13 段；第 2571(2021)号决议，第 5 段。

禁令和资产冻结措施而采取的行动。²³⁶ 安理会还重申所有国家采取必要措施,防止委员会指认的所有人员进入或过境本国领土,促请利比亚政府在此方面加强与其他国家的合作和信息分享。²³⁷ 安理会敦促所有国家、包括联合国利比亚支助团(联利支助团)在内的联合国相关机构和其他有关各方与委员会和利比亚问题专家小组通力合作,尤其是提供各自所掌握的任何关于相关决议所定措施的执行情况、特别是违规情形的信息,促请联利支助团和利比亚政府支持小组在利比亚境内开展调查工作,包括为此而酌情分享信息、提供过境便利和准入武器存储设施。²³⁸ 安理会又促请各当事方和所有国家确保专家小组成员的安全,还促请各当事方和所有国家,包括利比亚和该区域各国,提供畅通无阻的即时准入,特别是允许专家小组为执行任务而接触有关人员及文件及出入有关场所。²³⁹

关于索马里局势,安理会回顾指出,安理会促请会员国采取适当措施,推动那些参与向索马里出售、供应或转让可能用于制造简易爆炸装置的炸药前体和材料的本国国民、受本国管辖者和在本国领土注册公司或受本国管辖的公司保持警惕。²⁴⁰ 安理会吁请索马里联邦政府继续与索马里金融当局、私营部门金融机构和国际社会合作,识别、评估和减轻洗钱和资助恐怖主义行为的风险,改善合规情况,加强监督和执法,并请索马里联邦政府、联合国毒品和犯罪问题办公室和索马里问题专家小组继续交换有关青年党财政情况的信息,继续与利益攸关方合作制定扰乱青年党财政和防止其不当利用合法金融系统的计划。²⁴¹ 安理会还请索马里联邦政府加强与其他会员国,特别是该区域内其他会员国,以及与国际伙伴的合作与协调,防止和打击资助恐怖主义行为,并提交关于在这方面采取的具体行动

的最新信息。²⁴² 安理会重申,所有国家均应执行全面彻底的禁运,禁止向索马里运送武器和军事装备,包括禁止为一切获取和运送武器和军事装备活动提供资金,禁止直接或间接提供与军事活动有关的技术咨询、财政和其他援助及培训,直至安理会另行作出决定。²⁴³ 安理会注意到青年党实施的简易爆炸装置攻击有所增加,决定,如果有足够证据表明第 2607(2021)号决议附件 C 第一部分所列物项将用于或非常有可能用于在索马里制造简易爆炸装置,所有国家应防止所涉物项从本国领土或由境外本国国民或使用悬挂本国国旗的船只或飞机直接或间接向索马里出售、供应或转让。²⁴⁴ 安理会再次请会员国协助专家小组开展调查,并请索马里联邦政府、联邦成员州、非洲联盟驻索马里特派团及合作伙伴与专家小组分享有关符合列名标准的行为或活动、特别是青年党活动的信息。²⁴⁵ 关于反海盗措施,安理会促请索马里当局作出一切努力,把利用索马里领土策划、协助或从事海盗和海上武装抢劫等犯罪活动者绳之以法,并促请所有国家根据各自现有国内法律采取适当行动,或开展立法进程,防止非法资助海盗行为和海盗收入洗钱活动。²⁴⁶ 安理会促请所有国家与索马里问题专家小组充分合作,包括共享关于可能违反军火禁运或全面禁止从索马里出口木炭规定的行为的信息。²⁴⁷

关于南苏丹局势,在武器禁运方面,安理会强烈敦促所有会员国采取紧急行动,在本国境内查找和防止违反第 2577(2021)号决议所载措施的武器运送。²⁴⁸ 安理会促请所有会员国,特别是南苏丹邻国,根据各自国内的授权和立法并遵循国际法,在有关国家掌握的情报提供合理理由认为在本国境

²³⁶ 第 2571(2021)号决议,第 8 段。

²³⁷ 同上,第 9 段。

²³⁸ 同上,第 14 段。

²³⁹ 同上,第 15 段。

²⁴⁰ 第 2592(2021)号决议,序言部分第二十一段。

²⁴¹ 第 2607(2021)号决议,第 2 段。

²⁴² 同上,第 3 段。

²⁴³ 同上,第 20 段。

²⁴⁴ 同上,第 9 段。

²⁴⁵ 同上,第 35 段。

²⁴⁶ 第 2608(2021)号决议,第 7 和 17 段。

²⁴⁷ 同上,第 10 段。

²⁴⁸ 第 2577(2021)号决议,第 7 段。

内，包括在港口和机场的运往南苏丹的货物中有禁止供应、出售或转移的物项时，检查所有这些货物，并决定所有会员国一经发现即应扣押和处置这些物项。²⁴⁹ 安理会促请各当事方和所有会员国，特别是南苏丹邻国，以及国际、区域和次区域组织确保与专家小组合作，并敦促所有相关会员国确保专家小组成员的安全和不受阻碍的通行便利，尤其是接触人员、获取文件和进入场地，以便专家小组执行任务。²⁵⁰

关于也门局势，安理会回顾第 2216(2015)号决议第 14 段的规定，促请所有会员国和其他行为体遵守定向军火禁运规定的义务。²⁵¹ 此外，安理会又敦促所有当事方和所有会员国以及国际、区域和次区域组织确保与也门问题专家小组合作，还敦促所有有关会员国确保专家小组成员安全、通行不受阻碍，尤其是在接触人员、获取文件和出入相关场所等方面。²⁵²

关于根据第四十一条为预防和制止资助恐怖主义行为而采取的措施，安理会其在第 1373(2001)号决议中决定，所有会员国应确保将参与资助、策划或实施恐怖主义行为或支持恐怖主义行为的任何人绳之以法，并重申会员国在预防和制止资助恐怖主义行为方面的义务，包括安理会第 1373(2001)、2178(2014)和 2462(2019)号决议规定的义务。²⁵³ 安理会还鼓励所有会员国更积极地向委员会提交列名申请，把支持伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国/达伊沙)、基地组织以及相关个人、团体、企业和实体的个人和实体列入名单。²⁵⁴

²⁴⁹ 同上，第 8-9 段。

²⁵⁰ 同上，第 19 段。

²⁵¹ 第 2564(2021)号决议，序言部分第十八段。

²⁵² 同上，第 12 段。

²⁵³ S/PRST/2021/1，第八和第九段。更多信息见上文第三.A 节。

²⁵⁴ 第 2610(2021)号决议，第 14 段。

B. 安理会要求会员国采取与《宪章》第四十二条所规定措施有关的行动的各项决定

在本文件所述期间，安理会敦促、促请和要求一个特定会员国、所指定的一些会员国、所有会员国和所有各方采取与《宪章》第四十二条所规定措施有关的行动。

关于阿卜耶伊局势，安理会再次要求苏丹和南苏丹两国政府全力支持联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)执行任务，特别是部署联阿安全部队人员，包括为此而消除有碍联阿安全部队保护阿卜耶伊平民工作的任何障碍。²⁵⁵ 安理会又敦促两国政府和当地族群采取一切必要步骤，确保阿卜耶伊切实实现非军事化，并在这方面与联阿安全部队充分合作。²⁵⁶ 安理会还敦促两国政府便利联阿安全部队在任务区包括阿同尼机场作出基地安排，并请会员国和所有当事方继续采取一切适当措施，确保联阿安全部队人员的安全保障和通行自由，在阿卜耶伊各地不受阻碍地随时通行。²⁵⁷ 安理会还促请所有会员国，特别是苏丹和南苏丹，允许联阿安全部队所有人员以及公务专用的设备、给养、用品和其他物资，包括车辆、飞机和零配件，能够自由、不受阻碍和快速进出阿卜耶伊和整个非军事化边界安全区。²⁵⁸

关于中非共和国局势，安理会敦促该国境内所有各方对中非稳定团的部署和活动给予充分合作，尤其是确保中非稳定团的安全保障和通行自由，确保中非稳定团在中非共和国全境不受阻碍地随时通行，以便能充分执行任务。²⁵⁹ 安理会还促请会员国，特别是区域内会员国确保中非稳定团所有人员以及中非稳定团专用的公务装备、储备物、用品和

²⁵⁵ 第 2575(2021)号决议，第 4 段；第 2609(2021)号决议，第 7 段。

²⁵⁶ 第 2575(2021)号决议，第 5 段。

²⁵⁷ 第 2609(2021)号决议，第 8-9 段。

²⁵⁸ 同上，第 24 段。

²⁵⁹ 第 2605(2021)号决议，第 50 段。

其他物资能够自由、不受阻碍地快速进出中非共和国。²⁶⁰

关于刚果民主共和国局势，安理会再次促请所有各方与联刚稳定团充分合作，继续致力于使稳定团的任务得以充分和客观地执行，并鼓励所有各方协力增强联刚稳定团人员的安全保障。²⁶¹

关于黎巴嫩局势，安理会促请所有各方切实停止敌对行动，防止任何侵犯蓝线行为，尊重蓝线全线，并与联黎部队充分合作。²⁶² 安理会敦促所有各方认真履行尊重联黎部队及其他联合国人员安全的义务，并确保联黎部队按照任务规定和接战规则所享有的在其所有行动中的行动自由和在蓝线全线各段的通行得到充分尊重且不受阻碍。²⁶³ 安理会还促请黎巴嫩政府便利联黎部队所要求的迅速、全面的出入，包括出入蓝线以北与发现有穿越蓝线的隧道有关的所有地点，联黎部队报告隧道违反第1701(2006)号决议。²⁶⁴ 安理会再次促请所有国家充分支持和尊重在蓝线与利塔尼河之间建立除黎巴嫩政府和联黎部队武装人员、资产和武器外无任何其他武装人员、资产和武器的地区。²⁶⁵ 安理会还敦促以色列政府与联黎部队协调，加速从盖杰尔北部撤军而不再拖延。²⁶⁶

²⁶⁰ 同上，第 51 段。

²⁶¹ 第 2612(2021)号决议，序言部分第十七段。

²⁶² 第 2591(2021)号决议，第 12 段。

²⁶³ 同上，第 15-16 段。

²⁶⁴ 同上，第 16 段。

²⁶⁵ 同上，第 20 段。

²⁶⁶ 同上，第 19 段。

关于马里局势，安理会促请会员国特别是区域内会员国确保联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)所有人员以及马里稳定团公务专用的装备、储备物、用品和其他物资能够自由、不受阻碍地快速进出马里，以便以符合成本效益的方式及时运送马里稳定团的后勤物资。²⁶⁷ 安理会还敦促马里所有各方与负责马里问题秘书长特别代表和马里稳定团充分合作执行《马里和平与和解协议》，确保马里稳定团人员的安全保障和通行自由，确保他们随时可在马里全境不受阻碍地通行。²⁶⁸

安理会再次促请有能力的国家和区域组织参与打击索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为，部署海军舰船、军火和军用飞机，为反海盗部队提供基地和后勤支持，并扣押和处置被用来或有充分理由怀疑被用来在索马里沿海从事海盗和海上武装抢劫行为的船舶、舰艇、军火和其他相关装备。²⁶⁹

关于南苏丹局势，安理会强烈谴责南苏丹政府和反对派团体继续阻挠联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)，包括限制南苏丹特派团人员行动自由、袭击南苏丹特派团人员和制约特派团的行动。²⁷⁰ 安理会还要求南苏丹政府遵守南苏丹政府与联合国之间的部队地位协定规定的义务，立即停止阻碍南苏丹特派团执行任务的做法。²⁷¹

²⁶⁷ 第 2584(2021)号决议，第 49 段。

²⁶⁸ 同上，第 8 段。

²⁶⁹ 第 2608(2021)号决议，第 12 段。

²⁷⁰ 第 2567(2021)号决议，序言部分第十九段。

²⁷¹ 同上，第 8 段。

八. 按照《宪章》第四十九条彼此协助

第四十九条

联合国会员国应通力合作，彼此协助，以执行安全理事会所决定之办法。

说明

第八节述及安理会有关《宪章》第四十九条的惯例，涉及会员国在执行安理会决定的措施时彼此间的协助。

在本文件所述期间，安理会在其任何决定中均未明确援引第四十九条。不过，在其 2021 年通过的决定中，安理会促请会员国彼此合作或协助具体国家执行根据《宪章》第七章采取的措施。本节分为两个分节。A 分节述及安理会敦促会员国就第四十一条规定的措施进行合作的决定。B 分节述及安理会要求会员国进行与第四十二条所规定措施有关的相互协助。

2021 年，在有关解释或适用《宪章》第四十九条方面，安理会没有进行任何合宪问题讨论。安理会收到的来文中没有提及第四十九条。

A. 安全理事会要求彼此协助以执行根据《宪章》第四十一条采取的措施的决定

在本文件所述期间，安理会促请会员国在执行具体制裁措施方面加强合作。安理会呼吁有关方面(从个别会员国(特别是有关国家和邻国)到“所有会员国”以及区域和次区域组织不等)彼此协助。要求会员国协助的类型差异很大，从要求分享信息、要求提供技术援助，到要求合作开展各种检查。

例如，关于刚果民主共和国局势，安理会呼吁所有国家，特别是区域内国家与刚果民主共和国问题专家组加强合作。²⁷²

关于利比亚局势，安理会呼吁利比亚政府改进武器禁运实施工作，并呼吁所有会员国在这些工作

²⁷² 第 2582(2021)号决议，第 6 段。

中开展合作。²⁷³ 安理会还呼吁利比亚政府加强与其他国家的合作和信息共享，通报为防止关于利比亚的第 1970(2011)号决议所设委员会指认的所有人员入境或过境其领土而采取的措施。²⁷⁴

关于索马里局势，安理会请索马里联邦政府加强与其他会员国，特别是该区域内其他会员国，以及与国际伙伴的合作与协调，以防止和打击资助恐怖主义行为，包括遵守第 1373(2001)、2178(2014)和 2462(2019)号决议及相关的国内和国际法。²⁷⁵

关于南苏丹局势，安理会决定，所有会员国应在设法扣押和处置第 2428(2018)号决议第 4 段禁止供应、出售或转让的物项方面开展合作。²⁷⁶

B. 安全理事会要求彼此协助以执行根据《宪章》第四十二条采取的措施的决定

在本文件所述期间，安理会还通过了若干项决议，其中安理会请会员国合作执行《宪章》第四十二条规定的授权使用武力的措施。所请求的协助类型包括共享信息和能力建设以遏制各种犯罪行为，以及为遏制此类行为在会员国之间进行协调。

例如，关于黎巴嫩局势，安理会促请会员国向黎巴嫩武装部队紧急提供必要协助，使其能够根据第 1701(2006)号决议履行职责。²⁷⁷

关于利比亚局势和移民问题，安理会重申以往决议中的呼吁，要求“所有有关船旗国”在努力检查涉嫌用于从利比亚偷运移民或贩运人口的船只方面开展合作。²⁷⁸ 安理会还重申以往决议，促请会员国在本国或通过区域组织、包括通过欧洲联盟采取

²⁷³ 第 2571(2021)号决议，第 7 段。

²⁷⁴ 同上，第 9 段。

²⁷⁵ 第 2607(2021)号决议，第 3 段。

²⁷⁶ 第 2577(2021)号决议，第 9 段。

²⁷⁷ 第 2591(2021)号决议，序言部分第二十九段。

²⁷⁸ 第 2598(2021)号决议，第 2 段。另见第 2240(2015)号决议，第 9 段。

行动, 与利比亚民族团结政府合作并相互开展合作, 包括分享信息, 协助利比亚建立能力, 以保障边界安全, 防止、调查和起诉通过其领土和领海偷运移民和贩运人口的行为。²⁷⁹

关于索马里局势以及打击和制止索马里沿海海盗和武装抢劫行为的努力, 安理会鼓励会员国继续与索马里当局合作, 打击海盗和海上武装抢劫行

为, 但不妨碍任何国家的船舶行使公海自由或其他航行权利和自由, 并呼吁会员国协助索马里加强其海事能力。²⁸⁰ 安理会确认会员国、国际和区域组织以及其他相关伙伴需为执行反海盗法交流证据和信息, 以确保有效逮捕、起诉海盗嫌疑人 and 监禁已定罪海盗以及海盗犯罪网络中的关键人物。²⁸¹

²⁷⁹ 第 2598(2021)号决议, 第 2 段。另见第 2240(2015)、2312(2016)和 2380(2017)号决议, 第 2-3 段。

²⁸⁰ 第 2608(2021)号决议, 第 3 和 7 段。

²⁸¹ 同上, 第 10 段。

九. 《宪章》第五十条所述性质的特殊经济问题

第五十条

安全理事会对于任何国家采取防止或执行办法时, 其他国家, 不论其是否为联合国会员国, 遇有因此项办法之执行而引起之特殊经济问题者, 应有权与安全理事会会商解决此项问题。

说明

第九节述及安理会有关《宪章》第五十条的惯例, 该条涉及各国与安理会协商以解决实施安理会实行的制裁等预防性或强制性措施所产生的经济问题的权利。

在本文件所述期间, 安理会继续采取定向而不是全面经济制裁的做法, 从而最大限度地减少对第三国的意外不利影响。²⁸² 2021 年, 安理会授权的制裁委员会都没有收到根据《宪章》第五十条提出的正式协助请求。在本文件所述期间, 安理会的任何决定均未明确援引第五十条。

尽管在 2021 年期间安理会任何会议或安理会成员举行的公开视频会议上都没有明确提及第五十

条, 但安理会成员和其他发言者在会议期间提到的制裁后果与第五十条的解释和适用相关。

例如, 在题为“武装冲突中保护平民”项目下于 7 月 16 日举行会议,²⁸³ 会上墨西哥外交部长谈到广泛的制裁和反恐措施对人道主义行动的影响, 并指出, 这些措施显然对提供人道主义援助具有负面影响, 因此必须更详细地了解制裁的范围, 特别是其意外后果。在同次会议上, 挪威代表指出, 必须考虑到人道主义工作者对反恐措施和制裁产生的意外负面影响所表示的关切。她还说, 法律框架应包括必要的保障措施和豁免, 以确保制裁和反恐措施不会对人道主义组织的运作能力造成阻碍。

在就“恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁”²⁸⁴ 和“索马里局势”²⁸⁵ 等广泛项目举行的其他若干次会议和视频会议上, 也同样提到了制裁措施的意外后果。

²⁸² 关于制裁措施的更多信息, 见上文第三节。

²⁸³ 见 S/PV.8822。

²⁸⁴ 例如, 见 S/2021/48(爱尔兰); S/PV.8839(挪威); S/PV.8941(中国)。

²⁸⁵ 例如, 见 S/PV.8905(索马里)。

十. 依据《宪章》第五十一条拥有的单独或集体自卫的权利

第五十一条

联合国任何会员国受武力攻击时，在安全理事会采取必要办法，以维持国际和平及安全以前，本宪章不得认为禁止行使单独或集体自卫之自然权利。会员国因行使此项自卫权而采取之办法，应向安全理事会报告，此项办法于任何方面不得影响该会按照本宪章随时采取其所认为必要行动之职责，以维持或恢复国际和平及安全。

说明

第十节述及安全理事会与《宪章》第五十一条有关的惯例，该条规定会员国受武力攻击时拥有“单独或集体自卫之自然权利”。本节分为两个分节。A 分节述及安理会与第五十一条的解释和适用有关的讨论，B 分节述及安理会收到的来文中提及第五十一条和自卫权的情况。在本文件所述期间，安理会的决定中没有提及《宪章》第五十一条或自卫权。

A. 与第五十一条有关的讨论

2021 年，在安理会的三次会议²⁸⁶和安理会成员举行的六次公开视频会议²⁸⁷审议期间，《宪章》第五十一条被明确援引了 12 次。此外，在安理会涉及其议程上若干专题项目以及具体国家和区域项目的几次会议和安理会成员公开视频会议上，讨论了自卫权。

²⁸⁶ 见涉及题为“中东局势”的项目的 S/PV.8805(墨西哥)；见涉及题为“小武器”的项目的 S/PV.8909(伊朗伊斯兰共和国)；涉及题为“有关伊拉克的局势”的项目的 S/PV.8910(墨西哥)。

²⁸⁷ 见涉及题为“恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁”的项目的 S/2021/48(墨西哥和沙特阿拉伯(代表伊斯兰合作组织))；涉及题为“有关伊拉克的局势”的项目的 S/2021/152(墨西哥)；涉及题为“中东局势(阿拉伯叙利亚共和国)”的项目的 S/2021/265(墨西哥和阿拉伯叙利亚共和国)；涉及题为“维护国际和平与安全”的项目的 S/2021/456(墨西哥)和 S/2021/621(日本和列支敦士登)；涉及题为“武装冲突中保护平民”的项目的 S/2021/505(巴基斯坦)。

关于专题项目的讨论

1 月 12 日，安理会成员就题为“恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁”的项目举行了一次高级别公开视频会议，²⁸⁸重点讨论第 1373(2001)号决议通过 20 年后国际合作打击恐怖主义问题。墨西哥代表在就视频会议提交的发言中强调，国际社会必须更好地利用现有的多边文书和机制，应对恐怖主义构成的不断变化的跨国威胁。不过，他又表示，在反恐斗争中断章取义地援引《宪章》第五十一条的过火做法也令人担忧。沙特阿拉伯代表团在代表伊斯兰合作组织提交的发言中强调，必须将恐怖主义与人民行使抵抗外国占领的合法权利区分开来，而国际法、国际人道主义法、《宪章》第五十一条和认可这一立场的大会第 46/51 号决议都充分作出这一区分。

5 月 7 日，安理会成员就题为“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，²⁸⁹重点讨论如何维护多边主义和以联合国为核心的国际体系。在视频会议期间，墨西哥外交部长建议，在安理会改革之前，必须考虑采取措施，提高安理会的明度，并举例来说，墨西哥曾提议讨论根据《宪章》第五十一条援引合法自卫权的信件，而安理会似乎没有对这些信件采取任何行动。在 6 月 29 日就同一项目举行的另一次以网络安全为重点的高级别公开视频会议²⁹⁰上，日本外务省联合国事务和网络政策大使表示，日本认为，当网络行动构成《宪章》第五十一条所述的武装攻击时，国家可以行使该条所承认的单独或集体自卫的固有权利。列支敦士登代表强调，《宪章》的一个里程碑式成就是禁止使用武力，除非经安理会根据第七章授权或根据《宪章》第五十一条进行自卫。不过，该代表指出，第五十一条越来越多地被援引为在没有必要法律根据的情况下使用武力的法律依据，并强调，随

²⁸⁸ 见 S/2021/48。

²⁸⁹ 见 S/2021/456。

²⁹⁰ 见 S/2021/621。

着新技术和国家能力的发展,这一趋势很有可能延伸到网络空间。他进一步强调,必须确保网络空间不为没有根据的自卫行动提供便利,而且先发制人地援引第五十一条需要有证据表明武装攻击即将发生,并表明采取应对措施的必要性和相称性。

在为5月25日就“武装冲突中保护平民”项目举行的公开视频会议²⁹¹提交的发言中,巴基斯坦代表强调,不能以反恐措施为理由不理睬《宪章》第二条第四项和第五十一条关于不使用武力的限制。他进一步强调,安理会关于反恐怖主义的决议没有授权在未经安理会明确授权的情况下在其他国家领土上使用武力,也没有为损害使用武力的相称性要求提供理由。

在题为“小武器”的项目和题为“武器的转用和贩运对和平与安全的影响”的分项目下于11月22日举行了一次会议,²⁹²伊朗伊斯兰共和国代表在会上强调,在打击小武器和轻武器非法贸易的所有努力中,必须充分尊重每个国家制造、出口、进口和保有此类武器的权利。²⁹³他表示,这是行使《宪章》第五十一条重申的固有自卫权的条件之一。埃及代表团在向会议提交的书面发言中强调,打击非法贩运小武器和轻武器的国际努力不应干涉各国满足其国家安全需要的权利和合法的自卫权利。²⁹⁴

关于具体国家和地区项目的讨论

安理会成员和其他会员国还讨论了与第五十一条的解释和适用有关的事项,以及与一些具体国家和地区项目有关的自卫权问题。在这方面,会员国在就题为“中东局势,包括巴勒斯坦问题”的项目(案例13)举行的若干次会议和公开视频会议上审议了以色列和巴勒斯坦的自卫权问题。此外,在2月16日就题为“有关伊拉克的局势”的项目举行的公

开视频会议²⁹⁵上,墨西哥代表表示,墨西哥对在打击恐怖主义方面滥用《宪章》第五十一条感到关切。他还说,这种做法有可能在事实上扩大《宪章》第二条第四项所载普遍禁止使用武力的例外范围,这一不合规的情况不应被接受。在11月23日就同一项目举行的一次会议²⁹⁶上,墨西哥代表再次重申,墨西哥对在打击恐怖主义方面滥用《宪章》第五十一条深感关切。除了这种做法有可能在事实上扩大《宪章》第二条第四项和国际法院不可动摇的判例所规定的全面禁止使用武力的例外范围之外,他还说,这种做法也是一种不能接受的反常现象,损害了伊拉克的主权和领土完整。

在3月15日就题为“中东局势”举行的以阿拉伯叙利亚共和国为重点的公开视频会议²⁹⁷上,墨西哥代表再次表示,墨西哥对某些国家滥用《宪章》第五十一条来证明未经安理会授权使用武力的合理性感到关切。阿拉伯叙利亚共和国代表说,一些国家的政府,主要是美国、联合王国和法国政府,以恐怖分子为借口,根据对《宪章》第五十一条的歪曲解释,组成了非法的国际反恐联盟。在6月25日就同一项目举行的会议²⁹⁸上,墨西哥代表重申,墨西哥对一些国家滥用《宪章》第五十一条表示关切,这些国家为规避需要获得安理会的明确授权,援引该条作为在阿拉伯叙利亚共和国使用武力的理由,超越了该条款的规定范围。

案例 13

中东局势,包括巴勒斯坦问题

5月16日,安全理事会成员就题为“中东局势,包括巴勒斯坦问题”的项目举行了一次高级别公开视频会议,²⁹⁹以处理加沙暴力和敌对行动升级的问题。在视频会议期间,安理会成员听取了秘书长和联合国中东和平进程特别协调员兼秘书长派驻

²⁹¹ 见 S/2021/505。

²⁹² 见 S/PV.8909 和 S/PV/8909 (Resumption 1)。另见 S/2021/966。

²⁹³ 见 S/PV.8909。

²⁹⁴ 见 S/2021/966。

²⁹⁵ 见 S/2021/152。

²⁹⁶ 见 S/PV.8910。

²⁹⁷ 见 S/2021/265。

²⁹⁸ 见 S/PV.8805。

²⁹⁹ 见 S/2021/480。

巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表的情况通报，他们都呼吁立即缓和局势，恢复谈判，并呼吁各方遵守和尊重国际法和国际人道法，停止一切针对平民的暴力行为。

一些安理会成员和其他代表团³⁰⁰在视频会议期间所作的发言或向视频会议提交的发言中，谴责哈马斯和其他好战团体从加沙向以色列发射火箭，承认以色列拥有自卫权，同时呼吁以色列在行使自卫权时确保遵守国际人道法，包括相称原则。澳大利亚代表谴责哈马斯残酷无情、无差别地向以色列发射火箭，强调以色列无疑有权根据国际法保卫自己及其人民，同样，巴勒斯坦人民也必须能够和平地生活。尼日尔代表表示，尽管以色列有权自我保护和自卫，但也必须承认巴勒斯坦人拥有同样的权利，而他们遭受占领和猖獗的殖民化影响已经超过 54 年。圣文森特和格林纳丁斯代表强调指出，必须维护禁止以平民为目标的国际法，对违反上述法律负有责任者必须追究对所犯罪行的责任。她还说，自卫权不能掩盖首先开火、所用军事力量远远超过弱小方的一方的错误，并强调，安理会和国际法是巴勒斯坦人的唯一保护。

以色列代表强调，安理会可以选择断然谴责哈马斯发动的无差别的无端袭击，这些袭击对以色列人和巴勒斯坦人都构成了威胁，并支持以色列为自卫和摧毁哈马斯恐怖主义基础设施、同时尽一切努力尽量减少双方伤亡人数所作的英勇努力。巴勒斯坦国外交和侨民部长想知道巴勒斯坦人民有权采取什么行动来抵制以色列的政策并进行自卫，他问是否巴勒斯坦人实施暴力就被视为恐怖主义，而以色列实施暴力就被视为自卫。伊朗伊斯兰共和国代表强调，在美国现政府的领导下，已作出进一步庇护以色列政权的决定，并以所谓的以色列正当的自卫权为以色列的罪行开脱，剥夺被压迫的巴勒斯坦人的固有权利，包括自卫权。他进一步强调，巴勒斯坦人处于以色列政权的非法占领和封锁之下，因此他们拥有固有的自卫权。阿拉伯叙利亚共和国代表

³⁰⁰ 挪威外交部长、爱尔兰外交和国防部长、爱沙尼亚、联合王国、法国、巴西、欧洲联盟和冰岛。

说，美国和某些欧洲国家以自卫为借口，在谴责以色列对巴勒斯坦人的攻击之前先谴责巴勒斯坦人对以色列的攻击，极为可耻。

在 7 月 28 日于同一项目下举行的公开辩论³⁰¹中，爱沙尼亚代表表示，各方必须继续遵守停火，尽最大努力避免进一步的暴力。³⁰²他强调向以色列放飞燃烧气球是不可接受的，并进一步强调以色列在确保平民的安全和保护的同时有权自卫。在就辩论提交的书面发言中，³⁰³哥斯达黎加代表承认以色列正当的安全关切，欧洲联盟驻联合国代表团团长承认以色列有权自卫，但两人都强调，自卫必须以相称的方式并依照国际人道法进行。伊朗伊斯兰共和国代表重申，美国对以色列的坚定支持损害了被压迫的巴勒斯坦人民的固有权利，包括他们的自卫权。土耳其代表对一些会员国落入将加沙的事态发展描述为相互升级的陷阱表示失望，并回顾说，由于以色列对加沙的攻击，5 月份有 278 名巴勒斯坦人丧生，强调自卫权并非意味着对平民和平民目标过度、不相称、不加区分地使用武力的无限行动权。乌克兰代表团对哈马斯再次从加沙领土制造新的暴力事件表示关切，并重申以色列有权面对攻击进行自卫。

B. 安全理事会收到的来文中对第五十一条和自卫权的提及

2021 年，会员国给安理会主席或作为安理会文件分发的 17 封信函中明确提及《宪章》第五十一条。这些来文涉及各种争端和局势。下文表 14 列出了明确提及第五十一条的会员国来文完整清单。秘书长关于联合国伊拉克援助团任务的第 2522(2020)号决议执行情况报告、³⁰⁴也门问题专家小组的最后报告³⁰⁵以及墨西哥代表给秘书长和安理会主席的信中也明确提及第五十一条，墨西哥代表在信中转递

³⁰¹ 见 S/PV.8826。另见 S/2021/685。

³⁰² 见 S/PV.8826。

³⁰³ 见 S/2021/685。

³⁰⁴ S/2021/120。

³⁰⁵ S/2021/79。

了2月24日墨西哥召开的主题为“维护《联合国宪章》的集体安全制度：国际法中的武力使用、非国家行为体和正当自卫”的阿里亚模式会议主席摘要。³⁰⁶

此外，若干会员国的其他来文中也提及自卫原则。在这方面，伊朗伊斯兰共和国提交了多封信函，其中表示该国保留其固有的自卫权，以对以色列政权发出的威胁、实施的侵略措施或不法行为作出果断回应。³⁰⁷ 在另一封信函中，伊朗伊斯兰共和国表示，鉴于“以色列政权‘对伊朗伊斯兰共和国’的持续威胁”，包括最近“该政权国防部长挑衅性地表示‘将军事选项摆在桌面上’”，伊朗决心根据其固有的自卫权，保护本国人民和切身利益，对任何使用或威胁使用武力侵犯其安全、主权和领土完整的行为作出果断回应。³⁰⁸ 阿塞拜疆提交的几份信函提及为针对亚美尼亚的活动行使固有自卫权利而采取的一系列反击行动。³⁰⁹ 阿塞拜疆在另一封信函中回顾了其2008年提交给秘书长的报告，其中指出，一旦阿塞拜疆得出结论，认为在亚美尼亚撤出纳戈尔诺-卡拉巴赫及周边地区的基础上实现和平解决无法达到，它就有权终止停火并恢复行使自卫权。³¹⁰ 以色列提交了一封信函，呼吁国际社会明确无误地谴责加沙地带恐怖主义团体对以色列平民和居民中心的无差别攻击，并支持以色列的基本自卫权。³¹¹ 随后，巴勒斯坦国提交了一封信函，声称以色列寻求捍卫的是其非法占领；以色列坚持要控制巴勒斯坦土地和巴勒斯坦人的生活，如有可能，甚至消灭他们，包括巴勒斯坦儿童。³¹² 信函还

认为，这种“歪曲的自卫说法”实际上允许以色列继续犯罪。同样，在随后的来函中，巴勒斯坦国再次谴责以色列以安全和“自卫”为借口作出诽谤性指控和采取非法行动，而受害者却无处申诉。³¹³ 针对阿塞拜疆代表4月28日转递不扩散核武器条约不结盟缔约国集团4月23日联合公报的信，³¹⁴ 联合国回信指出，它没有降低可能使用核武器的门槛，并回顾该国一贯表示，它只会在极端的自卫情况下，包括在保卫其北大西洋公约组织盟国时，才会考虑使用核武器。³¹⁵ 联合国还表示，它将在何时、如何以及以何种规模考虑使用核武器的问题上刻意保持模糊。南非致函安理会主席，转递萨基亚阿姆拉和里奥德奥罗人民解放阵线(波利萨里奥阵线)秘书长给联合国秘书长的信，信中指控摩洛哥的侵略行为，并报告了波利萨里奥阵线采取措施与摩洛哥部队交战进行自卫的情况。³¹⁶ 俄罗斯联邦提交了一封与第2231(2015)号决议执行情况有关的信函，其中表示强烈反对将伊朗伊斯兰共和国的防御需求评估为“自称的”，认为这些评估对其正当的自卫权不屑一顾，违反了以协商一致方式通过的多次不扩散核武器条约审议大会成果文件所载的共同和不可分割的安全原则。³¹⁷

此外，秘书长关于第2522(2020)号决议执行情况的报告、³¹⁸ 关于第1701(2006)号决议执行情况的报告³¹⁹ 和关于西撒哈拉局势的报告³²⁰ 分别提到土耳其、以色列和波利萨里奥阵线的自卫权。

³⁰⁶ S/2021/247。

³⁰⁷ 见 S/2021/103、S/2021/872、S/2021/1059。

³⁰⁸ 见 S/2021/72。

³⁰⁹ 见 S/2021/269、S/2021/345、S/2021/421、S/2021/441、S/2021/472。

³¹⁰ 见 S/2021/39。

³¹¹ 见 S/2021/463。

³¹² 见 S/2021/466。

³¹³ 见 S/2021/904。

³¹⁴ 见 S/2021/413。

³¹⁵ 见 S/2021/561。

³¹⁶ 见 S/2021/741、S/2021/980。

³¹⁷ 见 S/2021/216。

³¹⁸ S/2021/426。

³¹⁹ S/2021/650。

³²⁰ S/2021/843。

表 14

2021 年明确提及《宪章》第五十一条的会员国来文

文号	文件标题
S/2021/83	2021 年 1 月 26 日土耳其常驻联合国代表给安全理事会主席的信
S/2021/202	2021 年 2 月 27 日美利坚合众国常驻联合国代表给安全理事会主席的信
S/2021/209	2021 年 3 月 19 日埃及常驻联合国代表给秘书长的信
S/2021/223	2021 年 3 月 4 日阿拉伯叙利亚共和国常驻联合国代表给秘书长和安全理事会主席的同文信
S/2021/257	2021 年 3 月 12 日伊朗伊斯兰共和国常驻联合国代表给安理会主席的信
S/2021/285	2021 年 3 月 22 日卡塔尔常驻联合国代表给秘书长和安全理事会主席的同文信
S/2021/493	2021 年 5 月 21 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
S/2021/496	2021 年 5 月 24 日土耳其常驻联合国代表给安全理事会主席的信
S/2021/510	2021 年 5 月 27 日厄立特里亚常驻联合国代表给安全理事会主席的信
S/2021/614	2021 年 6 月 29 日美利坚合众国常驻联合国代表给安全理事会主席的信
S/2021/620	2021 年 7 月 1 日阿拉伯叙利亚共和国常驻联合国代表给秘书长和安全理事会主席的同文信
S/2021/623	2021 年 7 月 2 日伊朗伊斯兰共和国常驻联合国代表给安理会主席的信
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
S/2021/684	2021 年 7 月 27 日希腊常驻联合国代表给秘书长的信
S/2021/693	2021 年 7 月 29 日亚美尼亚常驻联合国代表给安理会主席的信
S/2021/736	2021 年 8 月 18 日亚美尼亚常驻联合国代表给秘书长的信
S/2021/790	2021 年 9 月 14 日科威特常驻联合国代表给秘书长和安全理事会主席的同文信