第五部分

安全理事会的职能和权力

目录

页次

介绍性说明 285

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 286

说明 286

A. 提及第二十四条的决定 286

B. 涉及第二十四条的讨论 288

二. 会员国依据第二十五条接受并执行安全理事会之决定的义务 295

说明 295

A. 提及第二十五条的决定 296

B. 与第二十五条有关的讨论 296

C. 关于第二十五条的来文 299

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 301

说明 301

介绍性说明

本《补编》第五部分涉及《联合国宪章》第二十四、二十五和二十六条定义的安全理事会职能和权力，因此分为三节。在每一节中，载列了 2020 年期间在安理会的决定、会议和来文中明确和含蓄提及上述条款的情况。第五部分还介绍与会者在公开视频会议上明确和含蓄提及上述条款的情况，尽管这些会议并不被视为安理会会议。[1] 三节中每一节所载的案例研究概述了在会议和公开视频会议中讨论上述条款的具体事例，或以其他方式说明了安理会如何适用或解释这些条款。但是，与以往补编一样，第三节不包含任何此类案例研究，因为 2020 年没有就《宪章》第二十六条进行实质性讨论的实例。

如下文第一节所述，2020 年，安理会在其各项决定中没有明确提及《宪章》第二十四条，但在其 12 项决定中提到了安理会“维护国际和平与安全的首要责任”，这些决定涉及利比亚局势和各种专题问题，如联合国维持和平行动、维护国际和平与安全、儿童与武装冲突、武装冲突中保护平民以及联合国与区域和次区域组织之间的合作。此外，安理会成员和其他与会者在会议和公开视频会议上结合一系列广泛项目讨论了安理会维护国际和平与安全的首要责任。最突出的审议涉及专题问题，如维护国际和平与安全、安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况以及建设和平和保持和平。在这些审议中，安理会成员和其他与会者探讨了安理会维护国际和平与安全的首要责任的涵盖范围，包括对国际和平与安全产生影响的卫生和气候变化问题。还讨论了安理会工作方法，它被认为是使安理会能够履行其首要责任并加强这一能力的工具。

如第二节所述，2020 年，安理会在就题为“中东局势”的项目通过的两项决定中明确提及第二十五条。安理会还在就题为“维护国际和平与安全”的项目举行的一次会议上四次明确援引第二十五条，并在就题为“安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况”和“建设和平和保持和平”的项目举行的公开视频会议上三次明确援引第二十五条。在就题为“中东局势，包括巴勒斯坦问题”的项目(涉及第 2334(2016)号决议)和“不扩散”项目(涉及第 2231(2015)号决议)举行的会议和公开视频会议上，广泛讨论了会员国执行安理会决定的义务。此外，安理会的 7 份来文 10 次明确提及第二十五条，这些来文大多涉及第 2231(2015)号决议和《联合全面行动计划》。就题为“中东局势”的项目——具体涉及叙利亚冲突和第 2165(2014)号决议第 2 和 3 段所设跨境人道主义机制——提出但未获通过的五项决议草案也明确提及《宪章》第二十五条。

如第三节所述，2020 年，安理会没有在任何决定中提及其根据第二十六条制定计划以建立军备管制制度的责任。相比之下，在就题为“不扩散”的项目举行的一次会议上明确援引了第二十六条。此外有两份发言也明确提及第二十六条，这两份发言是在就题为“安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况”和“维护国际和平与安全”的项目举行的公开视频会议背景下提交的。2020 年给安理会的来文均未明确提及该条。

[1] 关于冠状病毒病(COVID-19)大流行期间制定的程序和工作方法的更多信息，见第二部分。

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

第一节介绍与《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有关的安理会惯例，[2] 并分为两个分节。A 分节述及 2020 年通过且提及安理会根据第二十四条所承担首要责任的各项决定。B 分节审查了安理会会议和公开视频会议期间举行的讨论中提及该条的情况。

在本报告所述期间，安理会未通过任何明确提及第二十四条的决定。不过，在安理会会议期间以及在公开视频会议上，特别是在涉及题为“维护国际和平与安全”的项目时，以及在结合题为“安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况”的项目就安理会工作方法进行年度讨论期间，有几次直接援引了该条。2020 年，安理会的 5 份来文也明确提及第二十四条。科威特和圣文森特和格林纳丁斯代表的一封信 [3] 述及 2020 年 1 月 17 日至 19 日在金斯敦举行的非正式务虚会期间关于安理会工作方法的讨论情况，其中两次明确提及第二十四条。此外，在 2020 年 5 月 15 日就题为“安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况”的项目举行的“确保安全理事会工作的透明度、效率和效力”主题公开视频会议的概念说明 [4] 中，有三次明确提及第二十四条。圣文森特和格林纳丁斯代表 2020 年 7 月 8 日的信 [5] 中载有关于该次视频会议的后续分析摘要，其中也四次明确提及第二十四条。此外，巴基斯坦代表在 2020 年 8 月 3 日的信 [6] 中提交了对查谟和克什米尔争端的法律评估，其中述及国际法院关于纳米比亚案的咨询意见，[7] 而该意见明确提及第二十四条。此外，南非代表为 2020 年 12 月 18 日就题为“在维护国际和平与安全过程中增进和加强法治”的项目举行的“加强安全理事会和国际法院之间的合作”主题公开视频会议编写了一份概念说明，[8] 其中有一处明确提及第二十四条。

A. 提及第二十四条的决定

在本文件所述期间，安理会没有在其决定中明确提及第二十四条，而是在七项决议和五项主席声明中提到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。按照以往惯例，主要在决议序言部分段落和主席声明的开头段落中含蓄提及第二十四条，这些决议和主席声明主要涉及安理会议程上的专题问题。

决议

2020 年，安理会在七项决议中含蓄援引了第二十四条，在这些决议中，安理会在采取各种行动时重申、回顾、铭记或表示念及安理会维护国际和平与安全的首要责任。其中两项是在题为“利比亚局势”和“维护国际和平与安全”的项目下就利比亚问题通过的决议；在这两项决议中，安理会明确根据第七章采取了

[2] 第四部分第一.F 节述及第二十四条第三项，根据该项，安理会应将年度报告和特别报告提交大会。

[3] S/2020/172。

[4] S/2020/374，附件。

[5] S/2020/675。第四部分第一.F 节进一步介绍提及第二十四条第三项的情况。

[6] S/2020/772。另见下文第二.C 节。

[7] 南非不顾安全理事会第 276(1970)号决议继续留驻纳米比亚(西南非洲)对各国的法律后果，咨询意见，《国际法院判例汇编》(1971 年)，第 16 页。

[8] S/2020/1194，附件。

行动。其他五项决议涉及的专题问题包括维和人员的安全保障、妇女参与维和、安全部门改革、冠状病毒病(COVID-19)大流行对维护国际和平与安全的影响，以及青年、和平与安全。有关决议的信息载于表 1。

主席声明

在审查年度内，安理会通过了五项含蓄提及第二十四条的主席声明，其中重申或回顾了安理会维护国际和平与安全的首要责任。这五项主席声明涉及维护《联合国宪章》、将儿童保护纳入和平进程、保护平民免遭冲突引发的饥饿、将袭击学校作为严重侵犯儿童权利的行为处理以及联合国与区域和次区域组织之间的合作。关于主席声明的进一步详情载于表 1。

表 1
2020 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/2020/1 2020 年 1 月 9 日	第三段	维护国际和平与安全	维护《联合国宪章》
S/PRST/2020/3 2020 年 2 月 12 日	第一段	儿童与武装冲突	把儿童保护工作纳入和平进程
第 2518(2020)号决议 2020 年 3 月 30 日	序言部分第一段	联合国维持和平行动	维和人员的安全保障
S/PRST/2020/6 2020 年 4 月 29 日	第二段	武装冲突中保护平民	保护平民免遭冲突引发的饥饿
第 2526(2020)号决议 2020 年 6 月 5 日	序言部分第四段	利比亚局势	
第 2532(2020)号决议 2020 年 7 月 1 日	序言部分第一段	维护国际和平与安全	
第 2535(2020)号决议 2020 年 7 月 14 日	序言部分第十段	维护国际和平与安全	
第 2538(2020)号决议 2020 年 8 月 28 日	序言部分第二段	联合国维持和平行动	
S/PRST/2020/8 2020 年 9 月 10 日	第二段	儿童与武装冲突	袭击学校是对儿童权利的严重侵犯
第 2546(2020)号决议 2020 年 10 月 2 日	序言部分第四段	维护国际和平与安全	秘书长关于第 2491(2019)号决议执行情况的报告(S/2020/876)
第 2553(2020)号决议 2020 年 12 月 3 日	序言部分第一段	维护国际和平与安全	
S/PRST/2020/11 2020 年 12 月 4 日	第二段	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	

B. 涉及第二十四条的讨论

在本报告所述期间，安理会在多次会议上以及在公开视频会议背景下作出或提交的发言中明确和含蓄地援引第二十四条。在就题为“维护国际和平与安全”的项目举行的一次会议及其复会上，[9] 发言者三次明确提及第二十四条。此外，在就题为“安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况”的项目举行的公开视频会议背景下所作的发言和提交的书面发言中，[10] 有 12 次明确援引第二十四条。

以下案例研究说明了 2020 年讨论的一些问题的性质，这些问题涉及对安理会根据《宪章》第二十四条承担的维护国际和平与安全的首要责任的解释。这些案例记录了就以下项目进行的讨论：维护国际和平与安全(案例 1、3、4 和 5)、关于安理会工作方法的安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况(案例 2)以及建设和平和保持和平(案例 6)。

案例 1
维护国际和平与安全

1 月 9 日，在安理会当月主席越南的倡议下，[11] 安理会举行了第 8699 次会议，其间在题为“维护国际和平与安全”的项目下，就题为“维护《联合国宪章》”的分项进行了高级别公开辩论。[12] 在这次会议上，安理会在联合国成立七十五周年之际通过了一项主席声明，[13] 重申安理会对维护国际和平与安全负有首要责任。安理会还听取了秘书长和长者会主席的通报。[14]

秘书长在发言中说，国家内部和国家之间的信任正在减少。在联合国、包括安全理事会的工作中可以看到此种信任缺失，因为会员国难以或未能找到合理的共同立场。他补充说，在当前的气候危机中没有人能够幸免，国际合作正处于十字路口，这两个问题都是对多边主义的严峻考验，也对安理会构成了挑战，因为根据《宪章》，安理会对维护国际和平与安全负有首要责任。在全球陷于分裂和动荡的情况下，《宪章》仍然是我们为共同利益而开展国际合作的共同框架。他指出，虽然《宪章》及其宗旨和原则一如既往地具有现实意义，但工具必须适应新的现实，在使用这些工具时必须拿出更大的决心并展现更多创意，包括确保会员国根据《宪章》第二十五条执行安理会决定。

在辩论期间，一些发言者回顾或重申了安理会维护国际和平与安全的首要责任：越南副总理兼外交部长认为，安理会作为对维护国际和平与安全负有首要责任的机构，必须带头确保遵守《宪章》的宗旨和原则。他补充说，安理会成员必须以身作则，做好表率。中国代表申明，《宪章》赋予安理会维护国际和平与安全的首要责任，并指出这是安理会 15 个成员国的神圣使命。他表示，安理会成员须增强互信，增进团结，避免将某些问题政治化，并致力于消弭冲突，防止战争。大不列颠及北爱尔兰联合王国代表申明，安理会负有维护国际和平与安全的首要责任，但包括秘书长在内的其他方面通过《宪章》第九十九条也要发挥重要作用。她响应秘书长就第二十五条所说的话，赞同在这方面必须维护安理会的决定。海地外交和宗教事务部长表示，《宪章》确定安理会为本组织架构的重要支柱，并赋予安理会维护国际和平与安全的首要责任。阿根廷代表说，集体安全制度使安理会承担维护和平与安全的首要责任，并指出，安理会是我们为此目的而借助《宪章》使之合法化的机构。墨西哥代表说，在涉及国际和平与安全的问题上，各国必须以符合《宪章》和一般国际法的方式行事。他补充说，当各国未能履行这一义务时，更为重要的是，安全理事会应严格按照其权力并充分履行其责任，捍卫并执行《宪章》。摩洛哥代表称，《宪章》的实质是并将继续是维护国际和平与安全，这仍然是联合国行动的核心目标。他补充说，在这方面负有首要责任的安理会

---

[9] 见 S/PV.8699(瑞士)和 S/PV.8699(Resumption 1)(乌拉圭和格鲁吉亚)。

[10] 见 S/2020/418(圣文森特和格林纳丁斯、越南、古巴、厄瓜多尔、印度、意大利、科威特、摩洛哥、挪威、菲律宾、波兰和大韩民国)。

[11] 安理会面前有 2019 年 12 月 31 日的信(S/2020/1)所附的概念说明。

[12] 见 S/PV.8699、S/PV.8699 (Resumption 1)和 S/PV.8699 (Resumption 2)。

[13] S/PRST/2020/1。

[14] 见 S/PV.8699。

致力于充当世界和平与安全的保障者。[15] 文莱达鲁萨兰国代表指出，安理会具有道德权威和说服力，可展示《宪章》所载的维护国际和平与安全的原则和基本要素。土耳其代表说，安理会需要履行其作为联合国维护国际和平与安全的主要机构的使命，因为在许多人看来，安理会的成功与整个联合国的公信力有着不可分割的联系。

一些发言者在会上指出，若干因素对安理会履行其维护国际和平与安全的责任构成挑战甚至造成破坏：俄罗斯联邦代表表示，该国反对在没有相应安理会决议的情况下或者在安理会采取的措施之外利用单方面胁迫性措施，因为这损害安理会维护国际和平与安全的作用。[16] 日本代表对一些会员国没有遵守安理会的决定深表遗憾，并称，联合国会员国赋予安理会维护国际和平与安全的首要责任，《宪章》要求会员国接受并执行安理会的决定。阿富汗代表表达了类似观点，称各国不执行或无视安理会决议不仅阻碍了争取国际和平与安全的努力，还导致安理会的政治任务授权遭到削弱。新加坡代表指出，安理会无疑对维护国际和平与安全负有首要责任，但所有会员国都可以并且必须为此作出贡献。在这方面，当一些国家不尊重安理会的决定时，它们会损害整个安理会的信誉并削弱其维护国际和平与安全的能力。卢旺达代表说，所有会员国在维护国际和平与安全方面都必须遵守《宪章》，而且必须加强多边合作。[17] 他补充说，如果会员国共同努力，恐怖主义、气候变化和跨国有组织犯罪等挑战将得到有效应对。

其他发言者承认安理会面临的挑战，同时指出需要团结一致来克服这些挑战。美利坚合众国代表说，安理会必须承认，不作为、重复和不妥协造成了信誉缺失。她补充说，安理会作为对维护国际和平与安全负有首要责任的机构，需要重新获得其团结和使命感。[18] 阿尔巴尼亚代表指出，安理会作为负责维护国际和平与安全的机构，需要一个反应更加灵敏和更加有效的安理会，并补充说，每当安理会克服分歧并采取联合行动时，它就能成功实现《宪章》所载宗旨。肯尼亚代表指出，安理会负有维护国际和平与安全的首要责任，并指出，安理会内部的不和谐对重要的国际和平与安全问题及行动产生了影响和后果。科威特代表强调指出，《宪章》提供的维护国际和平与安全工具能否取得成效，将取决于安理会内部的团结和共识。[19] 黎巴嫩代表指出，当安理会受到阻挠，无法作出任何有意义的决定时，它就没有履行《宪章》规定的责任。[20] 她补充说，安理会的团结比以往任何时候都更加紧迫，因为多边体系正面临许多严峻考验，冲突也在成倍增加。

一些与会者着重讨论了安理会可如何克服在维护国际和平与安全方面面临的挑战：列支敦士登代表指出，安理会获得了一个重要的新工具，即它能够将涉及侵略行为的情势提交国际刑事法院。[21] 如果以有意义的方式加以运用，这一工具可协助安理会预防冲突，加强安理会根据《宪章》维护国际和平与安全的作用。埃塞俄比亚代表说，安理会作为被《宪章》赋予维护国际和平与安全职责的首要机关，必须接受不断变化的全球态势，再次致力于通过与区域和次区域组织建立有意义的伙伴关系来寻求强有力的政治解决办法。缅甸代表说，鉴于安理会负有维护国际和平与安全的首要责任，因此在执行安理会任务授权时，客观、公正和非选择性原则应适用于所有会员国，无论国家大小。[22] 斯洛文尼亚代表回顾说，安理会负有维护国际和平与安全的首要责任，并指出迄今为止，安理会在一些情况下成功了，但在许多其他情况下却失败了。安理会成员是代表联合国全体会员国履行这一职责，因此眼界应超越本国国家利益。哥斯达黎加代表表示，为使联合国承担起治理全球的责任，安理会必须肩负起在维护国际和平与安全方面义不容辞的责任，在行动中注意顾及人权，并加强其预防冲突努力。

[15] 见 S/PV.8699 (Resumption 2)。

[16] 见 S/PV.8699。

[17] 见 S/PV.8699 (Resumption 1)。

[18] 见 S/PV.8699。

[19] 见 S/PV.8699 (Resumption 1)。

[20] 见 S/PV.8699 (Resumption 2)。

[21] 见 S/PV.8699。

[22] 见 S/PV.8699 (Resumption 1)。

案例 2
安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况

5 月 15 日，在安理会当月主席爱沙尼亚联合圣文森特和格林纳丁斯(该国代表任文件和其他程序问题非正式工作组主席)发起的倡议下，[23] 安理会成员就题为“安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况”的项目举行了一次关于安理会工作方法的公开视频会议。[24] 在视频会议期间，安理会成员听取了圣文森特和格林纳丁斯代表(以非正式工作组主席身份)、安全理事会报告组织执行主任和一名哥伦比亚大学教授所作的情况通报。中国、法国、俄罗斯联邦、联合王国和美国代表在视频会议上发言，越南代表也代表 10 个当选成员作了发言。非安理会成员国的代表 [25] 提交了作为视频会议记录的一部分发表的书面发言，其中也明确或含蓄地提及第二十四条，重点指出安理会有责任根据第二十四条代表联合国广大会员国采取行动。

一些发言者强调，联合国广大会员国的投入对于安理会履行第二十四条规定的职责十分重要。文件和其他程序问题非正式工作组主席指出，根据《宪章》第二十四条第一项，安理会代表联合国会员国行事，举行这次辩论表明安理会极为珍视联合国会员国的声音。越南代表以非常任理事国的名义发言，表示期待联合国广大会员国为改进安理会的工作方法建言献策，使安理会能够更好地履行第二十四条规定的职责。

在讨论安理会根据第二十四条承担的责任时，一些与会者还提出了 COVID-19 大流行的影响问题。圣文森特和格林纳丁斯代表在谈到疫情造成的前所未有的情况时说，鉴于安理会对维护国际和平与安全负有首要责任，绝不能让安理会陷于瘫痪。同样，中国代表指出，安理会承担着维护国际和平与安全的首要责任，国际社会期待安理会发挥应有作用，妥善处理国际和平与安全领域的突出问题。他补充说，疫情给安理会的运作带来了空前挑战。阿塞拜疆代表在其书面发言中提到，安理会被赋予维护国际和平与安全的首要责任。他补充说，疫情的出现使我们必须额外采取紧急措施，在史无前例的特殊情况下保障安理会的效力。列支敦士登代表在书面发言中表示，安理会可以利用应对 COVID-19 的机会考虑更广泛问题，其中最主要的是需要采取以人为本的和平与安全观。他补充说，解决人的安全问题对维护国际和平与安全的重要性不亚于预防和终止武装冲突的爆发，并且两者密切相关。然而，他指出，安理会对处理这一重要层面安全问题的准备较为不足。阿拉伯联合酋长国代表团则指出，世界依靠安理会维护国际和平与安全，即使当会议不在标志性的马蹄形会议桌上举行时也是如此。

一些非安理会成员在书面发言中强调，根据第二十四条，安理会有权代表联合国所有会员国采取行动。就此，这些成员指出了安理会工作透明度和效率的重要性。古巴代表说，根据第二十四条，联合国会员国确认，安理会在履行其职能时系代表各会员国行事，因此安理会的工作是所有会员国的集体责任。她补充说，提高安理会工作的透明度将有助于履行这一集体责任。厄瓜多尔代表在发言中指出，根据第二十四条，安理会代表联合国全体会员国行事，这也意味着正如该条所规定的那样，安理会有义务确保联合国采取迅速和有效的行动，这种义务必须无一例外地得到履行。萨尔瓦多代表称，改进安理会的工作方法，使之适应安理会不断演变的现实情况和国际形势，对于履行《联合国宪章》的任务授权和作出适当的决定至关重要，这些决定将确保迅速采取有效行动来维护国际和平与安全。意大利代表明确提及第二十四条第一项，指出安理会应作出决定，确保代表广大联合国会员国采取有效行动。她补充说，因此安理会应对广大会员国负责，特别是当安理会的不作为有碍其履行维护国际和平与安全的责任时。科威特代表也提出了类似观点，他回顾说，第二十四条规定安理会代表所有会员国履行职责，并强调指出，广大会员国有责任确保安理会对其行动负责并根据其任务授权妥善运

[23] 安理会面前有 2021 年 5 月 7 日的信(S/2020/374)所附的概念说明。

[24] 见 S/2020/418。

[25] 下列国家的代表提交了书面发言：阿富汗、阿根廷、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、巴林、多民族玻利维亚国、巴西、加拿大、智利、哥斯达黎加、古巴、塞浦路斯、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、斐济、危地马拉、印度、爱尔兰、意大利、日本、科威特、黎巴嫩、列支敦士登、马来西亚、马耳他、墨西哥、摩洛哥、新西兰、尼日利亚、挪威、菲律宾、波兰、大韩民国、新加坡、斯洛伐克、瑞士、土耳其、阿拉伯联合酋长国和乌克兰。

作。摩洛哥代表认为，第二十四、第二十五和第二十六条为安理会提供了重要的权力和特权，如果不采取有效、高效的办法，安理会就无法行使这些权力和特权。挪威代表团(代表北欧国家)回顾了第二十四条所载基本原则，其中规定安理会有责任代表联合国全体会员国采取行动，这意味着安理会有责任与非理事国、特别是有关国家进行广泛接触和磋商。菲律宾代表就安理会的工作方法指出，广大会员国不应只是以“象征性”或敷衍的方式，而是应以符合第二十四条第一项的有意义方式参与这一进程。同样，波兰代表申明，根据第二十四条第一项和第二十八条第一项，必须确保安理会的运作连续、透明、有效、高效并且灵敏，无论是在平常时期还是在特殊情况下。大韩民国代表明确提及第二十四条，指出该条强调安理会应迅速、有效并且代表广大会员国行事。在这方面，他欢迎举行有非安理会成员参加的公开视频会议，认为这本身就证明安理会致力于继续提高透明度与效率，同时接受广大会员国的问责。

非安理会成员在其书面发言中强调，安理会必须采取预防性、有效和迅速的行动，这是其履行维护国际和平与安全的首要责任的固有方面。澳大利亚代表团表示，为了实现维护国际和平与安全的核心职能，鼓励安理会根据保持和平议程，利用其掌握的所有工具，加强其预防冲突而不仅仅是应对冲突的能力。关于安理会维护国际和平与安全的责任，阿塞拜疆代表指出，要使安理会有效、负责任地运作，首先必须执行安理会的决定。他说，第二十五条明确规定了会员国在这方面的义务，并指出，如果试图粉饰非法行动的侵略者公然无视、曲解或有条件地遵守公认的基本价值观、准则和原则，维护国际和平与安全的目标就很难实现。塞浦路斯代表团认为，安理会作为负责维护国际和平与安全的机构，必须随时了解联合国促成的和平进程和协议，以便能够核可这些协议，并在其执行过程中发挥负责任的作用，这需要安理会和秘书长之间加强协同。关于安理会的效力，马来西亚代表说，安理会必须尽最大努力缩小预警和早期行动之间的间隔。他补充说，在决策进程方面，安理会必须迅速、果断和一致地采取行动，维护国际和平与安全。由于某些成员的狭隘利益，现行的否决权制度使得安理会常常未能履行职责。

案例 3
维护国际和平与安全

7 月 1 日，安理会通过了第 2532(2020)号决议，其中安理会认为，已达前所未有程度的冠状病毒病大流行可能危及国际和平与安全的维护，并要求在安理会议程所列各个局势内普遍、立即停止敌对行动。[26] 此后，安理会成员于 7 月 2 日在题为“维护国际和平与安全”的项目下，就题为“2019 冠状病毒病的影响”的分项举行了一次公开视频会议。[27] 在视频会议期间，安理会成员听取了秘书长和红十字国际委员会主席的情况通报。安理会全体成员的代表在视频会议期间都作了发言，47 个非安理会成员和欧洲联盟的代表提交了书面发言。[28]

秘书长在通报中指出，COVID-19 疫情继续对全球和平与安全产生深刻影响，并补充说，这场卫生大流行病已变成一场保护危机，需要包括安理会在内的各方紧急和团结一致予以应对。[29] 红十字国际委员会主席在通报情况时说，在抗击这场大流行病的第一线，卫生与安全问题交织不是一个需要进行政治辩论的问题，而是简单而真切的事实。他指出，在安理会内外可以做很多事情，并提到第 2532(2020)号决议的通过是一次机会，可借此重启努力，将案文所体现的共识转化为保护平民方面的更多合作和行动。

在讨论中，一些安理会成员认为，安理会根据《宪章》第二十四条承担的责任要求它考虑到 COVID-19 大流行和其他新型威胁对和平与安全的影响。爱沙尼

[26] 第 2532(2020)号决议，序言部分最后一段和执行部分第 1 段。

[27] 见 S/2020/663。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 35 节。

[28] 下列国家的代表提交了书面发言：阿富汗、亚美尼亚、阿塞拜疆、巴林、孟加拉国、加拿大、智利、哥斯达黎加、古巴、塞浦路斯、丹麦、厄瓜多尔、萨尔瓦多、格鲁吉亚、危地马拉、印度、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、意大利、日本、肯尼亚、科威特、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、黎巴嫩、列支敦士登、马来西亚、马耳他、墨西哥、摩洛哥、缅甸、荷兰、尼日利亚、巴基斯坦、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、沙特阿拉伯、塞拉利昂、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞士、土耳其、乌克兰、阿拉伯联合酋长国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

[29] 见 S/2020/663。

亚外交部长称，第 2532(2020)号决议的通过证实，安理会必须继续定期处理 COVID-19 对和平与安全的影响。法国欧洲和外交事务部长回顾说，《联合国宪章》规定安理会对维护国际和平与安全负有首要责任，并指出，安理会必须应对各种大流行病给稳定造成的破坏，安理会 2000 年在艾滋病毒/艾滋病疫情中以及 2014 年和 2018 年在埃博拉病毒疫情中都做到了这一点。同样，多米尼加共和国代表指出，COVID-19 在全球暴发的潜在空前规模对国际和平与安全构成威胁，并可能严重危害全世界人类安全。德国联邦外交部长称，“75 年前《联合国宪章》的签署者赋予安全理事会维护和平与安全的职责”，并称，安理会必须最终接受一种对和平与安全的更宽泛理解。联合国的创始者们在起草《宪章》时思考的可能是“火炮、轰炸机和士兵”，但今天我们知道，病毒可能比枪支更加致命，一次网络攻击可能比一名士兵造成更多伤害，相比大多数常规武器，气候变化对更多人构成威胁。他指出，在二十一世纪维护和平与安全意味着在联合国系统良好报告和充足能力的基础上及早采取预防性行动。突尼斯外交部长指出，随着威胁的性质与范畴不断演变，有必要重新思考安全这一概念，调整做法和工具，并补充称急需转变范式做法。他表示，突尼斯坚信，安理会需更加深入地讨论这些问题，以便能够履行其维护国际和平与安全的首要责任。

其他安理会成员则持不同意见，告诫安理会不要处理可能超出其维护国际和平与安全任务范围的问题。在这方面，俄罗斯联邦代表表示，安理会旨在帮助抗击这场大流行病的努力应注重消除疫情对维和特派团运作造成的影响，确保和平进程的连续性，并支持落实秘书长的停火倡议。他指出，应主要结合安理会议程所列具体国家的局势来考虑 COVID-19 疫情可能使武装冲突中急剧恶化的人道主义局势加剧的问题。他告诫说，将这类讨论一般化的企图会导致安理会逾越其任务范围。南非代表重申了南非的立场，即安理会对全球公共卫生紧急情况的关注应该是明确的，并与安理会任务范围内的问题直接相关。他敦促安理会保持谨慎，不要把工作重点放在更适合由广大联合国系统、秘书长和大会处理的国际公共卫生事项和经济措施上。

非安理会成员在书面发言中也讨论了 COVID-19 大流行带来的挑战与安理会维护国际和平与安全的任务之间的联系。一些代表团[30]提到，安理会曾对艾滋病毒/艾滋病和埃博拉病毒病等卫生危机做出反应。他们指出，安理会应该对哪些情况构成对国际和平与安全的威胁有更灵活的看法，以便代表联合国全体会员国履行其维护国际和平与安全的任务。相比之下，其他代表团[31]虽然注意到 COVID-19 大流行对维护国际和平与安全有潜在影响，但认为安理会不应干预或处理属于联合国系统其他机关或机构，如大会或世界卫生组织任务范围的事项。

案例 4
维护国际和平与安全

7 月 24 日，在安理会当月主席德国的倡议下，[32]安理会成员就题为“维护国际和平与安全”的项目和题为“气候与安全”的分项举行了公开视频会议。[33]在视频会议期间，安理会成员听取了政治和建设和平事务部及和平行动部主管欧洲、中亚和美洲事务助理秘书长、国家战略和安全研究中心主任以及纽埃可持续太平洋咨询公司董事的情况通报。14 个安理会成员在视频会议期间发言，[34]伯利兹、爱尔兰、肯尼亚、欧

[30] 例如，阿富汗、加拿大、科威特、列支敦士登、墨西哥、荷兰、卡塔尔、斯洛文尼亚、瑞士和阿拉伯联合酋长国。

[31] 例如，古巴和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

[32] 安理会面前有 2020 年 7 月 18 日的信(S/2020/725)所附的概念说明。

[33] 见 S/2020/751。

[34] 其中，11 个安理会成员(比利时、越南、德国、爱沙尼亚、联合王国、中国、多米尼加共和国、法国、印度尼西亚、圣文森特和格林纳丁斯和南非)提交了书面发言。

洲联盟、丹麦、斐济和瑙鲁的代表也作了发言。[35] 此外，29 个非安理会成员代表团提交了书面发言。[36]

助理秘书长在通报中指出，虽然气候变化和冲突之间没有必然联系，但气候变化确实加剧了现有风险，同时产生新的风险。他警告称，如果不考虑气候变化日益严重的影响，将会破坏预防冲突、建立和平和维持和平努力，并有可能使脆弱国家陷入气候灾难和冲突的恶性循环。

在讨论中，一些安理会成员发言赞成在安理会维护国际和平与安全的任务范围内处理气候变化问题。比利时副首相兼财政与发展合作大臣指出，有些人可能认为气候变化议题因其复杂性而不属于安理会议程。比利时作为当选成员，一贯支持安理会在应对气候所致安全风险方面发挥更广泛的作用。他补充说，辩论会得到来自各区域的广泛参与和安理会大多数成员的持续支持证明，这是一项广泛的共同努力。德国联邦外交部长呼吁秘书长任命一名气候与安全问题特别代表，负责确保将气候变化放在应有的位置，也即安理会维护二十一世纪国际和平与安全这项工作的核心位置。他宣布，德国将尽快召集安理会气候与安全问题非正式专家组，目标是将这一主题永久纳入安理会的工作。同样，多米尼加共和国代表称，安理会成员需要继续致力于制定必要的任务授权，确保气候变化对国际和平与安全的影响这一议题定期出现在安理会议程上。圣文森特和格林纳丁斯代表称，安理会显然必须在其任务范围内努力应对气候危机对国际和平与安全的严重后果。她补充说，安理会承认极端天气事件对安全的影响，但由于缺乏集体政治意愿，安理会未能在多项决议中纳入气候和安全考虑。她指出，需要来自具体国家和区域局势的充分数据，同时考虑到与气候相关风险的差别性影响和对不同性别的影响，以提高安理会维护国际和平与安全的能力。她还提倡任命一名气候与安全问题特别代表，并呼吁在这方面加强联合国与区域和次区域组织的合作。

与此相对，另一些成员认为，需要在具体国家背景下并根据安理会的任务处理气候变化问题。越南副总理兼外交部长支持努力应对气候相关挑战，包括在安全理事会作出努力。然而，安理会在处理气候与安全问题时，需要尊重国家主权、本国当家做主和承担主要责任的原则，并根据自身任务行事。中国代表说，气候变化问题归根结底是个发展问题，而并非安全问题，两者没有直接联系。安理会作为处理国际和平与安全问题的机构，应落实有关决议要求，全面分析当事国面临的具体安全挑战，以及气候变化的安全影响，在国别议题下讨论和处理相关问题。同样，南非代表说，南非仍然对于把气候变化作为一个专题问题引入安理会持谨慎态度。在气候变化被认为是造成国际和平与安全威胁的一个明显因素的情况下，安理会在可能受影响国家的具体背景下就这一问题发表意见是适当的。他继续表示，即使在这种情况下，安理会能够做出的贡献也是有限和不明确的。对于安理会何时和在何种科学基础上把气候变化作为某一冲突局势的诱因，以及安理会在将环境问题纳入其议程方面究竟在哪里划定界限，有理由提出疑问。他补充说，需要“防止安理会的任务授权越界”，或者安理会超越其自身资源和能力去处理问题。

一些非安理会成员代表团也在其书面发言中讨论了气候变化与安理会维护国际和平与安全的首要责任之间的关系。斐济代表称，安理会的核心责任——维护国际和平与安全——至关重要，这一责任将通过在执行关于气候变化的《巴黎协定》方面持续和加速取得进展得到履行。巴西代表指出，提议在视频会议上讨论气候与安全问题为思考当前问题提供了机会，但更应该思考的是《宪章》赋予安理会的维护国际和平与安全任务的涵盖范围。安理会的任务是处理对国际和平与安全的具体和直接威胁，因此它原则上应该避免就拟议专题通过总括性声明，而是应该选择

[35] 丹麦代表代表北欧国家发言，瑙鲁代表代表气候与安全之友小组发言。伯利兹、爱尔兰和肯尼亚分别派外交部长出席了会议。

[36] 下列国家代表团提交了书面发言：巴西、哥斯达黎加、塞浦路斯、捷克、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、格鲁吉亚、危地马拉、印度、伊拉克、意大利、日本、黎巴嫩、列支敦士登、卢森堡、墨西哥、尼泊尔、尼日利亚、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、塞内加尔、斯洛伐克、西班牙、斯里兰卡、瑞士、图瓦卢(代表太平洋岛屿论坛 14 个成员国)和阿拉伯联合酋长国。

逐案评估对国际和平与安全的威胁。危地马拉代表团认为，尽管多项努力取得了成功，但气候变化的影响是真实的。在这方面，安理会还必须在国际和平与安全任务框架内考虑气候变化的负面影响。气候变化是加剧现有威胁、紧张和动荡的因素之一。它是一项挑战，有可能给环境脆弱和受冲突影响的最脆弱国家和区域带来过重负担。该国代表团申明安理会对维护国际和平与安全负有首要责任，并补充称，气候变化挑战的严重性正变得更加明显，需要安理会常任理事国和非常任理事国彻底予以审议。

案例 5
维护国际和平与安全

9 月 17 日，在安理会当月主席尼日尔的倡议下，[37] 安理会成员就题为“维护国际和平与安全”的项目，在题为“环境退化的人道主义影响与和平与安全”的分项下举行了一次公开视频会议。[38] 安理会成员听取了红十字国际委员会主席、《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》秘书处执行秘书以及一名民间社会和环境活动家的情况通报。除了在视频会议上发言的安理会成员代表外，19 个会员国代表团以及欧洲联盟代表团和建设和平委员会主席提交了书面发言。[39]

在视频会议期间，安理会成员讨论了安理会应多大程度上在国际和平与安全背景下处理气候变化议题。在这方面，联合王国负责英联邦和南亚事务的国务大臣指出，安理会必须将气候风险评估和抵御气候变化的能力作为其工作不可缺少的一部分，并补充称，安理会提供了应对与气候有关的安全威胁的最佳工具。比利时代表认为，安理会成员讨论气候变化对冲突和人道主义需求的影响是适当的，并指出，比利时在担任安理会成员期间的优先事项之一就是将气候相关安全风险纳入安理会相关任务的主流。法国代表表示，为了使安理会及时作出反应，秘书长应该能够每两年对气候变化在世界各区域对国际和平与安全构成的威胁进行评估。圣文森特和格林纳丁斯副总理兼外交、国际贸易和区域一体化部长指出，需要采取统筹一致的做法，在联合国所有机关和专门机构的职权范围内利用其各自的技术能力。他指出，对气候变化和环境退化的所有人道主义和安全关切，均须纳入按照规定应就安全理事会议程局势提交的所有报告。多米尼加共和国代表认识到，安理会面临的挑战是审议一种对国际和平与安全的非常规威胁。南非代表指出，南非继续期待安理会履行其国际和平与安全任务，并表示有兴趣听取安理会成员关于以下问题的意见，即安理会在处理环境退化对和平与安全的人道主义影响方面可以贡献哪些附加价值。突尼斯代表说，安理会应进一步审议气候变化与安全的关系，这些问题需保留在安理会议程上，并由安理会进行更深入的讨论。同样，越南代表认为，应对气候变化、生态系统退化及其人道主义和安全风险的不利影响应成为安理会维护国际和平与安全努力的一部分。

与此相对，中国代表指出环境问题同和平与安全没有直接联系，并补充称，这类问题需要以国别方式进行讨论和处理。他指出，安理会应有效履行维护国际和平与安全的首要责任，推动和平解决争端并为重建铺平道路。同样，俄罗斯联邦代表对安理会是一个就环境问题进行一般性辩论的平台表示怀疑，并就此指出，环境问题，包括气候变化，与冲突没有任何自动的联系。安理会应集中精力履行根据《联合国宪章》维护国际和平与安全的核心职能。这一职能如果得到履行，对保护环境肯定会有助益。

非安理会成员也在提交的书面发言中讨论了维护国际和平与安全背景下的气候变化问题。巴西代表称，会员国有责任留意联合国系统不同机构之间的分工，在寻求协同增效与互补的同时，保留其各自的任务授权和主管职能。他指出，安理会的任务是应对国际和平与安全受到的需要国际社会立即予以关注的具体威胁，并补充说，把安理会的注意力转移到《宪章》赋予其授权之外的问题会适得其反，有可能损害多边机制的妥善运作。印度代表认为，安理会内外都

[37] 安理会面前有 2020 年 9 月 1 日的信(S/2020/882)所附的概念说明。

[38] 见 S/2020/929。

[39] 下列国家代表团提交了书面发言：巴西、丹麦、埃塞俄比亚、危地马拉、印度、爱尔兰、日本、列支敦士登、马耳他、墨西哥、纳米比亚、葡萄牙、大韩民国、塞内加尔、斯洛伐克、西班牙、瑞士、阿拉伯联合酋长国和乌克兰。

有一种日益明显的趋势，即：当开始讨论环境问题时在一定程度上无视指导关于气候变化和生物多样性等环境议题讨论的各项重要原则。偏离诸如“共同但有区别的责任”等原则，或试图以掩盖对处理这些问题负有责任者的方式来讨论此类问题，对真正问题的解决只会有害无益，并使有意义的讨论变得难以进行。

与此相对，爱尔兰代表指出，联合国系统特别是安全理事会必须将处理环境因素纳入其和平任务，并补充说，爱尔兰继续呼吁任命一名气候与安全问题特别代表，以便为这些努力提供更多支持。墨西哥代表认为，尽管安理会不是负责应对气候变化全球威胁及其对环境退化所产生的明显效应的机关，但这一威胁及其效应造成的人道主义影响可能会加剧动荡风险或现有冲突。因此，必须同驻实地各实体、包括人道主义行为体进行协作，获取科学证据，形成合力，以促进及时分析，提高本系统的决策和预防能力。葡萄牙代表在书面发言中欢迎将安全和气候之间的关系纳入安理会的讨论，并表示认为，安理会根据其维护国际和平与安全职责，应密切关注与气候相关的安全风险，并吸收来自联合国气候安全机制等实体的知识，以便更好地理解气候变化、预防冲突和保持和平之间的相互联系。同样，阿拉伯联合酋长国代表说，安理会审议环境问题是维护国际和平与安全的必要组成部分。

案例 6
建设和平和保持和平

11 月 3 日，安理会就题为“建设和平和保持和平”的项目以及题为“冲突与不安全的当代驱动因素”的分项举行了一次公开视频会议。[40] 在视频会议期间，安理会成员听取了常务副秘书长、非洲联盟发展署首席执行官、西印度群岛大学副校长和经济及社会理事会主席的情况通报。安理会全体成员代表在视频会议期间都作了发言，38 个非安理会成员和欧洲联盟的代表提交了书面发言。[41] 常务副秘书长在通报中欢迎安理会对处理冲突与不稳定的当代动因给予更多关注，并回顾秘书长呼吁国际社会在安理会的领导下作出新的努力，到 2020 年年底实现全球停火。

视频会议期间，安理会成员在冲突的当代驱动因素的背景下讨论了安理会的任务。德国联邦外交部国务部长认为，安理会必须系统和切实地审议气候变化、全球大流行病、不发达和侵犯人权行为对安全的影响，否则安理会成员将无法实现国际社会、特别是受冲突影响最严重国家对其寄予的目标。安理会若要继续与时俱进，就必须“提高水平”，并“努力解决”大流行病、气候变化和世界期待它解决的其他全球紧迫问题所带来的安全影响。俄罗斯联邦副外长认为极其重要的一点是，通过联合国主要机构之间的分工，每个机构都严格按照其任务规定履行职能。这适用于安理会关于气候议程的讨论，而在该领域发挥主导作用的是相关联合国机构。法国代表称，虽然冲突的起因不断变化，但是《联合国宪章》和安理会的职责是不变的。安理会必须不断调适自己的行动和工具，以履行维护国际和平与安全的主要职责。印度尼西亚代表认为，安理会作为以维护国际和平与安全为主要任务的机构，应继续将确保和平与稳定的综合做法纳入主流，这一做法应涵盖安全、人权和人道主义层面以及可持续发展。

[40] 见 S/2020/1090。

[41] 下列国家代表团提交了书面发言：阿塞拜疆、巴西、佛得角、加拿大、智利、哥伦比亚、古巴、丹麦、厄瓜多尔、萨尔瓦多、厄立特里亚、格鲁吉亚、危地马拉、印度、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、意大利、日本、肯尼亚、列支敦士登、马耳他、墨西哥、摩洛哥、纳米比亚、荷兰、尼日利亚、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、苏丹、瑞士、乌克兰和阿拉伯联合酋长国。

二. 会员国依据第二十五条接受并执行安全理事会之决定的义务

第二十五条

联合国会员国同意依宪章之规定接受并履行安全理事会之决议。

说明

第二节概述与《宪章》第二十五条有关的安全理事会惯例，内容涉及会员国接受并执行安理会之决定

的义务。本节分为三个小节。A 小节载有安理会决定中提及第二十五条的内容，B 小节审查安理会审议中如何处理第二十五条的原则，C 小节载有安理会来文中明确提及第二十五条的内容。

2020 年，安理会通过了两项决定，其中针对中东局势明确提及第二十五条。[42] 此外，在安理会会议期间，特别是在审议题为“维护国际和平与安全”的项目时，有四次明确援引第二十五条。[43] 在就题为“安全理事会主席的说明(S/2017/507)的执行情况”[44] 及“建设和平与保持和平”的项目举行的公开视频会议上提交的陈述中，也有三次明确提及第二十五条。[45] 2020 年会议期间和公开视频会议上述及与第二十五条有关的最突出问题详情见 B 小节。在审查年度内，安理会的七份来文也十次明确提及第二十五条，详情见 C 小节。[46] 五项未获通过的决议草案明确援引了第二十五条。

A. 提及第二十五条的决定

2020 年，安理会在题为“中东局势”的项目下通过了两项决定，针对阿拉伯叙利亚共和国明确提及第二十五条。安理会在两项决议中特别指出，根据第二十五条，会员国有义务接受和执行安理会的决定。[47]

此外，有五项关于中东局势的未获通过决议草案明确提及第二十五条。安理会在所有上述决议中特别指出，根据《联合国宪章》第二十五条，会员国有义务接受和执行安理会的决定。[48]

[42] 第 2504 (2020)和 2533 (2020)号决议。

[43] 见 S/PV.8699(秘书长、联合王国和埃及)和 S/PV.8699(Resumption 1)(阿塞拜疆)。

[44] 见 S/2020/418(阿塞拜疆和摩洛哥)。

[45] 见 S/2020/1090(阿塞拜疆)。

[46] S/2020/212；S/2020/451，附件；S/2020/772，附件；S/2020/814，附件；S/2020/816，附件；S/2020/822，附件；S/2020/1000。

[47] 第 2504 (2020)和 2533 (2020)号决议，序言部分最后一段。

[48] S/2020/24、S/2020/654、S/2020/658、S/2020/667 和 S/2020/683，序言部分最后一段。更多信息见第一部分，第 20 节。

B. 与第二十五条有关的讨论

在审查年度内，安理会的许多会议以及公开视频会议上发表或提交的陈述都明确或含蓄提及第二十五条。关于安理会决定的约束性和会员国执行决定之义务的最突出讨论是在针对中东局势，包括巴勒斯坦问题(见案例 7 和 8)和不扩散(见案例 9)举行的会议和公开视频会议期间进行的。

案例 7
中东局势，包括巴勒斯坦问题

1 月 21 日和 22 日，安理会在题为“中东局势，包括巴勒斯坦问题”的项目下举行了首次季度公开辩论。[49] 在会上，主管政治和建设和平事务副秘书长以及主管人道主义事务助理秘书长兼紧急救济副协调员向安理会通报了本报告所述期间的最新事态发展。[50] 在通报后的讨论中，若干发言者批评违反有关决议的行为继续存在且有所增多，回顾这些决议的约束性，并呼吁安理会及所有国家单独和集体地确保遵守上述决议。

若干发言者在发言中坚持认为，各国违反安理会决议而不受惩罚的现象损害了安理会的信誉和效力。巴勒斯坦国观察员指出，必须尊重安理会各项决议，包括第 2334(2016)号决议，核可非法计划和背离安理会决议所载全球共识的倡议遭到反对，注定要失败。南非代表坚持要求全面执行第 2234(2016)号决议，并指出以色列继续违反第 2334(2016)号决议的做法损害了安理会的信誉，公然违反安理会决议的行为通常会导致对这种违法行为的责任方采取更严厉的措施。科威特代表提出了类似的观点，指出安理会无法追究以色列不执行安理会决议的责任。[51] 孟加拉国代表以伊斯兰合作组织成员国的名义发言说，国际社会有责任采取具体行动，迫使以色列尊重和遵守安理会决议。她补充说，孟加拉国期待安理会履行其《宪章》义务，强制执行其决议。

[49] 见 S/PV.8706 和 S/PV.8706 (Resumption 1)。

[50] 见 S/PV.8706。

[51] 见 S/PV.8706 (Resumption 1)。

关于破坏中东稳定的活动，以色列代表指出，伊朗伊斯兰共和国出口导弹违反了安理会决议，特别是第 1559(2004)、1701(2006)、2216(2015)和 2231(2015)号决议。黎巴嫩代表指出，以色列违反第 1701(2006)号决议的行为仍未收敛。葡萄牙代表以 27 个欧洲联盟成员国的名义解释中东不稳定的原因时指出，双方都违反了安理会决议。他呼吁所有各方采取紧急步骤，促进执行第 2334(2016)号决议，从而增加实现和平与两国解决方案的机会。同样，中国代表指出，所有有关各方应切实执行第 2334(2016)号决议。[52]

一些发言者认为，安理会决议及其解释不可“任选”：德国代表表示，国际法不是任选菜单，并呼吁执行安理会通过的决议。黎巴嫩代表予以赞同。[53] 同样，法国代表重申，不能对第 2334(2016)号决议作任选解释。[54]

关于戈兰高地，苏丹代表以阿拉伯国家集团的名义发言，呼吁以色列遵守第 242(1967)和 338(1973)号决议，完全撤出被占领的叙利亚戈兰。[55] 古巴代表指出，美国承认以色列对戈兰高地的主权并承认耶路撒冷为以色列首都的决定公然违反了安理会决议。约旦代表在重申安理会决议的约束性时指出，由于以色列在被占领的东耶路撒冷的侵犯和侵略行为违反了安理会决议，因此这些行为都一概无效，不具法律或政治效力。[56]

案例 8
中东局势，包括巴勒斯坦问题

8 月 25 日，安理会就题为“中东局势，包括巴勒斯坦问题”的项目举行了视频会议，[57] 中东和平进程特别协调员兼秘书长个人代表在会上作了每月通报。美国代表在 2020 年 8 月 20 日的来信中通知安理会，[58] 伊朗伊斯兰共和国严重不履行根据《联合全面行动计划》所作承诺。在这方面，安理会大多数成员表示不同意美国的立场，并就会员国根据《宪章》第二十五条执行第 2231(2015)号决议的义务提出了观点。

若干发言者在初步发言中解释了对 2020 年 8 月 20 日美国关于第 2231(2015)号决议的信的立场，并请安理会主席就此事表明立场。[59] 南非代表指出，美国已确认退出《联合全面行动计划》且不参加《计划》的任何结构或嗣后活动，不再是《计划》参与国，因此没有资格根据第 2231(2015)号决议的规定向安理会提交通知。他还指出，鉴于第 2231(2015)号决议与《计划》有密切联系且互为条件，任何一方凡自愿退出《计划》就不再被视为参与国，因此不能以“参与国”身份援引第 2231(2015)号决议的规定。俄罗斯联邦代表说，美国提交了一封信，称伊朗伊斯兰共和国的行动据称引发了第 2231(2015)号决议第 11 段预设的快速恢复程序，并指出几乎所有安理会成员均立即就此致信主席。他表示，绝大多数成员在上述信函中明确表示，美国的来信不能被视为第 2231(2015)号决议第 11 段所规定的通知，亦未引发快速恢复程序，因为美国已不再参加《计划》。然后，他请主席向安理会成员通报收到美国来信后举行双边磋商的结果，并澄清他对美国主张的看法，特别是他是否打算遵循第 2231(2015)号决议第 11 段预设的程序。中国代表持类似观点，指出安理会绝大多数成员认为，美国要求恢复联合国对伊朗伊斯兰共和国的制裁没有法律依据，违背共识，不应视为援引了快速恢复机制。他敦促主席不要应美国的要求采取任何行动，并补充说，安理会应充分尊重国际社会和安理会绝大多数成员的观点，维护自身信誉和权威并履行维护国际和平与安全的责任。他还表示，强烈希望主席向安理会成员通报他对美国来信的立场以及指导安理会这方面讨论的计划。

针对若干安理会成员的评论意见，印度尼西亚代表以安理会 8 月份主席的身份发言说，在与安理会成

[52] 见 S/PV.8706。

[53] 见 S/PV.8706 和 S/PV.8706 (Resumption 1)。

[54] 见 S/PV.8706。

[55] 见 S/PV.8706 (Resumption 1)。

[56] 见 S/PV.8706。

[57] 见 S/2020/837。

[58] S/2020/815。下文 C 小节提供了安理会提及第二十五条的有关来文详情。

[59] 见 S/2020/837。

员协商并收到许多成员的来信后，非常明确的是，某个成员对该问题持有特定立场，同时许多成员持不同观点。他认为安理会没有达成共识，因此主席不具备采取更多行动的条件。

在随后的讨论中，安理会成员重申他们在上述信件中体现的对此事的立场，大多数成员同意主席的评估。法国代表回顾安理会欧洲成员在 8 月 20 日分发的信中表达的观点，[60] 即美国不再是第 2231(2015)号决议规定的《联合全面行动计划》的参与国，因此他们认为美国的通知无效。她补充说，更确切而言，根据第 2231(2015)号决议第 11 段发出的所谓通知不具备法律效力，因此无法启动第 11 段预设的程序，即快速恢复程序。法国代表注意到安理会 15 个成员中有 13 个成员就此事表达了一致观点，并表示坚信，因而无法在安理会内采取进一步的步骤。[61] 德国代表完全赞同法国代表陈述的立场，并表示完全支持主席的观点，即美国的所谓通知在法律上无效。联合王国代表赞同法国和德国代表陈述的立场，并指出联合王国不支持采取快速恢复措施。比利时代表指出，当前局势可能对安理会的正常运作、权威和诚信构成威胁，并补充说，比利时不承认美国所谓通知的合法性。他申明，安理会成员必须遵守该机构和国际社会商定的方法和决定，而不是破坏它们。爱沙尼亚代表也表示支持安理会主席认为通知对快速恢复制裁无效，因为《计划》的最初参与方并未就美国的参与国地位达成共识。圣文森特和格林纳丁斯代表坚持安理会三个非洲成员，即尼日尔、南非和突尼斯以及圣文森特和格林纳丁斯在联名信中概述的立场，[62] 即美国已确认退出《计划》，不参加《计划》的任何结构或嗣后活动，不再是参与国，因此没有资格根据第 2231(2015)号决议的规定向安理会提交通知。[63] 中国代表也表示支持主席得出的结论，指出这是朝着正确方向迈出的一步，俄罗斯联邦代表则指出，鉴于安理会成员在这一事项上的立场，主席正在采取一个谨慎步骤。越南代表发言再次确认完全支持主席发挥领导作用，重申应严格遵守《联合国宪章》和国际法，并补充说，《计划》是第 2231(2015)号决议的组成部分。

美国代表在第二次发言时说，8 月 20 日，美国采取了仅剩的合理和负责任的行动，提醒安理会成员注意，美国有权根据第 2231(2015)号决议启动快速恢复机制，并坚决打算在安理会“缺乏勇气和道义明确性”的情况下采取这一行动。美国代表注意到伊朗伊斯兰共和国无视安理会的武器禁运，并指出俄罗斯联邦和中国对安理会的失灵和失败幸灾乐祸，他遗憾地看到安理会其他成员迷失方向，现在竟“与恐怖主义分子为伍”。

案例 9
不扩散

2020 年，安理会成员在关于题为“不扩散”的项目的各种会议和视频会议上讨论了《联合全面行动计划》的状况。[64]

在年底，即 12 月 22 日，安理会成员举行了一次公开视频会议，听取了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和担任执行第 2231(2015)号决议安全理事会协调人的比利时代表的通报。[65] 在视频会议期间，安理会成员讨论了《联合全面行动计划》的最新事态发展以及美国在过去几个月里就此采取的步骤。[66]

主管政治和建设和平事务副秘书长在通报中指出，美国认为，截至 2020 年 9 月 20 日，第 2231(2015)号决议终止的以往决议的所有规定都以同样方式适用，第 2231(2015)号决议第 7、8 和 16 至 20 段所载措施也已终止。她补充说，安理会大多数成员和伊朗伊斯兰共和国已致函安理会，除其他外指出，2020 年 8 月 20 日美国的来信没有启动第 2231(2015)号决议第 11 段所述程序。她还指出，上述国家表示坚决支持《计划》和继续执行上述决议。副秘书长回顾，

[60] S/2020/839。安理会提及第二十五条的有关来文详情见下文 C 小节。

[61] 见 S/2020/837。

[62] S/2020/821。安理会提及第二十五条的有关来文详情见下文 C 小节。

[63] 见 S/2020/837。

[64] 有关更多详情，见第一部分，第 21 和 32.B 节。

[65] 见 S/2020/1324。

[66] 另见上文案例 8 和下文 C 小节。

安理会 8 月份主席和 9 月份主席都表示，他们无法就美国的上述来信采取任何行动，而安理会 10 月份主席也表示注意到上述事态发展。[67] 同样，欧洲联盟代表团团长指出，不能将美国视为参与国，因为美国已于 2018 年 5 月 8 日停止参与协定，因此无法根据第 2231(2015)号决议启动恢复制裁程序。他还指出，安理会大多数成员认为美国的此类企图没有法律依据。

中国代表在讨论期间指出，安理会第 2231(2015)号决议核可的《联合全面行动计划》具有法律约束力，应得到有效执行。俄罗斯联邦代表指出，就《计划》而言，安理会完全按照应有的方式行事，继续致力于加强国际和平与安全的国际法及其义务，严格遵循第 2231(2015)号决议的文字和精神。他指出，由于没有快速恢复制裁，第 2231(2015)号决议建立的国际法律制度仍然完全有效，文件本身继续按照先前商定的参数和时间框架得到执行。南非代表呼吁《计划》所有各方和安理会所有成员维护和执行第 2231(2015)号决议，这对安理会履行其维护国际和平与安全的任务至关重要。美国代表认为，针对伊朗不遵守安理会义务的情况，应继续施加外交和经济压力，进一步孤立伊朗政权。对此，伊朗伊斯兰共和国代表指出，通过明目张胆地威胁其他国家说，不违反第 2231(2015)号决议就会受到惩罚，美国不仅未能履行自身根据上述决议作出的承诺，而且还严重阻碍其他会员国履行承诺。

C. 关于第二十五条的来文

2020 年，安理会的七份来文十次明确提及第二十五条。除巴基斯坦代表 8 月 3 日的来信外，[68] 2020 年提及第二十五条的所有其他来文都是结合第 2231(2015)号决议和《联合全面行动计划》的执行情况提交的。[69]

根据 2020 年 3 月 16 日俄罗斯联邦代表给秘书长的信，[70] 美国“退出”了第 2231(2015)号决议的全面执行，从而违反了其在《联合国宪章》第二十五条之下的义务。俄罗斯联邦外交部长在 2020 年 5 月 27 日关于同一主题的随后来文中 [71] 指出，根据第二十五条，美国方面有义务执行安理会的决定，“而不是通过非法行动破坏这些决定”。该信指出，美国选择了违反，其立场公开挑战了安理会，并业已开始阻挠其他国家执行第 2231(2015)号决议，应受到普遍谴责。伊朗伊斯兰共和国在 2020 年 8 月 20 日的来文中转递了伊朗伊斯兰共和国外交部长的信，内容涉及美国打算就第 2231(2015)号决议提交一份不可受理的“通知”，[72] 信中指出，美国通过发送一份简单的通知滥用和违反第 2231(2015)号决议第 10 和 11 段的规定——与此同时美国已经由于重新施加单方面非法制裁而违反了第 2231(2015)号决议和《宪章》第二十五条规定的义务——开立了一个极其危险的先例，安理会及其成员必须明确、大声地予以反对。在 2020 年 8 月 20 日关于第 2231(2015)号决议执行情况和美国启动快速恢复机制的通知的信中，[73] 俄罗斯联邦申明第 2231(2015)号决议明确赞同该决议所附的《全面行动计划》，使其成为单一案文不可分割的一部分。该信进一步指出，第 2231(2015)号决议特别提及《宪章》第二十五条，这是在不援引《宪章》第七章的情况下确立决议的法律约束力性质的一种方式，得到国际法院的承认。俄罗斯联邦在同一封信中指出，所有这些累积条件，包括该决议序言中提及第二十五条、第 2231(2015)号决议无条件赞同《计划》以及将《计划》作为决议附件，使《计划》具有法律约束力，但不影响第 2231(2015)号决议通过之前《计划》的法律性质问题。美国在 2020 年 8 月 21 日的信中解释了美国根据第 2231(2015)号决议有权启动快速恢复程序的法律

[67] 见 S/2020/1324。

[68] S/2020/772。

[69] 关于结合《联合全面行动计划》讨论第二十五条的背景和更多信息，另见上文第二. B 节中的案例研究 8 和 9。关于题为“中东局势，包括巴勒斯坦问题”的项目的更多信息，见第一部分，第 21 节；关于题为“不扩散”的项目的更多信息，见第一部分，第 32.B 节。

[70] 见 S/2020/212。

[71] 见 S/2020/451。

[72] 见 S/2020/814。

[73] 见 S/2020/816。

依据，[74] 信中声称，安理会在诸如第 2231(2015)号决议这种情况下根据《宪章》第七章规定义务并不意味着其中所载的所有规定都具有法律约束力。美国在同一封信中解释说，《宪章》第二十五条要求会员国“接受并执行”安理会的“决定”，《宪章》第七章第四十一条授权安理会“决定”实施某些措施。因此，一般认为安理会如使用其他动词，如“呼吁”、“敦促”，甚至“要求”，则并非是在规定具有法律约束力的义务。作为对美国的回复，[75] 伊朗伊斯兰共和国在 2020 年 10 月 12 日的信中回顾，[76] 安理会在第 2231(2015)号决议中“着重指出《联合国宪章》第二十五条规定，会员国有义务接受和执行安全理事会的决定”，促请它们“支持执行[《计划》]”，“不采取不利于履行根据[《计划》]作出的承诺的行动”。表 2 列示 2020 年就《联合全面行动计划》提交的所有来文。

在本报告所述期间，安理会在就题为“印度-巴基斯坦问题”项目提交的另一份来文中三次明确提及《宪章》第二十五条。作为对 2020 年 8 月 3 日的先前信件的补充，巴基斯坦代表同日提交了一封信，[77] 其中的附件载有对查谟和克什米尔争端的法律评估。[78] 该文件在“安全理事会决议的法律约束力”的标题下指出，印度言不由衷地企图削弱安理会决议的法律约束力，多年来，印度企图辩称，安理会关于克什米尔的决议仅是“建议”性质。该文件援引了国际法院关于纳米比亚案的咨询意见，其中多次提及《宪章》第二十五条，指出安理会决议不可改变，只有在履行义务、当事方同意或安理会本身通过嗣后决议或决定的情况下，这些决议才失效。由于在查谟和克什米尔问题上没有发生上述情况，根据该文件，印度不能单方面取消或放弃安理会关于这一争端的决议产生的义务。

[74] 见 S/2020/822。除了上述关于执行第 2231(2015)号决议和《联合全面行动计划》的来文外，就同一事项发出了下列来文，但没有明确援引第二十五条：S/2020/921、S/2020/922、S/2020/923、S/2020/924、S/2020/927、S/2020/928 和 S/2020/931。更多详情见表 2。

[75] 见 S/2020/927。

[76] 见 S/2020/1000。

[77] S/2020/771。

[78] S/2020/772，附件一。

表 2
2020 年就《联合全面行动计划》提交的来文

文号	文件标题	明确提及《宪章》第二十五条
S/2020/212	2020 年 3 月 16 日俄罗斯联邦常驻联合国代表给秘书长的信	✓
S/2020/451	2020 年 5 月 27 日俄罗斯联邦常驻联合国代表给秘书长和安全理事会主席的信	✓
S/2020/814	2020 年 8 月 20 日伊朗伊斯兰共和国常驻联合国代表给安全理事会主席的信	✓
S/2020/816	2020 年 8 月 20 日俄罗斯联邦常驻联合国代表给安全理事会主席的信	✓
S/2020/822	2020 年 8 月 21 日美利坚合众国常驻联合国代表给秘书长的信	✓
S/2020/921	2020 年 9 月 19 日秘书长给安全理事会主席的信 221	
S/2020/922	2020 年 9 月 19 日伊朗伊斯兰共和国常驻联合国代表给秘书长和安全理事会主席的信	
S/2020/923	2020 年 9 月 20 日中国常驻联合国代表给安全理事会主席的信	
S/2020/924	2020 年 9 月 20 日俄罗斯联邦常驻联合国代表给安全理事会主席的信	
S/2020/927	2020 年 9 月 21 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/2020/928	2020 年 9 月 21 日尼日尔、圣文森特和格林纳丁斯、南非和突尼斯常驻联合国代表给安全理事会主席的信	
S/2020/931	2020 年 9 月 21 日比利时常驻联合国代表给安全理事会主席的信	
S/2020/1000	2020 年 10 月 12 日伊朗伊斯兰共和国常驻联合国代表给秘书长和安全理事会主席的信	✓

三. 安全理事会依据第二十六条承担的制订军备管制计划之责任

第二十六条

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

说明

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

2020 年，安理会延续以往的惯例，没有在任何决定中明确提及第二十六条。然而，在 2 月 26 日举行的第 8733 次会议上，就题为“不扩散”的项目明确援引了第二十六条。[79] 在会上，根据暂行议事规则第 39 条邀请的不扩散核武器条约缔约国 2020 年审议大会候任主席指出，自联合国成立以来，裁军和军备控制问题显然一直是联合国的一个重要部分，他援引第二十六条为例，其中授权安理会负责裁军和“军备管制”。此外，公开视频会议中两次明确提及第二十六条。2020 年 5 月 15 日就题为“安全理事会主席的说明(S/2017/507)的执行情况”的项目举行了公开视频会议，[80] 摩洛哥代表在会上提交声明指出，第二十四、二十五和二十六条为安理会提供了重要的权力和特权，如果不采取有效、高效的办法，安理会就无法行使这些权力和特权。另外，2020 年 7 月 24 日就题为“维持国际和平与安全”的项目举行了公开视频会议，哥斯达黎加代表在会上提交的声明中 [81] 呼吁执行《宪章》第二十六条，并呼吁安理会确保世界上本已稀缺的资源不被转用于军备。2020 年，安理会任何来文均未明确提及《宪章》第二十六条。

[79] 见 S/PV.8733。

[80] 见 S/2020/418。

[81] 见 S/2020/751。