



大会 安全理事会

Distr.: General
23 January 2008
Chinese
Original: English

大会

安全理事会

第六十二届会议

第六十三年

议程项目 34

整个维持和平行动问题

所有方面的全盘审查

确保和平与发展：联合国在支持安全部门改革中的作用

秘书长的报告

摘要

安全理事会在 2007 年 2 月 21 日的主席声明 (S/PRST/2007/3) 中表示它希望收到一份关于联合国安全部门改革办法的报告。大会第 61/291 号决议要求我向大会提交一份关于联合国安全部门改革办法的综合报告。本报告是根据上述要求编写的。

联合国之所以存在，是为了支持维持国际和平与安全，协助各国政府和人民缔造一个人人免于恐惧和匮乏的世界。过去 60 年的经验教训表明，这些目标基本上是密切相关的；安全、发展和人权是可持续和平的先决条件。安全主要由会员国来保障，安全有助于保护人权和可持续发展。联合国的任务是支持国家行动者实现其安全、和平和发展目标。为此，必须在不歧视和充分尊重人权和法治的基础上，建立有效和负责的安全机构。

联合国多年来一直应各国政府的要求和(或)根据安全理事会或大会规定的任务，参与协助国家行动者加强或重建安全，特别是在冲突后。尽管有这些广泛经验，但支持安全部门的改革基本上还是一项临时性的工作。联合国还没有制订出原则和标准来指导它支持国家行动者加强或重建安全的工作。联合国缺少一个全系统的办法，在它积极参与的那些领域中提供协调一致的援助，为各国当局提供有效支助的能力和资源相对薄弱。



联合国必须采取整体和统一的办法来进行安全部门改革。这样将会有一个依据，以制订透明的改革框架和符合《联合国宪章》和人权法律和标准的国际原则。它将在确认会员国为此提供大部分援助的同时，协助向参与安全部门改革的国家当局及其国际伙伴提供援助。这也将使联合国能够更好地帮助国家当局和区域当局推动、筹集和协调援助和资源，用于安全部门改革。这样做将会提高联合国这方面工作的效能和效率，从而有助于联合国维持和平行动及时撤离，有助于冲突后的早日恢复，帮助创造必要条件，实现可持续和平与发展。为此，将确保外地人员及时获得他们需要和要求提供的专业指导。

本报告审查了联合国系统和会员国在支持各国安全部门改革方面的许多经验教训。在此基础上，拟订了指导联合国安全部门改革办法的核心原则。它强调了联合国可以在安全部门改革方面发挥的示范作用，包括制定安全部门改革的国际原则和标准以及政策和准则。联合国可在接获要求或授权时，通过以下办法加强它在安全部门改革方面的业务作用：帮助创造有利环境；支持需求评估、战略规划、协调工作和特定资金筹集工作；向安全机构及其监督机制提供技术咨询和建立它们的能力；支持国家和国际伙伴监测和审查安全部门改革的进展。

提出了一些即刻要处理的优先事项，以拟订联合国安全部门改革的整体统一办法，支持国家行动者。其中包括：(a) 拟订联合国政策和准则；(b) 加强战略咨询和专家能力；(c) 加强外地安全部门改革能力；(d) 评估现有的空白和需要的资源；(e) 指定牵头实体；(f) 进一步协调和提供安全部门改革支助；(g) 建立伙伴关系，向各国安全部门改革进程提供有效支助、专门知识和充足资源；(h) 设立联合国机构间安全部门改革支助股，围绕这些优先事项开展工作。

一. 导言

1. 维护国际和平与安全仍然是联合国面临的严峻挑战。尽管过去 60 年来作出了种种努力，但冲突和暴力继续威胁着会员国和人民；许多人仍然生活在恐惧和匮乏之中。因此，联合国继续根据其《宪章》寻找有效对策，解决不安全的问题。目前有两个相关的中心主题。第一个主题是，安全、人权和发展是相辅相成的，是促进可持续发展的条件。第二个主题是人们认识到，这些基本条件只能在法治的大框架内实现。

2. 会员国和会员国组织仍然主要负责保障安全；这是它们的主权权利和责任。联合国怎样才能以最佳方式支持会员国维持和加强在法治和尊重人权的大框架内履行这一责任的能力，已成为联合国的一个核心问题。近年来，联合国在确定规范框架和在这个关键领域内提供技术援助方面已经取得重大进展。但是，还需要做更多的工作，联合国随时准备进一步协助会员国和各国人民在本国拥有自主权的基础上，提出全面和更可持续的战略。希望本报告有助于联合国系统内外目前为加强人权、公正和安全而做出的努力。

3. 安全理事会在 2007 年 2 月 21 日主席声明 (S/PRST/2007/3) 中指出，需要有专业、有效而且负责任的安全部门负责巩固和平与稳定，防止国家重新陷入冲突并为可持续发展奠定基础。安理会也希望秘书长提交一份关于联合国安全部门改革办法的报告。维持和平行动特别委员会表示 (A/61/19(Part II) 第 144 段)，需要在联合国系统内采取一个整体的统一办法。大会第 61/29 号决议核可特别委员会关于请秘书长就这个问题向它提交一份综合报告的要求。

4. 本报告是根据这些要求提交的。下文第二节阐述了联合国对安全问题采用的办法的演变过程，第三节论述了安全部门改革发挥哪些重大作用，协助在法治基础上实现安全。第四节和第五节谈到联合国系统在支持安全部门改革方面的经验和主要教训。第六节开列了联合国安全部门改革办法应该依循的各项原则，第七节和第八节则列有联合国支持安全部门改革的最佳具体途径。第九节强调了伙伴关系的重要性，第十节则提出一些意见和建议。

二. 联合国对安全问题采用的办法的演变过程

5. 联合国极为重视在安全问题上形成共同理解。《联合国千年宣言》(大会第 55/2 号决议) 提出了这一共同理解的核心原则：人们不分男女，有权在享有尊严、免于饥饿和不担心暴力、压迫或不公正对待的情况下过自己的生活，养育自己的儿女。

6. 联合国在防止和调解冲突时认识到，必须协助各国和人民消除隐藏在冲突表象下的经济社会、文化、环境、体制和其他结构性起因 (见 A/55/985-S/2001/574 和 Corr. 1)。世界目前面临着各种新出现的威胁，因此必须消除有关的根源。要

应对这些挑战，就要制定统一的战略，把地方、国家、次区域、区域和国际办法综合起来，注意每一具体情况涉及的社会、经济和治理问题。

7. 通过从更广泛的角度理解安全问题，联合国加强了有关在法治基础上保护平民和最容易受暴力侵犯的人的集体承诺。同时还强调需要更加注重国际人道主义法、刑法、难民法和人权法，注重在联合国所有活动中顾及人权问题。安全理事会在关于妇女、和平与安全的第 1325 (2000) 号决议中强调指出，武装冲突对妇女和女童产生具体的影响。必须在确认这些差异的基础上，有效解决暴力和不安全的问题。要满足社会上妇女、少数群体、土著人民和其他遭受社会排挤的群体的具体需求，就要在规划和提供安全时考虑到他们的意见。

8. 联合国强调，在冲突后，必须对安全问题采用综合办法，以促进持久和平。联合国和平行动问题小组的报告 (A/55/305-S/2000/809，又称卜拉希米报告) 强调说，冲突后要有效地保护平民和提供援助，就要有一个范围超越冲突所涉政治和军事问题的协调战略。小组提请注意努力支持国家行动者的必要性，呼吁采取促使司法、刑法、人权和维持治安专家携手合作的新办法。报告还强调，在过渡初期开展解除武装和复员等工作可对长期和平与安全产生重大影响，因而必须与长期发展进程结合起来。

9. 开展规划和执行综合性联合国办法的工作也使联合国更好地了解安全对社会和经济早期恢复的重要性。人们通常认为冲突结束后局势很不稳定，缺少监管，难以吸引必要的投资来推动恢复工作。暴力和犯罪在局势不稳时可能会增加，进一步构成障碍。联合国开发计划署 (开发署) 和国际乐施会最近的报告指出，长期缺乏安全可对国家经济增长产生重大消极影响。¹

10. 早日建立结构和机制以保护和监管公共行政和经济可以是一个建立信心的重要步骤。² 现有机构间机制有助于确保在早期阶段考虑到安全因素。此外，建设和平委员会要在帮助支持国家战略以巩固和维持和平方面发挥重大作用。

11. 长期发展必须要有足够的安全，以促进减少贫穷和实现经济增长。世界银行的种子研究《穷人的声音》³ 曾经指出，人身安全得不到保障是全世界贫穷人口最关心的问题。安全部队未经训练、装备不良、管理不当以及不按时发薪常常是问题的部分原因，令重大侵犯人权行为持续不断。

¹ 开发署的调查报告估计，在萨尔瓦多 (《暴力对萨尔瓦多造成多大损失?》，2005 年) 和危地马拉 (《暴力对危地马拉造成的经济损失》，2006 年)，暴力和犯罪造成的损失相当于国民总收入 10% 至 12%。据国际乐施会估计，冲突每年给非洲经济造成多达 180 亿美元的损失。

² Paul Collier、Anke Hoeffler 和 Måns Söderbom，“冲突后的风险” (2006 年 8 月 17 日)，非洲经济研究中心工作文件系列，第 256 号文件。

³ Deepa、Narayan、Robert Chambers、Meera K. Shah 和 Patti Petesch，穷人的声音：呼唤变革 (New York: Oxford University Press, 2000)。

12. 这些结论表明，有效和负责的安全机构是可持续和平与发展的必要条件，联合国对安全问题采用的办法必须以它为中心。秘书长关于法治和过渡司法问题的报告（S/2004/616）指出，法治是治理原则，根据这一原则，所有个人、机构和实体，包括国家，都必须信守公开颁布、平等执行、独立裁决的符合国际人权规范和标准的法律。拥有相关能力、决心和合法性来据此作出贡献的国家和社会是联合国的基石。联合国的作用是支助国家行动者实现这些目标，并协助建立有效和负责的安全机构。这就是联合国参加人们所说的安全部门改革的拟议依据。

三. 安全部门改革：范围和内容

13. 虽然“安全部门改革”的词意仍在演变，但它在大会和安理会文件中得到广泛采用。我希望，此处的论述有助于表明安全部门改革的复杂性和它与联合国活动的各个领域的联系。

14. “安全部门”是一个广义用语，通常用来描述一个国家负责管理、提供和监督安全工作的体制、机构和人员。人们普遍认为，安全部门包括防务、执法、监狱、情报机构以及负责边境管理、海关和民事紧急情况的机构。在许多情况下，还包括司法部门一些负责审判犯罪和滥用武力指控案件的机关。此外，安全部门也包括在管理和监督安全规划和实施工作中发挥作用的行动者，如各部委、立法机构和民间社会团体。可被视为构成安全部门的其他非国家行动者包括传统当局或非正规当局以及私人保安机构。

15. 国家和社会根据自己的特定情况、历史、文化和需求来界定和寻求安全。没有一个唯一的安全部门模式。但是，有效和负责的安全部门有一些共同特征：

(a) 法律和（或）宪法框架：规定按普遍公认的人权准则和标准，合法和负责地使用武力，包括批准使用武力的机制，并规定不同行动者的作用和职责；

(b) 制度化的治理和管理体制：有用于指导和监督当局和机构提供的安全的机制，包括财务管理、审查和保护人权的系统；

(c) 能力：用于切实保障安全的体制、人员、设备和资源；

(d) 安全行动者相互联系的机制：根据不同行动者根据宪法和法律为其规定的作用和职责，确立它们之间开展协调与合作的透明模式；

(e) 提供服务的文化：推动安全行动者相互团结、廉正、遵纪守法、不偏不倚和尊重人权，并确立它们完成任务的方式。

16. 安全部门根据不断变化的需求和情况演变。在一些国家中，这是一项持续性工作，根据一定的时限和惯例进行，例如定期进行国家安全审查。在其他情况下，

只有在冲突或危机威胁到人民的保护与安全时，或在暴露现有安排的缺陷时，才可能相应做出有时是非常重大的变动。

17. 安全部门改革是在国家当局主导下进行的评估、审查和实施工作以及监测和评价工作，其目的是在不歧视和充分尊重人权和法治的情况下，有效和负责地加强国家和人民的安全。正如安全理事会指出的，安全部门改革“应是一项国家自主的工作，应根据有关国家的特定需要和情况进行”（S/PRST/2007/3）。

18. 对于联合国来说，安全部门改革的重要性在于，它表明安全并不限于传统的军事事项，涉及范围更广泛的国家和国际机构和行动者。它还突出表明，需要有考虑到不同行动者之间的关联的安全安排。同样，安全部门改革重点表明，效力、问责和民主治理是安全的相辅相成要素。因此，安全部门改革是一个协助国家行动者、联合国和其他国际伙伴实现共同安全构想的框架。

四. 联合国在支持安全部门改革方面的经验

19. 联合国虽然仅采取初步步骤，以便采用一个协调一致的安全部门改革办法，但多年来，它一直在协助国家行动者维持和加强安全。联合国的各个部、厅、基金和方案根据各国政府或安全理事会的要求，提供了各种支助。它们包括政治事务部和维持和平行动部、联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、建设和平支助办公室、开发署、联合国妇女发展基金会（妇发基金）以及联合国毒品和犯罪问题办公室（禁毒办）和许多其他部门。

20. 在这项工作中，联合国系统各个不同部门建立了特别专长和能力。政治事务部在它领导的办事处或特派团中，注意在建立和平过程中侧重安全部门改革工作，维持和平行动部则集中为防务、警务和监狱提供支助，并在维持和平过程中为法律和司法机构提供支助。人权高专办处理人权机构改革问题以及安全部门的能力建设，开发署的专长是支持司法和安全领域的体制发展以及立法机构和民间社会的监督。禁毒办有加强预防犯罪能力的确切优势，妇发基金在安全部门改革涉及的两性平等问题上拥有知识和专长。在某些情况下，这些专业支助活动是范围更大的国家安全部门改革工作的一部分，是同其他国际伙伴协作开展的。不过，这些活动迄今并不是联合国在国家或总部一级采用的协调一致办法的组成部分。

21. 联合国在开展调解以达成和平协定方面的经验已经表明，从一开始就处理安全问题至关重要。例如，早期就对安全部队组成和作用做出安排，可对实现和平产生极大影响。如塞拉利昂早期和平进程所示，不满足切实和负责地保障安全的要求，就可能播下未来冲突的种子，或出现乌干达要解决的安全部队规模庞大、在经济上不可持续的问题。正如刚果民主共和国东部发生的数目惊人的性暴力行为所表明的，不考虑边缘化群体和遭受社会排斥群体，例如妇女和儿童的安全需要，会引起新的安全问题。

22. 政治事务部已经协助萨尔瓦多和危地马拉各方将有关安全部队作用和职责的规定纳入各自的和平协定。最近，该部鼓励尼泊尔各方在和平进程中处理安全部门问题：2006年11月的《全面和平协定》承诺整编毛派军队作战人员和尼泊尔军队实现民主化，但这两个进程尚未开始。

23. 联合国维持和平行动通常遇到的情况是，国家行动者保障安全的能力受到严重削弱，如果说不是完全不存在的话，但同时在大范围内迫切需要安全。在特殊情况下，授权联合国维持和平行动临时代替国家当局保障安全，为建立当地机构和能力创造有利条件。不过，在大多数情况下，维持和平行动部的作用是协助国家当局恢复和改革其安全安排。联合国早在1989年就接受了帮助纳米比亚建立过渡后武装部队的初步结构的任务。1990年代，在安哥拉、莫桑比克和卢旺达，维持和平的任务包括支助武装部队的整编、改革和训练，并要求联合国与双边捐助者合作，协调和提供支助。

24. 在执行卜拉希米报告关于全面推动刑事司法系统建立执法能力的建议的过程中，联合国在冲突后和建设和平过程中支持司法和监狱改革和行政方面取得了很大进展。在布隆迪和刚果民主共和国，这还包括军事司法领域的能力建设。同时，协助建立国家治安机构近年来一直几乎是每一个维持和平行动的中心工作。1991年以来，维持和平行动受命在25个国家协助国家当局建立新的治安机构，或建立现有结构的能力和诚信。今天，18个和平行动共有11 000多名联合国警察，在制定联合国在这个领域更好地提供支助的政策方面取得了进展。同样，目前正在大量开展工作，推动监狱改革。

25. 开发署在危机中和冲突后积极发挥作用，支持实施旨在奠定恢复和发展基础的能力建设方案。开发署提供援助要求有司法和安全，以实现长期发展和保持持久性。开发署根据各国政府的要求，在恢复和建设和平过程中强调保护平民、伸张正义、实行法治和开展民主治理。例如，在海地、科索沃（塞尔维亚）和东帝汶，开发署协助主管部门、警察和司法部门制订和执行政策，建立管理和监督能力，进行体制改革。在索马里和苏丹，实施了全面的法治方案，以培养司法部门、司法和执法机构的能力，同时还增强社区诉诸司法的能力。

26. 作为更全面办法的一部分，为安全部门改革提供支助的必要性在各特派团的任务中得到体现。2002年，联合国首次认识到有必要在塞拉利昂开展安全部门改革活动。之后，越来越多的维持和平行动受命协助安全部门改革，作为支持执法、司法和监狱改革的部分工作或补充。在东帝汶，联合国受命协助政府全面审查安全部门今后的作用和需求。在科特迪瓦、刚果民主共和国和利比里亚，联合国接到明确的请求，要它在安全部门改革领域中帮助这些国家的政府。

27. 经验还重点表明了安全部门改革的长期性。在许多情况下，只有在已经基本实现稳定，包括完成解除武装和复员、难民返回、人道主义应急行动或选出国家

政府后，安全部门的改革才能在政治上得到重视并获得大量资源。在维持和平行动开始后，建设和平委员会可以通过制定综合建设和平战略来确保国际社会持续提供支持。同时，联合国各基金、机构和方案可以协助开展必要的能力建设，促进可持续过渡。

28. 在发展过程中，安全部门效率低和不负责是民主治理的一个重大障碍，破坏减贫战略的实施。开发署同孟加拉国、巴西、克罗地亚、危地马拉、尼加拉瓜和巴拉圭等国的国家和地方当局合作，加强安全部门治理，减少犯罪和暴力，以此帮助创造一个有利于经济发展的环境。开发署还支持拉丁美洲和中亚的民间社会、媒体和议会推动就安全问题进行全国辩论，建立监督能力。

29. 联合国其他行动者，如禁毒办，向执法人员提供专业技术援助，打击贩卖毒品、人口和火器这些可以危及安全和社会发展的活动。在几内亚比绍，禁毒办正在帮助国家执法部门建立管制边境和发现非法货运的能力。在危地马拉，政治事务部正在支持设立一个消除有罪不罚现象国际委员会，调查和起诉非法武装团体。作为联合国综合和平行动人权活动的一部分，人权高专办对防务和执法官员进行人权培训。在其他所有情况下，人权高专办正在同军队、警察、监狱，法院、检察官、立法者和民间社会合作，在非洲、中东、亚洲、拉丁美洲和东欧的几十个国家中，一起支持法治改革和发展。妇发基金同卢旺达、科索沃（塞尔维亚）和苏丹的警察部队合作，建立各国应对性别暴力的能力，并在整个联合国系统中，为推动安全领域充分顾及两性平等问题的体制改革，做出重大贡献。

30. 联合国是许多参与支持安全部门改革的行动者之一。拥有切实保障安全的第一手经验的会员国有大量的知识、专长和资源。许多会员国向其他国家的安全部门改革工作提供了援助。例如，在摆脱冲突的塞拉利昂，大不列颠及北爱尔兰联合王国正在与联合国和其他国际伙伴一道，不断为国家当局提供财政和技术支助，以规划和开展安全部门的改革。同国家当局建立的这种长期协商伙伴关系取得成功的一个表现是，塞拉利昂在 2007 年和平地举行了冲突后第二次全国选举。

31. 自己已在开展安全部门改革工作的会员国可以发挥宝贵作用。安哥拉、南非和其他国家正在若干安全部门改革领域中向刚果民主共和国提供援助。埃及、卢旺达、南非和其他一些国家正在布隆迪帮助培训军官。拉丁美洲各国一直率先提出预防暴力的倡议，并在转让知识和协助培训方面提供合作，包括在海地、中欧和东南欧各国根据努力减少暴力和打击有组织犯罪的共同经验开展合作。

32. 其他双边伙伴也参加。例如，在利比里亚，美利坚合众国正在与区域和其他伙伴一道，支持政府制定安全部门改革整体战略，并提供大量援助，建立新的利比里亚军队。例如，法国正在协助黎巴嫩边境管制的培训工作。澳大利亚在南太平洋区域牵头协助所罗门群岛政府恢复治安，为稳定与发展创造有利条件。在阿

富汗，各种双边和多边行动者在安全部门改革和其他领域按照商定的分工提供援助。

33. 区域和次区域组织也参加，并经常就可影响到安全部门改革的重大本地问题提出深刻的见解。非洲联盟正在为安全部门改革活动制定规范标准，特别是根据它的冲突后重建和发展框架。西非国家经济共同体(西非经共体)正在制定关于安全部门改革的准则，并同科特迪瓦、利比里亚和塞拉利昂等国当局和国际伙伴合作。欧洲联盟已经为支持安全部门改革制定了各项原则，正在向未来成员提供业务支助，并通过特派团向欧洲联盟以外的伙伴提供支助。经济合作与发展组织的发展援助委员会制定了关于安全体系改革与治理的综合准则，并制作了一本手册，指导这些准则的实施。世界银行最近应国家当局的请求，审查了阿富汗和中非共和国安全部门的公共支出，以帮助查明并以可持续的方式管理安全部门改革的资金支出；目前正在考虑对其他国家进行类似的审查。北大西洋公约组织就防务改革和安全部门相关问题，向成员和伙伴国家提供了咨询和援助。

34. 总的来说，国际经验表明，需要有各种各样的安全部门改革的专业知识和资源，并可能需要许多不同行动者的参与。这些不同的经验有助于积累有关安全部门改革的集体知识和了解，并表明协调一致的综合办法的价值。

五. 联合国所参加的安全部门改革的经验教训

35. 对联合国而言，最根本的经验教训是，安全是可持续和平、发展和人权的先决条件。国际和平行动能否撤出，国际社会做出的通常数额巨大的投资能否取得成功，取决于摆脱冲突国家的国家机构在何种程度上能够在尊重人权的基础上，实现可持续和平与发展。在利比亚、海地和东帝汶反复开展和平行动，表明了未建立这些机构能力的后果。这也是联合国维持和平行动越来越强调建立切实有效和负责的安全部门的原因之一。

36. 第二个主要经验教训是，安全部门改革同国家目标以及国内不同机构和团体之间的关系有内在的联系。因此，安全部门改革是一项政治性很强的工作，必须根据国家和区域的具体情况进行。外界在行动者提供有效支助时，也需要了解情况，并有敏锐的认识。同样，安全部门改革要取得成功，也需要有政治承诺、基本共识和国内行动者之间的协调。广泛开展全国磋商是国家拥有主导权的核心。归根结蒂，安全部门的改革只有在它是一个国家主导的包容性进程，国家和地方主管部门、议会和民间社会（包括传统领袖、妇女团体和其他人）都积极参加的情况下，才能取得成功。

37. 第三，若要以包容各方、满足社会各阶层要求的方式处理安全问题，就必须与把两性平等纳入安全部门改革。建立不带歧视、代表民意并能切实满足不同团

体特定安保需求的安全部门机构，关键在于进行顾及两性平等问题的安全部门改革。

38. 第四，安全部门改革是国家开展的一项工作，不能把它孤立在其他国家战略和优先事项之外。在阿富汗、利比里亚和塞拉利昂，已将安全部门改革纳入国家改革议程，并在减贫战略和发展方案中加以体现。原则上鼓励会员国结合其内容广泛的改革议程，全面拟订安全部门改革计划。在做出此类努力时，首先要对国家需求进行一次全面和广泛的评估。

39. 第五个基本经验教训是，安全部门的改革首先要明确务实地考虑到改革的财政、业务和后勤可行性。在评估安全部门改革的需求和开展规划工作时如果不利用财政部、经济部和议会等国家经济行动者的专业知识，所建立的能力就可能无法长期维持下去。

40. 第六，基础设施、培训和设备等问题应作为改革进程的一部分来加以解决。在冲突后局势不稳的情况下，尤其迫切需要加强业务能力。双边伙伴和区域伙伴必须准备动用资源，建立安全部门的改革能力，并为此研究如何为安全部门改革开展的大量工作提供资源。

41. 第七，安全部门必须有切实有效的治理和民间监督。经验表明，规范和磋商框架、机构管理和监督机制等问题在安全部门改革进程中常常被忽略，这可能危及改革旨在实现的目标，实际上削弱安全工作。不注意法治、治理和监督问题，还可能限制外界对安全部门改革提供的支助的实效和持久性。民间社会组织和媒体等非国家行动者的参与至关重要。

42. 尽管它在过去 20 年里取得了大量经验，但在某些安全部门改革领域中，联合国仍然是国家和国际利益攸关方的临时合作伙伴。由于缺乏协调一致的安全部门改革框架，联合国只能在有限的基础上逐步确立协调一致的办法。因此，在指导实地参与方面，没有制定任何全系统政策框架，仅建立了有限的体制架构或能力。在许多情况下，包括在维持和平行动中，联合国在未进行适当战略评估或分析的情况下，就着手进行安全部门的改革。缺乏共同框架和共同政策，影响到联合国向国家合作伙伴提供援助的协调工作的统一和质量，也影响到联合国内部协调工作以及同国家和国际合作伙伴进行协调的程度。结果常常是资源不足，工作零打碎敲。

43. 安全部门改革的范围广泛，行动者众多，时间紧迫，因此必须采取共同的办法。联合国采用协调一致的有力办法，有助于就安全部门改革的原则和实践达成国际共识，有利于向开展安全部门改革的国家提供资源和协助，提高联合国目前在实地开展工作的实效和效率，从而有利于联合国维持和平特派团及时撤出，为长期可持续发展创造条件。有了协调一致的办法和能力，还可以确保联合国外勤人员及时获得他们需要和希望得到的专业指导和支助。

44. 目前，虽然在提高联合国为安全部门改革若干相关领域提供支助的能力方面已取得进展，但许多外勤特派团在执行与改革有关的任务或项目方面仅得到有限的指导。在总部和实地几乎没有专门负责安全部门改革的单位或协调机制。联合国和平行动常常没有什么选择，只能建立自己的体制和准则，来完成交给的任务。少数联合国机构已建立技术支助设施，协助开展与改革有关的活动；需要加强这些能力，来满足日益增长的需求。

六. 联合国安全部门改革办法的基本原则

45. 制定协调一致的联合国办法，首先要根据经验教训、国际法和国际标准以及联合国有关广泛实行法治的现有政策，提出核心指导原则。这些原则应规定联合国开展安全部门改革的宗旨和目标，指导联合国在特定情况下的参与。基本原则包括如下内容：

(a) 联合国安全部门改革的目的是，协助各个国家和社会建立有效、包容各方和负责的安全机构，协助实现国际和平与安全，实现可持续发展，让每个人享有人权；

(b) 安全部门的改革应根据各国的决定、安全理事会授权和（或）大会决议、《联合国宪章》以及人权法和人权标准进行；

(c) 要取得成功和具有可持续性，为安全部门改革提供支助必须建立在国家拥有主导权和相关国家和社会做出承诺的基础上；

(d) 联合国的安全部门改革办法要有灵活性，根据开展改革的国家、区域和（或）特定环境的具体情况作出调整，满足所有利益攸关方的不同需求；

(e) 联合国安全部门改革办法要在规划、设计、执行、监测和评估过程中始终顾及两性平等问题。这一办法还必须包括改革征聘工作，更好地提供安保服务，以应对和预防性暴力和基于性别的暴力；

(f) 在规划和开展冲突后活动的过程中，必须有一个安全部门改革框架。安全部门的改革最好是在和平进程的初期着手进行，并纳入早期复原和发展战略；

(g) 开展安全部门的改革要有一个明确的战略，包括提出优先事项、指标性时限和伙伴关系；

(h) 动机是否纯正、问责的程度和所提供资源的多少将决定国际社会为安全部门改革提供支助的成效；

(i) 必须协调各国和国际合作伙伴做出的努力。在可能时，应确定各国的牵头实体和国际社会指定的对等机构；

(j) 必须参照既定原则和具体基准开展监测，定期进行评估，以跟踪和维持安全部门改革的进度。

七. 联合国在安全部门改革中可以发挥的作用

46. 在安全部门改革进程中，联合国不会是唯一的行动者：它的主要作用应是与其主要国际合作伙伴协作，向各国开展这项工作的主管部门提供支助。虽然它开展的活动的类型和持续时间不尽相同，但联合国参加目前开展的许多安全部门改革工作。为此，联合国必须阐明它可以通过哪些具体途径在全球和国家两级对安全部门改革作出贡献。

A. 规范作用

47. 联合国拥有合法性，是一个全球性组织，因此在继续协助制定国际原则和标准以支助安全部门改革方面，负有特殊的责任。这些标准可以协助会员国、安全理事会以及大会在安全部门改革领域中为联合国和平行动制定协调一致、具有公信力的任务规定。而这些规定又是联合国系统、国家主管部门、双边与多边合作伙伴建立透明、负责的合作伙伴关系的依据。

48. 联合国还可以发挥重大作用，为执行安全部门改革计划和方案拟订政策和准则，确保参加改革的维持和平行动和联合国国家工作队制定基准及其他安全部门改革评估程序方面获得实际指导和协助。

49. 此外，联合国可以为国际对话提供论坛，协助进一步拟订最佳做法，积极帮助丰富集体知识。

B. 在业务方面可以发挥的作用

50. 预计联合国将在接获要求和（或）授权时，继续协助安全部门的改革。联合国面临的挑战是，在保持灵活多变能力的同时，提高统一有效提供援助的能力。联合国通常不介入安全部门改革的某些领域，例如提供军事装备和其他设备以及情报部门的改革。然而，联合国已参加其他许多方面的工作，并可以更好地为各国的工作提供支助。这些方面包括：

(a) 建立有利环境：通过保障安全、前战斗员解除武装和复员以及参加国家武装部队、监测人权情况、向过渡当局或民选当局提供援助、推动善政与和解进程以及开展其他许多活动，帮助为安全部门的改革创造有利的环境；

(b) 需求评估和战略规划：支持确立国家安全部门改革进程，其中包括广泛参加早期需求评估和协助制定国家安全战略和执行计划的工作；

(c) 促进全国对话：支持国家和地方当局、安全部门行动者、民间社会及其他非国家行动者相互对话，以促进透明、包容各方的改革；

(d) 向安全部门各机构提供技术咨询和支助：这包括防务机构、执法机构、司法部门相关单位、监狱、负责边境管理、海关、民事紧急情况 and 预防犯罪的机构。还包括在管理和监督安全工作的规划和执行方面发挥作用的行动者。可能开展的其他活动包括建立文职人员管理安全工作的能力以及相关司法制度；确定培训、设备和其他主要资源的需求；协助审查、征聘和培训人员；协助处理安全涉及的具体问题，包括预防性暴力和其他形式基于性别的暴力和有组织的犯罪；

(e) 协调和资源筹集工作：支持国家和区域当局协助、调动和协调援助和资源的提供，促进安全部门改革；

(f) 监督机制的能力建设：支持设立负责执行和立法的监督机制，建立媒体和民间社会参与国家安全部门改革和协助有效监督的能力；

(g) 监督、评估和审查：支持国家和国际合作伙伴监督、评估和审查改革工作。

八. 制定统一的联合国安全部门改革办法

51. 应将制订联合国安全部门改革办法视为联合国做出更广泛承诺的一部分，通过加强和更合理地使用全系统的能力来更好地提供支助。提高全系统统一性的重点是确定共同的原则和优先事项；指定具体部门和活动的牵头实体；拟订总部和外地的协调机制；让联合国现有的结构和框架相互建立联系。联合国应依循这种办法，进一步参与安全部门的改革。

52. 联合国的安全部门改革办法应建立在已经开展的全系统统一和协调工作的基础上。2006年秘书长关于法治的报告(A/61/636-S/2006/980和Corr.1)确立了这方面的执行机制。例如，大会(第62/70号决议)设立并支持法治协调和资源小组；小组由副秘书长主持，是总部负责协调全系统有关法治工作的机构，以保证质量，实现政策统一和政策协调。有针对性地建立安全部门改革方面的能力会进一步巩固这一广泛目标，推动它的实现。

53. 联合国的安全部门改革办法也可以利用联合国全系统的解除武装、复员和重返社会标准。这样，制定和实施解除武装、复员和重返社会战略就会有章可循，有助于建立有效、负责的安全机构。解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组已着手开展活动，以确定这一领域活动与安全部门改革之间的关联，为在这一领域开展协调提供有用的依据。

54. 在法治和解除武装、复员和重返社会领域中制定的准则和建立的协调机制有助于在目前安全部门改革知识和支助工作最薄弱的那些领域中，制定重点政策和准则。这些领域包括：为安全部门改革工作和安全部门的治理制订一个战略框架；安全需求评估；制定国家安全战略、执行计划和影响评价的准则；联合国参与支持国防部门改革的准则。

55. 最紧迫的优先事项是，在联合国现有的政策、最佳做法以及会员国的知识和经验基础上制定安全部门改革的政策和准则。鉴于联合国接到的为安全部门改革提供业务支助的请求和任务大幅度增加，而且通常要在非常困难和政治敏感性很强的情况下提供支助，因此这一点尤为迫切。此外，还需要总结经验教训，使联合国的安全部门改革办法有一个坚实可靠的依据。

56. 另一优先事项是，建立安全部门改革的战略咨询和专家服务能力，规划如何筹集适当的资源，特别是在尚有空白的领域中。需要加强联合国总部规划和指导安全部门改革活动的的能力。在外地一级，在规划和开展安全部门改革活动方面，不管有关活动是联合国综合维持和平行动，还是联合国共同国家评估和联合国发展援助框架的一部分，开展协调的程度仍然有限。

57. 在联合国综合特派团有安全部门改革任务的国家中，根据实地需要最好是设在我的特别代表或副特别代表办公室内的人员不多的负责安全部门改革的单位，将与特派团的政治、人权、军事、警察和法治部门合作，以确保特派团开展的活动以及各机构实施的项目构成一个全面和统一的战略性办法。在其他情况下，联合国国家工作队可确保安全部门改革与其他法治举措结合，并把安全部门改革工作与更广泛的保护和人权举措以及经济和社会发展方案联系起来。

58. 还有必要进一步评估联合国安全部门改革的空白和资源需求。鉴于全球的安全部门改革专业人才相对短缺，因此建立充足的人力资源能力尤其是一个重大挑战。还要编写标准化的工作说明、编制专家名册和制定培训标准和方案，因为这是招聘及留住合适的专业人才的前提条件。

59. 由于安全机构的职能和职责各不相同，联合国应具体根据安全部门每一个单位的需要提供业务支助。根据任务授权、能力和相对优势指定联合国系统内的牵头实体，由其负责协调和提供给具体单位的支助，将有助于提高联合国在安全部门改革领域开展工作的统一性和成效，并有助于避免重复和效率低下。

60. 在全系统广泛进行协商后，已经确定有必要建立一个联合国机构间安全部门改革支助股，并提出了它的职权范围。该股将有助于把联合国各行动者现有及预期拥有的各种能力集中起来，并借鉴利用以前积累的经验。这有助于联合国使安全部门各个不同但相互关联的单位建立联系，为各国的安全部门改革工作提供协调一致的支助。该股还可以使联合国系统在安全部门改革方面拥有制订和支持政策的战略能力。该机构间支助股将设在维持和平行动部内。将通过机构间协商来确定该股的基本政策、准则及工作方案。将定期向法治协调和资源小组通报安全部门改革支助股的工作，以便与全系统总体政策密切协调，与之保持一致。

61. 这一拟设立的技术和专家支助股由各领域专家组成，可为安全部门改革工作提供战略指导；提出最佳做法和准则；与联合国有关机制，包括法治协调和资源

小组合作，起伙伴联络机构的作用。该股还可协助编制专家名册及培训单元，并根据需要向总部和外地实体提供专家意见，特别是在安全部门改革工作的早期评估、规划和实施过程中，以及在下文第九节所述建立和加强伙伴关系的过程中。随着支助股的发展，将需要进一步明确它同现有机制的关系，审查和评估它的运作情况。

62. 要建立联合国的安全部门改革能力，就必须有充足的财政资源。如果没有足够和有相对可预测性的资源，联合国将无法有效支持各国的努力。目前，联合国各基金、机构和方案资源紧张。同样，目前的预算拨款并不包括为这一重要领域中大部分已获授权的活动提供支助的经费。随着联合国安全部门改革的政策和实践不断发展，必须研究怎样才能最好地利用联合编制方案、资金池以及信托基金等机制，让联合国完成它在这一领域的任务。

九. 与伙伴合作

63. 要向各国的安全部门改革工作提供有效支助、专业知识和充足资源，就要建立有效的伙伴关系。会员国将通过与国家行动者结成双边或多边伙伴关系，继续担任安全部门改革支助的主要提供者。斯洛伐克提议建立的“安全部门改革之友”非正式小组可以是会员国同联合国包括拟设立的机构间安全部门改革支助股在内的各机构开展战略对话的一个有用的论坛。

64. 区域和次区域组织在拟订安全部门改革政策和准则以及规划和实施有关活动方面，发挥至关重要的作用。那些已经参与安全部门改革的机构，特别是非洲联盟、欧洲联盟和西非国家经济共同体，应该是采用和协助制订联合国安全部门改革办法的重要合作伙伴。同非洲各组织建立伙伴关系尤其表明联合国决心支持非洲建立和平、安全与发展的能力，支持非洲实现千年发展目标。

65. 要加强安全部门改革办法，还要与国际金融机构，包括与世界银行以及各区域开发银行，进行合作，因为这些机构正在更加积极地支持对安全机构进行更有效的公共行政管理，支持安全部门改革工作具有财政可持续性。同样，研究人员、非政府组织以及民间社会行动者也可提供宝贵的专业知识、咨询服务和支持。

66. 这一广泛的合作伙伴网络能否成功开展工作，将取决于国际社会能在何种程度上就采用更有效的安全部门改革办法达成共识，并同时积极灵活地满足每一个特定情况的需求和处理其优先事项。与国际伙伴的合作可以是围绕经验教训交流信息和开展协作，提出最佳做法，制定安全部门改革政策及准则，围绕标准、名册和人员培训开展合作以及审查所需财政资源。在特定情况下，合作还可包括确立协调方式，酌情进行联合评估和评价，筹集资源，联合开展业务活动，以及监测和审查援助安全部门改革的工作。

十. 结论意见和建议

67. 国际和平与安全面临的复杂艰巨挑战一再证实，各个国家和人民的安全和福祉紧密相联，不可分割。寻求和平、发展和人权是一项集体责任，也是联合国的基石。

68. 联合国的经验已表明，有效的合作必须基于共同了解安全部门改革目的和目标，基于尊重各国行动者为实现这些目标采用的不同方式。支持各国负责地作出顺应民众需求的安全安排，应是联合国在履行《宪章》为其规定的义务方面的一项最根本的任务。

69. 联合国在开展这项工作过程中，可以帮助达成关于安全部门改革的共识和制订共同的办法。联合国可制定出基本原则和标准，推动国际社会负责地不断为各国的努力提供支助。因其授权、合法性和存在，联合国可以协助各国行动者，尤其是在摆脱冲突后，在知情的情况下，作出有利于长远发展、持久和平及民主治理的安全选择。联合国可通过它的调解和维和职能，通过它的建设和平与发展活动，帮助创造一个有利于安全部门改革的环境，为开展改革提供实际援助。

70. 联合国已经在许多不同的情况下履行上述各项职能。成为各国、各区域以及国际安全部门改革的行动者可以求助和有求必应的伙伴，是联合国的一个优先事项。作为一个切实的伙伴，联合国可以协助吸纳各种专业知识和资源，尤其是各会员国、区域组织和其他伙伴的专业知识和资源，用于协调和提供对各国安全部门改革的支助。联合国还可以提供一个透明、具有包容性的论坛，用于制定政策、评估安全部门改革执行情况和讨论有关实践的演变。

71. 本报告提出了若干切实可行的建议，通过执行这些建议，可以制定联合国的一个整体统一办法。这些建议包括：

(a) 制定安全部门改革政策和准则（第 55 段）；

(b) 建立战略咨询和专家服务能力，特别是在尚有空白的优先领域，着手进行筹集适当资源的规划工作（第 56 段）；

(c) 指定负责切实提供安全部门改革支助的牵头实体，（第 59 段）；

(d) 在联合国接到进行安全部门改革的授权和/或要求时，建立适当的实地能力，以确保在总部机构间安全部门改革支助股的支助下（第 60 段），统一和统筹地付诸实施（第 57 段）。

72. 但是，能否制定一个行之有效的联合国安全部门改革办法，最终取决于国家一级伙伴。一个国家能否拟订和实施综合安全举措将取决于本国行动者的承诺、领导才能和能力。如果没有有效和负责地保障安全的真正意愿，如果本国行动者未能就国家安全安排的目的和如何做出安排达成基本共识，联合国（和其它

伙伴)可以做出的贡献充其量也是有限的。同时,各国的行动者并不是一个单一的实体;要确定国家一级所有相关正规伙伴常常不是一件容易的事,尤其是在发生冲突的国家。在安全需求和优先事项上有共识,才会有国家自主感。联合国可以帮助建立这种共识,推动包容各方的对话。

73. 在建立有效和负责的安全机构方面没有立竿见影的解决办法。制定战略、建立体制和培养能力需要花费时间。看法的改变、对话和理解也同样是一个很长的过程。联合国是一个由会员国组成的组织,因此它在各国行动者努力创造一个人人都有尊严地安居乐业,生儿育女,没有饥馑,不必担心暴力、压迫或不公正的世界的过程中,永远是它们的伙伴。
