



安全理事会

Distr.: General
9 February 2007
Chinese
Original: English

2007 年 2 月 8 日斯洛伐克常驻联合国代表给秘书长的信

我谨通知你，安全理事会预定在斯洛伐克共和国担任主席期间，于 2007 年 2 月 20 日，就“维持国际和平与安全：安全理事会在支持安保部门改革中的作用”的议题，举行一次公开辩论。

斯洛伐克共和国已起草了所附概念文件（见附件），用于指导这次讨论。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

常驻代表

大使

彼得·布里安（签名）



2007 年 2 月 8 日斯洛伐克常驻联合国代表给秘书长的信的附件

维护国际和平与安全：安全理事会在支持安保部门改革中的作用

为安全理事会公开辩论起草的概念文件

背景

1. 由于外界在支助安保部门改革方案方面起重要作用，安保部门改革的概念日益得到国际社会的承认。多年来，联合国系统也参与了各种安保部门改革活动，虽然这些活动不一定被称为安保部门改革。迄今为止联合国对安保部门改革还缺少一个全面、统一和统筹协调的做法。然而，**联合国系统内部越来越希望有**，且外地也强烈呼吁采用，这样一种做法，因为它可以是联合国开展安保部门改革和在解除武装、复员和重返社会和法治等领域开展工作的各个机构开展规划、协调和执行工作的一个宝贵工具。

2. 在这个背景下，2007 年 2 月 20 日将举行一次安全理事会公开辩论，让安全理事会成员和广大联合国会员国有机会阐明观点和提出具体建议，**使安全理事会能系统阐述它在制订联合国对安保部门改革采用全面、统一和统筹协调做法方面的作用。**

3. 斯洛伐克外交部长扬·库比什阁下将主持本次公开辩论。

安保部门改革

4. 推动安保部门改革的动力是，人们认识到安保部门效率低下和管理不善严重阻碍和平、稳定、减贫、可持续发展、法治、善政和对人权的尊重。**安保部门**，即从事发展工作的各方所说的安保系统，包括与提供安保和司法服务相关的所有——国家和非国家——机构、团体、组织和个人：

- **包括执法机构在内的核心安保行为体**：武装部队、警察、宪兵、准军事部队、总统卫队、情报和安保机构、海岸警卫队、边警、海关当局以及预备队和地方保安部队。
- **安保管理和监督机构**：议会/立法机构及其有关立法委员会；政府/行政机构，包括国防部、内务部和外交部；国家安全咨询机构；习惯和传统上的权威机构；金融管理机构；以及民间社会行为体，包括媒体、学术界和非政府组织。
- **司法机构**：司法部；监狱；刑事调查和起诉机构；司法单位（法院和法庭）；法院执行部门（法警和庭警）；其他习惯和传统上的司法系统；人权委员会和监察员等。

- **非法定安保部队**：解放军；游击队；私人保镖单位；私人安保公司、政党民兵。

5. 安保部门拥有许多与其他提供服务系统相同的特征（虽然它因侧重使用武力而有其独特性）。正如联合国秘书长 1999 年指出的，安保部门“应同任何其他公共服务部门一样，遵守同一效率、平等和责任标准”。因此，**安保部门改革的首要目标**是确保安保机构信守民主准则和善政与法治的原则，高效率切实履行为国家和人民提供安全和司法服务的法定职责，以此促进人类安全。

6. 安保部门改革要由**各国来掌控**，因为这个最敏感国家部门的改革必须由当地行为体来确定和推动，并在必要时得到外界的支助。这对某些国家、特别是刚结束冲突的国家可能极为困难，但实际上必须这样做，也需要表示尊重。不让当地来确定和推动，安保部门改革就无法持久进行。

7. 安保部门改革是**整体**改革，因为(a) 它为军事和防务部门的改革，并为警察和司法机构等安保部门非军事单位的改革，提供了框架；(b) 它将把旨在提高安保和司法机构效率和效力的各项措施与善政、法治和民主问责制等重大问题联系起来；(c) 它旨在增进国家提供安保和司法服务的能力，同时让有关非国家行为体参与安保部门的管理。

8. 安保部门改革要**视情**进行，因为每个开展安保部门改革的国家都有其特殊情况，因而改革的背景不尽相同。因此如何处理和实施安保部门改革在很大程度上取决于国家是处于长期民主化进程，是从战争向和平过渡，还是刚摆脱冲突。区域安全情况是另一个重要的相关因素，可对各国安保部门改革产生有利或不利的影。因此，安保部门改革不能机械地进行，也没有一个可以套用的模式。

9. 安保部门改革是一项**长期**努力，如果不需要几十年，也需要有数年的时间，并需要大量资源。一些安保需求可能是很紧迫的，但完全没有快速解决办法。追求短期目标往往会导致混乱，且无法持之以恒。体制能力、方案成本是否低下和方案是否具有可持续性、排序、时机和灵活程度都与安保部门的改革有关，均需要统筹兼顾。

确定一个联合国处理安保部门改革的做法

10. 考虑到它的任务、合法性、经验和实地派驻机构，联合国可以与会员国、区域组织和其他国际行为体密切合作，在促使国际社会以全面、统一和统筹协调方式支助由各国主导的安保部门改革方案方面，发挥至关重要的作用并承担特殊责任。但是，**尚未形成一个共识**，就更不用说建立一个全面的政策框架，以用于指导联合国采用统一、统筹协调和因而可以持久的方式，支助安保部门改革方案。

11. 虽然联合国迄今尚未对安保部门改革采用一个全面、统一和统筹协调的做法，但安保部门改革在很大程度上已列入了联合国系统的议程。联合国对安保部门改革的支助涉及**各种决策领域**，包括和平与安全、减贫、经济和社会发展、人权、法治和民主化等。有一个很大的共识是，安保部门改革**尤其切合冲突后的局势**，是从维持和平过渡到更为长期的重建与发展的关键。还达成的共识是：安保部门改革与其他稳定和重建优先事项，例如，过渡司法、法治和人权；前战斗人员解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置；妇女的平等充分参与；武装冲突中的儿童等问题，有着千丝万缕的联系。

12. **越来越多的联合国机关、部厅、规划署、基金和机构**都参与了某个方面的安保部门改革支助活动，即便它们没有明确认定这些是支助安保部门改革的活动。例如，联合国系统通过提供资金；鼓励和促进对话和调整；在安保问题上提供技术咨询；开展培训和教育活动；总结经验教训和最佳做法等方式，参与了安保部门改革。就实施多层面维持和平行动和发展方案而言，联合国系统开展的安保部门改革活动尤其多。

13. 从这个意义上来说，联合国显然密切参与了安保部门改革及其相关活动，即便它没有采用统筹协调的方式开展这些活动，或没有以此来称呼它们。各联合国实体——包括安全理事会——都一再和越来越多地提到安保部门改革。在系统一级，联合国目前缺乏适当的规划、协调和执行能力，这可能妨碍它以有效、高效和负责的方式来支助各国主导的安保部门改革方案。所有这一切都要求联合国**制定一个全面、统一和统筹协调的做法来处理安保部门改革**。

14. 联合国在维持全球和平与安全方面的突出作用意味着，这一做法的范围应当很广泛，但同时又特别注意到在冲突后进行安保部门改革的独特性。以下一些**近期情况**已证实了这一看法：

- 2005 年 7 月，安全理事会确认，“任何冲突后实现稳定的进程，都离不开安保部门改革”，并着重指出，联合国和国际社会需要采取更为一致的做法。
- 2006 年 2 月通过的大会维持和平行动特别委员会的年度报告确认了安保部门改革对维持和平的重大意义，并请秘书处“就安全部门改革最佳做法进行联合决策”。
- 安保部门改革在布隆迪和塞拉利昂发挥了核心作用，表明安保部门改革已成为建设和平委员会议程上的一个重要项目。
- 秘书处成立了安保部门改革问题机构间工作组，提供了另一个机会，推动制定一个联合国系统支持各国主导的安保部门改革的政策框架。

15. 为促进国际社会以全面、统一和统筹协调方式支助各国主导的安保部门改革方案，联合国有如下**当务之急**：

- 就安保部门改革的概念达成共识
- 适当分派各联合国实体在安保部门改革方面的作用和职责
- 总结取得的经验教训，提出准则、标准和最佳做法
- 在联合国大家庭内建立协调机制
- 建立同其他外部行为体和同伙伴国的内部行为体开展协调的机制

公开辩论

16. 在审议这些首要专题时，以下一些重大问题和具体挑战特别值得关注，可在公开辩论期间予以审议：

(a) 联合国可在帮助制定和阐明**安保部门改革的准则和标准**方面发挥的作用；在这方面，联合国因其业务经验、全球展望和由此具备的合法性，可在借鉴经济合作与发展组织(经合组织)的发展援助委员会等其他国际行为体开展工作的经验的同时，发挥特殊作用；

(b) 必须制定**联合国全系统安保部门改革指导方针和最佳做法**，鉴于进行安保部门改革国家彼此的出发点和改革轨迹可能大相径庭，因此可视各国家和地区的具体情况，特别是摆脱冲突的情况，酌情制订指导方针和最佳做法；

(c) 联合国需要确保其处理安保部门改革的**做法与其在复员方案、法治和过渡时期司法等有关活动领域的做法一致**，并与处理人权、人道主义法、性别均衡和妇女平等参与以及武装冲突中的儿童等贯穿各领域的问题的做法一致；

(d) **安全理事会**通过规定特派团的任务，在制定冲突后国家、尤其是从初期维持和平活动过渡到长期建设和平和发展方案的国家中的安保部门改革的要素方面要发挥**的作用**；

(e) **建设和平委员会**可在确保国际社会不断支持冲突后国家方面发挥**的重要作用**；

(f) 必须确保联合国**有足够的力量来支持安保部门改革**；建立专门的支助能力来协助和协调联合国在这一领域提供的援助；创建机构间协调机制；

(g) 需要考虑到适用于联合国秘书处和适用于各基金和机构的不同规则和条例，并由此考虑**对安保部门的改革采用统筹协调做法**的可行程度，或可以改进的程度。在这方面，不妨探讨联合国采用统一做法支持安保部门改革是否可借鉴联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性高级别小组提出的关于“一体行动，履行使命”的各项建议；

(h) 联合国在率先做出尽量减少重复和竞争的努力、在加强合作和协作和在确保**政府间组织**和其他参与协助安保部门改革的国际行为体相互**进行适当协调**等方面，可以发挥的作用。这种作用显然至关重要，但在实践中经常因国际行为体的任务仅部分涵盖安保部门改革，或因其他行为体不愿配合，而一直没有得到充分发挥。
