联合国 S/2014/238*

安全理事会

Distr.: General
1 April 2014
Chinese
Original: English

2014 年 4 月 1 日尼日利亚常驻联合国代表给秘书长的信

我谨通知您，在尼日利亚担任主席期间，安全理事会预定就“安全部门改革：挑战和机遇”举行一次公开辩论。辩论将于 2014 年 4 月 28 日星期一举行，议程项目题为“维持国际和平与安全”。为了有助于指导关于这一问题的讨论，尼日利亚准备了所附的概念说明(见附件)。

请将本函及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

大使/常驻代表

乌切·乔伊·奥格武(签名)

* 由于技术原因于 2014 年 4 月 14 日重发。

14-28588 * (C) 140414 140414

请回收

2014 年 4 月 1 日尼日利亚常驻联合国代表给秘书长的信的附件

尼日利亚作为安全理事会主席

“安全部门改革：挑战和机遇”

安全理事会行动的概念说明

会员国日益认识到安全部门改革是有助于国家及其人民安全和安保的一个重要工具。联合国在加强其对安全部门改革支持的一致性和有效性方面取得了重大进展。在联合国内，安全部门改革已从很少为人所知的概念变成本组织致力于维持和平、建设和平和发展的一个核心组成部分。主要成就包括制订技术指导以更好地提供支助。在外地和联合国总部建立安全部门改革的专门能力；加强全系统一致性和协调，包括通过工作队的合作努力(其成员五年中已从七人翻倍增至十四人)；并与区域和次区域组织、会员国、民间社会建立伙伴关系。

2013 年 8 月发表的秘书长关于安全部门改革的第二次报告(A/67/970-S/2013/480)确认，有必要借鉴和扩大这些成就。同时，尽管已经取得了很大进展，但当今世界所目睹的旷日持久的冲突、新出现的威胁和复杂的危机需要联合国作出创新和灵活的应对。需要加强联合国系统在支持安全部门改革方面的作用，以此作为预防和管理冲突的一个重要工具。在这方面，安全理事会的作用至关重要，即提供战略指导和确定联合国体制方面的优先事项。

在这一背景下，尼日利亚联邦共和国在 2014 年 4 月担任安全理事会主席期间将就安全部门改革问题举行一次高级别会议。会议的目标是发布一项安全理事会决议，其中将表明安全理事会进一步致力于加强联合国在支持安全部门改革方面的重要作用。会议将以尼日利亚在 2011 年负责的主席声明为基础，其中要求对联合国关于安全部门改革的办法作一次评估，其结果是秘书长关于这一问题的第二次报告。会议还将努力落实秘书长第二次报告所载的各项建议，特别是将在执行过程中查明所面临的挑战，以推动旨在加强联合国支持国家和区域安全部门改革进程的一系列实际步骤。请安全理事会成员派出部长级人员参加。将邀请联合国秘书长和联合国系统其他高级别代表以及少数其他应邀出席者情况介绍。

本概念文件将阐述有关这项举措的若干重要问题：

- 为什么安全部门改革具有重要意义？
- 为什么安全部门改革对安理会具有重要意义？
- 一项安理会决议在目前会增添什么价值？“凯撒”解释说，随着时间的推移，由于尸体增多，资源缺乏，每具尸体所拍的照片数量减少。法证组注意到每具尸体平均 4 至 5 张照片，确认了这一点。

- 为达成一项以行动为导向的决议，安理会的辩论应讨论哪些问题？

为什么安全部门改革具有重要意义？

安全是立国的基石。安全部门包括国防、执法、教化、海关和监督机构等，这些使国家得以在其领土边界内施行公共安全和法治。从预防的角度来看，缺乏适足的管理和监督机制往往导致弱肉强食，使安全机构本身变成一种法律，威胁它所受命保护的人民。绝望的人口组织起来抗争，这往往意味着他们用武器来保护自己，不让安全机构鱼肉自己，由此导致国内的武装冲突。在冲突后环境中，安全机构往往较弱，且运作失调，影响力有限，其基础缺乏合法性。不解决上述业务和问责上的缺陷往往会破坏维持和平取得的积极成果，使维持和平特派团不得不重返以前的行动区。因此，安全部门改革是一条途径，通过它各国能够确保安全部门做到负责、有效并回应民众的需求。[1] 这对确保国家及其人民的安全至关重要(见 A/67/970-S/2013/480)。

从联合国经验中得到的一个重要而关键的教训是，安全部门改革不仅限于开展活动以求实现安全支柱部门(如警察、惩戒、移民、国防和民政应急)职能的专业化。为使安全部门改革带来质的转变并使其影响得以持续，这项工作应延及整个安全架构。这些作为安全机构合法性和廉正基础的全部门因素包括：确立战略政策框架以作为安全机构的建设基础，加强议会监督并参与对话，以确保全国有一个共同的安全部门理念。其目的是通过强调问责制来加强安全部门的治理质量，并增强包容性、有效管理和监督。联合国日益在这一领域提供援助，秘书长关于安全部门改革的第二次报告(见 A/67/970-S/2013/480)指出，本组织“支持此类改革处于特别有利的地位”，并且“可能与其他伙伴相比在提供全部门支助方面拥有相对优势。”

联合国最初是在确定维持和平行动撤出战略的框架内探讨安全部门改革的，但这已发生了变化。秘书长关于安全部门改革的第二次报告认识到，安全部门改革贯穿联合国的“维持和平、人权、建设和平、预防冲突以及发展等各项议程。”例如，安全部门改革在支持建设和平方面有着关键的作用，通过这一改革得以建立安全机构的韧性和合法性并使之能够有效应对不安全的根源。安全部门改革已成为联合国建设和平基金在利比里亚、几内亚、塞拉利昂、布隆迪和中非共和国的一个关键的建设和平优先事项。[2] 安全部门改革也已被普遍认为是预防冲突的

[1] 安全部门改革被定义为这样一个进程，即“开展评估、审查和实施工作以及由国家当局领导的监测和评价，其目标是为国家及其人民不歧视地加强有效和负责任的安全，并全面尊重人权和法治”(A/62/659-S/2008/39，第 17 段)。

[2] 到 2012 年，联合国建设和平基金已在 10 个国家支持安全部门改革相关项目，支出约 4 400 万美元，占该基金 2.28 亿美元支出总额的 19%。

一个重要因素。确保对安全部门进行有效的的治理和监督以减轻其工具化现象，这是预防冲突的一项重要机制。[3]

为什么安全部门改革对安理会具有重要意义？

安全理事会已在主席声明中多次确认，安全部门改革是冲突后建设和平所有方法的一个基本组成部分，并且必须防止国家重新陷入冲突。安全部门改革对安理会的业务也具有重要意义，具体如下：

- 安全部门改革是安全理事会特派任务的一个关键组成部分。可说明问题的是，在 2013 年 1 月至 12 月期间，安全理事会通过的 47 项决议中共有 24 项明确提到安全部门改革。[4] 在 2008 年，安全理事会决议共 14 次提到安全部门改革；在 2012 年，提及次数上升到 37 次（见 A/67/970-S/2013/480）。

- 在安全理事会所关注的很多问题中，安全部门改革至关重要。在维持和平行动任务规定和特别政治任务规定中都提到安全部门改革。目前有 6 个维持和平特派团和 8 个政治特派团和区域办事处的任务是向东道国政府提供安全部门改革支助。[5] 多年来，安全部门改革是许多和平行动的一个重要组成部分，并且在许多最近建立的外地存在中占据突出的位置，如在马里、南苏丹和利比亚。因此，安全部门改革是安全理事会的一个重要议题，应得到其成员的进一步关注，他们常常要求随时了解联合国维持和平和政治特派团工作中安全部门改革努力的进展情况。

- 安全理事会关于要求支助安全部门改革的任务规定不仅是数量在增加，而且复杂性也在增加。[6] 在这些特派团中，联合国被要求在诸多领域提供各种支助，包括制定国家安全战略（如南苏丹）帮助统一安全部门改革支助的国际协调（例如科特迪瓦），或鼓励和促进安全部门改革方面更大的国家自主（如刚果民主共和国）。因此，需要思考如何能够以联合国目前的能力来满足这些日益增加的需求。

---

[3] “安全部门改革和建设和平：安全部门改革专题审查，建设和平及和平基金的作用”，2012 年。

[4] 这些决议或明确提到“安全部门改革”一词或类似的措辞，如“安全部门的发展”，“增加对安全部门的问责”或“建立一个合法、负责任和可持续的安全部门”。

[5] 维持和平特派团包括：联合国马里多层面综合稳定团、联合国海地稳定特派团、联合国利比里亚特派团、联合国南苏丹共和国特派团和联合国科特迪瓦行动。政治特派团包括：联合国布隆迪办事处、联合国中非共和国建设和平综合办事处、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处、联合国索马里援助团和联合国利比亚支助团。区域办事处包括：联合国中部非洲办事处、联合国驻非洲联盟办事处和联合国西非办事处。

[6] 安全理事会在主席声明 S/PRST/2011/19 中提出了这一看法，这也得到维持和平行动特别委员会的认同，即看到自 2010 年以来在支持联合国外地特派团方面对安全部门改革单位的要求日益增加（见 A/64/19、A/65/19 和 A/66/19）。

- 秘书长关于安全部门改革的报告中包括一项具体建议，供安全理事会审议。执行安理会规定的任务往往取决于其在多大程度上符合国家优先事项和所关心的问题。出于这一原因，秘书长的第二次报告中一项有新意的建议是，安理会应考虑，作为优先事项让国家利益攸关方早期参与有关安全部门改革的决议谈判。为此值得在安理会成员中开展讨论。

一项安全理事会决议在目前会增添什么价值？

安全理事会已于 2007、2008 和 2011 年在“维护国际和平与安全”的专题标题下通过三份主席声明，其中讨论了安全部门改革问题。多年来，这些声明已成为拟订安全部门改革议程的重要基石。已宣传的一些关键信息如下：

- 安全部门改革在建设和平环境中是一个关键稳定和重建要素。关于安全部门改革的首份主席声明(S/PRST/2007/3)承认其在建设和平环境中的作用，并请秘书长编写一份题为“确保和平与发展：联合国在支持安全部门改革方面的作用”的报告(A/62/659-S/2008/39)。

- 安全部门改革应当在广泛的法治框架内进行。另一项主席声明支持以下概念，即安全部门改革“必须在广泛的法治框架内进行，而且应有助于全面加强联合国的法治活动”(S/PRST/2008/14)。

- 安全部门改革应以区域框架和国家自主权为基础。第三份主席声明表示“区域框架作为多边安全部门改革努力的基础而具有重要意义”。与此同时，声明着重指出，各国有责任“协调安全部门改革支助工作，包括(但是不限于)：制定改革的战略远景和参数；确定差距和需要；排定技术支助的优先领域；避免捐助方工作的重叠”(S/PRST/2011/19)。

因此，安全理事会已通过各种主席声明促进加强联合国安全部门改革方法。通过安全理事会关于该议题的首份决议的时机已经成熟，这将有助于：

- 体现在确定联合国安全部门改革方法方面取得的重大成就，以及该议程对维护国际和平与安全的积极贡献。这项决议将体现安全部门改革作为一个国际和平与安全问题的重要性，安全部门改革不仅是多层面维持和平的关键要素，而且还是整个建设和平进程的一项重要内容。事实上，过去几年所编制的全面安全部门改革方法已为联合国维持和平行动提供了一种战略工具，用于确保实现稳定的努力为可行的机构建设及长期的能力建设奠定基础，以支持国家改革进程，从而促进和平与稳定以及一项可持续撤出战略。

- 表明联合国的安全部门改革支助工作的方向发生转变。联合国已在规范层面对其参与工作进行了整合，然而现在时机已经成熟，可以执行秘书长报告中有关本组织业务方面作用的许多建议。因此，上述报告标志着

联合国的一个转折点。在这种不断变化的环境下，要求联合国，特别是其工作队及安全部门改革股，加强其对国家安全部门改革的支助力度。需要思考联合国可以如何根据其能力和有限的资源，在实地提供更一致和实际的支助。

- 应对联合国目前在支助安全部门改革进程的工作中所面临的挑战。仍有一些挑战影响到联合国有效支助安全部门改革的能力。例如，过于注重培训和装备安全部门一类的“硬件”问题，而非努力加强与“软件”有关的支助，后一种支助需要更注重民主治理和安全部门管理。然而，经验表明，成功的安全部门改革进程需要超越旨在“培训和装备”军警人员的活动，而更关注整个安全部门结构层面的战略优先事项。这涉及到建立对安全部门改革概念的共同理解过程中面临的一项根本挑战——一项决议将是传播这种理解的合适工具。

- 明确联合国在安全部门改革方面的相对优势及安全部门改革与其他相关领域的关系。这包括强调联合国可发挥重要作用，通过采取安全部门改革的全部门方法，加强安全部门治理的质量要素，从为改革奠定坚实基础。同样，人们也日益认识到，本组织参与安全部门改革是一项独特的工作，其基础是为全部门层面的努力提供具体的专门知识，同时这也是一种综合职能，包括支持参与此领域工作的联合国各行为体实现一致性和协调性。需要作出更多努力，以便在实践中体现这一理解。这包括界定安全部门改革和法治之间的关系，以及推动一种认识，即安全部门改革对促进“法治”这一理想的最终状态而言至关重要。还需要进一步审议安全部门改革与小武器和轻武器控制等其他相关领域之间的联系，以便能够提供更为协调一致的支助。

因此，安全理事会应抓住机遇作出强有力的声明，通过一项决议以支持联合国在安全部门改革方面的作用。这将类似于在联合国其他相关工作领域看到的趋势，例如在打击小武器和轻武器领域，继安理会发布了若干份主席声明后，于2013年9月通过了关于该议题的首项决议(第2117(2013)号决议)。

为达成一项以行动为导向的决议，安理会关于安全部门改革的辩论应讨论哪些问题？

根据本文提出的要点，以行动为导向的安全理事会决议应该涉及一些关键问题，包括：

- 加强落实安全部门改革的国家自主权：会员国已赞扬联合国为加强国家自主权作出的努力，包括为此拟订一份联合国关于该议题的综合技术指导说明。需要更加努力思考如何在实践中落实国家自主权，并借鉴实地经验。在这方面，安全理事会应考虑如何推动将国家自主权原则纳入所有特派团的任务规定及安理会的相关决定。

- 支持将安全部门改革作为各特派团的优先事项。尽管维持和平特派团及政治特派团的任务规定中多次提到安全部门改革，但在许多情况下，与安全部门改革所涉国家利益及特派团授权任务的复杂性相比，安全部门改革在特派团结构内的优先次序往往仍然较低。安理会不妨考虑请秘书长向他(或她)的特别代表强调安全部门改革在其开展工作过程中的重要性，包括为此任用高级工作人员协调特派团的全面安全部门改革方法，从而确保安全部门改革与联合国参与的其他活动领域之间建立强有力的联系，包括司法改革、治理改革、解除武装、复员和重返社会工作等等。此外，应鼓励秘书长特别代表发挥重要的斡旋作用，在战略－政治层面推进安全部门改革进程。

- 明确对联合国安全部门改革方法，包括其相对优势的理解。安全部门改革的成功取决于各个组成部分的改革以及涉及部门战略、政策和结构框架的全部门举措。联合国通常在全部门一级具备相对优势。在本组织内部及与其双边和多边伙伴之间，应更多地关注通过对全部门和组成部分层面的改革及其方法的共识和理解来加强一致性。这就需要加强对安全部门改革的理解，并提高对本组织在安全部门改革方面作用的认识。例如，需要更关注对“软件”而非“硬件”的支助。还需要加强努力，促进对联合国在全部门支助方面的相对优势的理解，并明确安全部门改革与法治等其他相关进程之间的关系。

- 加强对安全部门改革进展的审查。会员国已强调必须确保加强联合国的实地成果交付，例如，为此审查进展情况并确保适当关注尊重安全部门改革核心原则的状况。此外，秘书长的报告已要求更重视对作用的计量。这将需要采取创新的监测和评价办法，以便能够超越对计量安全部门改革支助中量化要素的关注，转而注重对质量方面的计量，后者往往不那么显而易见，但对反映人民生活变化更为重要。

- 加强联合国交付成果的能力。会员国已广泛称赞联合国安全部门改革机构间工作队的工作和成绩。需要思考如何以最佳方式利用现有的工作队机制，以执行秘书长第二次报告中所述各项建议。许多建议实际上取决于工作队及其秘书处的执行能力。然而，这就要求确保工作队，特别是其秘书处以更可持续及可预测的供资方法为基础，获取发挥其重要作用所需的资源。安全理事会应思考如何将期望和任务与资源进行匹配。

- 加强“一个联合国系统”的方针。2007 年建立了联合国安全部门改革机构间工作队，以协助利用整个联合国系统交付安全部门改革成果——这个理念被称为“一个联合国”。例如，在利比亚，与安全部门咨询和协调司协同进行了法治和安全机构改革综合方法试点。需要在安全理事会一级予以推动，以促进加强特派团和整个联合国系统的整合。

规划安全部门改革的前进道路

安全部门改革已发展成为联合国维持和平、建设和平和预防冲突方法中的一个普遍公认要素。作为国际和平与安全领域的主要机构，安全理事会有责任确保对联合国这一关键作用给予必要的优先关注。本文简要概述了安全部门改革状况，安全部门改革与安全理事会工作的相关性，交付成果的挑战以及改进方案。本文的目的是为在 2014 年 4 月尼日利亚担任安全理事会主席期间通过一项关于安全部门改革的务实的决议奠定基础。