



大会  
第六十七届会议  
议程项目 54  
整个维持和平行动问题  
所有方面的全盘审查

安全理事会  
第六十八年

## 确保国家和社会安全：加强联合国对安全部门改革的全面支持

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告回顾了联合国对安全部门改革的支持并包括根据 2011 年 10 月 12 日安全理事会主席声明 (S/PRST/2011/19) 提出的加强本组织在这方面全面方式的最佳途径的建议。本报告强调了取得的若干成就并指出了自从秘书长的第一份题为“确保和平与发展：联合国在支持安全部门改革中的作用”的安全部门改革报告 (A/62/659-S/2008/39) 发表 5 年来需要进一步开展工作的方面。

2008 年的报告表示，尽管联合国拥有协助国家行为者加强或重建安全的广泛经验，但联合国对安全部门改革的支持基本上还是一项临时性工作，受到向各国当局提供有效支助的薄弱能力和短缺资源的束缚。自那时以来，该组织按照会员国提供的指导，在处理 2008 年报告所列优先事项方面取得了重要进展。这包括制定增强提供支助工作的技术指导和政策并在地和联合国总部建立安全部门改革专门能力。此外，通过机构间安全部门改革工作队的共同努力等途径，改善了全系统的一致性和协调性，与区域组织和次区域组织、会员国论坛和民间社会建立了伙伴关系。

虽然联合国完成了许多工作，但是还有更多的工作需要做。经验表明，安全部门改革工作是否可行取决于改革的政治环境。因此，对安全部门改革的支持需



要与更广泛的政治改革更好地结合，因为政治改革为国家对话、和解工作或过渡时期司法举措等变革过程打下基础。没有这些基础，安全部门改革既不可持续。也不能起变革作用。

政治空间、领导作用和承诺的问题既是体现国家自主权的先决条件，又是国家自主权的体现。落实国家自主权的主要挑战是，确保安全部门改革过程反映东道国政府的主要作用，包括向改革进程分配国家资源，同时促进包容性。从联合国的角度看，这可能意味着采取额外的步骤，确保安全理事会的任务更明确地纳入所审议国家的意见。

成功的安全部门改革设法提高安全提供者的效益和专业水平，它们超越了针对警察、军队、边境管制、海岸警卫队和民事紧急事务等安全部门个别单位的活动。非常重要的一点是，本组织和会员国都已经认识到采取全部门举措解决安全部门的战略、治理和架构框架问题的重要性。为了建立公民和国家安全机构之间的基本信任，必须对安全服务的提供、质量和治理进行改进。这需要明确地侧重于增强人民安全的最终目标，这反过来需要包容各方的对话和社区与民间社会的参与。因此，通过支持较长期改革、冲突预防和转换的举措，同时协助促进即时安全服务的提供，联合国对国家安全部门改革工作的支持应继续有助于增强安全。

为了满足这些多重要求和有效应对日益增多和复杂的安全理事会支持安全部门改革的任务和会员国的有关请求，必须加强本组织进一步提供援助和监察和评估影响的能力。有关活动和专门知识也必须与更广泛的一批业务领域更好地结合，如解除武装、复员和重返社会；小武器和轻武器的控制；减少武装暴力；安全部门的公共财政管理；反腐败措施；考虑到性别平等的安全分析和更加尊重和保护濒危个人和团体的人权。鉴于支持安全部门改革的行为者人数和类型增加，包括以前从这种支持中获益的许多会员国，必须深化和扩大伙伴关系。

本报告借鉴这些经验教训，提出了联合国、会员国和伙伴如何能够进一步支持安全部门改革的若干建议，即鼓励包容和可持续的国家自主权；促进安全服务的提供；建设把具体单位举措和全部门举措更好结合的改革能力；扩大和深化伙伴关系；鼓励对话和知识共享；进一步加强机构间的协调一致。

## 一. 引言

1. 这份关于安全部门改革的报告<sup>1</sup>根据2011年10月12日安全理事会第6630次会议的主席声明提交，其中安理会请秘书长“提交联合国为安全部门改革，包括为非洲安全部门改革所提供支助的评估报告，并考虑到联合国援助与防止冲突和建设和平之间的联系以及有关联合国机关和行为体的意见，就如何以最佳方式加强综合的联合国安全部门改革方法提出建议(S/PRST/2011/19)。

2. 2007年安全理事会认为需要一份关于联合国处理安全部门改革问题的全面报告(见S/PRST/2007/3)。因此，2008年1月题为“确保和平与发展：联合国在支持安全部门改革中的作用”的报告强调安全部门改革作为可持续和平的前提条件对安全、发展和人权的重要性并突出地表明各国对提供安全负有的主要责任。它把安全部门改革定义为“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的过程，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”(A/62/659-S/2008/39，第17段)。

3. 我在该报告中表示，尽管联合国几十年来一直参与安全部门改革，但是它的支持基本上还是一项临时性工作，它认为联合国对安全部门改革采用整体协调的方式是至关重要的。它的结论是本组织缺乏共同的原则和标准、全系统的方式、必不可少的资源和有些情况下向国家有关部门提供有效支持的能力。为消除这些差距已提出了若干建议。

4. 自2008年以来，联合国根据会员国提供的指导在执行这些建议方面已经取得了重大进展。为了更好地应对会员国的要求和完成安全理事会的任务，联合国在外地和总部建立了安全部门改革的能力。联合国还为加强安全部门改革领域机构间的协调一致作了不少改进，包括通过机构间安全部门改革工作队<sup>2</sup>进行改进。

5. 联合国编制了安全部门改革的指导意见和政策，从而改进其协调性和一致性。此外，联合国建立了安全部门改革专家名册，以便为满足需求提供及时和灵活的专门知识，还为交流经验和教训建立了定期的安全部门改革工作者论坛。联

---

<sup>1</sup> 安全部门改革有时表示为安全部门治理、安全部门转变、安全部门发展、安全部门管理或安全和司法改革，这取决于上下文。

<sup>2</sup> 机构间安全部门改革工作队由维持和平行动部和联合国开发计划署(开发署)共同主持。其他成员包括政治事务部、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、非洲问题特别顾问办公室、冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室、建设和平支助办公室、联合国儿童基金会、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国训练研究所、裁军事务厅、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国项目事务厅和联合国人口基金。关于工作队的更多信息，见<http://unssr.unlb.org>。

联合国向安全部门改革工作者、会员国和其他伙伴提供了安全部门改革的宣传和培训材料。各个会员国群组促进了政策对话，与区域组织和民间社会网络建立了伙伴关系。如会员国所说，实际结果是联合国安全部门改革方式的一致性和支持国家工作的质量都得到了显著改善。<sup>3</sup>

6. 尽管联合国对执行上份报告所载建议采取了重大步骤，但是全球安全和发展的气势不断变化，本组织汲取了影响联合国支持安全部门改革进程的经验教训。<sup>4</sup> 该报告评估了在我的第一份报告五年后本组织在这方面的影响并就如何进一步加强其安全部门改革全面方式以迎接未来挑战提出了建议。

7. 第二节概述了联合国目前运作面临的全球新趋势及其对本组织安全部门改革议程的影响。第三节评估了自从第一份报告以来联合国对安全部门改革的支持和参与。第四节阐述了其余的挑战，而第五节重点说明了过去五年汲取的经验教训并为联合国、会员国和其他伙伴提出了若干建议。第六节是结论。

## 二. 在支持安全部门改革方面的全球事态发展和趋势

8. 安全部门改革的目标是在法治和人权框架内，通过增强文职人员控制的安全机构的效用和问责，帮助确保增强人身安全。提供安保是国家的核心职能。在很多情况下，军队和警察等安全机构对大众而言是最明显的国家代表。因此，有效、问责和专业的安全机构能够在人民树立对国家的信心方面产生典型和积极的影响。然而，在有些情况下，安全机构不能保护民众免受威胁。在其他情况下，安全提供者不仅没有保护个人和社区，而且可能排斥、隔绝、甚至掠夺受委托保护的居民。

9. 这些安全模式，加上全球出现的新的安全动态对传统安全方式的有效性提出了挑战并强化了安全部门改革的相关性。最近埃及、利比亚、马里和突尼斯发生的事件以及阿富汗、伊拉克和索马里等所处的不同背景，再次强调了安全部门改革作为政治过渡和治理的必备工具的相关性，这超出了在冲突后局势中安全部门改革的传统重点范围。这些和其他情况都表明，国家安全与(个人和社区)的安全状况是相互依存的；换句话说，我们已经认识到，当人民不安全时，国家也不安全。这就对典型的以国家为中心的冲突后安全部门改革方式提出了重大挑战，这就要求采用把国家的中心作用与国家对个人和社区安全保障的最终依赖及其联系相结合的方式。目前的安全部门改革方式面临扩散的跨国威胁，包括贩运人口、毒品和武器；恐怖主义；叛乱；气候变化和环境退化；有组织犯罪和武装暴力；

<sup>3</sup> 见 S/PRST/2011/19、2012 年 12 月 10 日和 11 日联合国安全部门改革之友小组举行的活动成果文件(参阅 <http://unssr.unlb.org>)。

<sup>4</sup> 见秘书长关于联合国系统发展业务活动四年期全面政策审查的报告(A/67/93-E/2012/79)。

网络犯罪。这就令人认识到任何一个国家都不能靠自己的力量应对这些跨界的挑战并表明必须加强跨界合作。

10. 安全部门改革的态势在支持改革进程的行为者数量和性质方面也发生了重大的事态发展和变化。在提供资源和专门知识方面非传统行为者和一批不同国家的特色更加突出。会员国之间更多地交流安全部门援助的知识和经验，其中许多会员国曾是支持安全部门改革的受益者(见 S/PRST/2011/19)。此外，在构思、执行、监察、评估和提供安全部门改革过程的外部支持方面，包括制定政策框架，非洲联盟和西非国家经济共同体(西非经共体)等区域和次区域行为者已日益成为不可或缺的一部分。

11. 传统和非正式的安全治理做法盛行，特别是在非洲盛行，这表明它们继续与人们的生活相关，继续保持与现代法定机构的矛盾关系。在许多情况下，非国家行为者在提供安全和司法服务方面发挥重要作用。然而，在其他情况下，这些行为者可能破坏安全、助长侵犯人权行为并对国家的作用和责任提出挑战。在任何情况下，联合国都面临的情况是，必须确保其支持的安全部门改革框架和干预措施既包容又问责、遵守人权标准并以加强国家和社会之间以及最终加强人民与受权保护人民的安全机构之间的社会契约为目标。联合国承认这些行为者的相关性，但目前尚不清楚让他们参与的最佳方式。有必要更好地了解和处理他们在提供安全和更广泛的安全部门改革方面的作用。把支持安全部门改革的工作外包给私人公司是新兴的趋势，但它们带来了一系列新的动态和挑战，包括更加需要确保国家自主权和民主控制和监督。

12. 暴力模式不断变化也要求采取创新的对策。国家之间和国家内部的常规战争已经不断减少，但是许多国家现在面临严重和经常重复的犯罪和政治暴力周期。事实上，大部分暴力发生在没有经历激烈武装冲突的国家。世界银行 2011 年《世界发展报告》认为，没有低收入软肋或未受冲突影响的国家迄今已实现了一项千年发展目标并注意到设法减少暴力的国家获得了更快的发展。该报告的结论认为，在脆弱环境下应优先恢复信心并改造国家机构，使其提供司法、安全与就业。<sup>5</sup>

13. 建设和平的核心目标之一是通过建立弹性和合法的机构应对暴力和不安全的格局。<sup>6</sup> 首先需要消除安全部门那些可能导致或加剧不稳定的缺陷。因此，安全部门改革往往是国家建设和平议程中的关键部分。尊重法治和国际人权规范和标准的有效、问责和合法的安全部门才能够妥善地应对冲突和不稳定的来源并防

<sup>5</sup> 见世界银行《2011 年世界发展报告》(2011 年，哥伦比亚特区华盛顿)，参阅 <http://web.worldbank.org>。

<sup>6</sup> 2009 年秘书长关于冲突结束后立即建设和平的报告确定支持基本的安全和安保，包括加强法治和启动安全部门改革为建设和平中五个优先干预措施之一(A/63/881-S/2009/304，第 17 段)。

止事件的升级。在受冲突破坏或摆脱镇压型统治的社会中，安全部门改革已成为过渡时期司法全面方案的关键组成部分。同时，确保对安全部门的有效治理和监督以尽量减少其政治化或工具化，能够对预防冲突产生重要作用。

14. 参与脆弱国家新政方案<sup>7</sup>强调了消除冲突根本原因的重要性并概述了被称之为建设和平与建设国家目标的框架，使这项支持合理化。这些目标针对安全、司法、合法政治、经济基础、收入和服务。虽然 2000 年的《千年宣言》认识到建设和平和公民安全的重要性，但是千年发展目标中并没有充分反映这些关切问题。因此，具体目标和指标中并没有纳入构成发展基础的关键的安全、人权和法治因素。这促使各国要求在制定千年发展目标后议程和进行全球冲突专题协商时更加重视安全问题，在目前关于 2015 年后发展议程的对话中，暴力和灾难起到了提请各国注意这方面问题的重要作用。

15. 这些现实情况都突出地表明需要更好地平衡提供服务工作，以确保恢复或维护人民的安全保障，其重点是较长期的机构和能力建设。满足即时的安全需求是恢复信心的关键并经常作为更广泛机制转型的重要切入点。启动长期机构改革的需要不应有损于确保人口的基本和即时安全需求得到满足的需要。这需要在当局和社区关于安全挑战和长期机构建设的对话基础上，对安全部门改革采取包容和透明的方式。这种对话应该考虑到妇女、男子、男童和女童以及少数群体成员通常对安全的定义各不相同。民主监督机制对安全部门的有效监控对于防止侵犯人权行为和建立对安全机构的信任也很重要。

16. 在这个不断变化的安全环境中，联合国在国家和区域态势多元化的情况下支持国家安全部门改革工作方面被要求扮演更主要的角色。<sup>8</sup> 安全部门改革问题已稳固地列入联合国维持和平、人权、<sup>9</sup> 建设和平、预防冲突和发展的议程。例如，安全理事会要求安全部门改革的任务数量增加就表明了这一点。2008 年安全理事会决议中共有 14 次提及安全部门改革，而 2012 年这个数字已增加到 37 次。

17. 安全理事会任务和会员国要求的复杂性也增加了。现在，联合国被要求支持安全“架构”的发展，这超越了单独支持安全“支柱”的范围。而支持安全

<sup>7</sup> 2011 年 7 国集团加上 18 个脆弱国家、受冲突影响国家及其国际伙伴集团通过了参与脆弱国家新政方案。

<sup>8</sup> 安全理事会在主席声明(S/PRST/2011/19)中也表明了这样的意见，它指出，“为越来越多的维持和平特派团和政治特派团规定了支持国家安全部门改革方案的任务，包括支持非洲的这些方案”。维持和平行动特别委员会也认识到这个问题，它注意到自从 2010 年以来在支持联合国外地特派团方面对安全部门改革股的需求不断增加(见 A/64/19、A/65/19 和 A/66/19)。

<sup>9</sup> 安全部门改革的重要性已得到人权理事会寻求真相、公正、赔偿和杜绝再犯问题特别报告员的承认，他强调，作为确保不发生严重侵犯人权问题的措施，必须对过渡时期司法采用全面方式，除其他外进行机构改革和审查公营部门的雇员和官员(例如，见 A/HRC/21/46)。

部门改革进程的请求越来越超出了提供适当规模的武装部队或培训和装备军警人员的工作范围，这些都是至关重要但有狭义定义的活动。在支持安全部门个别单位的改革与进行战略治理、管理和监督方面的全部门干预之间，联合国被要求均衡其支持。<sup>10</sup> 提供有效的安全服务显然取决于国防、执法、惩戒、边境和移民以及情报服务等安全部门各单位的业务能力水平。然而，全部门的干预措施设法改善整个安全部门的治理工作，它们包括编写国家安全政策、战略、计划和立法；促进关于安全问题的国家对话；发展管理和监督能力以及进行安全部门审查。

### 三. 评估联合国对安全部门改革的支持

#### 2008 年报告核心内容概览

18. 我在 2008 年报告中确定了应指导联合国参与安全部门改革的 10 项基本原则 (A/62/659-S/2008/39, 第 45 段)。<sup>11</sup> 基于这些原则，我确认联合国在安全部门改革进程中很少会是唯一的行动者，并指出双边和多边伙伴将继续发挥重要作用，在多种情况下对国家当局予以支持。因此，我确定了本组织可以发挥的作用，并在“规范”与“业务”作用之间作了区分。

19. 报告中所确定可以发挥的规范作用，除了为关于安全部门改革的集体知识作出贡献之外，还包括订立共同国际原则和标准以及政策和导则(同上，第 47 至第 49 段)。关于业务作用，报告指出，本组织在接获要求或授权时，可以帮助创造有利环境，具体做法是支持需求评估和战略规划，以及协调和调动专门资源，为安全机构及其监督机制提供技术咨询和能力建设，并支持国家和国际伙伴监察和审查进展情况(同上，第 50 段)。

20. 建立统一的联合国安全部门改革方式和结成伙伴关系(同上，第 51 至第 66 段)也被确定为优先事项。会员国和联合国各实体在机构间安全部门改革工作队框架内单独或集体实际发挥这些作用的情况有了明显的进展。

---

<sup>10</sup> 在 2011 年和 2012 年的报告中，维持和平行动特别委员会强调，“必须确保有效地统一外地和总部安全部门全部门级别和各组成部分的联合国支助”(见 A/65/19, 第 124 段和 A/66/19, 第 136 段)。特别委员会进一步确认，联合国可以发挥重要作用，在众多领域提供援助，包括国家安全部门战略；安全部门立法；安全部门审查；国家安全部门的发展计划；国家安全部门改革对话；国家管理和监督能力；国家安全部门改革协调机构”(见 A/65/19, 第 126 段和 A/66/19, 第 138 段)。

<sup>11</sup> 这些原则包括：国家自主权的中心地位；需要灵活和有针对性的支持和有利于促进性别平等的办法；需要为安全部门改革进行早期规划和界定一个明确的战略；以纯正动机、问责和资源为中心，实现国际支持的效益以及有效协调参照具体基准进行监察和评价的重要性。

### 规范作用：为有效交付安全部门改革援助建立基础

21. 联合国的合法性和全球性赋予了它以国际法律和标准为依据推动制订关于安全部门改革的政策和指导的特殊责任和机会。五年来，它在一些关键领域制订原本缺少的重点政策和指导方面已取得了进展。

22. 应会员国请求，经过广泛的机构间协商进程，机构间安全部门改革工作队拟定了联合国综合技术指导说明(综合技术指导说明)第一册，于2012年下半年推出<sup>12</sup> 该说明为联合国工作人员在本组织具有比较优势的领域中支持国家安全部门改革进程提供了一套通用指导。第一份指导说明涵盖了对于联合国工作人员具有直接和实际关联的问题，其中包括：安全部门改革的国家自主；有利于促进性别平等的安全部门改革；和平进程与安全部门改革；安全部门的民主治理；对制订国家安全政策和战略的支持。在2012年一次联合国安全部门改革之友小组(会员国的一个非正式组合)高级别会议期间，<sup>13</sup> 综合技术指导说明被认为是一项“显著成绩，代表着秘书长第一份报告中一个关键部分得到了落实”。<sup>14</sup> 在这方面，综合技术指导说明的拟订在会议期间被视为一个联合国机构间协调如何能够促成具体成果的良好范例。

23. 向前迈进的一个重要步骤是2011年7月通过了《关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策》(A/67/775-S/2013/110)。这项政策规定了把人权纳入支持非联合国安全实体的联合国各行为体工作主流的若干原则。《关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策》的主要目的是确保这种支持符合国际人权、人道主义和难民法，而在有关当局未能采取必要纠正或缓解措施的情况下，不能提供给可能严重违反这些法律的安全部队。

24. 在与会员国、联合国实体和民间社会协商之后，主管维持和平行动副秘书长于2011年8月核准了第一项联合国国防部门改革政策。适用于联合国所有工作人员的这项政策通过确定原则、核心任务、限制和约束等方式，说明了本组织支持国家主导的改革进程的各项要素和参数。

25. 为促进知识分享和政策制订，机构间安全部门改革工作队已发展了一个专门的安全部门改革实践社群，并通过年度机构间安全部门改革从业人员讲习班对其予以加强，这种做法汇集了联合国系统内外的专门知识，可促进经验及知识交流、政策讨论和培训。为发展对安全部门改革的共同理解和方针，机构间安全部门改

---

<sup>12</sup> 关于该说明，参阅机构间安全部门改革工作队的网站(<http://unssr.unlb.org>)。

<sup>13</sup> 联合国安全部门改革之友小组(见下文第42段)。它在联合国系统与会员国之间发挥联络作用，以促进关于联合国参与支持安全部门改革的对话。这一之友小组有36个成员。

<sup>14</sup> 关于会议的成果文件，参阅<http://unssr.unlb.org>。

革工作队开发了一批宣传和培训产品，并将其交付给了机构间安全部门改革工作队成员实体、会员国和 17 个国家以上伙伴机构的 600 多名代表。

#### **业务作用：支持国家和区域安全部门改革进程**

26. 在发挥我 2008 年报告中强调的业务作用方面已取得了可观的进展。虽然提供一份关于五年来联合国支持安全部门改革的活动详尽清单不具可行性，但本节将介绍本组织向国家安全部门改革进程所提供那类援助的一些例证。

#### **需求评估和战略规划**

27. 在支持制订国家安全政策、战略和计划方面，联合国实体在不同情况下提供了技术、法律和政治援助。这些举措的核心一直是对全面需求评估和审查的重视，以建立一个基于经验的实例资料库，为改革进程提供信息。例如，在几内亚，联合国西非办事处(西非办)、维和部和开发署于 2010 年在西非经共体和非盟支持下，由建设和平基金支持，对安全部门进行了一次评估。这项工作为一年后启动的国家安全部门改革进程提供了一个基础。2010 年，联合国海地稳定特派团(联海稳定团)和联合国一批机构支持海地国家警察进行了一次联合安全评估和制订了一项战略警务计划，以加强境内流离失所者营地的安全。同样在 2010 年，毒品和犯罪问题办公室发表了一份报告，其中评估了跨国有组织犯罪在全球各地构成的问题，并随后启动了一系列关于跨国有组织犯罪威胁的区域和专题评估，为许多国家拟订安全部门改革方案提供了信息。2011 年，联合国东帝汶综合特派团(联东综合团)协助国家主管部门完成了对安全部门的一次全面审查，从而为该国政府的安全部门改革规划提供了信息。2012 年，在突尼斯，开发署协助内政部进行了一次基线研究，以开展必要的改革，改善为民众提供的安全服务。在巴布亚新几内亚，人权高专办和开发署支持对警察部队进行的一次人权评估，其中包括关于体制改革、能力建设和问责制的建议。

28. 在布隆迪、科特迪瓦、东帝汶、索马里和南苏丹，联合国各特派团为国家主管部门制订国家安全及安全部门改革战略、政策和计划从而为长期改革奠定基础提供了广泛的支持。在科摩罗，联合国裁军事务厅(裁军厅)协助了国家警察战略计划的制订，其中包括使用武力和火器的导则和行为守则。此外，通过综合战略框架等各种联合国战略规划机制，这些评估和审查还有助于把安全部门改革与其他优先事项和联合国的种种努力挂钩，所涉领域包括：建设和平、民族和解、司法和惩教改革、过渡时期司法、解除武装、复员和重返社会(复员方案)、小武器和轻武器管制、减少社区暴力和社区安保举措。

#### **促进全国对话**

29. 在促进国家和地方主管部门、安全部门机构、民间社会和更广泛民众之间的对话方面，联合国可以发挥关键作用。这往往有助于形成更具凝聚力、更为透明

和更加正当的安全愿景，从而为安全部门改革奠定基础。在中非共和国、东帝汶、几内亚比绍、科特迪瓦、利比里亚、利比亚和南苏丹等各种各样的环境中，联合国往往与其他国际行为体结成伙伴关系，支持关于安全部门改革相关问题的对话进程。例如，在几内亚比绍，联合国支持了全国协商会，该协商会召集了国家机构领导人和民间社会代表共同讨论国家安全部门改革进程中刑事司法方面的问题。联合国科特迪瓦行动(联科行动)促进了国家官员、政党和民间社会之间改善信息分享和对话的每月互动。尽管采取了这些举措，但鉴于其政治中立性和任务普遍性，联合国还可在这一领域中作出更多努力协助会员国，具体做法是展现其在推动包容性对话进程中增添的价值并使其伙伴更好地了解这种比较优势。

#### 监督机制能力建设

30. 近年来，协助国家主管部门发展行政和立法监督机制一直是本组织的一个关键优先事项。例如，在布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、利比里亚、南苏丹和东帝汶，联合国为制订安全立法提供了广泛支持，并为加强议会监督的能力建设提供了援助。在塞拉利昂，联合国塞拉利昂建设和平综合办事处(联塞建和办)和人权高专办支持国家主管部门创设了一个外部警察监督机制。在哥伦比亚，人权高专办协助发展了一个关于情报运作的法律框架和设立了一个议会情报监督委员会。在东帝汶，联合国协助立法机构发展了一个监督情报部门的机制。在几内亚比绍和利比里亚，联合国帮助审查了法律框架和国家政策，以加强对武装部队和执法机构的文职监督。联合国南苏丹共和国特派团(南苏丹特派团)支持设立了一个国家监督协调机制并为其成员提供了能力建设。在土耳其，开发署正在牵头执行一个欧洲联盟(欧盟)资助的项目，以改善对安全部门的文职监督。这有助于促进对文职监督及管理的共同理解，强调了内政部、省长和县长的作用。在非洲中部和西部，裁军厅协助为议员组织了一系列关于小武器和轻武器问题的讲习班，以支持更广泛的安全部门改革工作。

31. 加强民间社会能力以支持有效的文职监督一直是一个优先事项。在尼泊尔，人权高专办向一个在公众抗议期间监察安全部队的民间社会网络提供了能力建设和技术援助，并就其运作提出了建议。联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)支持了一个关于安全部门改革与司法问题的民间社会网络，以就该国安全部门改革制订包容性政策提出建议。在利比里亚、海地、乌干达和东帝汶，妇女署支持了基于社区的妇女组织同安全行为者一道举行例行论坛，以确定安全威胁和缓解行动。这已被证明是一种有效的战略，可提高安全机构对妇女和女童所面临威胁的反应水平以及增强妇女对解决安全问题的贡献。

#### 提供技术咨询和支持

32. 五年来，参与安全部门改革的大多数维持和平行动和政治特派团以及联合国国家工作队就安全部门各单位的改革向国家主管部门提供了专门知识，这些单位

包括国防、司法和惩教部门相关单位和负责边境管理、海关、民事应急、预防犯罪等事务的机构。在东帝汶，联东综合团协助国防国务秘书和陆军司令进行了战略国防规划和政策制订，并对东帝汶国防部队人员进行了海事安全概念的培训。在哥伦比亚，人权高专办就在国内武装冲突情况下执行内部控制措施防止军队侵犯人权之事向国防部提供了咨询并进行了这方面的监察。联合国利比亚支助团(联利支助团)与利比亚当局协作并与国际社会协调，继续支持通过“制订国防白皮书”项目拟订利比亚的战略安全愿景，以期为该国防务部门今后的改革打下基础。

33. 在西非，联合西非海岸倡议<sup>15</sup>旨在加强会员国的能力，以应对几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂境内的跨国组织犯罪和非法贩运。<sup>16</sup>在东非，毒品和犯罪问题办公室正在支持该区域努力起诉在索马里沿海抓获的海盗嫌疑人。在该区域有现役海军力量的国家已与肯尼亚和塞舌尔等区域行为体缔结了移交协定，以在其国家法律系统内起诉海盗嫌疑人。在危地马拉，开发署、毒品和犯罪问题办公室以及妇女署的一个联合安全部门改革举措在建设和平基金的支持下，促成在总检察署内部设立了一个人口贩运股并为其人员启动了一个培训方案。这一举措增强了执法机构调查犯罪现场、收集证据和应对贩运案件的能力。在中非共和国，联合国正在支持警察和宪兵在人权和性别平等领域的职能改革。与此同时，在几内亚比绍，本组织正在协助甄别进程，而在埃及，支持的重点则是分享维持治安方面的良好做法。

34. 联合国更加重视安全部门改革的政治经济问题，以解决改革的可负担性和可持续性。最近的实例包括联合国利比里亚特派团(联利特派团)和世界银行在维和部协助下于2011年和2012年之间在安全部门公共支出审查方面开展的新工作，以及开发署在几内亚对加强公共财政管理的支持。在南苏丹，联合国和国际伙伴对安全预算部门工作组给予了支持。2011年，毒品和犯罪问题办公室推出了反腐败知识工具和资源举措。这一网基反腐门户网站汇集了关于反腐败和追回资产的法律和非法律知识，让政府官员、从业人员和普通大众能够方便地获取这种信息。

35. 在性别平等和小武器管制等其他领域中，对高度专业化技术援助及合作的需求也很明显。例如，2009年，非洲顾问办与联合国非洲事务部门间工作队结成伙伴关系并与当时的妇发基金<sup>17</sup>及维和部安全部门改革股密切合作，组办了一次关于安全部门改革与保护妇女问题的研讨会，结果提出了一套建议，以期根据关

<sup>15</sup> 这一举措得到了毒品和犯罪问题办公室、政治部、西非办、维和部和国际刑事警察组织(国际刑警组织)的支持。

<sup>16</sup> 在2013年期间还将包括科特迪瓦和几内亚。

<sup>17</sup> 妇发基金现为妇女署的一部分。

于妇女、和平与安全的第 1325(2000) 号决议精神把妇女和性别平等问题纳入联合国对安全部门改革的支持之中。在多哥、几内亚和尼日尔，裁军厅的区域中心与人权高专办、开发署和红十字国际委员会合作，已对 400 多名保安人员进行了关于使用武力和火器的原则、人权和国际人道主义法的培训。在拉丁美洲和加勒比，裁军厅的区域中心已对 4 000 多名警察、边防、海关和司法人员进行了小武器管制培训。此外，维和部-裁军厅的武器禁运监察伙伴关系协助联合国警察、联科行动和联利特派团根据国际标准<sup>18</sup> 提供了实用工具和培训。

#### 协调和资源调集

36. 支助国家和区域当局为安全部门改革调集资源并协调外部援助是联合国的一项重要业务任务。在尼泊尔，联合国尼泊尔特派团通过定期举行协调会议，支持国家的协调努力。在刚果民主共和国，联刚稳定团正支持规划部编制汇总表，以便为协调国际安全部门改革援助提供便利。然而，若干情形表明，有效协调面临的主要挑战之一是一些国际伙伴不愿分享自己支持安全部门改革的信息。这可能是因伙伴之间存在利益分歧，或东道国政府倾向于在双边基础上与伙伴合作。

37. 维持和平行动部正通过其同非洲联盟的安全部门改革战略伙伴关系，协助非洲联盟委员会调集资源开展为期 30 个月的安全部门改革能力建设方案。在东帝汶，维持和平行动部-开发署联合小组帮助国家当局利用资源建设若干安全机构的能力。联合国布隆迪办事处目前正支持解除平民武装与制止轻武器和小口径武器扩散委员会调集资源以开展第二次解除平民武装运动。在索马里，联合国于 2009 年设立了支助索马里过渡安全机构信托基金，该基金自设立以来已筹资超过 2 500 万美元。

#### 监察、评价和审查

38. 支持国家和国际伙伴监察、评价和审查改革进展情况是一个日益重要的领域。在科特迪瓦，联科行动正支持国家安全委员会秘书处拟订指标和基准，以监察国家安全部门改革战略的执行情况。2008 年，联利特派团在利比里亚帮助该国安全机构制定国家安全执行情况汇总表，以便为协调、监察和评价安全部门改革干预措施提供共同的基础。人权监察已被证明是在某些情况下评估和监察安全部门改革影响的关键。联合国阿富汗援助团自 2010 年以来一直监察并报告阿富汗拘押的与冲突有关的被羁押人的待遇情况。此类报告已成为国际社会获取权威信息与分析资料、特别是有关针对国家安全局的改革举措的信息和资料的来源。

#### 安全部门改革能力

39. 为执行 2008 年报告中概述的业务任务，联合国增加了其在外地的能力。维持和平行动和特别政治任务中专职安全部门改革小组的数量已从 2007 年的 3 个

<sup>18</sup> 《国际弹药技术准则》和《国际小武器管制标准》。

增至今天的 11 个。其他特派团的任务规定也包括开展或支助开展安全部门改革的相关任务，但它们没有专门的安全部门改革能力。应国家当局的请求，联合国已在科特迪瓦、几内亚、南苏丹和东帝汶的关键政府机构布署安全部门改革问题顾问同地办公。

40. 我在上一份报告中建议“建立一个联合国机构间安全部门改革支助股”，设在维持和平行动部，以“协助联合国把安全部门各个不同但相互关联的单位联系起来，为各国的安全部门改革进程提供协调一致的支助”（A/62/659-S/2008/39，第 60 段），按此建议，2009 年在维持和平行动部法治和安全机构厅内设立了安全部门改革股。该股既是机构间安全部门改革工作队的秘书处，也“在安全部门改革方面，作为联合国系统及国家和国际伙伴的协调中心和技术资源能力”（见 ST/SGB/2010/1）。鉴于这一任务规定，安全部门改革股同秘书处伙伴、特别是政治事务部和建设和平支助办公室密切协调，为承担安全部门改革任务的维持和平行动和特别政治任务以及建设和平办事处提供支助。安全部门改革股还为非洲联盟等其他参与协助国家和区域安全部门改革努力的行为体提供技术援助。维持和平行动特别委员会在 2010 年、2011 年和 2012 年的报告中指出，其“赞赏安全部门改革股自 2009 年成立以来所作的努力”（见 A/64/19、A/65/19 和 A/66/19）。

41. 我上一份报告指出，“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”。过去五年来，通过拟订安全部门改革的标准职务说明和人员名册，人力资源能力已得到加强。此外，在 2010 年初拟订的联合国安全部门改革专家名册加强了我们的满足短期支助请求的能力。名册提供了具有地域多样性和性别均衡的合格高级专家库，这些专家经过预先筛选，具有 20 多个领域的专门知识，并可应安全部门改革援助请求快速部署。名册上的专家已被部署在科摩罗、科特迪瓦、几内亚、利比里亚、尼泊尔和索马里，除其他外，部署的专家支助安全部门评估，编写项目文件，组织或主持讨论会或评价安全部门改革方案。令人遗憾的是，尽管对名册的需求很高，但若干请求没有得到满足，原因是缺乏管理和部署名册专家的专用资源。<sup>19</sup>

#### **同伙伴合作：建设同会员国、区域组织和民间社会的伙伴关系**

42. 我在早些时候的报告中曾提出建议，即建立伙伴关系，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，该建议的执行已取得很大成果。2007 年在斯洛伐克政府倡议下成立的非正式联合国安全部门改革之友小组已证明在帮助就联合国安全部门改革议程达成共识方面至关重要。联合国安全部门改革之友小组现在由斯洛伐克政府和南非政府担任共同主席，南非的共同主席职位有可

<sup>19</sup> 自启动联合国安全部门改革专家名册以来，平均每年收到 15 个援助请求。令人遗憾的是，尽管对名册的需求很高，但没有管理名册和布署名册专家的专用资源。因此，仅有 9 个请求（即 19%）主要通过会员国的自愿捐助得到满足。

能由不同的非洲会员国轮流担任。安全部门改革股还促进形成类似的会员国集团并为其提供技术支助，其中引人注目的是尼日利亚政府和南非政府共同主持的非洲对安全部门改革的观点高级别论坛。高级别论坛于 2010 年召开第一次会议，2012 年再次举行会议，论坛已成为定期讨论非洲观点的既定机制。2012 年底决定把论坛并入联合国安全部门改革之友小组的活动。这将有助于促进各种会员国集团就安全部门改革相关问题建立共识。

43. 机构间安全部门改革工作队还采取步骤，建设同区域组织的伙伴关系并支持拟订区域优先事项和框架。2009 年 9 月，开发署同阿根廷政府和斯洛伐克政府合作，在阿根廷布宜诺斯艾利斯举办了拉丁美洲讲习班。<sup>20</sup> 2010 年 3 月，在雅加达举行的东南亚讲习班上，印度尼西亚政府和斯洛伐克政府把安全部门改革作为讲习班主要项目。<sup>21</sup>

44. 自 2009 年以来，非洲联盟委员会和联合国(由安全部门改革股代表)结成了安全部门改革战略伙伴关系，旨在协助非洲联盟阐明最近通过的安全部门改革政策框架，同时通过多年期能力建设方案加强非洲联盟委员会执行框架的能力。正在与欧洲联盟合作实施的这项能力建设方案于 2013 年 1 月启动，维持和平行动部、联合国驻非洲联盟办事处、非洲安全部门网络和联合国项目事务厅为方案提供实务、技术和方案事务的支助。安全理事会在 2011 年的主席声明中欢迎这一独特的伙伴关系。安理会还鼓励其他区域考虑建立这样的伙伴关系，以“更好地帮助交流经验教训和最佳做法，并建立提供安全部门改革支助的区域框架，在其中体现区域和次区域组织的参与”(见 S/PRST/2011/19)。

45. 联合国同其他多边组织、智囊团和民间社会网络也建立了工作伙伴关系。开发署和维持和平行动部正与世界银行合作制定安全部门公共支出审查原始资料手册。联合国同日内瓦民主管制武装力量中心结成伙伴，协助拟订综合技术指导说明和安全部门改革和建设和平专题审查，<sup>22</sup> 并交流良好做法和经验教训。在支助非洲联盟以及促进政策对话方面，非洲安全部门网络是联合国的一个重要合作伙伴，包括在非洲观点高级别论坛框架内开展活动。

#### **发展协调一致的联合国安全部门改革方式：联合国机构间安全部门改革工作队**

46. 我 2008 年报告的核心意见之一是，尽管联合国在支助国家安全部门改革方面拥有广泛的经验，但联合国缺乏交付这方面协调一致援助的全系统方式。在某些情况下，联合国还缺乏能力和资源。因此，我呼吁联合国系统再接再厉，在提供已进行的安全部门改革支助方面增强全系统的协调一致。

<sup>20</sup> “关于为联合国安全部门改革方式作出贡献：拉丁美洲和加勒比的见解”的国际讲习班。

<sup>21</sup> “关于联合国在维持和平和冲突后建设和平中的作用：实现东盟的展望”的国际讲习班。

<sup>22</sup> 见脚注 27。

47. 作为更广泛的促进全系统一致性努力的一部分，我在 2007 年设立了机构间安全部门改革工作队，工作队自成立以来，成员数目已增加一倍，从 7 个增至 14 个。<sup>23</sup> 成员数目的增加反映出整个联合国对安全部门改革的支助和专门知识有更多需求。在过去五年的大部分时间里，维持和平行动部担任机构间安全部门改革工作队的主席，现在维持和平行动部和开发署是工作队的共同主席。2008 年至 2012 年，工作队成员利用会员国提供的自愿捐款，实施了多年期能力建设方案。机构间安全部门改革工作队加强了制定联合方案和举措、包括联合评估和战略的努力，以加强在实地的协调与合作。例如，机构间安全部门改革工作队在这个框架内，应建设和平支助办公室、政治事务部和西非办的请求，于 2011 年年中设立了几内亚问题工作分组。工作分组由政治事务部和开发署担任联合主席，为讨论几内亚问题提供了一个论坛，以便补充在几内亚开展的努力并确保所有行为体采取协调一致的方式。

48. 通过在制订亟需的安全部门改革指导意见和创建安全部门改革共同论坛方面广泛开展工作，该工作队及其秘书处已成为相关专门知识的重要来源。事实上，安全理事会在 2011 年 10 月 12 日主席声明中，“赞扬联合国，尤其是维持和平行动部，包括安全部门改革股和机构间安全部门改革工作队开展工作，进一步加强综合的联合国安全部门改革方式，为此制定指导意见，建设民事能力，建立协调机制以及与区域组织和次区域组织，尤其是与非洲联盟开展合作”（见 S/PRST/2011/19）。维持和平行动特别委员会在 2011 年和 2012 年的报告中，表示“赞赏通过安全部门改革股领导机构间安全部门改革工作队开展的工作”（见 A/65/19 和 A/66/19）。该工作队还努力进一步加强与法治协调和资源小组的合作。

49. 增强一致性的其他机制与举措包括建设和平委员会的国别组合，<sup>24</sup> 以加强国家一级支助的协调与交付，包括在安全部门改革领域。总部的努力包括在 2012 年 9 月任命维持和平行动部和开发署担任冲突后和其他危机局势下法治领域警察、司法、惩教工作全球联合协调机构，<sup>25</sup> 以努力加强联合国的能力，填补这些领域的重大文职能力差距并促进向国家当局提供的联合支助。在支助维持和平行动方面，该工作队同维持和平行动部行动厅的统筹行动小组密切合作，确保向特派团提供综合的支助和咨询。

#### 四. 依然存在的挑战

50. 联合国正在整个联合国系统内发展对安全部门改革的共同理解和协调一致方式并履行 2008 年报告中概述的多重作用。然而，需要做更多工作。我们知道，

<sup>23</sup> 构成机构间安全部门改革工作队的实体名单见脚注 2。

<sup>24</sup> 目前有六个关于布隆迪、中非共和国、几内亚、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂的国别组合。

<sup>25</sup> 人权高专办将加入开发署和维持和平行动部建立的同地办公，以落实总部全球协调中心的做法。

安全部门改革努力的成败取决于改革的政治环境。中非共和国、科特迪瓦、利比里亚、索马里或东帝汶等国的情况表明，安全部门改革需要同为全国对话、和解努力或过渡司法举措等变革进程奠定基础的更广泛政治改革联系在一起。如果没有这些基础，安全部门改革既无法持续，也不能发挥变革作用。

51. 政治空间、领导和承诺是国家发挥自主权的先决条件和表现，这是上份报告突出说明的关键原则之一。该工作队编写的有关国家自主权的指导说明提供了该概念的明确定义并概述了在国家主权基础上支持安全部门改革的实际步骤。在落实国家所有权方面依然存在的一个关键挑战是，既要确保安全部门改革进程反映东道国政府的首要作用，又要促进改革包容各方。这可能需要超越仅同正规当局合作的狭隘伙伴关系，努力采用全社会方式，特别关注促进民间社会、包括妇女和弱势群体的参与，同时牢记非正规司法和安全提供者在许多情况下发挥的重要作用。

52. 安全部门改革过程往往由外部供资，可持续性和充分主权因此受到损害。在几内亚、利比里亚和东帝汶等若干国家，我们已认识到，要发挥国家主权，还需要通过相关拨款和立法机构尽可能系统地向改革进程分配国家资源。

53. 安全理事会可在加强国家主权方面发挥关键作用，包括为此采取更多步骤，确保其各项任务规定更明显地囊括所审议国家的观点。可通过更系统地促进国家当局参与任务讨论来做到这一点。经验表明，安全理事会任务规定的成功执行在很大程度上取决于任务规定响应国家关切问题和需求的程度。

54. 另一个经验教训是，安全部门的成功转型不仅仅是为努力加强安全提供者的能力、实效和专业性而使该部门的单个组成部分，如警察、军队、边境管制、海岸警卫队和民事应急部门发生变化。至关重要，联合国和会员国已逐渐认识到，必须采取能够产生变革影响并解决安全部门的战略、治理和结构框架问题的全部门举措。<sup>26</sup> 前一节指出，联合国在这一领域提供的援助越来越多。在许多情况下，联合国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，但提供支助的资源依然不足。例如，“安全部门改革与建设和平专题审查”的结论是，同专门用于基础设施、培训和装备等“硬件”优先领域的资源相比，联合国建设和平基金在机构治理或监督等“软件”领域的支助工作很少。<sup>27</sup> 人们也越来越多地认识到，联合国在安全部门改革方面的作用既自成一体，具备在全部门一级开展活动的具体专门知识，又可发挥综合职能，因为其主要存在理由是营造或推动

---

<sup>26</sup> 见脚注 10。

<sup>27</sup> 根据安全部门改革和建设和平专题审查，建设和平基金把 93% 的资源分配给基础设施、培训和装备以及业务支助，仅把 7% 的资源分配给“一般性安全部门改革”。有关审查，请查阅 [www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/SSR2\\_web.pdf](http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/SSR2_web.pdf)。

参与安全部门改革的各联合国行为体以及在某些情况下的非联合国行为体之间的一致性和协调。

55. 为营造公民与国家机构之间的基本信任并开始解决社会契约的缺陷，安全机构必须改进其为公众提供的安全服务的质量。这要求明确把重点放在增加人民的保障和安全这一最终目标上，而这一目标反过来需要进行包容各方的对话以及促进各种社区和民间社会组织、包括妇女团体的参与。因此，联合国对国家安全部门改革努力的支助应继续着眼于确保增强安全，包括为此采取各种支持长期改革、预防暴力和冲突转化的举措。同时，此类支助必须协助促进立即提供安全服务，包括为此采取面向社区的警务、司法执行和控制小武器和轻武器等措施。联合国还必须推动问责措施，以便按照国际人权法和标准处理过去和现在的侵犯人权行为。

56. 要达到上述多重要求，安全部门改革活动和专门知识需要同一系列更广泛的工作领域联系在一起。这些领域包括：尊重和保护面临风险的个人和群体的人权；考虑到性别平等问题的安全分析；解除武装、复员和重返社会；小武器和轻武器的控制；基于社区的方式；减少武装暴力以及安全部门的公共财务管理。鉴于腐败对任何改革的可行性和可持续性带来的风险，还必须注意采取反腐措施。保护平民任务的成功执行在很大程度上取决于在安全部门改革领域取得中长期成果。有效的安全部门改革也是预防、应对和消除性别暴力、包括冲突中性暴力问题的关键。

57. 监察和评价可能是一项具有挑战性的任务。个人和社区对安全机构的信任和信心增加等定性影响往往具有长期性而且难以计量，但这样的事实不是总能得到合作伙伴的认同。然而，这些定性因素往往比通过培训人数或修缮建筑物的数量等方式计量的可见定量变化重要得多。联合国必须做更多工作来加强其监察和评价能力并确保综合方式立足于国家的优先发展事项和更广泛的国际框架。

58. 联合国通常是提供安全部门改革支助的若干行为体之一并在扩大和深化伙伴关系、特别是同区域和次区域组织的伙伴关系方面取得了重大进展。联合国同非洲联盟以及非洲大陆的区域经济共同体建立的伙伴关系最突出，但联合国也认识到，可以在其他区域开展更多的工作。

59. 安全部门改革支助的性质发生了变化，除此之外，提供支助的行为体的数量和类型也大幅增加。与五年前相比，现在有更多会员国在提供安全部门改革援助，其中有许多国家先前曾受益于此类支助。然而，会员国承认(包括在召开 2010 年和 2012 年的非洲对安全部门改革的观点高级别论坛期间)，普遍的政策对话和做法没有充分体现这种横向伙伴关系的专门知识和经验。<sup>28</sup> 联合国的文职能力举措是向前迈出的重要一步，我们必须继续扩大安全部门改革专门知识库。此外，确

<sup>28</sup> 见 2010 年 5 月非洲对安全部门改革的观点高级别论坛最后报告，参阅 <http://unssr.unlb.org/Resources/UNSSRPublications/tabid/204/SMID/498/ItemId/113/Default.aspx>。

保应请求提供专门技术知识和资源往往具有挑战性。联合国安全部门改革专家名册在提供可迅速部署并具有地域多样性的专门知识方面可大有作为，但需要专用资金优化名册的运作。

60. 机构间安全部门改革工作队已被证明是非常有效的协调机制，它为拟订和执行各种政策和指导框架提供了一个共同的平台。在制定联合战略、方案和资源调集举措方面，工作队需要进一步加强对联合国外地存在的支助。工作队还必须继续把总部的战略和业务指导同外地的成果联系起来。尽管该工作队已取得各项成果，但工作队完全依赖预算外支助开展工作、包括其秘书处的运作，继续影响工作队工作的可持续性和可预测性。

## 五. 取得的经验教训和下一步行动的建议

61. 过去五年来，在大会和安全理事会的指导下，联合国在改进 2008 年报告中强调的不足之处方面已经取得长足进展，包括制定了技术指南和政策，以加强国家安全部门改革进程提供的支持；在外地和联合国总部建立安全部门改革的专门能力，以更好地回应会员国的请求和执行安全理事会的任务规定。通过机构间安全部门改革工作队的共同努力等途径，我们改善了全系统协调和一致性并与会员国论坛以及民间社会、次区域和区域的组织(包括非洲联盟)结成了伙伴关系。然而，我们仍然面临的挑战表明，本组织及其成员国和其他伙伴应重点解决以下多个核心问题，以进一步加强联合国为国家安全部门改革工作提供支持的全面方式：

(a) 安全部门改革进程的国家自主权必须是包容性的，因为这将增进对安全机构的信心及其合法性并确保安全领域的努力能够回应国家安全关切问题和当地的需求。因此，我们鼓励开展改革的国家坚定不移地率先界定关于安全部门改革的基础广泛的国家愿景，并应考虑到本国人民的需求和愿望。在界定这一愿景的过程中，各会员国应在各级当局之中和之间政府所有部门和安全部门各机构、国家人权机构、民间社会特别是妇女团体和儿童保护倡导者以及其他非国家行为体的包容性对话进程基础上，采用一种整体、参与和透明的安全部门改革方式，同时继续反映和强化东道国政府的主要作用。安全部门改革工作队各实体随时准备为这些举措提供支持。此外还必须更好地理解 and 发挥非国家行为体为安全部门改革更广泛地提供保障和支持的作用。

(b) 可持续的国家自主权还需要向安全部门改革进程投入人力和财力资源。为确保改革的长期可持续性和可行性，开展改革的各会员国应努力为改革进程分配充足的资源，包括通过有关立法部门。与此同时，还应鼓励国际伙伴(包括国际金融机构)必要时为安全部门提供充足的短期和长期援助。

(c) 具体到维持和平与建设和平这两方面，安全理事会和大会对维和行动与政治特派团的任务规定为确保实际应用国家自主权的原则提供了一个重要的起点。我鼓励安全理事会和大会优先考虑让各个国家利益攸关方尽早参与安全理事会和大会决议中涉及安全部门改革领域的谈判。特别是要努力确保涉及安全部门改革的条款能够因地制宜，更好地考虑到各国具体的国情和所面临的挑战。

(d) 对国家安全部门改革进程的支持是在迅速变化的安全环境下提供的，这就要求本组织改变或调整为应对这些威胁而使用的工具，以使安全部门改革的努力能够以有意义的方式促进人们的安全保障。尽管协助会员国为本国的安全部门开展能力建设和建立体制框架仍很重要，但联合国应重视支持那些能够满足人们切身安全需求的倡议。这就需要与国家当局密切合作，扩展提供安全服务的范围，同时利用当地现有的倡议，与各个社区结成伙伴关系，以确保人民的安全保障。

(e) 安全部门改革成功的前提是要将安全部门各个组成部分的改革(例如警察、军队、情报部门、边境管制机构、海岸警卫队和民事紧急情况服务等)与处理安全部门战略、政策和架构框架的全部门举措结合在一起。联合国支持此类改革处于特别有利的地位，而且往往在整个安全部门一级具有比较优势。安全部门改革工作队将探讨如何加强全部门倡议和针对具体组成部分的干预手段之间的联系，以期找到一种更加全面和综合的安全部门改革方式。这就需要加强为涉及整个安全部门的战略层面改革提供系统性支持的能力。

(f) 应通过共同认识、了解和回应联合国在全部门和具体组成部分的改革中所发挥的作用，更加注意加强本组织在内部以及与双边和多边伙伴之间的一致性。安全部门改革工作队将制定全系统的培训和宣传方案，包括综合技术指导说明。这些举措将贯穿整个联合国系统，并将量身打造，以适应各类受众(包括高级管理人员)的需要。在国防部门改革的具体相关领域，将特别努力确保在安全部门改革这个更大框架内作为一个组成部分落实联合国的国防部门改革政策。在这方面，安全部门改革股将密切配合维持和平行动部军事厅，作为优先事项摸清特派团特有的需求，编写指导说明并为外地工作人员提供培训。此外还将充分传播和落实人权尽职政策，以加强国家应对安全部门改革过程中所面临人权挑战的能力和支撑其可持续性。

(g) 国际社会已经认识到，安全部门改革既是一门专门学科，也是一项统筹职能，联合国在这一重要领域的工作需要同时发挥这两种作用。但是，我们还需要作出更多努力，才能明确和增强联合国的综合作用。必须将联合国特派团或国家工作队内部的安全部门改革能力置于特别的构架之内，才能够实现这种双重作用。考虑到安全部门改革是一项战略职能，应将其视为我的特别代表的斡旋职能的一个组成部分。

(h) 安全部门改革必须与其他重要活动领域更好地联系在一起，例如减少武装暴力、控制小武器和轻武器、解除武装、复员和重返社会方案、安全部门公共财务管理、尊重和保护面临风险的个人和群体的人权、考虑到性别平等的安全分析以及预防、应对和消除性别暴力，包括冲突中的性暴力。安全部门改革工作队将制订指导方针，介绍如何以规范化的方式从业务上将相关活动领域纳入联合国安全部门改革方式或与其联系在一起。依据促进性别平等的安全部门改革综合技术指导说明，联合国还将重点支持各会员国设计照顾到妇女和女童具体需求的安全部门改革方案。此外还将与相关职能部委以及负责生殖健康、性别暴力和相关领域(包括冲突中的性暴力)的联合国实体密切协作，重点编写防止性暴力和性别暴力的培训课程、行为守则和行动原则。

(i) 安全部门改革进程日趋复杂，再加上安全部门改革和其他活动领域之间的相互联系日趋紧密，需要对能力和资源进行匹配。该工作队在协助国家一级具体实体设计和实施能够反映国家优先事项的联合方案方面发挥着特殊作用。安全部门改革工作队将根据综合评估和规划政策及国家框架，就共同战略、方案和资源调集倡议向联合国外地存在(包括维持和平行动、政治特派团和联合国国家工作队)提出咨询意见，以期加强国家一级的协调和有效交付能力。这些举措应当服务于长期的机构改革和人们对于安全和安保的切身需求。为进一步加强协调一致，我们将考虑作出工作安排，计划利用工作队成员的现有筹资机制(包括建设和平基金)为各种联合战略和方案提供支持。

(j) 衡量安全部门改革方案的影响是一个与国家自主权有着内在关联的复杂过程。因此，应当将监察和评价框架(包括指标、基准、具体目标和目标)纳入国家总体规划框架，如安全、建设和平、过渡时期司法和发展计划等，且必须明确评估安全部门改革干预措施对于性别平等、保护平民和其他相关领域的影响。会员国和机构间安全部门改革工作队必须进一步加强安全部门改革的全面监察和评价方式，同时考虑到参与脆弱国家新政方案。在此过程中，必须继续警惕在衡量这方面的成果和影响时可能遭遇的挑战，同时继续保持灵活性和采用长期观点。该工作队成员还将确保本组织安全部门改革的规划、实施、监察和评价过程与国家规划框架中的各种安全部门优先事项保持高度一致，如安全、建设和平、过渡时期司法和发展计划等。

(k) 事实证明人权监督对于确定机构风险因素和确保安全部门改革战略能够保证开展改革的安全机构充分尊重人权及在这方面实行问责十分重要。在联合国授权允许的情况下，人权监督的结果应纳入安全部门改革规划，以确保个人仍然是安全部门改革努力的最终和直接受益者。

(l) 为确保向国际和国家努力提供必要的专业知识、资源和政治支持，伙伴关系至关重要。非洲联盟成员国通过了第一个非洲大陆安全部门改革政策框架，我对此表示欢迎。同样令人鼓舞的是，在欧洲联盟和其他捐助者的支持下，非洲

联盟和联合国已建立了实施这一框架的战略合作伙伴关系。这可以作为规范地建立和发展与其他区域和次区域组织伙伴关系的有益示范。联合国各实体将在安全部门改革工作队的框架内与区域和次区域组织密切合作，支持制定建立在区域观点基础上并考虑到跨国安全问题的安全部门改革框架并应要求协助建立问责和专业的安全部门。我鼓励联合国各实体和会员国继续建立伙伴关系并与民间社会网络、智库和其他行为体紧密合作，以确保利用良好做法和经验教训持续改进在安全部门改革领域提供的支持。

(m) 会员国提出的各类举措，例如斯洛伐克政府发起的联合国安全部门改革之友小组以及由尼日利亚和南非担任共同主席的安全部门改革的非洲观点高级别论坛，都为联合国系统内部开展包容性对话提供了重要的论坛。我呼吁会员国、特别是建设和平委员会和联合国安全部门改革之友小组围绕如何加强联合国在这一关键领域的方式，继续参与并促进相关的战略讨论。

(n) 许多会员国在安全部门改革领域都拥有本国的丰富专门知识和经验，值得共享，包括通过增进南南交流共享。本组织必须积极利用人才匹配在线平台并探索包括联合国安全部门改革专家名册在内的现有各类名册相互适用的可能性。我鼓励会员国利用该专家名册并提供财政和技术资源，以便能够利用该名册部署专家。

(o) 安全部门改革工作队及其秘书处以及安全部门改革股已稳步成为安全部门改革专门知识的重要来源。但是，目前的能力和资源分配不足以履行我们所承担的多种责任和满足我们所面临的多种要求。因此，本组织必须加强这些实体的能力，使他们能够完成其行动任务，特别是在改进提供外勤支助方面的任务。我敦促会员国确保向机构间安全部门改革工作队及其秘书处提供必要的资源，为促进在这一关键领域采用有效、一致和协调的方式发挥其经授权的作用。

## 六. 结论

62. 我的 2008 年安全部门改革报告建立在这样一种认识的基础上：尽管联合国支持各国开展的努力，但本组织缺乏在国家和区域两级采用全系统方式支持安全部门改革进程的方法、资源和能力以及共同的原则、标准和指导。该报告提出了如何应对这些不足之处的多项建议，其中注重规范发展、业务作用、建立伙伴关系和加强一致性。

63. 如今，安全理事会和大会公认安全部门改革是本组织维持和平、建设和平和发展议程的核心部分。建立和巩固安全部门改革工作队是一项重要的成就，能够籍此制定各种机制、政策和指导，为联合国及其伙伴提供共同的规范和标准。安全部门改革的能力已在外地和总部建立起来，从而能够对会员国日益增多的请求和安全理事会的任务规定作出更好的回应。这些能力为安全部门改革相关领域提

供了广泛而多样的支持，包括摸底和需求评估、治理和监督能力建设以及对安全部门各部分的直接支持。联合国安全部门改革专家名册的制定提供了灵活的、可供快速部署的专家库，以满足新出现的复杂需求。此外还建立了有关政策的定期对话机制，同时也在不断加强与区域组织、各会员国、民间社会网络和其他关键利益攸关方的伙伴关系。

64. 这些成绩的取得有助于确保本组织安全部门改革方式越来越重视依据共同的原则和指导向国家主管部门提供全面和协调的安全部门改革支持。本报告(包括上文第五节所载的建议)强调指出，联合国、各会员国和伙伴如何能够通过以下办法为安全部门改革提供进一步的支持：鼓励包容性和可持续的国家自主权；促进安全服务的交付；建设改革的能力，将具体单位举措与全部门举措更好地相结合；扩大和深化伙伴关系；鼓励对话和知识共享；进一步加强机构间的一致性和协调性。

65. 我相信，如果本组织与会员国和其他伙伴一道实施这些建议，我们将能够更好地为有效和问责的安全机构提供支持，使其能够确保国家和社会安全，从而最终促进全人类的和平、安全与发展。