



大会
第七十二届会议
议程项目 34(a)
预防武装冲突

安全理事会
第七十二年

2017年10月3日斯洛伐克常驻联合国代表给秘书长的信

谨通知你，斯洛伐克在日内瓦民主管制武装力量中心的支持下，于2017年6月5日和6日举行了“安全部门改革在保持和平方面的作用”高级别会议。100多名与会者及多边组织代表参加了会议，这些组织包括联合国、欧洲联盟、欧洲安全与合作组织、经济合作与发展组织和世界银行。

谨向阁下提交此次高级别会议的成果文件，其中强调了会议讨论提出的各项建议(见附件)。

请允许我对维持和平行动部和安全部门改革股的辛勤工作表达诚挚的谢意和赞扬。由斯洛伐克和南非共同担任主席的安全部门改革之友小组仍致力于支持联合国加强其在安全部门改革方面的作用和采用的办法。

请将此信及其附件作为大会议程项目 34(a)的文件和安全理事会的文件分发为荷。

特命全权大使

米哈尔·姆利纳尔(签名)



2017年10月3日斯洛伐克常驻联合国代表给秘书长的信的附件

安全部门改革在保持和平方面的作用：挑战与机遇高级别会议

成果文件

1. 在日内瓦民主管制武装力量中心的支持下，2017年6月5日和6日在斯洛伐克布拉迪斯拉发举行了“安全部门改革在保持和平方面的作用：挑战与机遇高级别会议”。100多名与会者及多边组织代表参加了会议，这些组织包括联合国、欧洲联盟、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、经济合作与发展组织(经合组织)和世界银行。斯洛伐克共和国外交和欧洲事务部长米罗斯拉夫·莱恰克宣布会议开幕，他说，应在保持和平领域最近政策发展的背景下总结安全部门改革支助的多边做法。他还强调，本次会议召开的时机非常合适，恰逢他最近被任命为大会第七十二届会议主席。
2. 本成果文件纳入了高级别会议的主要结论和建议。大会第七十二届会议的相关讨论将吸收本次会议和2017年5月在纽约召开的“安全部门改革的全球经验高级别对话”中产生的各项建议，特别是由斯洛伐克和南非共同主持的“安全部门改革、预防冲突与保持和平的相互联系”讨论会以及由塞内加尔和南非共同主持的“在非洲大陆预防冲突和保持和平”讨论会形成的建议。
3. 会议特别关注“保持和平”议程，这已成为防止冲突爆发、持续和再次发生的新方法。这一概念确认建设和平不应局限于冲突后局势，而需要在整个和平延续进程中作出集体努力。与会者认识到，保持和平与可持续发展(《2030年可持续发展议程》)是两个相互联系的议程，将对联合国参与和平与安全领域产生深远影响。虽然国家当局承担着为保持和平作出努力的主要责任，但越来越多的人呼吁重新思考联合国和更广泛的国际社会支持这些努力的做法。本着《宪章》第八章的精神，与多边组织的合作对支持防止冲突爆发、升级和再次发生的努力至关重要。
4. 安全部门改革在促进保持和平方面发挥着重要作用。正如安全理事会第2151(2014)号决议重申，“一个没有歧视和充分尊重人权与法治的有效、专业和负责的安全部门是和平与可持续发展的基石，对于预防冲突很重要”。会议审查了多边组织在多大程度上有能力以有助于保持和平的方式为安全部门改革提供支助。更具体地说，会议力图研究安全部门改革在与成功保持和平有关的不同政策领域发挥的作用，特别在是预防冲突、维持和平与稳定和可持续发展领域的作用。
5. 因此，会议的首场讨论是关于安全部门改革在保持和平方面作用的高级别专题小组讨论会，研究新的保持和平议程对多边组织的影响。讨论会由日内瓦民主管制武装力量中心的托马斯·盖尔贝大使主持，成员包括南非常驻联合国代表杰里·马修·马特基拉大使、塞内加尔常驻联合国代表福代·塞克大使、欧安组织秘书长兰贝托·赞尼尔大使、联合国维持和平行动部主管法治和安全机构助理秘书长亚历山大·佐耶夫先生和瑞士发展与合作署副总干事托马斯·格雷明格大使。此后又举行了三场专题会议：第一场是关于安全部门改革和维持和平与稳定的会

议，研究了多边组织对安全部门改革的支助是否经过适当调整以满足维持和平与稳定环境的需要；第二场专题会议的重点是安全部门改革与可持续发展，探讨了《2030年议程》为振兴对安全部门改革的国际支助提供的机会；第三场专题会议探讨了安全部门改革与预防之间的联系，特别是安全部门改革在防止暴力冲突方面可发挥的重要作用。还举行了关于通过安全部门改革保持和平的圆桌会议，多边组织代表共聚一堂，讨论在专题会议上形成的主要结论，并确定可以推行的具体建议。

安全部门改革支助在保持和平方面的作用

6. 关于安全部门改革在保持和平方面作用的高级别专题小组讨论会认识到，为使安全部门改革支助有助于实现更广泛的保持和平目标，需要把安全部门改革视为更广泛的体制建设工作的有机组成部分。因此，安全部门改革支助需要与立足长期愿景的适当治理框架和国家改革议程相联系。此外，与会者指出，《2030年议程》与保持和平议程的共同点之一是，如果不以包容性原则为基础，两者都不会成功。从安全部门改革的角度来看，与会者认识到，需要更好地了解安全部门有可能在其力图保护的人群中起到加剧紧张局势的作用。从根本上说，需要将安全部门改革作为一项包容所有国内利益攸关方的政治进程。

7. 关于安全部门改革与维持和平与稳定的专题会议，与会者认识到，鉴于各多边组织经常同时参与同一领域的工作，对于每个组织可提供何种类型的支助，需要具有可预测性。如果每个组织单独评估安全部门的需要、了解其他组织正在开展的工作并确定分工，经常会浪费很多时间。与会者还强调，维持和平面临的广泛挑战在所谓“维持稳定”的环境中变得更加复杂，此时武装暴力仍在继续而且尚未达成和平协议。

8. 与会者指出，为加强安全部门改革支助在维持和平环境中的影响，有必要将安全部门改革更好地纳入更广泛的规划进程，特别是在规划过程中，既关注迫切需要，又不忽视重要的长期目标，在二者之间找到适当平衡。与会者还指出，需要超越“培训和装备”的安全援助办法，在促进技术现代化的同时，有效控制武力的使用。与会者认识到，在维持和平早期阶段提供的支助类型将对安全部门改革支助的可持续程度产生长期影响。

9. 关于安全部门改革与可持续发展的专题会议，与会者强调安全部门改革在促进实现可持续发展目标 16 以及性别平等、更安全的城市和减少不平等等相关目标方面可以发挥至关重要的作用。因此，为实现可持续发展目标中的各项承诺，各国需要将善治、法治和尊重人权纳入整个安全部门的主流。与会者认识到，《2030年议程》推动人们理解安全部门的治理是一项普遍议程。

10. 与会者认识到，虽然安全部门改革有可能在推进《2030年议程》方面发挥重要作用，但在如何将改革作为落实可持续发展目标的工具加以有效利用方面存在一些挑战。例如，现实情况是，安全部门改革领域的政治、安全与发展行为体经常各自为政开展工作，从而限制了按照可持续发展目标的要求制定长期连贯的支助做法的机会。与会者指出，有必要学习发展界所推动的加强协调的做法，如“一

个愿景，一个计划”的做法。为加强安全部门改革推动《2030 年议程》的能力，还需要解决一些与缺乏综合数据有关的问题，以便为充分分析安全部门的需求提供参考，并跟踪实现安全部门治理目标的进展情况。

11. 关于安全部门改革与预防的专题会议，与会者认识到，安全部门治理不善以及该部门实施的践踏人权行为或未能保护民众的人权免遭践踏会起到触发或延长冲突的作用。与会者还强调，应将安全部门改革视为一项更广泛的建立信任措施。虽然安全部门改革可以促进预防工作，但与会者指出，很少有人努力去理解这是什么意思以及如何去做。预计即将开展的联合国与世界银行关于预防问题的研究将揭示不同工具和办法如何有助于预防暴力冲突。

12. 与会者指出，为加强安全部门改革支助的预防效果，必须进一步思考如何建设安全部门抵御反民主力量和防止暴力升级的能力。因此，要在预防框架内进行安全部门改革，必须加强分析由安全部门引起或维持的潜在排斥现象，并确定解决此问题的切入点。这就要求对冲突的驱动因素进行适当评估和分析以更好地了解安全部门的脆弱性。还要求人们接受安全部门改革的根本政治性质，认识到这一点后，应在国家和地方各级解决关于权力及排斥和(或)包容的重要问题。

建议

13. 多边组织在安全部门改革支助中对更广泛的保持和平目标起着促进作用，为加强这一作用，会议确定了若干建议。下文分别列出针对具体情况的建议和贯穿各领域的建议。

针对具体情况的建议

(a) 在维持和平与稳定领域，有必要思考安全部门改革支助的最低标准是什么。与会者指出，维持和平与稳定工作面临着一个日益艰巨的挑战，即国际行为体倾向于利用“培训和装备”方案寻求速见成效，但这些方案与更广泛的治理目标无关。在维持稳定的环境中，缺乏政治解决方案和(或)持续的武装斗争使得很难为改革工作提供支助，因此进一步加剧了这一挑战。

- 建议参与维持稳定与和平工作的国际行为体确保只有在加强安全部门民主治理的同时才能采用“培训和装备”办法。
- 建议国际行为体查明在维持和平与稳定的环境中何种类型的支助是可行的，并确定应优先提供哪类支助，以便为今后的改革工作奠定基础。

(b) 在可持续发展领域，与会者认识到，应将安全部门改革视为实现《2030 年议程》的加速器。与会者指出，《2030 年议程》为促进政府参与如何加强安全部门治理的对话提供了重要切入点。与会者承认，必须更加努力利用这一机会，并使人们进一步认识到优先将安全部门改革作为《2030 年议程》、特别是目标 16 的关键组成部分具有重要意义。目标 16 呼吁“创建和平、包容的社会”以及“在各级建立有效、负责和包容的机构”，包括安全和司法机构。此外，与会者指出，安全部门改革支助可促进努力解决瓶颈问题，从而实现更广泛的发展目标。

- 建议进一步努力将安全部门改革与更广泛的可持续发展目标的政策议程联系起来，特别是提高对安全部门改革有助于加速落实《2030 年议程》的认识。
- 建议多边组织思考如何将《2030 年议程》的要素更好地纳入安全部门改革支助的主流，包括为此推动安全部门改革的本地方式，加强发展和安全行为体之间的合作。

(c) 在预防领域，需要进一步思考安全部门改革如何促进预防工作。为此，需要更好地了解安全部门有可能在其力图保护的人群中起到加剧紧张局势的作用。这意味着，一方面应审查安全部门在多大程度上代表不同族裔、宗教和其他团体。另一方面，还需要考虑合法的国家机构在多大程度上为所有人提供安全保障，无论其种族、宗教或性别为何。

- 建议进一步努力思考安全部门改革如何在更广泛的政策举措框架内促进预防工作，以加强预防。特别是呼吁确定有助于建设安全部门应对能力的具体体制建设措施。
- 建议多边组织将安全部门改革更好地纳入现有冲突分析工具。除其他问题外，这些工具应思考安全部门在导致冲突根源方面的可能作用。

贯穿各领域的建议

(d) 加强多边组织之间的伙伴关系，以提高实地的可预测性。为促进更广泛的保持和平努力，参与安全部门改革支助的多边组织必须能够迅速了解实地局势，发现支助工作的差距，并根据对比较优势的共同理解，就各自作用和责任达成一致。与会者认识到，有效的伙伴关系对满足这些要求必不可少。但有人指出，在实践中，往往是行为体已部署到实地、进行资源调整为时已晚时才开始这种合作。

- 建议多边组织思考如何在重新调整支助为时已晚之前确保早期合作。这需要进行差距分析，以确定合作伙伴已经完成和有待完成的工作。
- 建议安全部门改革领域的国际协调向其他部门，包括发展部门已采用的协调办法靠拢。
- 建议制定安全部门改革的双边和多边援助原则，使这些原则符合更广泛的援助实效原则。

(e) 加强多边组织之间的伙伴关系，以支持总结经验教训。实证研究对于更好地了解什么起作用、什么不起作用以及需要采取何种措施加强在实地提供安全部门改革的国际支助至关重要。与会者认识到，需要为研究、分析和制定战略指导付出更多努力。与会者指出，应加强多边组织之间的伙伴关系，以分享经验和良好做法。

- 建议做出更多努力，开展基于实证的研究，并确保通过专门会议使各多边组织分享和讨论新汲取的经验教训。

- 建议在多边组织之间分享现有的与安全部门改革有关的指导意见综述。

(f) 加强多边组织规划安全部门改革支助的办法。与会者强调，多边组织面临的共同挑战是如何将安全部门改革有效地纳入更广泛的规划进程。特别是规划往往侧重于即时需求，而不考虑有必要对长期需求进行规划。在维持和平的背景下，另一个已确定的挑战是，在实践中努力确保需求评估涵盖所有主要议题，这往往导致在任务规定中列入过多相互竞争的任务而没有明确的优先事项。与会者强调，为了在安全部门改革支助领域建立有效的伙伴关系，必须加强努力共同评估和确定优先需求，并承诺对支助作出相应调整。

- 建议多边组织尽可能参与安全部门改革联合评估，并对这些评估结果进行联合分析，采取共同行动。
- 建议努力确定符合更广泛国家目标的即时需求和长期需求，酌情优先考虑这些需求。
- 建议如果多边组织间存在合作障碍，如时间表和进程相互抵触，应通过现有最高级别的协调机制来克服这些障碍。

(g) 确定各种办法以利用安全部门改革支助所必需的专门知识。与会者强调，尽管多边组织在总部和外地发展了与安全部门改革有关的能力，但就必要时如何利用所需专门知识，仍然存在许多挑战。与会者特别指出，随着实地需求迅速变化，某一组织内部不再可能具备所有必要的专门知识。而且，安全部门改革支助的不同领域所需要的专业人员往往难以获得。与会者认识到，越来越需要依靠外部能力，这些能力可以通过伙伴关系和建立名册来提供。

- 建议加强安全、发展和人权行为体之间的伙伴关系，从而更好地分享专门知识。例如，发展行为体可以为更广泛的公共行政改革领域提供专门知识，而人权行为体可以在与社会和政治排斥、侵犯人权及歧视有关的冲突根源方面提供知识。需要作出更多努力将这些行为体联系起来，确保它们努力实现共同目标。
- 建议努力为进一步建立和使用名册提供投入。虽然名册已经存在或正在建立过程中，但有必要确保多边组织之间存在信息分享机制。

(h) 按照《2030年议程》和保持和平议程的要求，促进对安全部门改革支助采取包容性办法。《2030年议程》和保持和平议程的共同点之一是，如果不以包容性原则为基础，两者都不会成功。与会者认识到，需要对安全部门改革支助采取包容性办法，将男女都包括在内，并与国家和地方各级利益攸关方协作。更广泛地说，人们认识到，也需要与非国家行为体、特别是习惯和传统行为体协作。与会者承认，虽然从定义上看多边组织是以国家为基础的，但它们需要设法克服在与非国家行为体协作方面遇到的挑战。

- 建议各项评估审查安全部门在多大程度上代表不同族裔、宗教和其他团体。还需要考虑合法的国家机构在多大程度上为所有人提供安全保障，无论其种族、宗教或性别为何。

- 建议多边组织致力确定与非国家行为体酌情进行更多协作的途径。为应对目前面临的许多安全威胁，必须与非国家行为体开展协作。此外，还有许多习惯和传统机构能够支持向民众提供安全保障，即使在脆弱的环境中它们仍然发挥作用。因此，需要克服传统机构正当性与国家机构合法性之间的摩擦。

(i) 推动安全部门改革，将其作为更广泛的体制建设的一部分。与会者认识到，应将安全部门改革理解为所有国家持续进行的更广泛的体制建设的有机组成部分。人们日益倾向于将重点放在短期措施上，如培训和装备方案，但这些方案没有为建立有效和负责的安全部门奠定基础。有人强烈呼吁将安全部门改革与公共支出审查等更广泛的公共行政改革工作联系起来，以促进改革工作的可持续性。

- 建议通过适用于包括维持和平在内的所有相关情况的专门支助方案，加强为安全部门改革提供支助，使其成为更广泛的体制建设的一部分。
- 建议努力确保体制建设工作所需资金，这需要作出持久承诺，并就此问题努力在安全和发展行为体之间建立伙伴关系。

(j) 增进会员国对安全部门改革长期性的理解。与会者认识到，安全部门改革是一个世代的过程，而非短期可以完成。虽然会员国有责任让多边组织对已取得的进展接受问责，但必须认识到，也应给予这些组织一定空间，使他们投入精力支持国家驱动的长期进程，这些进程也许并不总能在短期内取得立竿见影的成果。既要促进监测和评价以加强问责，也要顾及安全部门改革的长期性，在这两项需求之间应保持平衡。

- 建议会员国认识到安全部门改革支助的长期性，在推动加强监测和评价的同时，也要承认重要的长期结果可能需要时间来实现。
- 建议会员国在包括信托基金在内的可预测供资的基础上，支持安全部门改革的长期做法。还呼吁加强联合国机构间安全部门改革工作队秘书处的能力，该秘书处在联合国系统中发挥重要的协调作用。

前进道路

14. 本成果文件将分发给纽约的安全部门改革之友小组、维也纳的欧安组织，以及包括欧洲联盟、经合组织和世界银行在内的其他多边组织。成果文件将对在多边论坛中进一步巩固安全部门改革议程、提高安全部门改革国际支助的有效性和可持续性的各项努力起到促进作用。