



大会

安全理事会

第六十七届会议

第六十八年

议程项目 33、54、83 和 121

预防武装冲突

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

国内和国际的法治

联合国同各区域组织及其他组织的合作

### 2013 年 2 月 7 日斯洛伐克常驻联合国代表给秘书长、大会主席和安全理事会主席的同文信

2012 年 12 月 10 日和 11 日，斯洛伐克以安全部门改革之友小组主席身份举办了关于联合国安全部门管理方式的系列活动。举办这些活动的合作方为法制和安全机构厅(联合国维持和平行动部)及预防危机和复原局(联合国开发计划署)，协助方为日内瓦民主管制武装力量中心。系列活动包括：(a) 正式发布安全部门改革问题机构间工作队编写的第一套《安全部门改革问题综合技术指导说明》；(b) 举行联合国安全部门改革之友小组高级别会议；(c) 举行专家级讨论会。会员国的高度关注这些活动，活动中向联合国系统提出了几项建议。这些建议已列入主席关于系列活动的概要说明(见附件)。

就此，谨向你提交作为系列活动成果文件的主席概要说明，并请协助将本信及其附件作为大会第六十七届会议议程项目 33、54、83、121 的文件和安全理事会文件予以发布，分发给联合国全体会员国。

常驻代表

大使

弗兰蒂谢克·鲁齐卡(签名)



## 2013年2月7日斯洛伐克常驻联合国代表给秘书长、大会主席和安全理事会主席的同文信的附件

### 联合国与安全部门改革：2012年12月10日和11日斯洛伐克共和国在纽约以联合国安全部门改革之友小组主席身份主办的高级别和专家级系列活动

#### 主席的说明

1. 2012年12月10日和11日，斯洛伐克以联合国安全部门改革之友小组主席身份主办了一系列活动，其中包括：(a) 为发布安全部门改革问题机构间工作队所编写的《联合国安全部门改革问题综合技术指导说明》举行招待会；(b) 举行联合国安全部门改革之友小组高级别会议；(c) 举行专家级讨论会。为这些活动提供支助的单位包括日内瓦民主管制武装力量中心、维持和平行动部联合国安全部门改革股、联合国开发计划署(开发署)预防危机和复原局。这些活动的总体目标是评估2008年1月秘书长发表关于该题目的第一份报告(A/62/659-S/2008/39)以来联合国在参与支持安全部门改革进程方面所取得的进展，并为2013年即将发表的秘书长关于该题目的第二份报告中进一步制定联合国在安全部门改革方面的综合方式提出实质性意见。

#### 发布《安全部门改革问题综合技术指导说明》

2. 12月10日，会员国和联合国的大约70位代表出席了《安全部门改革问题综合技术指导说明》发布会。斯洛伐克常驻联合国代表弗兰蒂谢克·鲁齐卡大使在官邸主持了这次活动。在会上发言的有斯洛伐克共和国外交和欧洲事务部副部长彼得·布里安，以及安全部门改革问题机构间工作队的两位共同主席，即主管法治事务助理秘书长德米特里·蒂托夫(维持和平行动部)和助理署长兼预防危机和复原局局长乔丹·瑞安(开发署)。发言者介绍了《指导说明》第一卷，其内容包括关于联合国安全部门改革方式的导言，并包括下列方面的具体指导说明：国家对安全部门改革行使自主权；在安全部门改革中重视性别问题；和平进程与安全部门改革；对安全部门实施民主治理；联合国支持国家安全决策和战略制定工作。发言者着重指出，《指导说明》的价值在于确立了统一的联合国安全部门改革方式，就如何支持安全部门改革工作向外地和总部工作人员提出了全系统一致的指导意见。据强调，《指导说明》是落实秘书长第一份安全部门改革问题报告的重要环节。发言者要求广泛传达《指导说明》的主要内容，并在实地工作中有系统地加以运用。另据强调，为了在实际工作中运用《指导说明》(包括制定正确的监督和评价方法)，将需要会员国及合作伙伴加强资源投入，持续提供支助。

### 安全部门改革之友小组高级别公开会议

3. 安全部门改革之友小组高级别公开会议于12月11日上午举行，出席会议的有会员国和联合国的100多位代表。会上发表主旨发言的是布里安副外长、蒂托夫助理秘书长、瑞安助理署长。随后发言的有加拿大、荷兰、尼日利亚、摩尔多瓦共和国的常驻代表以及阿根廷、印度尼西亚、斯洛伐克、南非、大不列颠及北爱尔兰联合王国的代表。会议深入探讨了迄今为止联合国在安全部门改革方面采取的方式，并就秘书长第二份安全部门改革问题报告的优先事项听取了会员国的意见。会议重点讨论了各区域的观点和伙伴关系，回顾了近年来各种区域讲习班为发展本组织安全部门改革方式所作的贡献。会员国还介绍了在支持联合国开展安全部门改革方面所获得的经验教训。

### 联合国安全部门改革方式

4. 关于联合国安全部门改革方式迄今为止的发展情况，安全部门改革之友小组会议确认，在下列几方面取得了若干成就：外地支助；规范制定；伙伴关系。外地支助方面取得了显著进展，安全部门改革已被广泛确认为多层面维持和平行动的重要因素。进展的基础是，增强了总部和外地为国家和区域安全部门改革进程提供协调一致安全部门改革支助的能力。安全部门改革机构间工作队和维持和平行动部安全部门改革股已成为安全部门改革工作的中心机构。在维持和平行动部安全部门改革股管理下，编制了安全部门改革领域专家名册，增加了可快速部署的文职专家。通过与国家、区域和国际伙伴广泛开展外联与协商，建立了各种伙伴关系，使有关各方得以深入理解联合国在制定安全部门改革的规范和开展活动方面发挥作用时所依据的基本原则和准则。在制定规范方面，发言者认为编写《安全部门改革问题综合技术指导说明》是一项重大成就，为落实秘书长第一份报告的一项主要内容作出了贡献。此外，发言者还着重指出，《指导说明》包含了联合国的总体经验，体现了经实践检验的最佳做法。现在的当务之急是通过在实地采取协调一致行动和增强支助来落实《指导说明》。另外，发言者还指出，开展伙伴合作对于在实地工作中确保安全部门改革的相关性和可持续性十分重要。现已取得很大进展，特别是在与非洲联盟开展合作方面，例如非洲联盟委员会与维持和平行动部开展了能力建设伙伴合作。然而，与其他区域和次区域组织的伙伴关系仍有待加强，包括有必要与下列组织增强协作：东南亚国家联盟(东盟)、东非共同体、西非国家经济共同体等区域经济共同体、非洲之角政府间发展管理局、美洲国家组织、欧洲安全与合作组织、南部非洲发展共同体。

### 各区域的观点

5. 秘书长第一份报告强调，区域组织在安全部门改革中发挥重要作用。该报告发布以来，已大力深入了解各区域对安全部门改革的看法，支持各区域发展此领域的的能力，酌情为开展长期伙伴合作打下基础。就此，会员国回顾了多次区域讲习班上提出的观点。这些讲习班提供了讨论方法、确定区域能力、总结良好做法

的机会。这些讨论还为制定联合国安全部门改革方式提出了重要意见。其中突出的是，斯洛伐克和各区域的一个会员国在日内瓦民主管制武装力量中心协助下共同主办了分三次的系列讲习班。第一次讲习班的主题是“加强联合国对非洲安保部门改革的支持讲习班：寻找非洲观点”，由斯洛伐克和南非共同主办，于2007年11月7日和8日在开普敦举行(见S/2007/687)。该讲习班为编写秘书长第一份安全部门改革问题报告作出了重要贡献。该系列第二次讲习班由阿根廷和斯洛伐克共同主办，主题为“联合国安全部门改革办法的贡献：拉丁美洲和加勒比看法”，于2009年9月28日和29日在布宜诺斯艾利斯举行(见A/64/530)。第三次讲习班由印度尼西亚和斯洛伐克共同主办，主题是“联合国在多层次维持和平行动和冲突后建设和平中的作用：走近东盟观点”，于2010年3月29日和30日在雅加达举行(见A/64/811)。另外，2009年3月，在加拿大政府的资助和安全部门改革股的支持下，并在非洲联盟委员会的全面合作下，还举行了一次非洲区域安全部门改革问题讲习班。自那时以来，会员国又主办了多次包含区域部分的安全部门改革主题活动。特别是，尼日利亚和南非与联合国合作，分别于2010年和2012年共同主办了关于“非洲对安全部门改革的观点”的两次高级别论坛和专家讨论会。斯洛伐克和日内瓦民主管制武装力量中心还于2012年10月在内罗毕主办了另一次关于“东非安全部门改革方面的挑战和机会”的高级别活动。发言者指出，这些活动均对联合国如何看待自身在各区域安全部门改革方面的作用和支持方式产生了重要影响。这些活动还为目前讨论第二份秘书长报告提供了各区域丰富的经验和教训。

6. 与会者指出，安全部门改革全球框架只有与各区域方式相结合，才有意义，才能持久。每个区域组成部分均可对整个框架作出重要贡献。在这方面，与会者认识到，还有必要与建设和平、发展、民主化的大环境相结合，并吸取其中取得的经验，因为安全部门改革在这些环境中具有同样重要的意义。联合国要取得成效，就必须考虑到这些环境及其带来的独特挑战和机会。例如，联合国可吸取拉丁美洲和加勒比区域在建立以人为本的安全方面的经验，也可吸取东南亚在支持建立信任行动方面的经验。

7. 与会者指出，秘书长第一份报告提出了若干原则，各区域讲习班也予以强调。时至今日，这些原则仍具有高度的现实意义，其中包括：增进安全部门的问责和民主治理；增强国家自主权；加强国家和国际上安全部门改革利益攸关方之间的协调。与会者指出，难在如何落实这些原则。在这方面，有人指出《综合技术指导说明》有关国家自主权和民主治理的部分应有助于解决落实方面的挑战。不过，还需更加重视监测和评价联合国在支持落实上述原则方面的进展。

#### 会员国的观点

8. 除继续借鉴区域经验外，还迫切需要思考安全部门改革领域的全球性挑战、机会和趋势，并需要思考这些因素对联合国支助安全部门改革有何影响。几个会

员国就需要解决哪些重要问题阐述了观点。首先，有会员国指出，以人为本的安全这一概念至关重要。在安全部门改革工作中，除注重国家机构外，还需考虑到人民在安全和司法领域的经历。这意味着要研究在本地安全部门改革中依靠与社区广泛开展互动的方式。其次，还可考虑最近各种政策议程的影响。此类政策议程包括 2011 年在大韩民国釜山举行的第四次援助实效问题高级别论坛通过的“参与脆弱国家新政”议程。在安全部门改革方面，有必要支持由本国领导和本国自主的改革，并研究如何建设能力而不是越俎代庖。第三，必须认识到搞好协调对于辅助安全部门改革非常重要。在这方面，有会员国指出，编写《综合技术指导说明》是联合国机构间协调产生具体成果的好例子。但是，发布《指导说明》后，还需投入大量资源开展外联和培训，并监督和评估《指导说明》的实地使用情况及其最终产生的影响。有会员国强调指出，书面指导材料有没有用，要看是否在实地促成变革。

9. 与会者指出，另一关键事项是可持续性和可负担性。与会者指出，2012 年联合国利比里亚特派团和世界银行开展了利比里亚安全部门公共支出和需求评估，为在过渡情况下努力解决可负担性方面的挑战提供了范例。与会者就此问题指出，为确保必要的财政可持续性和灵活性，以应对复杂环境下的变化，长期供资必不可少。国家当局及其伙伴的长期供资承诺需超越偏重速效和成果的方式，使供资具有可预测性，并有助于国家行使自主权。

10. 最后，与会者重申了安全部门改革之友小组的价值，指出它聚集了在安全部门改革方面经验极为丰富的会员国。与会者赞扬该高级别小组举行会议，原因有两个。第一，它使会员国能就秘书长第二份安全部门改革问题报告提出意见。第二，它标志着安全部门改革之友小组再次发挥积极作用，为会员国展开对话提供了重要平台，并为会员国与联合国系统提供了有用的交流场所。在这方面，南非同意担任安全部门改革之友小组首届轮值共同主席，首次使主席职务对来自全球南部的会员国开放。

#### 联合国与安全部门改革问题专家级讨论会

11. 在安全部门改革之友小组高级别会议后，举行了一次专家级讨论会，主题为“联合国与安全部门改革”，与会的有 50 多位来自会员国和联合国的代表以及专家。讨论会上发言的有维持和平行动部、开发署、建设和平支助办公室的代表，也有代表非洲区域网络(非洲安全部门网络)和亚洲区网络(亚洲安全部门改革问题协商小组)的专家。讨论会就编写秘书长第二份安全部门改革问题报告时需注意的关键主题进行了实质性讨论。第一个小组讨论会认真评估了 2008 年秘书长第一份报告通过以来所取得的成就，并论述了在落实该报告原则和内容方面遇到的挑战。第二个小组讨论会探讨了安全部门改革领域的新趋势，并分析了联合国应如何以最佳方式应对这些新趋势。

### 落实工作遇到的挑战

12. 与会者指出秘书长第一份报告是首创之举，并指出在落实该报告方面取得了若干重要成就。首先，联合国在总部和外地均增强了安全部门改革能力，能够更有效地满足各国当局对安全部门改革支助日益增长的需求。5年来，这方面提出的请求成倍增长、日益复杂，因为冲突情况不断变化，联合国也不断调整处理脆弱性和暴力问题的方式。其次，安全部门改革机构间工作队的工作增强了联合国机构间安全部门改革方式。第三，通过编写《综合技术指导说明》，在落实第一份报告的一项重要内容方面取得了重大成就。在这方面，与会者提出，应赞扬工作队开展大量工作，尤其应赞扬该工作队在编写《指导说明》方面发挥作用，其中借助了工作队各位成员在各个领域的相对优势。

13. 与会者指出，尽管取得了显著成就，但在落实第一份报告的内容方面仍有若干挑战。首先，联合国面临要求其深入提供支助的压力，但人力和财力有限。例如，安全部门改革机构间工作队依赖预算外资金，因而无法充分发挥作为全系统协调和支助机制的潜力。作为该工作队秘书处的安全部门改革股也面临资源压力，难以跟上飞速增长的援助需求。需要深入了解这些限制因素，才能弥合期望与能力之间的差距。其次，在增强机构能力的同时，还应更重视改善向最终用户提供的服务，即安全和社会治安。这就需要支持以人为本的安全部门改革方式，并需认识到，不仅应与区域组织和政府建立伙伴关系，还应与民间社会组织和其他非国家行为方开展伙伴合作。联合国系统内部的伙伴合作也对调动政治能力解决此问题具有关键意义。此举意味着要探讨如何更有系统地与秘书长驻外地正副特别代表以及建设和平委员会等机构开展合作。第三，工作范围应超出当前所注重的安全部门组成部分，包括警务、军事、海关、移民、民事应急等有关职能部门；联合国和合作伙伴应在全部门一级增强所提供的援助，例如增强下列方面提供的支助：国家安全政策和立法框架，为设定共同安全愿景开展全国对话，民主和公民监督，民间社会和其他制定战略方面的举措，安全部门预算编制和财务管理，通过建立治理和监督框架促进改革，安全机构的职能、责任、权力。全部门一级的举措旨在改变安全部门所有组成部分的共同战略、架构、基础，从而在安全部门内部实现系统性的改进。另外还需要探讨如何更好地将安全部门改革与其他政策领域和举措结合起来。这些政策领域和举措包括：解除武装、复原和重返社会；法治；武装暴力与发展。最后，为了理解联合国支持安全部门改革的重要意义，还需大力开展监测和评价工作，特别是探讨如何有效衡量所产生的影响。

### 安全部门改革的新趋势

14. 讨论会上指出，有若干例证显示出现了一些新趋势，对安全部门改革和联合国参与此领域工作具有意义。这些趋势包括：冲突急剧变化，因此需要采取超越纯军事或纯外交途径的新方式；人们认识到暴力是人类发展的最大障碍之一，要解决暴力问题就需要增强安全部门改革与发展工作的关联；出现了若干新政策举

措，例如经合组织发展援助委员会的建设和平与国家建设国际对话，其目标包括制定指标，用以测量安全部门改革重要领域的进展。

15. 关于联合国应如何采取措施适应上述趋势，与会者讨论了多种途径。首先，需要认识到安全部门改革与发展、安全部门改革与建设和平、安全部门改革与政治转型之间的关联，并就其采取行动。这方面的工作包括把安全部门改革放到范围更广的战略框架中，并支持在全国就安全部门改革开展对话。其次，对安全部门改革的支持应面向全社会，而不是局限于国家当局。因此还要求进一步重视本地解决办法。第三，应进一步支持在安全部门改革方面开展南南合作。已经历改革过程的国家有必要更直接地相互交流经验。这种交流应包括分享知识和技术能力。第四，需更注重安全部门改革中的治理、监督、管理事务，将重点置于提高透明度、增强责任制、促进参与，从而确保安全和安保的提供有成效、有问责。

### 建议

16. 上述系列活动为讨论联合国安全部门改革方式提供了宝贵的平台。在安全部门改革之友小组高级别会议和专家级讨论会上，提出了一整套具体建议。联合国代表欢迎这些建议，认为它们发挥了重要作用，有助于秘书长第二份报告评估如何以最佳方式加强联合国在安全部门改革方面的方式。要求进行这项评估的是2011年10月12日安全理事会主席的声明(S/PRST/2011/19)。

### 制定规范方面

17. 制定规范方面的若干重要建议如下：

(a) 与安全部门改革有关的情况很多，并不限于冲突后情况。联合国在安全部门改革方式方面应考虑到有必要与建设和平、发展、民主化这些大环境相结合，并吸取其中取得的经验。秘书长未来的报告应考虑到这些不同的环境，并评估联合国已提供的支助，以确定是否以及如何调整安全部门改革方式，以便在上述不同环境下均能提供有效的支助；

(b) 有必要回归安全部门改革的基础。秘书长第一份报告着重阐述了若干安全部门改革原则。会员国所支持的各次区域讲习班也曾强调这些原则。但是其中若干原则，特别是国家自主权原则、安全部门改革战略与框架原则、国家和国际协调原则，仍难以落实。秘书长第二报告将根据当前情况评估第一份报告所载原则是否实用和有效。应着重指出，国家自主权原则、安全部门民主治理原则、国家和国际协调原则是整个联合国系统均需遵循的核心原则。为将这些原则纳入《安全部门改革问题综合技术指导说明》，已进行大量工作。目前的重点应置于记录和审查在落实《指导说明》方面的进展以及总结最佳做法；

(c) 有必要进一步探讨以人为本的安全部门改革方式，将目标置于为居民改善安全和公共治安服务。联合国应不断想方设法增强在当地产生的效益，协助会员国为全社会解决问题。

## 开展活动方面

### 18. 开展活动方面的若干重要建议如下：

(a) 联合国在支助安全部门改革方面受到人力和财力的限制。需要深入了解这些限制因素，以弥合期望与能力之间的差距。安全部门改革工作需要多年供资方案，这样既可增强提供支助时的灵活性，又能开展长期规划，从而提高支助的可持续性。秘书长第二份报告应评估全联合国系统的外地和总部人力与财力为实现安全部门改革目标发挥作用的情况。该报告应根据此评估并考虑到性价比原则，论述需要何种能力来满足支助需求。此种能力可能包括加强安全部门改革机构间工作队及其成员所发挥的作用，以及增强其对外地工作的支助能力和在全系统发挥作用的能力；

(b) 安全部门改革机构间工作队通过编制《综合技术指导说明》，在协调方面发挥了宝贵作用。尽管如此，仍需进一步努力增强这种作用，包括考虑如何增强工作队成员之间的协作。秘书长第二份报告应论述如何运用政治能力，以及如何发挥联合国的现有长处和相对优势；

(c) 伙伴关系是联合国安全部门改革方式的重要组成部分，因此应更加注意增强伙伴关系，特别是增强与政府、区域组织、次区域组织的伙伴关系。另外还需要把参与安全部门改革的国内国际非政府行为方纳入这些互动、对话、合作框架。此外，在建立伙伴关系方面，还应更加重视为南南合作提供支助；

(d) 需要更重视监测和评估联合国在安全部门改革领域提供支助的努力。这样做是为了深入了解本组织的支助对安全部门改革产生的效果，最终目标是进一步增强所提供的支助。

## 未来展望

### 19. 在上述活动期间，提出了若干后续措施，其中包括：

(a) 将有关上述活动的主席说明提交给秘书长、安全理事会主席和大会主席，以分发给成员国以及联合国各机构和部门，从而进一步推动继续就联合国支助安全部门改革问题展开对话；

(b) 于 2013 年第一季度举行安全部门改革之友小组下次工作会议，重点是就秘书长第二份安全部门改革问题报告继续展开重要对话；

(c) 在更大范围传达《综合技术指导说明》的核心内容。斯洛伐克将在日内瓦民主管制武装力量中心协助下，与安全部门改革机构间工作队共同主席探讨可否在世界其他区域举办其他发布活动或推广活动。