



加强安全部门改革

秘书长的报告

摘要

本报告以“以行动促维和”倡议和《我们的共同议程》的优先事项为基础，重点介绍了联合国和国际社会支持安全部门改革特定领域的经验教训和建议。

第一节概述安全部门改革的背景和全球环境。

第二节反思联合国支持安全部门改革的优先原则，包括：(a) 包容各方的国家自主权；(b) 政治解决的首要地位；(c) 确保在改革的所有阶段，包括评估、规划、方案拟订和评价阶段，采取以治理为重点的办法。

第三节审视在受冲突影响的环境中处理安全部门改革的办法，重点是联合国参与的改革的关键节点和机制，包括：(a) 调解与和平进程；(b) 支持临时和过渡安全安排；(c) 安全部门改革的国家政策和规划框架；(d) 协调对安全部门改革的国际支持。

第四节回顾在保持和平和从和平行动过渡到联合国国家工作队的背景下支持安全部门改革的经验，联合国国家工作队会继续支持推进可持续发展目标所需的关键改革。在这方面，本报告分析了确保安全部门改革得到符合透明和问责原则的合理的国家和国际资金的主要挑战。

第五节概述增加妇女在安全部门中有意义的参与及加强联合国在促进性别平等的安全部门改革中的主要优先事项。



一. 引言

1. 安全理事会在第 2151(2014)和 2553(2020)号决议中强调了联合国的作用，包括通过其维持和平行动和特别政治任务，应各国政府的请求支持它们加强安全部门治理，建立负责任、专业、包容、具有代表性、无障碍、透明以及充分尊重人权和法治、顺应包括少数群体、妇女和女童在内民众需求的安全机构。

2. 继秘书长关于这一专题的两份报告(A/62/659-S/2008/39 和 A/67/970-S/2013/480)之后，在本报告中，秘书长向安全理事会介绍了为加强本组织对安全部门改革的参与而作出的最新努力，并阐述了他对根据其以行动促维和倡议和《我们的共同议程》(A/75/982)的优先事项调整本组织的工作，使之适应当前的需求、挑战和机遇所需采取的进一步步骤的设想。

二. 反思联合国支持安全部门改革的核心原则

3. 过去十年联合国在国家脆弱的情况下参与的经验教训表明，即使有大量的本国和外国资源，各国也很少能从冲突后的动荡中顺利过渡到和平与稳定。为社会所有群体提供保护的强有力的安全机构作为真正稳定的必要条件，只能建立在廉正、问责和透明的基础上。这些价值观不仅必须指导安全部门实体的正式行为，而且要在推动政府决策的非正式权力关系中扎根。这种改革进程是复杂的、全系统的努力，需要持续的政治支持、参与和规划，因此，这种改革需要成为更大的建设和平和发展战略的内在组成部分。

4. 气候紧急情况、全球卫生危机、武装冲突重新扩散、前所未有的移民数量、媒体操纵、性别不平等和数字革命，都直接影响到人们在境内和境外的安全感。政府和各组织疲于适应不断发展的安全概念，往往仍然采用各自为政的办法，习惯性地重点放在军事上。国家安全必须从广泛、多维的角度来理解，这在考虑资金来源时也会有影响。

5. 秘书长 2008 年的报告(A/62/659-S/2008/39)概述了联合国安全部门改革办法应遵循的主要原则。尽管这些原则今天仍然有效，但应该根据过去十年的经验和教训对其进行反思。有三项原则非常突出：**(a)** 包容各方的国家自主权原则，重点是地方社区、妇女、青年和民间社会的实际参与和代表性；**(b)** 政治解决首要地位原则；**(c)** 以治理为重点的办法原则，以联合国价值观为行动基础。

包容各方的国家自主权

6. 安全部门改革的国家自主权原则是根本原则。安全理事会认识到安全部门改革国家自主权原则的重要内涵。¹ 然而，当这些改革出自并仅依赖于狭隘的政治联盟时，发展对改革包容性的国家自主权仍然是一个持续的挑战。至关重要的是

¹ 安全理事会在其第 2553(2020)号决议中指出，国家对安全部门改革的自主权和领导权体现在“包容各方的国家改革愿景，协调落实这一愿景、为国家安全机构提供专门国家资源以及监测安全部门改革进程的影响”中。

要利用与地方社区的协商和包容性对话，通过自下而上的补充办法加强国家自主权。这些努力不应是单一的事件，而应成为安全部门改革的核心机制，通过这些机制，可以逐步加强包容性共识。还应更多地投资于建设政府在协调和协商、国家安全预算编制以及改革监测和评价方面的能力。²

政治在安全部门改革中的首要地位

7. 应当认识到，安全部门改革首先是一项政治努力。如安全理事会第 2553(2020)号决议所确认的那样，需要支持更广泛的国家政治进程并根据这些进程来进行，让社会所有阶层参加。

8. 安全部门治理和组织方式的变化将不可避免地带来权力和资源分配的变化，不仅在国家机构之间，而且在社会中，包括男女之间动态关系的变化。因此，应通过全国对话和达成一致意见进行改革，同时努力更公平地分配权力和资源，包括通过谈判改变各级安全机构的组成和结构。虽然能力建设很重要，包括为改革提供切入点，但必须从不同行为体和社会群体的角度理解机构的政治和经济作用。

以治理为重点的办法

9. 安全部门治理意味着一系列社会规范，这些规范往往不仅与正式法律有关，也与文化和历史有关，指导如何理解、组织、交付和看待安全。忽视影响安全部门治理的普遍规范而只注重技术性安全办法的安全部门改革缺乏效果。

10. 应用适当的安全部门治理原则涉及加强透明度、责任、问责、参与、尊重人权和法治，以及在各级治理中顺应人民的需要。这些原则与可持续发展目标 16 的具体目标一致，有助于实现更广泛的《2030 年可持续发展议程》。

11. 安全部门治理有助于广泛了解特定背景下的安全机制和做法。可有效解决当地安全威胁的机制不一定被认为是安全部门的一部分，但它们有可能为加强与国家安全机构的合作提供可行的切入点。认识到地方安排的价值，可以帮助规划一条可持续的道路，以扩大合法的国家权力，演变出一个更具包容性的国家安全架构。

12. 安全部门治理进一步突出国家安全机构以外各种行为体的作用和动机，如长老、宗教领袖和武装团体等私人、非正式和传统的安全行为体。在相关情况下，需要根据与多样性和代表性有关的考虑来评估这些团体的可能参与。

13. 根据秘书长的人权行动呼吁和《我们的共同议程》和，安全部门改革应把人权置于参与的核心，同时对安全部门改革的所有方面采用促进性别平等的视角。切实遵守人权是安全部队专业性和行使负责任的指挥的关键指标。没有这一点，安全部门将无法获得民众的信任，其结果是不安全，而不是安全。将人权纳入安全部门改革活动包括解决结构或体制改革、行使指挥和控制以及安全部队的个人行为等问题。例如，透明和公平的人员选拔和筛选，打击安全机构内部的歧视，培训和规范

² 日内瓦安全部门治理中心，“加强对安全部门改革的多边支持：涵盖联合国、非洲联盟、欧洲联盟和欧洲安全与合作组织的摸底研究”（2018 年，日内瓦）。

行动，以及加强问责框架。在安全机构内建立专门的人权专业技能，以支持落实人权义务，这一点非常重要。与此同时，妥善协调安全部门改革与国家过渡期正义举措也至关重要。

建议 1

尽管会员国和从业人员一致认为，安全部门改革应始终为政治解决服务，但在实践中，所采取的办法往往是技术性的。联合国将进一步加强以政治办法开展安全部门改革和治理的支持，通过机构间安全部门改革工作队制定一项关于这一专题的简短的全系统政策。

三. 受冲突影响环境中的安全部门改革

14. 安全理事会第 2553(2020)号决议重申了安全部门改革在建设和平和保持和平包括预防冲突以及在冲突后国家实现稳定和重建过程中的重要性。为了使安全部门改革发挥这一关键作用，需要在早期就有意义地加以解决。在解决冲突方面，和平建设者和调解人可能必须抵制诱惑，不去让各方签署一个快速但不够明确的协议，留下太多没有解决的争端。虽然在严峻的形势下迅速取得进展的吸引力是可以理解的，但经验表明，在需要采取进一步措施实现具体的妥协或权力划分(特别是在安全部门)时，仓促达成的协议很容易崩溃。

15. 今天，联合国对冲突后安全部门改革的参与在很大程度上是由调解和和平进程的结果决定的，这些进程通常会留下太多与安全有关的争端没有解决，而且往往为了争取时间而作出零碎的临时安排。如果缺乏执行和平协议的政治基础，安全理事会随后要求和平行动“执行”和平协议的任务可能不会奏效。因此，为安全部门改革奠定坚实的政治基础这一点应指导对联合国支助的优先次序、顺序安排和内容的思考，并应为国际协调安全部门支助提供参考。

调解与和平进程

16. 在过去的十年中，和平协议通常包含关于安全部门改革的基础性条款。然而，这些条款没有勾勒出重新定义权力结构的长期安全架构和治理安排的初步轮廓，而往往只是建立了应该开始解决这些不足的机制。³ 利比亚、马里和南苏丹的经验凸显了在就有意义的改革条款达成协议方面的政治挑战，因为缔结和平协议以结束冲突对平民伤害的压力越来越大。这些协议可能只是停火安排，需要有针对性地利用斡旋和向各方提供技术咨询，以便在未来安全架构或长期安全过渡计划方面取得进展。

17. 2015 年的《马里和平与和解协议》要求对安全部门进行全面改革，其根本原则是马里国防和安全部队的包容性、代表性和统一指挥。尚未解决的是国内各大

³ 日内瓦安全部门治理中心，《和平协定中关于安全部门改革和复员方案的规定》(2020 年，日内瓦)。

区对安全部队权力下放和多样化的要求，包括在各大区建立地方警察，以及在北部重新部署由不同种族组成的重组后缩小的军队。

18. 该协议没有在调解期间解决这些问题，而是将这些关于安全安排的核心未决问题移交给技术机构和执行机制审议。联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)的任务是支持建立专门机制，也即解除武装、复员和重返社会委员会和国家安全部门改革委员会。这项任务花了三年时间才完成。尽管马里稳定团做出了重大努力，但关于实施和平协议所设想的体制、安全和国防改革的协议以及国家安全战略仍未达成。

19. 2018年《解决南苏丹共和国冲突重振协议》在关于永久停火和过渡性安全安排的章节中广泛地谈及安全部门改革的要求，但将详细改革计划的制定工作留给了一个技术机构。通过联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)的斡旋和咨询，根据和平协议设立的防务和安全问题战略审查委员会在讨论安全部门改革愿景的内容方面一直在缓慢取得进展。

20. 在利比亚，2015年达成的《利比亚政治协议》侧重于政治权力分享安排，而安全条款仍停留在对军队和警察的民主文职控制和国家独断等原则层面。安全理事会授权联合国利比亚支助团(联利支助团)帮助建设能力并促进利比亚安全机构的统一。为了支持柏林进程，联利支助团促进了利比亚内部的对话，包括政治、安全和经济轨道的对话。这种三管齐下的方法认识到，政治、安全和经济问题是独立的，应该被纳入解决利比亚冲突的更广泛的方案中。

建议 2

鉴于安全部门往往提供了获得权力杠杆的最直接途径，长期的安全安排是许多冲突中政治争论的核心。在缔造和平的过程中，回避安全部门的制度安排问题有可能导致重新陷入冲突。调解人不仅要与文职政治领导人积极接触，还要与往往具有重大政治影响力的安全行为体积极接触，这一点至关重要。

建议 3

联合国参与安全部门改革的优先事项是促进关于长期、可持续和敏感对待性别问题的安全治理安排的政治对话，在调解进程的早期阶段就安全部门改革的设计、规划和实施方式提供咨询意见，包括在其他行为体主导这种调解努力的情况下。调解人可能倾向于优先达成短期协议，而不是参与分配安全机构的使用权和控制权。各方和调解人应考虑推迟达成这种必要的较长期协议的代价。

建议 4

为了加强联合国在和平进程中为安全部门改革提供咨询的作用，本组织将继续通过共同分析和规划安全部门改革，推动总部和国家一级的政治、安全部门和调解专门能力之间的整合。将进一步加强与区域组织等主要伙伴在安全部门改革和调解领域的合作。

建议 5

事实证明，对安全能力、政治对话和达成包容各方的安全协议进行有针对性的投资是可持续的安全部门改革所不可或缺的。在安全机构和当地社区之间建立信任以及建设各级机构应对当地安全和人道主义需求的能力的举措，可以推动政治对话，为更广泛的安全部门改革奠定基础。

临时和过渡性安全安排

21. 在和平进程的背景下，通常会提出转变安全部门治理和体制安排的要求。这些可能表现为要求将前武装团体纳入安全和国防结构。在国家安全机构中增加当地社区或族群代表性的要求也很常见。在冲突刚结束时，围绕整合的范围、所需的标准和条件以及安全部门的未来治理的问题往往仍未得到解决。相反，在这一时期，人们的注意力往往集中在影响有限的过渡性和临时性安全安排上。

22. 马里和平进程的情况就是一个典型的例子。在安全部门改革和将武装团体纳入马里安全和国防部队方面取得进展，是各签署派别承诺解除武装、复员和重返社会的先决条件。但是，虽然未能就这些问题达成协议，但拟定了一个试点项目，旨在逐步将联合军事和安全部队重新部署到加奥、基达尔和通布图三个北部大区。2021 年，即和平协议签署六年后，预计参加该试点项目的前战斗人员中，只有约 50% 被编入马里国防和安全部队。

23. 在南苏丹，根据以往安全部门改革工作的经验教训，国际社会在为执行 2018 年《重振协议》规定的过渡性安全安排提供支持时更加谨慎。南苏丹特派团一直参与促进对话，并就国家安全愿景提供谨慎的技术咨询。国际社会也一直坚持其信息，即国际社会对安全部门改革的支持只能建立在一个包容性的国家安全部门改革愿景的基础上，需要同时以透明方式加强对安全机构的国家资源投入。

建议 6

在低调的建立信任措施之外，对过渡性和临时性安全安排的强力支持在很大程度上并未能成为实现长期安全安排的桥梁。对此类安排的资源投入也可能对各行为体达成可持续协议的积极性产生不利影响，并可能随着更多希望从安排中获益的团体的出现而导致安全格局分崩离析。这一教训强化了联合国的政治参与对实现持久安全部门改革和各方治理协议的首要地位。联合国将加强其就安全部门改革模式包括进程设计、所涉费用评估和时间表提供咨询的能力。本组织将从不同国家的经验中汲取知识和教训，并加强联合国和国家对安全部门改革进行战略规划的能力。

国家政策和规划框架

24. 长期以来，国家安全政策和战略一直是国家对安全部门改革自主权的标志。它们向外部利益攸关方表达战略意图，旨在加强国内的透明度和问责制。它们也是一个国家及其人民所坚持的安全价值观的集体阐述。自主权也体现在规范安全部门包括对安全部门的监督和问责的宪法条款和法律中。支持制定包容各方的国家安全部门愿景，是过去十年联合国参与安全部门改革的重中之重。

25. 冲突、不安全和暴力在每一种情况下都以独特的方式发生，需要采取独特的对策。国家自主的安全框架为将安全部门改革和法治的一般原则转化为当地条件和需要提供了机会。然而，对受冲突影响背景下的框架的审查表明，这些文件往往很少显示出冲突敏感性或性别敏感性。

26. 社会分裂、对国家资源的争夺以及不愿意解决安全部门的结构性风险和冲突驱动因素，是在受冲突影响的环境中制定包容和有意义的框架的主要障碍。在没有国家规划框架的情况下，不愿意提供支持的捐助方往往强行规定了严格的期限，这无意中使外国专家制定的技术文件比基础广泛的对话和协商更受欢迎。更广泛地说，在持续冲突的情况下，国家安全部门改革框架不应成为国际支持的超过政治对话、社会和经济改革进展的安全机构和能力建设方案的理由。

27. 国家框架往往没有考虑到它们所处的政治、经济、社会、文化或体制背景。一些社区没有受到过国家军队或安全部队的保护，而且几代人都依赖社区机制，在这些情况下，国家安全框架基本上没能认识到或解决这些现实问题，也没有为其未来在安全部门治理中的作用提供一个可持续的、地方自主的愿景。

28. 正如联合国在拉丁美洲部分地区和其他地区开展的工作所表明的那样，与社区密切合作并依靠被当地接受的参与和监督机制制定的基于证据和针对具体问题的安全部门政策，可以在减少暴力和建立公民与国家机构之间的信任方面发挥真正的作用。⁴ 在乌克兰和萨尔瓦多，对政府和基层组织的平衡和包容性支持将国家安全规划进程与当地的条件 and 需求联系起来，促进了建设和平和发展的有利环境。

建议 7

目前支持制定国家安全框架的做法应优先考虑国家和地方具体情况，而不是一般性的能力指标。需要培养社会在地方政府、社区、民间社会、妇女和青年层面参与安全治理的能力。注重解决具体安全挑战的政策将更易于进行有意义的评估和及时调整。重要的是，这种办法可以激励国家在制度设计方面自主创新，并促成可持续的安全工作进步，而一般性的能力建设战略和方案在很大程度上无法实现。国家安全政策和战略也提供了一个重要的机会，可以将性别观点纳入安全部门改革和治理的所有方面，消除妇女平等参与安全部门的法律、体制和监管障碍，并增加她们在安全机构各级的代表性。

在受冲突影响环境中协调国际支助

29. 协调安全部门改革的国际支助是国家的首要任务。过去十年，安全理事会和各国政府多次要求联合国按照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，牵头支持协调国家安全部门改革方面的国际社会援助。联合国在改进安全部门改革协调机制和规则方面发挥了重要作用。马里稳定团、联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)、联利支助团和联合国索马里援助团执行了

⁴ 联合国开发计划署，《拉丁美洲和加勒比公民安全和人权创新情况分析——公共政策和机构管理视角》(2020年)。

相关授权任务，从而加强了国家自主权原则，建设了国家协调能力，强化了处理侵犯和践踏人权行为的问责机制，加强了伙伴关系并更广泛地改善了多边合作。随着合作伙伴在国家当局的总体指导下进一步推进改革的具体方面，协调框架推动提高了可预测性。

30. 尽管取得了这一进展，但国际合作伙伴之间缺乏协调，对有效开展安全部门改革构成持续挑战。⁵ 与发展或人道主义行动等其他国际援助领域不同，安全部门的协调没有以总体原则为指导。国际合作伙伴之间的协调没有事先进行共同的分析、评估和规划，而且很少与明确的优先事项挂钩。技术能力建设方案是在国家首都制定和批准的，不容易根据实地情况的变化作出调整。弥补这些不足并明确按照安全理事会第 2553(2020)号决议所述议定原则协调安全部门改革(包括国防部门改革)是一个关键优先事项。伙伴关系机制和进程应明确各项职责，确保国际行为体支助的可预测性。

建议 8

和平行动将根据相关任务授权，同时考虑到其他双边和多边行为体的参与情况，制定支持安全部门改革的综合计划并定期进行更新，这些计划应与任务授权和政治目标保持一致，并明确列出联合国系统所有行为体的职责。联合国将与国家对口单位和国际伙伴密切合作，进行安全部门改革评估，为规划和联合监测及评价安全部门改革支助情况提供参考。

建议 9

安全理事会要求秘书处发展战略伙伴关系，确保国际支助的透明度、问责制和包容性，包括为此根据任务授权发挥协调作用。安全理事会还请秘书长通过具体报告，报告安全部门改革的国际支助情况。为执行这些任务，本组织将与合作伙伴密切合作，制定安全部门改革支助的联合规划机制，更好地将这种规划与国家优先事项挂钩，并将按照安全理事会第 2151(2014)号和第 2553(2020)号决议的规定，建立安全部门改革国际支助的协调机制。在联合国正在执行安全理事会关于安全部门改革的授权的情况下，双边和多边以及联合国等国际社会提供的所有支助都必须密切协调。有效协调还应包括在共同适用人权尽职政策方面的合作。

四. 安全部门改革在保持和平及促进可持续发展方面的作用

31. 每个社会都有权决定自己的安全愿景，并在充分遵守国家的国际法律义务的情况下，选择和制定最适合其特定历史、文化、经济和安全传统的安全部门体制和治理安排。《2030 年可持续发展议程》提供了一个重要框架，可以规划和实施

⁵ Adedeji Ebo, “UN support to SSR: From peacekeeping to sustaining peace” in Adedeji Ebo and Heiner Hänggi (Eds.), *The United Nations and Security Sector Reform: Policy and Practice* (Vienna, 2020).

契合各背景独特情况、能够应对气候变化、城市化和数字革命等正在出现的复杂挑战的安全部门改革。⁶

规划和平行动的缩编和过渡

32. 在和平行动开始缩编时，国家安全部门有效保护平民和维护人权的能力是一项关键要求。通常，重要的改革仍在进行或尚未启动，而和平行动需要将对这些进程的支助工作移交给国家工作队与合作伙伴。在已成功开展过渡进程的情况下，这些进程确保国家当局制定负担得起的整体政府战略，并作为总体公共行政改革和国家发展框架的一部分予以实施。和平行动对于促进国家当局、联合国国家工作队和相关合作伙伴之间开展早期合作，以便通过持续执行关键举措和持续为改革提供国家和国际资金确保继续开展国家改革至关重要。

33. 在联合国利比里亚特派团(联利特派团)和联合国科特迪瓦行动(联科行动)撤出之后，安全部门改革为保持这些国家的和平发挥了重要作用。自联科行动任务完成以来，联合国国家工作队继续支持安全部门改革，包括支持地方军民委员会，使民众能够参与执行国家安全部门改革战略。这些努力需要驻地协调员持续进行政治接触，为联合国国家工作队创造空间，以加强法治和人权，并加强安全部门的问责制和透明度，从而防止冲突死灰复燃。

34. 建设和平基金在这些情况下发挥了关键作用，包括为利比里亚所有 15 个州设立的和平委员会提供资金，推进以社区为中心的安全部门改革办法。这些机制使得公众可以参与改革并掌握自主权，已成为正在根据国家安全部门改革战略确定的广泛治理框架逐步恢复其权威，并在地方一级重建与各社区和利益攸关方社会契约的国家的合法化要素。

35. 利比里亚的过渡规划还侧重于使通过安全部门改革巩固和平的费用负担得起。联合国和世界银行在利比里亚联合进行的安全部门公共支出审查估计，2012-2018 年期间，维持公共秩序的费用与预计收入之间将出现 8 600 万美元的资金缺口。审查报告建议财政部、国家安全委员会和各安全机构领导层之间开展机构间合作，重新分配资金或确定贯穿各领域的措施。

建议 10

为确保在和平行动缩编后安全部门的关键改革能在财政上得以维持，秘书长高级代表与国家当局密切合作，支持并应要求及时进行国家安全部门公共支出审查，以确保安全部门改革进程的可负担性、国家自主权和可持续性，并确保改革中与性别有关的方面得到考虑和适当供资。由于和平行动的缩编往往伴随着国际财政援助的减少，这些审查在过渡环境中尤其重要，有助于东道国防止和减轻和平行动缩编后的财政短缺状况。根据授权或要求，和平行动可以在国家安全部门改革进程和特派任务周期的关键阶段(包括在启动和过渡阶段)，为这些审查提供技术支持。多伙伴信托基金等集合资金也可为持续实施安全部门改革提供支持。

⁶ 见联合国日内瓦办事处-日内瓦安全部门治理中心，《气候变化对全球和地方安全治理的影响：学习安全部门的地方经验》，讨论会报告，2020 年。

在与冲突有关的环境之外保持和平

36. 在越来越多的情况下，国家当局请求联合国为国家安全部门改革进程的设计、协调和实施提供支持。在布基纳法索、冈比亚、几内亚和莱索托，国家政府在权力和平移交后启动了安全部门改革。然而，在几内亚和布基纳法索，军队推翻了民选政府，这些情况充分说明了坚守民主社会关键理念(武装部队由文官控制)所面临的挑战。

37. 联合国根据国家优先事项和地方背景，在驻地协调员的带领下，越来越多地利用和平与安全、发展和人权支柱的综合专门知识和工具，并经常利用全球法治协调中心，支持会员国根据社会中更广泛的政治和民主变革情况发展其安全部门。

38. 在每一种情况下，驻地协调员的重要作用都得到彰显，建设和平基金发挥了关键作用，提供灵活的资源支持安全部门改革的设计和协调。在冈比亚，基金使文官领导的安全部门治理和管理系统得以运作；加强了国际和区域组织之间的协调，并推动制定了2019年国家安全和随后的安全部门改革战略。

39. 利用区域和次区域组织的斡旋以及与双边伙伴密切协调配合开展各项努力，对于确保国际支助的可持续性至关重要。联合国在冈比亚与非洲联盟及西非国家经济共同体合作，并在莱索托与南部非洲发展共同体合作，保持对安全部门改革的政治承诺。联合评估帮助在进程初期就和平与发展挑战达成了共识。2017年、2019年和2021年部署到冈比亚的机构间安全部门改革技术评估团直接促进了国家优先事项的排定，并为联合国及其合作伙伴的协调政治参与提供了切入点。

40. 在西巴尔干地区，联合国最近为当局提供了支持，制定区域可持续解决非法拥有、滥用和贩运小武器和轻武器问题路线图。该路线图通过每个路线图受益人制定的专门行动计划实施，其总体目标可以衡量，具有时限。由欧洲联盟支持的区域协调和监测专门平台创建以及联合国多伙伴信托基金的成立，正进一步促进国际伙伴和捐助方向该区域国家政府提供及时、有针对性和协调一致的支助。

41. 政府面临的一些主要挑战涉及改革供资和优先次序以及外部支助的协调。对于安全部门在国家预算中占很大比重，但设备和基础设施却很落后，普通警察、士兵和部委雇员的薪金很低的国家政府来说，民众对迅速、明显变革的要求，给政府带来了压力。提高采购和薪金管理等支出透明度的改革会触及团体和个人的既得利益，因此往往很敏感，但可能是必要之举，以便能够雇用和培训年轻的新聘人员，这也可以提高包容性和增加妇女的代表性。

42. 安全部门人员缺乏可持续的养老金，给改革带来了额外的财政和政治负担。因此，各国政府往往会发现保持对结构改革的承诺比较困难。

43. 布基纳法索开展了广泛的协商进程，包括在政党、民间社会和安全机构之间建立共识，花了近四年时间制定了一项包容各方的国家自主安全战略，该战略于2020年底获得通过。与此同时，由于安全局势迅速恶化，政府将重点转向军方主导的反恐努力。联合国地雷行动司就减轻简易爆炸装置的威胁与安全部开展了合

作。最近发生的军事政变使国家商定的以加强安全部门治安能力和民主治理为重点的安全部门改革的承诺和愿景受到质疑。

建议 11

联合国将继续建设驻地协调员的专门知识和能力，以配合在民主过渡期间努力发展和加强其安全部门的政府。通过借助合作伙伴和捐助方的预算外支助建立的机动能力(包括意大利布林迪西安全部门改革和治理常备能力)提供及时支助，是为了也支持各国政府规划和筹集资金，用以满足紧迫的改革需求。

建议 12

为确保持续取得进展和建立基础广泛的自主权，一个良好做法是将安全改革纳入国家发展计划，以便能够随着时间的推移进行深思熟虑的改革，同时不忽视实施必要的结构改革的承诺。将安全机构改革与发展计划联系在一起，可能有助于使改革免受危机时刻极化和短期思维的影响。

为安全部门改革和发展援助筹资

44. 部分国防经费仍然常常在国家预算框架之外，不以公共支出和财务问责制的国际标准为基础，也不受议会监督。在某些国防和情报预算领域，有时保密可能是合理的。但在这些情况下，议会的闭门监督安排有助于保持必要的制衡。安全支出管理缺乏透明度，会阻碍有效编制国家预算，大大增加安全部门的腐败风险，从而削弱安全部队的有效性和专业性，破坏民众对国家机构的信任。此外，还必须确保专家咨询等外部支助的廉正、公正和透明度。国防补偿的做法(武器进口国政府要求产业补偿安排，作为购买外国国防物品和服务的条件)容易滋生腐败，是财务处理不透明的具体例子。

45. 冠状病毒病(COVID-19)危机使财政空间缩小和债务增加情况更加严重，进一步减少了我国最脆弱会员国可用于安全部门改革的财政资源。

46. 受冲突影响的国家比以往任何时候都更加依赖外部筹资和技术合作，以弥补安全部门改革的预算缺口，并在实现可持续发展目标 16 方面取得进展。经济合作与发展组织发展援助委员会确认，安全部门改革外部筹资有助于实现可持续发展。委员会成员可将旨在改进善治、民主控制和文职监督的技术合作支出作为官方发展援助列报。

47. 符合官方发展援助资格的安全部门改革资金仍然是安全部门改革和治理方面基本上尚未利用的外部资金来源。发展援助委员会报告说，其成员在 2019 年为全球安全系统管理和改革分配了 8.02 亿美元的官方发展援助，占其官方发展援助总额的 0.6%。联合国维持和平行动东道国(刚果民主共和国、黎巴嫩、马里和南苏丹)每年共收到约 1 亿美元的官方发展援助用于安全部门改革。遗憾的是，这不足以开始弥补受冲突影响国家的资金缺口。

48. 此外，安全问题没有被纳入可持续发展综合性国家筹资框架。⁷ 令人关切的是，安全机构的民主治理和问责等重要国家安全部门改革和治理优先事项，即使在国家预防、恢复和发展计划中被称为优先事项，也可能得不到足够的资金。

49. 安全部门改革的国际筹资状况支离破碎，也不透明。没有机制跟踪不符合官方发展援助资格的支助的流动情况。捐助方没有使用共同的方法来记录不同类别的支助，因此给国家监督和问责机制(如议会、独立监督机构或民间社会)带来了负担。这破坏了国家自主权以及安全部门改革的有效规划、协调和评估。因此，发展援助委员会成员与其合作伙伴正在就官方可持续发展支助总量的新概念进行的对话值得欢迎。

建议 13

必须加大支持力度，加强受冲突影响国家的机构能力，以便在强有力的问责和监督框架内，根据国家优先事项规划、调动、编制预算、分配和使用国家的国防和安全资源，并确保纳入与性别有关的优先事项和需求。会员国加强对官方可持续发展支助总量中外部安全援助的报告，将提高透明度，促进发展伙伴之间相互问责，并有助于提高国家安全部门改革筹资的可持续性。联合国机构间安全部门改革工作队将为这一对话作出贡献。

50. 联合国支持中非共和国、利比里亚、马里和索马里政府加强国家能力，以便为其安全部门改革进程有效规划、调动、分配和管理国家资源和捐助资金。2016年，联合国与欧洲联盟和世界银行一道，协助中非共和国进行恢复和建设和平评估，制定国家恢复和建设和平计划，其中概述了优先举措的费用，包括安全部门改革的费用。2017-2018年期间，联利特派团为利比里亚当局计算国家安全战略行动计划的费用并编制预算提供了支持，确保在特派团缩编和撤离的背景下为安全部门提供可预测的资金。

51. 在《联合国-世界银行针对受危机影响情形的伙伴关系框架》内，联合国与世界银行合作，支持对五个国家的安全和司法部门进行联合公共支出审查：利比里亚(2011-2013和2017-2018)、索马里(2014-2017)、中非共和国(2016-2017)、几内亚比绍(2017-2018)和冈比亚(2018-2019)。这些审查为利比里亚-联利特派团安全过渡计划和冈比亚安全部门评估等国家安全规划工作提供了参考。一份联合技术指南(2017年)就进行此类审查的方法提供了详细指导。⁸

建议 14

联合国、非洲联盟、欧洲联盟和世界银行将进一步加强总部和国家一级安全部门改革支助的协调。非洲联盟和平与安全理事会和联合国建设和平委员会应使各方能够根据商定的全球和区域安全部门改革规范交流经验和良好做法。

⁷ 在2015年《亚的斯亚贝巴行动议程》中发展筹资倡议部分通过。见 <https://inff.org>。

⁸ Bernard Harborne, William Dorotinsky and Paul M. Bisca, eds., *Securing Development: Public Finance and the Security Sector: A Guide to Public Expenditure Reviews in the Security and Criminal Justice Sectors* (World Bank-United Nations, 2017).

建议 15

在国际安全、建设和平和伙伴关系之间建立互补性，对于为安全部门改革进行有效和负责的国际筹资至关重要。联合国将与主要合作伙伴密切合作，开发全系统规划工具，用于支持安全部门改革。国际协调安全部门支助的原则还应促进发展、人权、建设和平与安全行为体之间的政策一致性，并加强战略伙伴关系。

建议 16

联合国将通过专门的伙伴关系安排，进一步加强与国际金融机构的接触，鼓励加强和以创新方式开展安全部门改革筹资工作，将其作为更广泛公共部门改革的一部分，以增加对安全部门进行必要投资所需要的财政空间。⁹联合国还将通过联合国、非洲联盟、欧洲联盟和世界银行之间的定期联合规划，确保更好地协调现有的金融和方案工具，以便优先应对结构性风险，制定激励措施鼓励国家利益攸关方按照国家改革承诺行事，并发展社会各级机构和机制参与安全部门治理的能力。这些机制还应确保充足资金到位，以推动实施各项措施，增加妇女在安全部门的参与，并增强妇女在国家一级安全部门改革的设计、实施、监测和评价中的作用。

五. 性别与安全部门改革

52. 过去十年，许多会员国在其国家安全部门促进了性别平等，包括为此批准国际人权文书，废除性别歧视条例，并实施促进性别平等的国家安全战略。因此，在许多国家，女性得以进入传统上由男性占据的安全部门岗位。截至 2021 年，世界上 12% 的国防部长是女性，¹⁰ 这表明即使是在最高级别也有进行变革的可能。在全球范围内，随着安全理事会第 2553 (2020) 号决议的通过，联合国促进性别平等的安全部门改革规范取得了重大进展，安理会在该决议中首次鼓励会员国制定安全部门改革战略和方案，消除阻碍妇女充分、平等和有意义的参与安全部门的法律、体制和监管障碍，增加妇女在安全部门各级的代表性。

53. 然而，在具体国家的任务授权中，在安全理事会关于安全部门改革的 11 项任务授权中，只有 4 项的措辞突出了性别问题。¹¹ 此外，在有任务授权和政策的地方，这些框架确定的期望与本组织在这一领域工作可用的政治、技术和财政资源之间存在很大差距。¹²

⁹ 非洲开发银行提议设计安全指数投资债券，使非洲能够利用全球市场上的资源来加强其安全，这是一个创新的好例子。

¹⁰ 联合国和平行动部法治和安全机构厅安全部门改革股于 2021 年 8 月汇编的 193 个国家的公开数据。

¹¹ 联合国利比亚支助团、联合国马里多层面综合稳定团、联合国中非共和国多层面综合稳定团和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团。

¹² 和平行动部，“关于加强联合国和平行动对促进性别平等的解除武装、复员和重返社会及安全部门改革的支助的协商：利用机会和经验教训”，2019 年 10 月。

建设包容和问责的安全部门：消除妇女参与的障碍

54. 人们普遍认为，促进性别平等和妇女参与安全部门是建设更能问责、更具包容性、反应更灵敏机构的关键步骤。然而，联合国和合作伙伴在这一领域的评估¹³发现，妇女面临重大的政治、政策、法律和体制障碍，阻碍她们在安全部门的征聘、留用和晋升，这些障碍包括：分配担任传统的性别角色；排除在职业培训和战斗岗位之外；设施、设备和制服不足；歧视性怀孕政策；获得儿童保育服务的机会有限；来自同事和上司的性骚扰；问责机制薄弱；阻碍她们获得更高职位的规章制度。¹⁴

55. 截至 2021 年 10 月 31 日，和平行动中只有 7.5% 的军警人员是女性。¹⁵ 根据妇女参与和平行动埃尔西倡议，在全世界进行了 18 次障碍评估，以查明在国家一级仍然存在哪些障碍阻碍妇女参与和平行动。¹⁶

56. 为应对这些挑战，联合国采取了重大措施，帮助各国消除障碍，增加妇女在国家安全部门的参与，包括为此进行评估，建立性别均等配额，审查人力资源政策和开展敏感对待性别问题的招聘。例如，在中非共和国，中非稳定团正在支持国家安全机构实现该国《平等法》为妇女规定的 35% 配额。在联合国的支助下，索马里和巴勒斯坦国的妇女在警察中的比例分别从 5% 增加到 15%，和从 3.5% 增加到 6%。在西巴尔干地区，妇女在武装部队中的比例从 2012 年的 3% 至 6% 增至 2020 年的 6% 至 9%。

加强国家安全部门预防暴力和保护社区的能力

57. 安全部门缺乏代表性和多样性会影响人们对国家机构的信任，对各国预防暴力和向所有人提供响应式安全服务的能力产生不利影响。因安全部队的虐待行为而产生的不满可能导致发生或再次发生暴力冲突，对公众对国家的看法以及妇女、青年和社区与安全部门合作的意愿产生负面影响，或迫使他们向其他行为体寻求保护和正义。¹⁷

58. 全球范围内，在遭受性暴力的妇女中，只有不到 10% 的人寻求警方帮助。¹⁸ 在受冲突影响的环境中，对安全机构的不信任普遍存在，因为安全部队往往是与冲突有关的性暴力和其他形式性别暴力的主要施害者之一。¹⁹ 在刚果民主共和国，

¹³ 根据为本报告从驻 27 个国家联合国实体收集的数据。其他评估包括：联合国开发计划署，《西巴尔干地区武装部队内妇女的地位》(2014 年和 2021 年)；联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、国际刑事警察组织，《东盟地区执法部门中的妇女》(2020 年)。

¹⁴ 见和平行动部，“2018-2028 年军警性别均等战略”，可查阅 peacekeeping.un.org/sites/default/files/uniformed-gender-parity-2018-2028.pdf。

¹⁵ 联合国维和性别统计数据，截至 2021 年 10 月 31 日按特派团、人员类别列示的向联合国派遣军警人员的情况，以及特派专家、建制警察部队、单派警察、参谋人员和部队派遣情况。

¹⁶ 见 <https://dcaf.ch/elsie-initiative>。

¹⁷ 联合国-世界银行，《和平之路：采取包容性办法防止暴力冲突》(2018 年，华盛顿特区)。

¹⁸ 秘书处经济和社会事务部统计司，《2015 年世界妇女：趋势与统计》，(2015 年，纽约)。

¹⁹ 见秘书长 2021 年关于与冲突有关的性暴力的报告(S/2021/312)。

联刚稳定团支持调查和起诉对平民犯下的严重罪行，结果审判和监禁了国家军队和武装军事团体的高级官员。联合国毒品和犯罪问题办公室和开发署协助伊拉克、吉尔吉斯斯坦、墨西哥、尼日利亚、巴基斯坦等世界各地的政府建设国家安全部门能力，防止和保护社区免遭性暴力和性别暴力。

59. 结束有罪不罚现象并建立审查机制，防止安全部门招募、留用或提拔性暴力以及其他严重侵犯和践踏人权行为的施害者，这仍然至关重要。在刚果民主共和国，自 2014 年军队通过预防和应对性暴力行动计划以来，已有包括高级军官在内的 137 名军人被起诉。在南苏丹，负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表和南苏丹特派团帮助制定了一项行动计划，其中列有审查与冲突有关性暴力施害人的条款。在索马里，警方制定并实施了《索马里警察甄选、审查和征聘准则》，其中包括防止征聘性暴力罪犯的审查行动。

建议 17

联合国将继续加强其能力，将性别平等纳入联合国对安全部门改革的一切形式支持的主流。联合国还将发布一份关于国防部门性别平等和妇女地位的报告，这将有助于各国提高妇女在武装部队中的代表性，包括在和平行动部队派遣中的代表性。在国家一级，本组织将与会员国合作，支持进行障碍评估，查明妇女参与国家安全部门，特别是担任决策性职位的障碍。

建议 18

建立审查机制，防止性暴力施害者加入安全部门，仍然是一个优先事项。这包括建立有效的监督和问责机制，结束对安全机构中所有形式的暴力侵害妇女和任职人数不足群体的行为的有罪不罚现象，并处理安全部队对妇女和女童的任何形式的虐待。本组织还将促进尽早让安全部门和民间社会组织的妇女参与关于和平协定的安全条款、国家安全政策、战略和行动以及军事开支的谈判。

六. 结论

60. 国家和国际经验一再凸显安全部门改革的敏感性及其对实现可持续和平与恢复对国家信任的核心作用。联合国已注意到，只采用技术性支持办法存在不足，这种办法下，改革的政治条件和国家自主权都不充分。在本组织致力于一个新的共同议程，重建信任和加强政府与社会之间的社会契约之际，应加倍努力，加强法治和人权，确保安全部队保护人民，保障民主进程。本报告概述的经验教训再次表明，联合国必须在支持会员国开展安全部门改革方面发挥重要作用，为此由秘书长高级代表进行斡旋，同时发展知识和公正的专业技能以支持各国政府评估、规划和设计安全部门改革，并根据议定原则加强国际合作与协调。这反过来又依赖于会员国进一步为坚实、真正、有效的安全部门改革和治理增强基础。