



第七十七届会议

议程项目 48

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

解除武装、复员和重返社会

秘书长的报告

摘要

本报告根据维持和平行动特别委员会的报告(A/72/19, 第 206 段)提交, 其中特别委员会要求对解除武装、复员和重返社会进行全面审查。

本报告概述了联合国在外地和总部参与解除武装、复员和重返社会的情况, 并突出强调解除武装、复员和重返社会在应对武装冲突形势变化方面的演变。过去五年中, 联合国解除武装、复员和重返社会机构间工作组成员更多是在没有和平协议而不是在已签署和平协议的情况下提供支持。虽然解除武装、复员和重返社会方案对建设和平仍然至关重要, 但其他工具, 包括减少社区暴力和过渡时期武器弹药管理, 也越来越重要。在整个和平进程中, 还为武装部队和团体前成员重返社会提供支助, 而不仅仅在冲突后环境中。这些变化已被编入最近更新的解除武装、复员和重返社会问题综合标准。本报告概述了对该标准的修改, 包括联合国解除武装、复员和重返社会订正办法。

本报告包括就特派团和非特派团环境中解除武装、复员和重返社会向会员国提出的若干建议, 其中一些建议涉及地方和区域动态、防止招募和再次招募、为重返社会创造有利环境、解除武装、复员和重返社会对调解工作的支持以及解除武装、复员和重返社会与安全部门改革、气候变化、过渡期正义、有组织犯罪和刑事司法之间的联系。报告还包括具体的解除武装、复员和重返社会建议, 涉及儿童、年轻人、妇女和残疾人、心理健康和流行病以及机构间工作组将采取的行动。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 审查联合国参与解除武装、复员和重返社会情况.....	6
A. 在外地	6
B. 在总部	9
三. 联合国解除武装、复员和重返社会订正办法.....	10
四. 挑战和建议	13

一. 引言

1. 秘书长关于解除武装、复员和重返社会的上一份报告(A/65/741)于 2011 年 3 月 21 日印发。2018 年, 维持和平行动特别委员会请秘书处对解除武装、复员和重返社会进行全面审查并向委员会报告(A/72/19, 第 206 段)。鉴于自上次报告以来已经过去 10 年, 而且会员国通过特别委员会呼吁进行更新, 本报告向会员国提供了对冲突性质不断演变和解除武装、复员和重返社会工作不断变化进行审查的情况。

2. 过去十年, 全球武装冲突格局发生了变化。武装冲突越来越旷日持久, 在许多受冲突影响的国家, 和平协议岌岌可危或不存在。武装团体日益分散, 随着他们确定新目标、发展新能力和招募新成员而不断扩散。同时, 武装团体之间的局部暴力往往与针对中央政府的武装暴力一样普遍。若干武装团体还与跨国有组织犯罪和/或恐怖主义有联系。

3. 由于武装团体的性质及其行为发生了变化, 联合国调整了其解除武装、复员和重返社会办法。1980 年代后期和整个 1990 年代, 解除武装、复员和重返社会与解除武装、复员和重返社会方案是同义词, 如在萨尔瓦多、危地马拉和莫桑比克等地。这些方案通常在国家政府和武装团体之间签署了和平协议并部署了联合国维和特派团的冲突后环境中有序实施。然而, 1990 年代后期和 2000 年代初, 联合国维和任务开始扩大, 联合国解除武装、复员和重返社会办法也随之扩大。这一办法不再仅仅关注军事结构中的战斗人员, 而是开始关注受武装暴力影响的社区。依照安全理事会第 1702(2006)号决议, 海地从解除武装、复员和重返社会方案转向减少社区暴力办法, 引发整个联合国系统对此类方案的重新思考。同时, 解除武装、复员和重返社会日益与政治谈判、成功停火以及更广泛的和平调解和建立信任工作联系在一起, 解除武装、复员和重返社会不再被视为仅仅是一项有助于执行和平协议的业务和技术工作, 而是被广泛认为是影响政治动态并受其影响的过程。

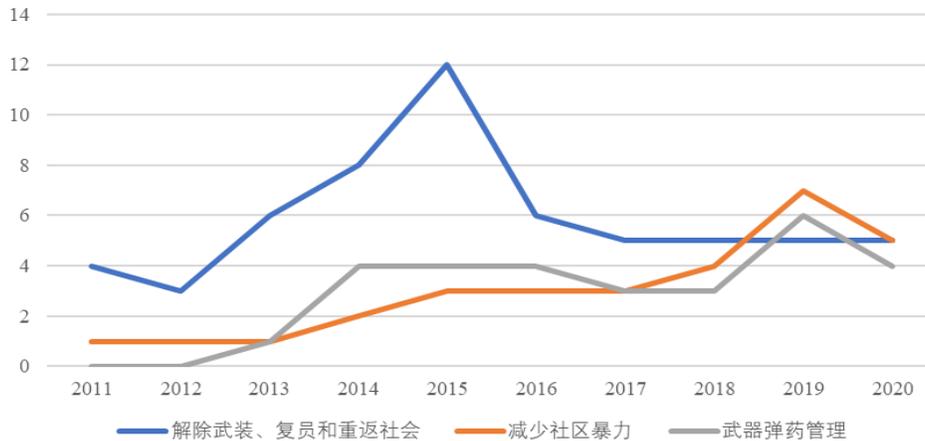
4. 今天, 在签署和平协议之后实施的解除武装、复员和重返社会方案仍然是建设和平努力的一个组成部分, 因为这些方案旨在解决在从冲突到和平、恢复和发展的紧要时期, 战斗人员没有生计和支助网络时出现的安全问题。然而, 由于武装冲突性质不断变化, 解除武装、复员和重返社会也已成为更广泛活动的同义词。虽然四个维持和平特派团——联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)和联合国南苏丹特派团——的任务最初侧重于解除武装、复员和重返社会方案, 但过去十年中, 它们越来越多地提及与解除武装、复员和重返社会有关的工具、¹ 减少社区暴力和过渡时期武器弹药管理² (见图一)。

¹ 解除武装、复员和重返社会相关工具的定义见本报告第三节。

² 自 2014 年以来, 安全理事会第 2164(2014)号决议授权联合国马里多层面综合稳定团支持减少社区暴力; 自 2019 年以来, 第 2459(2019)号决议授权联合国南苏丹特派团这样做。减少社区暴力和武器弹药管理首次被列入联合国中非共和国多层面综合稳定团 2014 年的任务规定(第 2149(2014)号决议)和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团 2017 年的任务规定(第 2348(2017)号决议)。

图一

安全理事会任务规定中提及解除武装、复员和重返社会、减少社区暴力和过渡时期武器弹药管理

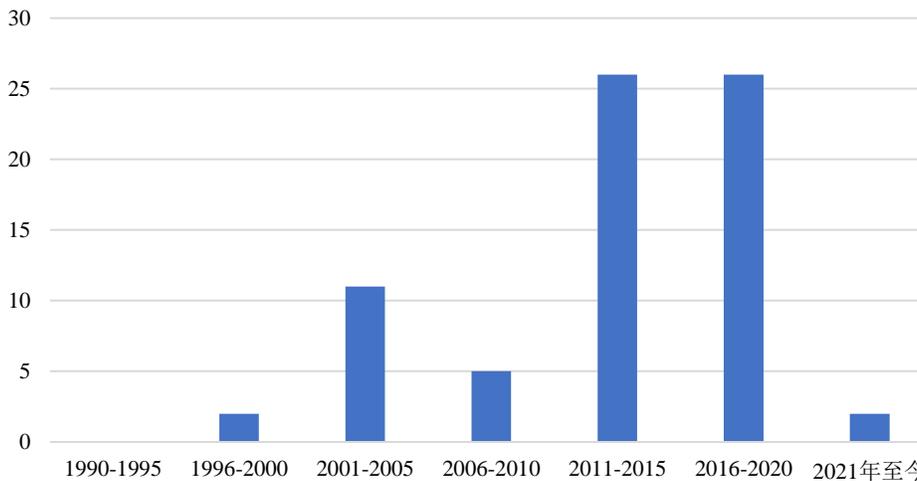


注：根据本报告附件提供的数据。

5. 安全理事会有关解除武装、复员和重返社会的任务规定还纳入了与性别平等明确相关的语言(见图二)。例如，安理会根据其第 2531(2020)号决议，决定马里稳定团的任务规定包括多项优先任务，即“支持武装团体进驻营地、解除武装、复员和重返社社会，并继续执行减少社区暴力方案，同时考虑到妇女和儿童的特殊需要。”³ 同样，安理会在其第 2448(2018)号决议中敦促中非共和国当局处理武装团体的存在和活动，为此实施一项全面战略，将对话和紧急实施包容、对性别问题具有敏感认识和有效的解除武装、复员和重返社会列为优先事项。

图二

安全理事会解除武装、复员和重返社会任务规定中提及性别平等相关问题的次数



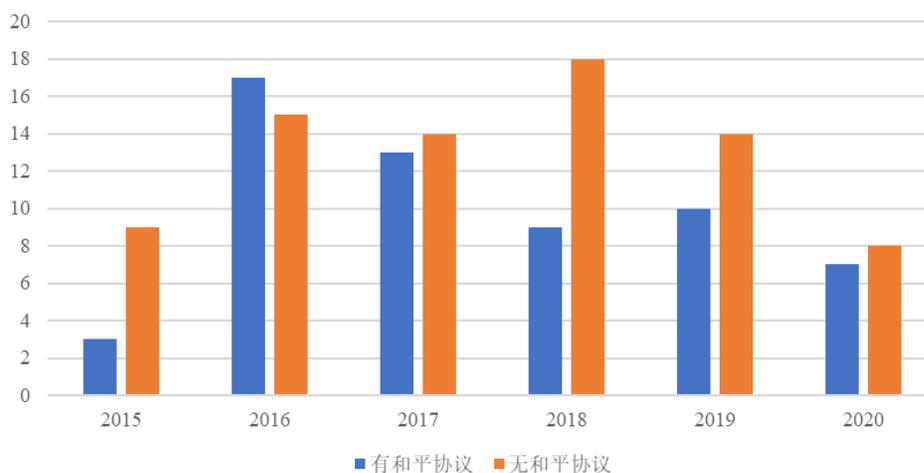
³ 安全理事会第 2531 (2020)号决议，28 (a)(三)段。另见，例如，第 2612 (2021)号决议，第 29(三)(g)和(i)段。

6. 今天,解除武装、复员和重返社会进程不再仅仅在冲突后环境中实施。相反,它们贯穿整个和平进程,从预防、解决冲突和维持和平,到建设和平和可持续发展。与解除武装、复员和重返社会有关的工具,如减少社区暴力,往往在武装冲突持续不断的国家实施。同样,向离开武装团体的个人提供重返社会支助,无论是否有和平协议。这些在持续冲突环境中进行的解除武装、复员和重返社会努力与在冲突后环境中交付的方案同样重要,因为这些努力使国家当局能够在没有交付方案的先决条件下实现解除武装、复员和重返社会的目标(见第三节)。例如,在没有和平协议的情况下,解除武装、复员和重返社会的目的是促进稳定,使稳定的恢复更加明显,并建立有利于地方和国家和平进程的环境。如图三所示,过去五年中,解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组成员⁴更经常在没有和平协议而不是在已签署和平协议的情况下提供支持。

解除武装、复员和重返社会机构间工作组

解除武装、复员和重返社会机构间工作组由和平与安全执行委员会于2005年设立,任务是努力改善本组织在解除武装、复员和重返社会领域的业绩。2006年,15个部门、机构、基金和方案派代表参加了机构间工作组。今天,工作组已发展到包括27个成员。

图三
解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组成员在有/无和平协议的情况下启动的项目



7. 此外,解除武装、复员和重返社会不再仅仅在有联合国维和行动的情况下实施。联合国还通过其特别政治任务,如在苏丹和海地的特别政治任务,支持解除武装、复员和重返社会。安全理事会于2020年6月3日通过的第2524(2020)号决议决定成立联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团),作为特别政治任务,比其前身——非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的任

⁴ 解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组成员名单可查阅 www.unddr.org/the-iawg/。

务范围更广。在海地，维持和平特派团(联合国海地稳定特派团(联海稳定团)和联海联合国海地司法支助特派团(司法支助团))经过 15 年之后，过渡到一个特别政治任务，即联合国海地综合办事处(联海综合办)，该办事处于 2019 年 10 月 16 日开始工作。正如第 2476(2019)号决议和第 2579(2021)号决议所述，联海综合办是特别政治任务，受权支持解除武装、复员和重返社会、减少社区暴力和过渡时期武器弹药管理。还继续通过在哥伦比亚(联合国哥伦比亚核查团)、大湖区(秘书长大湖区问题特使办公室)、伊拉克(联合国伊拉克援助团)、利比亚(联合国利比亚支助团)、索马里(联合国索马里援助团)和也门(秘书长也门问题特使办公室)的特别政治任务，以及通过联合国驻非洲联盟办事处支持解除武装、复员和重返社会。在很像维持和平环境的特别政治任务环境中，关键是通过与联合国国家工作队采取统筹办法，在解除武装、复员和重返社会机构间小组和工作队等国家一级的协调机制的支持下，为解除武装、复员和重返社会提供支持。

8. 过去五年中，机构间工作组成员还通过联合国国家工作队，支持各国政府在没有联合国和平行动的情况下开展解除武装、复员和重返社会工作，例如在喀麦隆、莫桑比克、菲律宾、刚果和卢旺达。

二. 审查联合国参与解除武装、复员和重返社会情况

A. 在外地

9. 本节参考了对进展和趋势的分析，并以机构间工作组成员提供的数据为基础。此外，还展示了工作组成员近年来支持的广泛活动，并说明了解除武装、复员和重返社会的潜在方案和部门切入点的多样性。

解除武装、复员和重返社会方案

10. 过去五年中，联合国继续支持在签署和平协议之后实施的由区域和国家主导的解除武装、复员和重返社会方案。在苏丹，2015 年至 2017 年，苏丹国家解除武装、复员和重返社会委员会在联合国开发计划署(开发署)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国人口基金(人口基金)和达尔富尔混合行动的支持下，解除了达尔富尔 3 000 名前战斗人员的武装并使其重返社会。在中非共和国，中非稳定团和世界银行支持实施国家解除武装、复员、重返社会和遣返方案，而开发计划署则侧重于支持基于社区的重返社会。从 2018 年 12 月正式启动解除武装、复员、重返社会和遣返方案到 2020 年 12 月，2 532 名战斗人员被解除武装和复员，其中包括 143 名妇女。在马里，马里稳定团支持马里政府于 2018 年 11 月、2019 年 4 月和 2020 年 6 月在加奥、廷巴克图和基达尔针对签署协议的武装团体和服从命令的武装团体加速落实解除武装、复员、重返社会工作。此外，2016 年至 2020 年期间，联刚稳定团与世界银行一道，支持刚果民主共和国国家政府将 1 897 名武装团体成员(1 843 名男子和 54 名女妇女)解除武装和复员。同一时期，联刚稳定团还支持该政府将 2 371 名外国武装团体成员及其受抚养人解除武装、复员、遣返和重新安置。

11. 在非特派团环境中，通过建设和平基金的支持，开发署和妇女署自 2019 年以来支持卢旺达复员和重返社会委员会让从刚果民主共和国被遣返的 1 635 人重返社会，包括 554 名前战斗人员(553 名男子和 1 名妇女)、249 名女性受抚养人和 832 名儿童(412 名男童和 420 名女童)。自 2017 年以来，开发署通过支持建设和平和正常化项目，与独立退役机构和联合和平与安全小组密切合作，支持总统和平进程顾问办公室(2021 年成为总统和平、和解与团结顾问办公室)解散摩洛伊斯兰解放阵线。

解除武装、复员和重返社会相关工具

12. 机构间工作组成员还在各种情况下支持与解除武装、复员和重返社会相关的工具。例如，2016 年至 2021 年期间，联刚稳定团支持当地非政府组织针对 34 874 名参与者(包括 13 570 名妇女)实施减少社区暴力项目。2017/18 年，在中非共和国，中非稳定团、国际移民组织(移民组织)和联合国项目事务署(项目署)为面向 14 338 名社区成员的减少社区暴力方案提供支持，其中包括没有资格参加国家解除武装、复员和重返社会方案的前武装团体成员。2016 年，中非稳定团和项目厅还支持愿意解除武装的武装团体成员，包括女性前战斗人员，这是解除武装、复员和重返社会筹备方案的一部分。在伊拉克，从 2019 年开始，移民组织支持努力减少社区暴力，向 1 000 名社区成员提供支持，包括与达伊沙作战的前武装团体成员。从 2014 年到 2020 年，开发署支持苏丹解除武装、复员和重返社会委员会在与南苏丹接壤的六个州实施社区安全和稳定方案。

13. 此外，机构间工作组成员支持可用作解除武装、复员和重返社会相关工具的武器弹药管理，以加强对武器和弹药整个生命周期的监督、问责和管理，包括确立安全和有保障的材料采购、储存、转让、追踪和处置框架、程序和做法。2016 年至 2020 年期间，联合国裁军研究所(裁研所)在索马里、塞拉利昂、布基纳法索、加纳、利比里亚、尼日尔、中非共和国、伊拉克、科特迪瓦、刚果民主共和国和尼日利亚进行了武器弹药管理基线研究。此外，作为 2019 年部署到海地的武器弹药管理技术评估团的后续行动，和平行动部和裁军事务厅与联海综合办、开发署、联合国拉丁美洲和加勒比和平、裁军与发展区域中心和裁研所合作，支持海地建立全面军备控制框架。另外，和平行动部和裁军事务厅与裁研所合作，协助开展关于苏丹武器弹药动态的研究，支持联苏综合援助团于 2020 年开始运作。

14. 由于解除武装、复员和重返社会的政治性质，工作人员也参与了调解努力，包括在刚果民主共和国、利比亚、马里、菲律宾、刚果和苏丹。此外，项目厅支持也门(与政治和建设和平事务部)制订和平协议(2015 至 2020 年)。

重返社会支助

15. 除了作为解除武装、复员和重返社会方案的一部分为重返社会提供支助，在没有此类方案的情况下，也提供重返社会支助。例如，2018 年和 2019 年，移民组织支持莫桑比克政府向前莫桑比克全国抵抗运动成员提供重返社会支助。同一时期，开发计划署和人口基金在建设和平基金的资金支持下，支持刚果政府让普尔地区前宁加战斗人员、其家庭成员和其他社区成员重返社会。此外，开发署、

移民组织、联合国人权事务高级专员办事处目前正通过建设和平基金支持刚果民主共和国政府向开赛省和坦噶尼喀省自发复员的个人提供重返社会援助。自 2019 年以来，开发署一直支持曾在伊拉克与达伊沙作战的前志愿战士的社区安全和重返社会工作。

16. 除了解除武装、复员和重返社会进程，还支持各国政府处理被指定为恐怖组织的武装团体前成员。反恐怖主义委员会执行局、和平行动部、移民组织、开发署、反恐怖主义办公室和联合国毒品和犯罪问题办公室在乍得湖流域提供支持，推动执行 2018 年起草的《乍得湖流域受博科圣地影响地区的稳定、恢复和复原区域战略》。此外，移民组织、开发署和联合国儿童基金会(儿基会)与欧洲联盟一道，正在支持前博科圣地成员和联合民团成员重返社会。移民组织还支持索马里联邦政府实施前青年党成员回返项目，包括特别关注妇女的方案。最后，在稳定供资机制工作的基础上，开发署支持面向流离失所者的基于社区的和解和重返社会工作，其中包括被民众视为与达伊沙有关联的家庭，因为其家庭成员加入了达伊沙，或者他们生活在达伊沙控制的地区。

贯穿各领域的问题

性别平等

17. 许多解除武装、复员和重返社会工作也包括明确的性别平等内容。例如，妇女署与开发署和儿基会一道，支持哥伦比亚政府为哥伦比亚革命武装力量-人民军(哥人民军)前战斗人员及其家人重返社会经济生活以及基层社区提供性别包容方面的支持。该方案确保妇女参与生产项目。2019 年，移民组织支持该政府对前哥人民军成员(137 名妇女，103 名男子)以及社区男女成员进行关于性别平等、增强妇女权能和预防性别暴力的培训。此外，开发署和儿基会支持中非共和国政府让与“反砍刀”组织和塞雷卡武装团体有关联的青少年重新融入社会和经济生活，包括支持增强弱势女童和妇女、特别是性别暴力幸存者权能。

儿童

18. 许多工作继续侧重于以前与武装部队和团体有关联的儿童获释和重返社会以及防止招募儿童。2016 年至 2020 年，儿基会支持喀麦隆、中非共和国、马里、索马里、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门等国政府。2017 年 7 月至 2020 年 3 月在马里，儿基会在四个临时收容和指导中心为 593 名儿童(49 名女童和 544 名男童)提供保护服务和社会心理支持。2016 年至 2017 年，开发署与儿基会、妇女署和世界粮食计划署合作，支持刚果民主共和国政府让以前与武装部队和团体有关系的儿童重返社区。该方案向北基伍省 748 名以前与武装部队和团体有关系的儿童及其他弱势儿童、748 个家庭(约 6 000 人)和 13 000 名学童提供支持。总体而言，在刚果民主共和国，2016 年至 2020 年，儿基会向 8 855 名以前与武装部队或团体有关联的儿童提供重新融入社会经济生活的支持。最后，2019 年和 2020 年，联合国训练研究所与联合国哥伦比亚核查团在瓜维亚雷河畔圣何塞开展合作，将前哥人民军成员和平民社区成员的子女聚集在一起。

青年

19. 根据青年与和平与安全议程，过去五年中，青年在解除武装、复员和重返社会工作中也占据显著位置。自 2016 年以来，年轻人被纳入联合国支持的社区重返社会方案(在哥伦比亚、中非共和国、伊拉克、刚果和苏丹)和减少社区暴力方案(在中非共和国、刚果民主共和国、海地、马里、刚果和苏丹)。减少社区暴力日益成为解决年轻人被召募风险的一个重要工具。先后在维持和平环境中特别政治任务中授权实施，现在也在非任务环境(如刚果)中实施。2017 年至 2019 年，移民组织支持哥伦比亚政府实施一项方案，专门侧重于提高年轻人的数字就业能力，以防止他们今后与新形式的城市暴力有关联。

应对冠状病毒病(COVID-19)大流行

20. COVID-19 大流行突出了和平与安全、建设和平、社会凝聚力和健康之间的联系。2020 年初暴发疫情，严重扰乱了解除武装、复员和重返社会进程的实施。解除武装、复员和重返社会方案出现延误，尽管马里稳定团、中非稳定团、联刚稳定团和达尔富尔混合行动继续实施减少社区暴力方案，但它们在在工作中面临重大限制，包括防止病毒传播协议、人员行动自由受到限制以及对项目的监测有限。联刚稳定团的任务是支持解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置，大湖区各国之间的旅行限制大大阻碍了武装团体复员人员的遣返和重新安置工作。

21. 为了应对这些挑战，在机构间工作组开发的 COVID-19 快速自我评估工具的指导下，解除武装、复员和重返社会方案工作人员：(a) 进行了方案关键性分析，以确定业务和战略优先事项；(b) 交错实施解除武装、复员和重返社会进程，重点是收缴武器；(c) 在行动不可行时，加强政治和斡旋职能；(d) 采取措施，确保解除武装、复员和重返社会进程和人员不成为传播媒介。这些进程也被重新用于支持国家政府抗击疫情的努力。在中非共和国和马里，这些努力包括对受冲突影响的社区进行宣传。通过重新安排减少社区暴力活动，特别是中非稳定团和马里稳定团的活动，前武装团体成员参与生产个人防护装备，如口罩，并参与建设重要的保健和卫生基础设施，如水井和隔离中心。作为正在进行的解除武装、复员和重返社会方案的一部分，联合国国家工作队和牵头机构、基金和方案在非特派团环境中也采取了类似举措。

B. 在总部

22. 在总部，负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表继续监测冲突各方招募和使用儿童的情况，并向大会和安全理事会报告。她还继续倡导立即无条件释放武装部队和团体中的儿童，并防止招募和使用儿童。2018 年 9 月，儿基会和特别代表发起儿童兵重返社会全球联盟，旨在就如何可持续地支持儿童重返社会方案提出新思路和行动。此外，全球传播部继续支持参与解除武装、复员和重返社会的外地行动的新闻部门。非洲问题特别顾问办公室继续倡导非洲和平、安全和可持续发展，包括作为非洲联盟“到 2030 年平息枪炮声”倡议的一部分。2020 年 5 月，该办公室还召集了主题为“COVID-19 与平息非洲枪炮声：挑战与机遇”的虚拟非洲对话系列。

23. 随着联合国和平与安全架构改革于 2019 年 1 月 1 日生效，和平行动部/法治和安全机构厅解除武装、复员和重返社会科现在是全系统的服务提供单位。过去五年中，和平行动部与驻地协调员和联合国国家工作队成员密切合作，在非特派团环境中，包括在布基那法索、喀麦隆、乍得、埃塞俄比亚、科特迪瓦、莫桑比克、刚果、塞拉利昂和泰国，提供解除武装、复员和重返社会技术援助。还向在区域一级开展工作的秘书长大湖区问题特使办公室等特别政治任务提供了支持。区域参与包括和平行动部和开发署支持审查欧洲联盟解除武装、复员和重返社会政策。作为非洲联盟解除武装、复员和重返社会能力方案的一部分，和平行动部、世界银行和联合国驻非洲联盟办事处也向会员国、区域经济共同体及和平支助行动提供技术援助。此外，2016 年，和平行动部和裁军事务厅启动了关于在不断变化的解除武装、复员和重返社会背景下有效管理武器和弹药的联合项目。该项目在拟定和实施与解除武装、复员和重返社会方案和减少社区暴力方案相关的解除武装行动和过渡时期武器弹药管理活动方面向工作人员提供专家资源和指导、培训和技术援助。

24. 和平行动部和开发署还继续共同主持机构间工作组，负责制定政策和向会员国提供综合技术支持。2017 年，机构间工作组决定审查解除武装、复员和重返社会问题综合标准。该标准在 2006 年秘书长关于解除武装、复员和重返社会的报告(A/60/705)中提出，是从联合国所有相关部门、机构、基金和方案的经验中汲取的教训和最佳做法汇总。2006 年最初制定该准则的理由是为了解决联合国以前各自为政的做法，这种做法导致资源调动活动规划不周和行政结构重叠(同上，第 58 段)。该标准旨在帮助工作人员在特派团和非特派团环境中更好地规划、制定、实施和监测解除武装、复员和重返社会进程(如第三节中的定义)，分为 6 个级别，包括 36 个模块。一系列非政府组织、区域组织(包括非洲联盟和欧洲联盟)、国家委员会、独立研究人员、学术机构、培训机构和国际组织为修订现有模块和开发新模块提供了投入。2019 年 11 月 19 日在纽约和日内瓦同时举行高级别活动期间，所有机构间工作组成员中的高级管理人员正式通过了该标准第二级，其中概述了联合国解除武装、复员和重返社会订正办法。

三. 联合国解除武装、复员和重返社会订正办法

25. 通过解除武装、复员和重返社会问题综合标准概述的联合国解除武装、复员和重返社会订正办法，解除武装、复员和重返社会机构间工作组认识到，解除武装、复员和重返社会的核心在于支持武装部队和团体成员放下武器并重返平民生活的进程。然而，工作组也承认，解除武装、复员和重返社会进程可促进稳定努力，有助于创造和平进程、政治和社会和解、获得生计和体面工作以及可持续发展能够扎下根的环境。此类进程不包括所有正在进行的稳定和恢复措施，而只包括针对武装部队和团体的现役和/或前成员的措施。

26. 联合国订正办法还在保持和平办法下重新界定解除武装、复员和重返社会，并将其作为对落实人道主义-发展-和平关系的更广泛努力的贡献。大会和安全理事会关于审查联合国建设和平架构的两项决议体现了这一办法，大会和安理会认

识到整个联合国需要在整个和平进程中开展工作。⁵ 这对向前战斗人员和以前与武装部队和团体有关的人提供重返社会支助尤为重要，因为根据保持和平办法，不仅可以在冲突后环境中提供重返社会支助，也可以在武装冲突持续时提供。联合国解除武装、复员和重返社会订正办法也非常符合《我们的共同议程》(A/75/982)和《维持和平行动倡议》的优先事项。

27. 正如秘书长 2005 年 5 月 27 日给大会的说明(A/C.5/59/31)中所述，鉴于解除武装、复员和重返社会的背景发生了变化，现在似乎应该审查这些进程的现有定义。联合国各实体通过执行委员会采用了以下定义。

28. **解除武装、复员和重返社会综合进程**是多方利益攸关方的努力，包括解除武装、复员和重返社会方案、解除武装、复员和重返社会相关工具和重返社会支助的不同和相互关联的组合。它们是联合国系统多层次方法的一部分，有助于从预防、解决冲突和维持和平到建设和平和发展的整个和平进程。

29. **解除武装、复员和重返社会方案**由解除武装、复员和重返社会业务类别下的一套相关措施组成，具有共同成果框架。此类方案只有在具备某些先决条件的情况下才可行：

(a) 签署经谈判达成的停火和/或和平协议，为解除武装、复员和重返社会提供框架；

(b) 信任和平进程；

(c) 武装冲突各方参与解除武装、复员和重返社会的意愿；

(d) 最低限度的安全保障。

30. **解除武装、复员和重返社会方案**必须包括以下内容：

(a) **解除武装**。解除武装指收集、记录、控制和处置战斗人员、与武装部队和团体有关的人员、有时也包括平民自愿交出的武器、弹药和爆炸物。解除武装的目的是减少流通中的非法武器、弹药和爆炸物的数量和/或防止它们落入未经授权的使用者手中；

(b) **复员**。复员指武装部队和团体成员脱离军事指挥和控制结构并过渡到平民身份。复员的第一阶段包括在指定地点正式和有控制地遣散武装部队和团体的成员。和平协议为复员提供了政治、政策和行动框架，并可能附有解除武装、复员和重返社会政策文件。在解除武装、复员和重返社会方案先决条件不存在的情况下，国家当局可通过不同办法协助从战斗人员过渡到平民身份并使之正规化；

(c) **复员援助，复员的第二个阶段**。复员援助是在重返社会支助之前提供的为期一年的过渡援助。复员援助提供给已正式复员的战斗人员和与武装部队和团体有关的人员；

⁵ 经大会第 75/201 号决议和安全理事会第 2558(2020)号决议重申的大会第 70/262 号决议和安全理事会第 2282(2016)号决议。

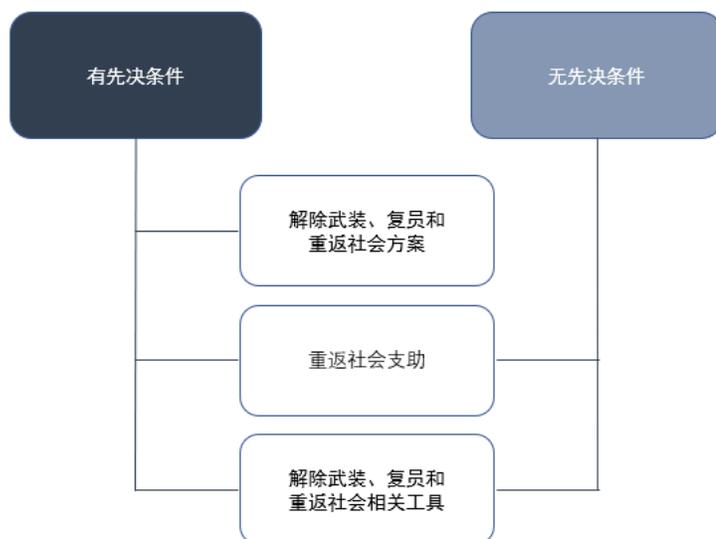
(d) **重返社会**。重返社会是前战斗人员和曾与武装部队和团体有关联的人可持续地过渡到在自己选择的社区作为社会平民成员生活的过程。重返社会在个人、家庭和社区各级进行，涉及社会、社会心理、经济、政治和安全层面。重返社会进程是地方、国家和区域恢复和发展的一部分，国际社会应请求发挥支持作用。在适当情况下，可向受抚养人和收容社区成员提供重返社会支助。

31. 当解除武装、复员和重返社会方案的先决条件不具备时，仍然可向离开现役武装部队和团体的人提供重返社会支助。在这种情况下，上述重返社会定义仍然适用。这种支助可以补充更广泛的安全部门改革或解除武装、复员和重返社会相关工具。

32. 与解除武装、复员和重返社会有关的工具是直接定向措施，包括解除武装、复员和重返社会方案、过渡时期武器弹药管理、减少社区暴力、防止个人加入被指定为恐怖组织的武装团体的举措、解除武装、复员和重返社会方案对调解的支持以及解除武装、复员和重返社会方案对过渡时期安全安排的支持。解除武装、复员和重返社会相关工具的具体目标因情况而异，可根据安全理事会和大会的授权以及更广泛的战略框架，如联合国可持续发展合作框架、人道主义应急计划和/或综合战略框架，促进更广泛的政治和建设和平努力。

33. 图中显示了解除武装、复员和重返社会方案工作人员的不同选择，这些选择因是否具备解除武装、复员和重返社会方案的先决条件而有所不同。应指出，解除武装、复员和重返社会方案工作人员应始终鼓励无条件释放儿童并让他们重返社会。一些关键原则也是联合国解除武装、复员和重返社会订正办法的基础。解除武装、复员和重返社会综合标准中详细概述了这些原则。

解除武装、复员和重返社会综合进程选项清单



四. 挑战和建议

34. 鉴于武装冲突的性质不断变化，解除武装、复员和重返社会的性质也在不断演变，目前和未来似乎都有一些挑战，如下所述。

特别政治任务和非任务环境

35. 一项重大挑战是，近年来日益要求联合国支持非维和环境中解除武装、复员和重返社会进程。近年来，一些维持和平行动过渡到特别政治任务，更多支助请求在非特派团环境中提出。这反映了解除武装、复员和重返社会努力与更大的建设和平和发展目标之间的联系，特别是反映在可持续发展目标中的联系。尽管在非维和环境中提出的请求有所增加，但联合国面临的挑战是，在这些环境中缺乏用于开展充分和必要的解除武装、复员和重返社会工作的资金和能力。因此，我鼓励会员国确保有足够的能力和资源用于满足特别政治任务和非任务环境中与解除武装、复员和重返社会有关的要求。

36. 虽然维持和平特派团向特别政治任务过渡是东道国在可持续和平与发展道路上取得进展的积极信号，但可能给解除武装、复员和重返社会带来挑战。在过渡环境中——这已经是一个复杂的政治过程，涉及到联合国在一个国家的存在、战略和足迹的重大重组——特派团的关闭可能导致政治影响力丧失和国际社会的关注减弱。当特派团关闭和过渡与援助流量减少和更不可预测同时发生时，解除武装、复员和重返社会领域的重大成就就有可能丧失。因此，我鼓励会员国确保保持对解除武装、复员和重返社会的政治关注，直至前武装部队和团体成员可持续地重返社会。

地方、国家和区域动态

37. 联合国在支持解除武装、复员和重返社会方面面临的另一个挑战是冲突的驱动因素来自各个层面。地方议程——在个人、家庭、宗族、城市、社区、地区或族裔群体层面——至少在一定程度上可以促使武装暴力持续存在。国家一级的和平协议有时未解决地方一级的暴力。同样，地方一级的解除武装、复员和重返社会干预措施，如减少社区暴力，有时并未创造有利于国家一级和平进程的条件。此外，冲突的区域层面和原因以及边界不安全的邻国之间的政治、社会和经济相互关系，也给解除武装、复员和重返社会进程的规划、拟定和实施带来挑战，包括与遣返和武器弹药跨境流动有关的挑战。

38. 我敦促会员国酌情提供支持，包括通过区域组织和其他政府间机构提供支持，以便除国家协定之外，通过谈判达成和执行地方和平协议，如地方互不侵犯契约、关于进入特定地区(牧民-农民、自然资源开发)的约定、停火和无枪区及减少社区暴力协议。

39. 此外，我鼓励与联合国一道参与调解努力的会员国将解除武装、复员和重返社会专家纳入努力通过谈判达成国家和地方和平协议的调解小组。这些专家在调解努力中发挥了关键作用，包括在地方一级和武装团体之间。他们参与协助建立

信任和信心的努力。因此，解除武装、复员和重返社会不仅仅是一个技术工具，也是一个政治工具。

40. 最后，我促请会员国确保国家、地方和区域各级之间的联系得到解决，包括通过制定多级战略和区域解除武装、复员和重返社会任务规定。在这方面，值得进一步关注的是，进一步探讨解除武装、复员和重返社会相关工具的使用，以及这些工具如何创造有利于地方和/或国家层面和平进程的条件。

持续不断的武装冲突

41. 在持续武装冲突背景下，解除武装、复员和重返社会方案工作人员必须应对复杂情况，其特点是武装团体扩散、分裂、分化和效忠对象的变化。在这种情况下，解除武装、复员和重返社会方案工作人员也日益面临需要解决武装团体持续招募的问题。预防是联合国所有努力的基石。为了防止再次招募，只向离开武装团体的人提供支持，而忽视继续加入的人，这往往意味着解除武装、复员和重返社会方案的整体影响被削弱。在这种情况下，联合国致力于继续确保将预防置于我们应对措施的首位，极为谨慎地确保解除武装、复员和重返社会方案的好处不会刺激初次招募。在这方面，我敦促会员国进一步探讨和支持使用减少社区暴力和重返社会支助，以防止招募和再次招募。

42. 解除武装、复员和重返社会行动可能在持续武装冲突中进行，在这种情况下，武装团体被东道会员国、捐助国或区域组织或安全理事会指定为恐怖组织，而且往往同时伴随着与参与和提供支持有关的法律禁令。解除武装、复员和重返社会工作人员需要了解这些禁令如何影响他们的工作，并应注意处理针对被联合国列为恐怖组织的团体的其他补充框架，包括根据《联合国全球反恐战略》、安全理事会相关决议和与反恐有关的相关国际文书实施的起诉、康复和重返社会。必须执行国际反恐框架和战略，以防止和打击恐怖主义和暴力极端主义，通过起诉、改造和重返社会，处理指定为恐怖主义的情况，并依照其他相关国际标准，特别是国际人道主义法、国际难民法和国际人权法，处理参与解除武装、复员和重返社会进程的武装团体或其成员实施恐怖主义行为的问题。

解除武装、复员和重返社会综合进程

43. 国家和国际行动体早已都认识到将解除武装、复员和重返社会方案中的解除武装和复员部分与重返社会部分无缝连接的重要性。然而，由于解除武装、复员和重返社会现在与一组不同的活动(例如，减少社区暴力、过渡时期武器弹药管理、解除武装、复员和重返社会方案、解除武装、复员和重返社会前、重返社会等)相关联，就解除武装、复员和重返社会进程不同组成部分开展工作的不同实体之间的协调甚至更加重要。为此，我鼓励会员国积极确保尽可能协调同一国家背景下不同但相关的解除武装、复员和重返社会活动，可通过协调和明确的公共信息和战略沟通运动予以推动。我还建议会员国促进和支持参与解除武装、复员和重返社会工作的不同实体之间的联合规划和评估。此外，为确保不同的解除武装、复员和重返社会工作人员之间使用共同语言，我在本报告第三节中介绍了联合国各实体经由执行委员会通过、目前正在使用的解除武装、复员和重返社会订正定义。我还请会

员国支持解除武装、复员和重返社会综合培训小组成员努力提供关于联合国解除武装、复员和重返社会订正办法的进一步培训，以确保新办法充分社会化。

44. 经验表明，武装团体往往不愿意解除武装，因为他们认为，如果另一方背弃和平协议，他们很容易受到攻击。这可能导致解除武装、复员和重返社会方案的实施出现相当大的延误。我致力于在解除武装、复员和重返社会方案中加强使用过渡时期武器弹药管理，并鼓励会员国进一步研究如何将过渡时期武器弹药管理作为解除武装、复员和重返社会方案的一部分，以克服与不愿意解除武装有关的实施延误问题。我还鼓励会员国探讨如何将过渡时期武器弹药管理简化后纳入其国家解除武装、复员和重返社会工作，包括国家减少社区暴力战略和活动以及基于社区的重返社会办法。

45. 减少社区暴力已使许多不同环境中的社区受益，如在中非共和国、海地和马里。尽管如此，当短期减少社区暴力方案被用于防止初次招募，或作为前武装部队和团体成员重新融入社会的一种形式时，一个特别的挑战是确保减少社区暴力与长期重返社会支助或其他恢复和发展方案挂钩。如果不建立这种联系，一旦减少社区暴力的工作结束，招募和/或再次招募就可能开始。为了建设可持续和平，我鼓励会员国探讨并加强短期减少社区暴力方案、重返社会支助与长期恢复和发展方案之间的联系。

46. 正如秘书长关于解除武装、复员和重返社会的上一份报告(A/65/741)所述，支持前武装部队和团体成员重新融入社会、政治和经济生活构成了特殊挑战。前战斗人员和以前与武装部队和团体有关联的人重返社会是一项长期活动，与长期发展计划的联系至关重要。然而，在受冲突影响的国家，治理机构往往薄弱，经济可能几乎难以运转，特别是在冲突旷日持久的情况。由于旷日持久的冲突越来越常见，未来重新融入平民生活可能特别困难，特别是对于在武装团体中度过多年的人而言。这一困难可能加剧，因为上一份报告中建议的三年期重返社会方案的资金仍然难以获得(同上，第26段)。

47. 武装冲突严重影响了基本公共服务的提供、有偿就业以及现有工作的质量。此外，作为重返社会方案的一部分，职业培训只有与创造体面就业的更广泛方案，包括私营部门的发展联系起来，才能取得成功。因此，我鼓励会员国为重返社会创造有利环境，特别是在长期武装冲突环境中。这包括支持鼓励在基础设施发展和维护中使用当地劳动力和货物的政策；支持劳动密集型工作的国家政策；加强与国际金融机构的伙伴关系；更新和支持国家政策和立法，包括非正规经济部门正规化，为国家和国际私营部门以及农村和城市地区的中小型企业发展创造有利环境，包括激励当地公司雇用前武装部队和团体成员，以及促进金融普惠。

48. 监测和评价对于评估联合国解除武装、复员和重返社会订正办法的影响至关重要。在联合国各实体的支持下，管理退出武装冲突倡议等举措有可能扩大规模，使工具系统化并展示成果。为此，我鼓励会员国和解除武装、复员和重返社会机构间工作组共同努力，加强数据收集，以有效监测和评估解除武装、复员和重返社会进程的趋势、进展和成果，以便提出基于经验的最佳做法，特别是与学术研究人员合作。

跨领域问题

49. 尽管不断努力，但武装部队和团体仍在招募和使用儿童。越来越多的儿童因据称或实际与武装团体有关联而被剥夺自由。此外，持续资金短缺有碍支持与武装部队和团体有关联的儿童可持续重返社会方案(见 [A/74/845-S/2020/525](#))。出于这些原因，我鼓励会员国加倍努力，防止招募儿童。

50. 我还支持建立将这些儿童移交给相关民间儿童保护行为体的标准作业程序，⁶ 并支持他们获释和重返社会，包括提供社会心理和精神健康服务。我重申，绝不能仅仅因为儿童或其家人与武装团体有关联而拘留他们。

51. 通常在大多数前战斗人员是 15 至 24 岁的青年时实施解除武装、复员和重返社会进程。这个年龄段的人有一系列独特的需求，不容易归入预先确定的类别。18 岁以下的人被视为与武装部队和团体有关联的儿童。18 岁以上的人在解除武装、复员和重返社会进程中被当作成人对待，尽管事实上，如果儿时被招募，他们的情感、社会和教育发展可能已经受到严重的破坏性影响。根据青年与和平与安全议程，必须让青年能够有意义地参与解除武装、复员和重返社会进程的规划、设计、实施、监测和评估。我鼓励会员国酌情支持国家当局设计和实施针对青年的战略，以便满足青年的特殊需要。

52. 虽然已努力加强与武装部队和团体有关联的妇女参与解除武装、复员和重返社会方案，但仍需要为执行安全理事会关于妇女与和平与安全的决议提供更多的技术、政治和财政支持。⁷ 根据妇女与和平与安全议程，我促请会员国继续支持和加强妇女有意义地参与解除武装、复员和重返社会进程的设计、规划、实施、监测和评价。这包括收集按性别分列的数据以及支持性暴力和性别暴力的幸存者。

53. 潜在的解除武装、复员和重返社会方案参与者可能有身体、感官、认知或社会心理残疾，包括在武装冲突期间致残。具体而言，性暴力幸存者(包括社区成员及前武装部队和团体成员)有可能出现社会心理残疾、与暴力和/或艾滋病毒和其他性传播疾病有关的身体残疾。我敦促会员国采取步骤，确保残疾人能够充分参与包容性的解除武装、复员和重返社会进程，并确保他们的具体需求得到满足。制定单独和隔离方案可能导致进一步边缘化和排斥。

54. COVID-19 大流行再次确认与传染病有关的挑战，特别是在解除武装、复员和重返社会方案参与者被一起安置在居住地、这些人离开居住地返回社区以及社区聚集在一起参加教育或培训等联合活动的情况下。鉴于最近的疫情，我鼓励会员国加强并在财政上支持解除武装、复员和重返社会方案的卫生保健工作，确保该方案参与者、受益者和工作人员得到医治，不成为传播媒介。此外，如果规划和其他评估工作因全球 COVID-19 大流行等任何原因转到线上进行，我敦促会员国弥合数字鸿沟，以确保将互联网连接可能受到限制的人纳入其中，并表现出灵活性，允许实体重新规划活动。

⁶ 安全理事会第 2427(2018)号决议，第 19 段。

⁷ 安全理事会第 1325(2000)号决议，第 13 段；另见 S/2021/827，第 36 段。

55. 前武装部队和团体成员长期暴露在武装冲突和暴力中，与家人和社区分离，生活水平低，可能受到社会排斥和社区污名化(特别是对妇女和女童)，直接影响他们的精神健康和社会心理健康。战斗人员在复员和重返社会之后很长时间内，仍可能感到痛苦或出现精神健康和药物滥用状况。生活在脆弱的和受冲突影响环境中的社区，也面临更大的焦虑、创伤后应激障碍、抑郁、有害使用酒精和毒品以及自杀的风险。过往经验表明，包括精神健康和社会心理支持的解除武装、复员和重返社会进程取得更佳成果，包括减少再次招募。然而，需要作出更大努力，提高能力并增加资源。我敦促会员国采取具体步骤，承认精神健康对解除武装、复员和重返社会进程的重要性，特别是将精神健康服务纳入前武装部队和团体成员初级保健和一般保健，并为受冲突影响的社区提供有效的精神健康服务和其他社区服务。

与司法、安全部门改革、有组织犯罪、环境可持续性和气候变化的联系

56. 解除武装、复员和重返社会进程不应使严重罪行和侵犯人权行为能够不受惩罚。当前和未来的一个挑战是确保解除武装、复员和重返社会进程与刑事司法互补，并在适用情况下确保更广泛的过渡期正义进程。这种联系为全面解决积怨和满足伸张正义的要求以及加强社区对前武装部队和团体成员的接受程度提供了机会。其中一种联系是筛查和移交程序，据此确定严重犯罪和侵犯人权的嫌疑人。出于这些原因，我鼓励会员国密切协调解除武装、复员和重返社会进程和刑事司法，并酌情协调更广泛的过渡期正义工作，进一步探讨解除武装、复员和重返社会如何能够支持赔偿方案，减少社区暴力方案如何有可能促进关于和平、正义和发展的可持续发展目标 16，以及过渡期正义要素如何与重返社会支助挂钩。

57. 许多解除武装、复员和重返社会进程都与更广泛的安全部门改革进程相关。然而，一个进程的延迟会导致另一个进程的延迟。一个相关的挑战是要确保制定适当的审查程序，以确保犯有战争罪、危害人类罪、灭绝种族罪、严重侵犯人权和/或恐怖主义行为的人不被纳入安全部门。审查程序往往冗长、复杂且充满争议，而且可能很难找到有关个人犯罪史的信息。因此，我鼓励会员国加强对审查工作的技术和财政支持。

58. 在许多情况下，武装冲突与有组织犯罪、开采自然资源和/或气候变化有关。在某些情况下，通过有组织犯罪获得的短期回报可能超过参与解除武装、复员和重返社会的动力。武装部队和团体非法开采自然资源也可能延长冲突，并阻止解除武装和复员的意愿。气候变化与武装冲突的关系也日益密切，例如，当荒漠化、土壤侵蚀和干旱迫使牧民冒险进入新的地区为他们的牧群寻找牧场，武装团体还瞄准招募因气候变化而失去生计的人。会员国必须认识到解除武装、复员和重返社会与有组织犯罪、自然资源管理和/或气候变化之间的联系，并就此进行规划，不仅要确定解除武装、复员和重返社会取得成功的风险，还要确定潜在新的和创新的重返社会机会。我大力鼓励会员国倡导在必要和可能的情况下，将这些问题(如自然资源管理、减轻气候变化在社区的影响等)纳入和平协议。

联合国包括解除武装、复员和重返社会机构间工作组将采取的行动

59. 解除武装、复员和重返社会机构间工作组将努力提高工作人员和参与和平协定谈判的人员对联合国解除武装、复员和重返社会订正办法的认识。为此，在可能的情况下，机构间工作组将与解除武装、复员和重返社会综合培训小组建立伙伴关系。

60. 解除武装、复员和重返社会机构间工作组将继续支持对解除武装、复员和重返社会采取“联合国一体化”的办法，为此支持机构间工作组成员对解除武装、复员和重返社会进程进行联合评估、规划、实施、监测和评价。

61. 解除武装、复员和重返社会机构间工作组将在机构间解除武装、复员和重返社会小组和工作队等国家一级协调机制的支持下，通过特别政治任务或维持和平行动与联合国国家工作队之间的综合办法支持解除武装、复员和重返社会。机构间工作组还将继续促进恪守解除武装、复员和重返社会综合标准所载的共同标准，包括将其应用于共同国家评估，支持针对具体国家的联合国可持续发展合作框架。

62. 解除武装、复员和重返社会机构间工作组寻求建立和进一步加强伙伴关系，包括通过促进各国政府、民间社会、妇女领袖及其基层网络、青年代表、残疾人组织、私营部门、区域和次区域组织、研究组织和培训机构(包括解除武装、复员和重返社会综合培训小组之间)的南南合作。

63. 解除武装、复员和重返社会机构间工作组将继续征求外地工作人员、学术界、智囊团和其他专题专家的反馈意见并将其纳入解除武装、复员和重返社会综合标准。机构间工作组应继续解决政策指导方面可能出现的差距，并确保为外地解除武装、复员和重返社会进程制定的标准作业程序符合解除武装、复员和重返社会综合标准。机构间工作组将努力完成所有解除武装、复员和重返社会综合标准模块的修订工作，并将建立定期审查和更新这些模块的机制。⁸

64. 解除武装、复员和重返社会机构间工作组将继续维持和发展联合国解除武装、复员和重返社会资源中心(www.unddr.org)，作为总部和国家两级决策者和工作人员的有用工具。除了方便查阅解除武装、复员和重返社会综合标准和相关材料外，资源中心还为工作人员提供了便于使用的方法，以评估其恪守这些标准的情况。

⁸ 下列解除武装、复员和重返社会综合标准模块尚未修订：模块 3.11(解除武装、复员和重返社会综合评估)、模块 4.30(重返社会)、模块 5.10(妇女、性别平等与解除武装、复员和重返社会)、模块 5.40(跨界人口流动)、模块 5.70(健康与解除武装、复员和重返社会)、模块 6.10(解除武装、复员和重返社会与安全部门改革)、模块 6.20(解除武装、复员和重返社会与过渡期正义)和模块 6.50(解除武装、复员和重返社会与被指定为恐怖组织的武装团体)。