



## 第五十九届会议

议程项目 108

## 加强和统一联合国安保管理系统

## 秘书长的报告

## 摘要

本报告考察了联合国安保系统的现状并审查了秘书长 2001 年 10 月 15 日关于组织间安全措施的报告 (A/56/469 和 Corr. 1 和 2) 印发以来所做的变革。本报告载有有关组织改革的若干建议, 以便更好地应对在世界各地执行任务的联合国工作人员所面临的不断出现的安全方面的威胁。本报告以早些时候外部专家组所做审查为基础, 同时也考虑到 2003 年 8 月和 9 月在巴格达的联合国总部遭到袭击之后独立调查小组为改进联合国的安保安排所提出的各项建议。

本报告还载有统一和加强联合国安保管理系统的主要建议, 即:

- 秘书处现有的安保结构, 包括联合国安保协调员办公室及各安保和安全事务部门以及维持和平行动部的安保部分, 都应并入新的安保管理局
- 管理局应当由一名副秘书长负责, 直接向秘书长报告
- 在安全威胁和风险评估、外地业务支助、政策和标准、遵守情况和评价、安保人员的人力资源管理和培训等方面, 管理局应当大幅度获得新的能力
- 为了向那些在世界各地为需要帮助的人们提供援助的联合国工作人员提供足够的安保, 应当大幅度的增长安保人员, 在外地尤为如此
- 目前实行的外地安保费用分摊安排应当逐步取消, 安保费用应当从本组织分摊的资源中统一提供

\* 由于技术原因重新印发。



## 一. 引言

1. 本报告是依照大会通过的三项决议提出的。在大会 2001 年 12 月 24 日第 56/255 号决议第八节中，大会要求秘书长对联合国安保系统作出评估。在 2002 年 12 月 16 日第 57/155 号决议中，大会要求秘书长采取必要措施，确保安保事项成为规划联合国现有的和新授权的行动的组成部分。在同一决议中，大会确认联合国系统在总部和外地必须有一个强化的统一安全管理系统，并要求联合国系统和会员国为此采取一切必要的适当措施。最后，本报告也是对大会 2004 年 6 月 18 日第 58/295 号决议的回应，该项决议要求秘书长向大会第五十九届会议提出关于进一步加强联合国行动、工作人员和房地地的安保和安全的全面报告。本报告应与秘书长关于人道主义人员的安全和安保以及联合国人员的保护的报告 (A/59/332) 结合起来审议。

## 二. 背景

2. 联合国成立后头五十年，在联合国的旗帜之下，在世界事务中又自认为奉行中立，以仁义为本，因此，联合国的感觉是处于保护之中。自 1990 年代初起，由于恶性行径所致，工作人员的伤亡人数不断增加。这些事件大多数都是因为工作人员在错误的时间出现在错误的地点。人们通常认为，直接以联合国人员为目标的事件，如有发生，也属孤立事件。

3. 不幸的是，近年来联合国的安保环境发生了变化，变得更具风险。此外，联合国的任务也发生了变化，随之而来的是联合国，特别是人道主义机构，派出大量工作人员执行颇具风险的任务。与此同时，在战乱地区或在高风险局势中设立维和特派团。在多重任务的综合性特派团中，人道主义工作人员同军事单位一同部署，这种情况也越来越多。

4. 为了应对这种每况愈下的安保环境，为了使联合国能够肩负起新的任务要求，大会于 1999 年初授权连续增加联合国安保协调员办公室的工作人员，主要是增加外地工作人员。2001 年，大会授权设立助理秘书长级的专职联合国安保协调员。2002 年，外地的专业安保干事员额由 64 个（通过国家级费用分摊、综合人道主义呼吁或向联合国系统工作人员安全信托基金自愿捐款等办法供资）增至专业人员员额 100 个，当地征聘人员员额 200 个（其全部费用由联合国系统各组织分摊）。联合国安保协调员办公室总部工作人员的员额由 19 个（9 个专业人员员额和 10 个一般事务人员员额）增至目前总数 38 个（24 个专业人员员额和 14 个一般事务人员员额），主要由经常预算提供资金，不过有些外地支助费用由联合国系统各组织分摊，还有一些则由维和支助账户供资。在 2002-2003 两年期间，联合国安保协调员做出了不懈的努力，通过改进征聘和培训工作使联合国的安保干事专业化，并且通过建立机构间安保管理网使联合国各机构和方案之间的安保协调制度化。加强了对外地的指定官员的支助，并且通过培训增强了工作人员的安全意识。2002 年还建立了问责制框架，这一点已在秘书长关于组

织间安保措施：联合国外地安保管理制度问责制框架的报告（A/57/365）中予以阐述。

5. 一个独立的安保专家小组对联合国安保管理系统进行了评估。2003年8月，就在8月19日巴格达袭击事件之前，评估报告完成。专家们考察了联合国开展安保工作的不同途径，得出结论认为，制定并执行一项整体安保管理制度和问责制框架，包括总部、人道主义和发展方面的工作人员以及维和特派团等，这将加强并统一安保管理系统。这一系统反过来又会加强联合国人员的安全、安保和保护。该小组认为，不应继续将安保问题切分开来予以处理：对于那些不得不在压力之下工作的人来说，多重安保系统会给他们的思想造成疑虑。疑虑可能会造成错误，而对于安全来说，错误可能会带来严重的伤害和生命损失。

6. 尽管安全方面的关切不断增长，而且也不断作出努力解决这些问题，但是，2003年8月19日设在巴格达运河旅馆的联合国总部遭到自杀式卡车炸弹的袭击，仍然给人们带来了巨大的震撼。那次袭击使22名联合国工作人员和来访者丧生，150多人受伤。以往也曾经发生过对联合国工作人员和行动的直接攻击，如在西帝汶和塔吉克斯坦，但是这次是以联合国这一组织为目标，意在造成大规模伤亡的首次恐怖主义攻击。

7. 8月19日爆炸事件之后几个星期，联合国在运河旅馆又遭到一次攻击，2人丧生，19人受伤，包括2名为联合国工作的本国工作人员。此后，当地征聘的工作人员不断受到威胁，一人死亡。在阿富汗，一名联合国国际工作人员被杀害，若干办公室也遭到攻击。联合选举监测委员会30多名阿富汗选举工作人员被杀害，被杀害的还有2名国际安保合同人员以及非政府组织数名国际雇员和当地雇员。此外，在因特网上有各种组织不断转贴对联合国的各种威胁。

8. 显然，对联合国的威胁急剧上升。由马尔蒂·阿赫蒂萨里领导的联合国人员安全保障问题独立调查小组在有关巴格达袭击事件的调查报告中，提出了以下严厉的评估：“从理论上来说，联合国可能在任何时候、任何地点遭到攻击，从巴格达到喀布尔、内罗毕、雅加达、日内瓦或纽约。没有任何迹象表明，巴格达的攻击者不会对联合国在全世界的其他目标进行攻击”。因此，阿赫蒂萨里调查小组呼吁为联合国制定一项大刀阔斧修改的新的安保战略。调查小组建议，新战略的核心因素应当包括对联合国安保系统的深入审查和改革；联合国应当制定明确指南并承担明确责任，以确保联合国工作人员的安全；提供专业评估工具，以便搜集有关各种潜在威胁的信息，并分析联合国在世界各地行动所面临的风险；建立强有力的安保管理系统，并制定严格的纪律措施，对不遵守者予以处罚；在所有管理级别为执行安保条例实行问责制；大幅度增加资源，发展并维持必要的安保基础设施。

9. 据此，在整个联合国系统作出了相关的努力，以改善并加强安保方面的各种安排。秘书长采取了若干后续行动，其中包括维持和平行动部对外地特派团遵守最低业务安全标准情况的调查；维和部和联合国安保协调员办公室拟定全系统威

胁和风险评估程序；拟定最低业务安全标准基线，不断更新，并对之进行独立评估，以便对付总部和外地活动所面临的各种新的威胁；研究在未来出现联合国人员大量伤亡的危机时使用人道主义事务协调厅人道主义应急安排的可能性。联合国安保协调员拟定了一套联合规划程序，将安保方面的考虑因素更为密切地纳入联合国外地行动的设计和执行之中。为建议使用的设备和设施的改进提供了技术指导，以便对付爆炸袭击的威胁。不过，所有这些措施仅仅是“急救”反应，对于生存来说必不可少，但距离更为完善的措施则相去甚远，现在联合国要在更为复杂多变的环境中开展活动，需要的就是这种更为完善的措施。

10. 2004年期间，机构间安保管理网处理了一系列与安保有关的问题。管理网核准了风险管理示范，并建议立即予以采纳，以此作为一个工具，在当地、区和总部各级讲明安全方面的各种风险。管理网通过了更新的最低业务安全标准，这将有助于各国家工作队编制具体国家的安保要求。同联合国系统医疗部门协作，在为加强医疗系统制定标准和计划方面取得了显著进展，以便应对有大规模伤亡的严重事件。在航空安全方面也取得了进展。

11. 要增强最低业务安全标准并在外地建立强有力的安全保障，这需要联合国各机构、基金和方案作出大量开销。截至2004年2月初，只有联合国儿童基金会（儿童基金会）、世界粮食计划署（粮食计划署）、联合国开发计划署（开发计划署）、联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）、联合国粮食及农业组织（粮农组织）和联合国人口基金（人口基金）为下个两年期安排了额外安保开支，总额约5.1亿美元。联合国各机构、基金和方案在世界各地的许多设施和活动都面临着新的风险，而且有了新的安全标准，为查明由此而引起的不断增长的安全要求并为之提供资金，这些部门肯定还会支付更多的费用。

12. 2004年4月，秘书长向大会提交了一份报告（A/58/756），向会员国通报他为增强安全和安保而采取的措施，并要求为在世界范围内首期执行迫在眉睫的新措施调拨资源。这些措施包括增强安全基础设施，并为高风险的工作地点设立新的安保员额。作为回应，大会于2004年6月授权增加开支约8.59亿美元。这些资金大部分用于总部地点的基础设施，同时还授权联合国安保协调员在外地增设29名国际员额和29名当地征聘员额，资金通过暂行办法提供，直至第五十九届会议对整个联合国安保管理系统，包括费用分摊问题，作出审查。

13. 在同一报告中，秘书长还通知各会员国，他将向大会第五十九届会议提出增拨资源的要求。这一要求增拨的资源将用于建立一个新的、统一而又大大增强了的安保管理系统，包括在总部和外地大幅度增加安保人员的常设员额。

### 三. 现行安保管理系统

14. 确保工作人员、其配偶和受扶养人以及财产的安保与保护的主要责任由东道国政府承担。秘书长根据安保协调员以及指定官员的建议，并依据其本人对某个

特定局势的分析，决定联合国在每一种情况下所做出的安保安排的性质和范围。联合国在各种情况下努力为东道国政府及地方当局履行义务提供便利，并视情况就影响联合国工作人员安保的事项同东道国政府及地方当局进行磋商。

15. 向联合国提供的安保服务目前由四个独立的机构交付：联合国安保协调员办公室；由维持和平行动部领导的各特派团安保部分；纽约、维也纳、日内瓦、各国际法庭以及各区域委员会的安全和安保处；以及联合国各机构、基金和方案的安保部分。

#### A. 联合国外勤安保管理系统

16. 联合国安保协调员办公室负责协调联合国外勤安保管理系统的各项活动。安保协调员直接向秘书长负责。联合国工作人员在所在国的安保由指定官员负责，该官员由秘书长任命并通过联合国安保协调员向秘书长负责。在许多国家，这一责任由联合国驻地协调员承担。根据驻某个国家的联合国工作人员的构成情况，秘书长特别代表、各区域委员会执行秘书或机构代表也可以被任命为指定官员。协助指定官员工作的有外勤安保协调干事以及由联合国各机构、基金和方案在工作地点的代表组成的安保管理咨询小组。

17. 联合国外勤安保管理系统的总体政策、程序及工作方案由机构间安保管理网主导。机构间安保管理网由负责监督各自实体安保的高级管理人员组成，负责审查政策及程序，监测政策及程序的执行工作。机构间安保管理网向联合国系统行政首长协调理事会管理问题高级别委员会提出建议。联合国安保协调员负责与外勤工作人员安保有关的所有政策及程序事项，就包括撤离在内的安保条件和安保安排向秘书长提出建议。设在总部的联合国安保协调员办公室的责任是通过不断联络和经常往访，向外勤人员提供支助。

18. 目前已在 146 个国家中任命指定官员，联合国安保协调员办公室在其中的 64 个国家部署了 129 个经常预算项下以及 30 个由捐助方资助的国际专业人员职类外勤安保协调干事，并对他们进行技术监督。外勤安保协调干事的主要作用是向指定官员及其安保管理小组提供咨询。此外，还要求外勤安保协调干事就安保事项同各国政府及地方当局进行联络，开展安保威胁和风险评估，拟定并维持各种紧急计划，监测并管理工作人员的流动，提供安保培训，报告联合国工作人员或其受扶养人可能成为犯罪受害者的所有案例，开展安保调查和检查，并在危机管理中发挥主导作用。

19. 外勤安保协调干事在努力向指定官员和安保管理小组提供咨询时，常常压力很大或完全无法应付，但同时又要根据需要，经常、深入地对有关地域范围进行外勤安保评估。此外，他们必须向众多的联合国实体提供持续不断的安保指导及咨询。安保协调员办公室在不得不派出更多的外勤安保协调干事，以满足某些国家的紧急需求时，被迫将派驻其他国家的干事重新部署，而这些国家虽然危险较

低，但仍然处于很大的危险之中。以阿富汗、安哥拉、伊拉克、索马里以及苏丹的情况为例，一直据需要部署多达 20 名干事。之所以能够维持下来，全靠自愿捐助或耗费时间的国家一级的费用分摊协定。由于外勤安保干事短缺，联合国各机构、基金和方案还被迫聘用自己的安保干事，为本机构的工作人员和活动提供基本保护。安保协调员办公室以及联合国各机构、基金和方案在为这些额外安保干事进行资金筹措、招聘、培训及部署时，必须花费几个月的时间，在一些情况下，这使得紧急人道主义干预行动处于严重危险之中。尽管最近另外提供了 29 个国际员额和 29 个当地招聘员额，在实地仍然迫切需要为数更多的安保员额。

20. 外勤安保协调干事的征聘和行政管理由联合国开发计划署代表联合国安保协调员办公室进行，而日常管理仍属安保协调员办公室的责任。根据目前的员额配置情况，总部安保协调员办公室行政科没有能力应付各项任务，其中包括外勤安保协调干事的遴选和技术监督、在管理预算及其他资源方面向安保协调员提供支助、以及其他财务和行政职能。这些职能无法移交给其他组织，因而需要加强，以期结束目前因支助水平不足，外勤安保协调干事被迫占用过多本应用于履行安保职能的时间这一情况。

## **B. 维持和平行动**

21. 目前，维持和平行动部为联合国维和特派团的文职工作人员设立一个单独的安保架构。特派团团长在安保主任的支助下，负责全体维和人员的安保，并向主管维持和平行动的副秘书长负责。然而，在维和部维和特派团文职工作人员的配偶和受扶养人随团时，这些人的安保也由联合国安保协调员负责。联合国安保协调员承担着在总部向维和部提供与安保有关的技术咨询以及业务支助的责任。联合国安保协调员办公室为维和部的征聘工作筛选工作人员。政治事务部由维持和平行动部提供行政支助的政治任务，仍然接受联合国外勤安保管理系统的领导。

## **C. 联合国各总部所在地点的安全和安保处**

22. 各个安全和安保处在纽约、秘书处世界各地的其他七个总部地点（日内瓦、维也纳、内罗毕、曼谷、贝鲁特、亚的斯亚贝巴和圣地亚哥）、以及海牙和阿鲁沙国际法庭独立运作。它们向在这些地点的总部工作人员及设施提供安全和安保保护。它们还为联合国高级官员提供贴身警卫。其他联合国组织、以及若干联合国机构、基金和方案也拥有类似的总部安保服务，无论这些服务是由身着制服的工作人员还是由承包人提供。

23. 安全和安保处是独立的实体，没有共同的管理架构。处长通过各自的行政主管向总干事或执行秘书负责。在纽约，安全和安保处处长直接对管理部主管中央支助事务的助理秘书长负责。

24. 就核心职能而言，各个秘书处总部地点的安全和安保处的作用和责任大致相似，但是，由于在作业程序、工作人员招聘、职业机会和奖励、设备情况以及培

训标准方面采用不同的标准，在当地的交付服务方面各有发展。各处建立了联合国安全和安保事务网络，以协调彼此的工作，确定最佳做法，拟定业务标准。该网络的成员每年开会，并已开展了一些非常有益的工作，例如最近为业务程序和标准的合理化和统一作出的努力。在其他职能领域还有其他工作有待完成，例如使用武力、开展调查、会议安保、防火安全和建筑物疏散以及灾难应对等。这一工作必须由恪尽职守的全职专家加以关注，并纳入整个联合国安保程序的计划中。

25. 由于采用了新的安保模式，因此，必须对联合国警卫的职务说明进行全面审查。在新的全球安保环境中，联合国需要的安保团队不仅要强力、灵活，还要能够了解并利用现代安保技术。在今年早些时候举行的年会上，安全和安保事务网络为下一代联合国警卫制定了新的职务说明。新的职务说明要求将联合国警卫的职业前途同其他地方的国家执法机构中身着制服人员的职业前途一致起来。这将包括降低下级警卫的退休年龄，把通过心理和身体测试作为合同延期和晋级的必要条件。这些倡议要求对警卫人员管理作出重大改变，其中必须包括修订养恤金计划，以此作为降低退休年龄的补偿。必须作出各种安排，通过各种内部和外部培训计划，协助在职警卫提高体能和技能。

#### **D. 联合国各机构、基金和方案**

26. 为了在日益艰难的安保环境中完成任务规定，若干联合国机构、基金和方案对各自的安保人员进行管理、征聘和维持。在联合国外勤安保管理系统范围内，各机构、基金和方案在总部和外地的作用和责任在问责制框架（A/57/365）中作出规定。联合国各机构、基金和方案均有全职或兼职总部安保协调员在机构间安保管理网参与工作，对任何机构的外勤安保干事进行技术监督，并定期与安保协调员办公室联络。

27. 目前，大约有 164 名隶属各机构的安保干事在外勤工作地点任职。这些人几乎全部在粮食计划署、难民专员办事处、儿童基金会、开发计划署、世界卫生组织（卫生组织）以及联合国人权事务高级专员办事处任职。这些干事是根据统一的商定标准征聘的，并通过了联合国安保协调员办公室的背景调查。他们对本机构的主管负责，同时通过机构间“安保单位”，在外勤安保干事的协调下向指定官员提供支助。机构外勤安保干事的主要职责是向驻所在国代表提供咨询，并负责处理本组织所开展活动的安保事项。某些机构安保干事有时被派去协助外勤安保协调干事履行职责，或者在外勤安保协调干事不在时代行其职。各机构、基金和方案的安保专家还同安保协调员办公室一道，处理临时紧急人员调派，并同总部安保协调员办事处的主管干事一起参加由机构间安保管理网领导的项目以及联合外勤访问。

28. 各机构之所以雇用自己的安保干事，部分原因是安保协调员办公室缺乏足够的能在高风险地区提供所需的安保干事，但主要目的还是为了满足一些特殊需

求，例如保护人道主义供应和车队或维持难民营的安保等。尽管一些机构可以部署自己的安保人员，但绝大多数联合国机构、基金和方案没有能力这样做。因此，机构外勤安保干事的责任就落在外勤安保协调干事的肩上，而特别在高危险地区，外勤安保协调干事早已是不堪重负。

#### 四. 进一步变革的需要

29. 尽管联合国安保协调员办公室、维持和平行动部、秘书处总部所在地、机构、基金和方案的安全结构各有各的作用、能力和挑战，但现有的联合国安保管理安排滋生了整个系统的若干缺陷。这些结构和能力方面的缺陷大大降低了联合国作为一个系统充分而有效地对当今普遍存在的威胁和风险作出反应的能力。

30. 联合国系统尚无能力在全球或国家一级进行安全威胁和风险评估并及时和全面地作出后续规划。尽管在更新技术用于在外地评估安全威胁和风险方面取得了很大的进展，但是在外地向指定官员提供全面、系统和及时的分析以及总部的支持方面仍然存在着很多困难。因此，联合国不能根据当地随时变化的情况有效地调整安全回应。

31. 目前，联合国面临的威胁越来越复杂，并且精心策划，而联合国自身的安保结构却很不健全。联合国安保协调员办公室现在靠肩负日常公务和繁重旅行任务的非专职主管干事制定政策和评估威胁，实在难以按照支持外地指定官员、安保干事和工作人员所必需的质量要求履行这些核心的技术职能。正如 2003 年评价队所指出的，那些想要攻击联合国的人现在使用的是新技术，他们会找出系统中的任何破绽或脱节之处。因此，需要配备专职的安全威胁和风险评估能力，还需要加强警卫人员的力量，使其进一步专业化。

32. 除了维持和平行动部在某种程度上有所不同外，联合国对外地的新的安保要求无法及时地作出回应。维持和平行动部是联合国安保管理系统中唯一具有专门组建部队的单位并有能力对安全紧急情况作出迅速反应的部门，尽管这种能力有限。安全和保障服务受到耗费时日的预算系统和人员配备系统的限制，联合国安保协调员办公室以及机构、资金和方案也得依赖临时调动或捐助者的资助作出快速反应。因此，联合国的大无畏工作人员是冒着巨大的风险在外地执行人道主义紧急的任务和其他任务的。

33. 安全，如防止事故一样，关键在于节节相扣的设计精美和严格遵守的系统中最薄弱的一环。尽管有了去年的经历，但外地的安全疏漏依然是一个严重而普遍的问题。正因为如此，必须大力加强中央的监测和评价能力，有一个机构直接向联合国高等安保干事报告，以便能及时发现问题，更加有力、集中和有效地尽早予以解决。

34. 大会、秘书处、联合国机构、基金和方案自 2003 年 8 月以来所采取了各种措施，在对付直接攻击总部设施的威胁方面改善了安全防备，但为了向可说是风

险最大的外地提供支助，仍须进行重大的组织变革。阿赫蒂萨里小组和最近的一些其他研究(包括高级顾问关于改革管理的建议)都指出了联合国整个安保管理系统中存在的一些相同核心弱点：资源不足、中央对这些资源的控制不够、安全责任分散在各个彼此缺乏协调的机构当中、安保工作量大幅度增加、各安保部门的人员配备不足、评估安全威胁和风险的能力不够、培训能力不足以及对安保干事的职业发展缺乏重视。这些弱点必须予以纠正。

35. 与此同时，联合国不能让自己屈服于躲入掩体了事的心态。尽管威胁越来越大，但联合国的工作必须照常进行。联合国工作人员，特别是来自人道主义机构和发展机构的工作人员，必须接触弱势民众，那些民众也必须能得到联合国的帮助。普遍的安全保障当然不存在，某种程度的风险是不可避免的。但是这种风险是能够而且必须减少的。人道主义事务协调厅与联合国安保协调员办公室以及若干联合国机构、基金和方案协商，就高危地区的人道主义活动撰写了一份关于风险管理方案实施战略的概念文件。联合国已经开始采取措施，使工作人员少暴露在极端危险的地方。已采取的一些步骤包括减少国际工作人员的数量，更多地依靠所在国的能力；在邻国展开支助方案；利用共同事务。尽管这些措施会有所帮助，但联合国工作人员若要执行其帮助弱势民众的任务，就必须得到最好和最强的安全支助。这就要求有充分的安全资源，得力的专业安保人员、明确的政策和标准、对安全威胁和风险的专家评估以及贯穿各级的问责制。要做到这一点并在带有威胁的新环境下开展方案，联合国就必须得到会员国的强有力支持。

## 五. 关于加强和统一安保管理系统的提议

### A. 变革的目标

36. 联合国安保管理系统的目标是协助有效益而高效率地实施方案和开展活动，同时确保工作人员的安全、保障与福祉，将此作为最优先的事项。为了克服本报告概述的问题和缺点，加强和统一联合国的安保管理制度，拟议的变革具有以下几个目标：

(a) 及时对安全威胁和风险作出最新评价，使安保安排更好地适应时局的需要；确保步调一致地对紧急情况作出全面反应；制定和颁布全面、明确而又适应新情况的安全政策、技术和程序；最重要的是在安全方面为外地提供更有力和持久的咨询意见、协助和存在，从而在高风险地区 and 联合国例行作业的地区发展出一套新颖的行动构想，以利联合国系统继续进行获授权开展的各种活动；

(b) 对人力资源进行更为正式的、综合和全面的管理，包括培训和职业管理，从而提高联合国全体安保人员的素质和工作效率。

37. 为了实现这些目标，秘书长提议加强联合国安保管理系统，建立新的安保管理局，将现有的联合国安保协调员办公室、安保和安全处以及维持和平行动部领导的特派团的安全部门统一为一个组织结构。管理局将提出共同的安全政策和标

准。管理局也将具有使联合国极大改进其安全安排的重要能力。这进而也会提高联合国有效益、高效率地开展活动的的能力，同时确保派驻世界各地的工作人员的的安全与保障。下文 C 节将概述管理局的责任与职能。安全事务的日常决策将依然下放由各级定夺。因此，外地工作地点将继续由指定官员根据安保管理小组和专业安保工作人员的意见作出安全决定。有关日内瓦和维也纳秘书处人员的安全决定将由总干事根据工作地点警卫和安全事务处处长的意见作出。区域委员会和内罗毕的安全决定将继续在现有的外勤安保管理系统内作出。

## **B. 加强国家一级的能力**

38. 联合国的问责制框架属分权模式。在工作地点所有联合国工作人员的安全与保障方面，指定官员将继续完全对秘书长负责并接受秘书长的问责。在高风险地区，可颁布其他的指导意见和管制规定。

39. 鉴于指定官员对联合国全体工作人员负有关键责任，秘书长的政策是指定官员应为工作地点内的联合国高级官员。指定官员将有权把他(她)的一些日常安全责任交给合适的副手，但将始终掌握全盘责任，接受问责。指定官员将向安保管理局汇报该国境内有关联合国全体文职人员安全的事项。然而，可能影响该国境内维持和平行动的建议或决定则必须与主管维持和平行动副秘书长密切协调，以便满足下文第 54 段规定的统筹办法的要求。任何不同意见将提请秘书长注意，由他作出最终决定。

40. 安保管理局将指定该国境内的高级安保干事为国家安全顾问。国家安全顾问对工作地点的全体联合国安保干事(包括其他机构的安保干事和个人防护小组)都有行动指挥权。各机构雇用的安保干事将服从国家安全顾问的指挥，但也将保留其向各自组织汇报的渠道。安全顾问将直接向指定官员报告，并通过指定官员向安保管理局报告。这将使所有的国家安全方案都集中在一个人身上，提供统一的指挥和明确的问责制。提议给国家安全顾问的员额设等级，以体现这一权力和责任。

41. 为了应付本组织目前面临的越来越大的风险，必须既要使现有的工作地点得到充分的保护，又要有能力应付紧急情况。所有面临某种程度的实际风险或潜在风险的外地工作地点必须有一个专业的安保干事。根据该工作地点的安全威胁和风险评估情况以及安保事务的规模和复杂程度分派外地安保干事。有些工作地点因其规模或复杂程度可能需要比其他工作地点多设几名安保干事。还必须有调动安保干事的有限能力，作为快速应急反应。为了满足这一要求，必须大量增加国际安保干事的人数。增设员额将使安保管理局能派遣安保干事和支助人员前往目前尚无外勤安保协调干事的 33 个国家，这些国家的安保现只限于由分配到该地区其他工作地点的外勤安保协调干事前去偶然造访，这种情况不能再继续下去了。总的来说，拟议的基本安保将稳定安保工作的人员配备，确保向所有外地工作地点的指定官员提供持续的支助，使快速反应的有限能力得以建立起来。安保

干事将能更好地对威胁和风险进行评估，在境内前往国家首府以外的地区进行实地评估，对联合国的人道主义行动提供更好的支助。

42. 除了外地的基本安保工作外，还时常会产生若干情况，其复杂性、地域范围、现有的和可能的风险、要求联合国继续派驻的迫切性将要求国家具备更强大的能力，包括增加安保干事和设备，确保在方案交付中安排好日常的保护工作，并向全体工作人员提供专门的强制培训。目前，这种额外职能是由捐助者的捐款资助的。

43. 这一必不可少的额外安全能力不应该再依赖捐助者的资助。因此，建议授权安保管理局建立一批备用车辆以及通讯和其他设备，足够向业务中心、培训和增添的外勤安保协调干事提供一年的需要。如果有必要调动这些资源，则进一步授权安保管理局使用必要的资源，增聘工作人员，并按“意外及非常费用”补充备用的设备储备。为了便利执行这一建议，需要修正大会对这种开支的现有核定，本报告的增编将反映这方面的具体提案。如果联合国的某个政治特派团或维和特派团其后被部署到同一地区，则所需增补的能力便将包括在特派团的预算中。在没有联合国维和特派团或政治特派团的地区，安保管理局将通过正常的财政程序和年度考绩寻求必要的资源，以便能在需要补充能力的这一期间承受额外的负担。这种应急筹资做法能满足行动安全的要求，同时极大地缓解增加全职员额的需要。

44. 尽管本报告关于加强安保干事队伍的提议包括改善调动能力，作为对紧急情况的初步快速反应，但要预报外地新要求的规模和时限总是很困难的。为此，必须使安保管理局保持并确实充实其富有经验的后备安保干事名单。管理和使用这一安保干事“常备军”将是强化后的安保管理局的一个重要职能。

### C. 加强总部能力

45. 在开展安全评估、训练、设立信息系统以及指导管理人员如何在不安全环境中交付方案时，如果没有总部大力支持，单靠加强外地存在是不可能实现预定结果的。新设立的安保管理局将提供共同安全政策和标准、中央安全威胁和风险评估能力、对总部和外地办事处安保部门的业务和技术支助、监测和强迫遵守能力、更强的培训能力以及警卫人员的共同征聘和职业管理。除了拟议大幅度增加外地警卫人员的人数之外，除了增加现有秘书处办公室工作人员之外，安保管理局还需要设立大量新的员额，以便有能力履行繁重的责任。

46. 新设立的安保管理局将制订安保战略、政策和计划，协调联合国安全管理系统所有行为者的执行工作，从而确保安全管理系统切实有效，并得到充分部署。

47. 新设安保管理局的总体目标如下：

(a) 以及时、有效和连贯一致的方式对所有与安全相关的威胁和其他紧急情势作出反应，支持和保证联合国切实开展活动；

(b) 在全系统共同方式的框架内，设立一个协调一致的安全威胁和风险评估机制，保障切实减少风险；

(c) 在整个联合国系统内制订高质量、最可行的安保政策、标准和业务程序，其中包括适当的标准化程度；

(d) 支持执行这些安保政策、标准和业务程序，并监测其遵守情况；

(e) 利用规模经济，并通过中央领导的征聘、甄选、培训、部署和职业发展工作，确保以成本-效益最高的方式提供和聘用警卫人员。

48. 新的安保管理局的组织结构将反映出上述组织目标。这需要设立若干新的部门，并加强其他部门。这个新设立的局拟议由一名副秘书长领导，由负责安保业务的副秘书长协助工作。该局下设三个业务司，各由一名 D-2 领导。

49. 主管安保事务副秘书长将负责 150 多个工作地点 100 000 多名联合国工作人员以及估计 300 000 名受扶养的人安全保障，其中许多人被认为面临高度风险。如上文所述，联合国行动所面临的威胁程度急剧上升。减少这种威胁以及维持行动所需要的资源必须同样大幅度增加。鉴于该局在新的危险环境中承担全面责任，需要管理大量工作人员和预算资源，而且新任局长需要有丰富的专门知识和经验，因此，就任者应该具有副秘书长级别。这样，他(她)在整个联合国系统内讲话以及与会会员国最高级别代表讲话就会具有权威性。这名副秘书长及其直属办公厅将负责全面领导联合国的安保管理系统，制订安保政策以及向秘书长提出建议，并全面负责联合国人员和受扶养者的安全保障。副秘书长还将监督区域行动司司长、行政和外地支助司司长和总部安保和安全司长的工作。

50. 这名副秘书长需要承担整个系统广泛的责任并维持对外联系，该局人数多、规模大，而且在休假或因其他原因外出时需要保持连续性，因此，副秘书长需要有一名助理秘书长协助工作，作为其副手，重点处理内部职能，并负责该局的日常管理工作。

51. 安保管理局将配备专门的视察和执行情况审查能力，直接向副秘书长报告。审查工作应该扩展到联合国所有实体，包括总部各地点以及维持和平行动部各特派团。可以由作为整体的核心小组对若干特派团开展审查工作，由行动工作人员的适当主管干事配合工作。审查小组将协助各工作地点遵守最低业务安全标准等安保政策和标准，执行安全保密检查以及规定的培训等工作。该局还必须准备实施各项标准，并在发生不遵守标准时建议采取行动。在发生特别异常的情况时，这种行动可以包括将不遵守标准的工作人员撤离工作地点以及更换机构代表和指定官员。

52. 还应该根据已经明确说明和明确了解的安保政策和标准，向联合国工作人员提供连贯一致的安全保障程度。机构间安保管理网及安保和安全处已经作出积极努力阐述这些政策，因此，最低业务安全标准已经得到广泛接受。还需要进一步

作出努力。还将设立一个政策、规划和协调股，直接向副秘书长汇报。该股将颁布安全管理系统所有方面的共同政策和标准。它还将担任机构间安保管理网的小型秘书处，负责起草和修订外地安全手册以及所有专门的安全指令。

### 区域行动司司长

53. 区域行动司司长将监督五个区域股及其工作人员。各区股将担任总部对外地工作地点的协调中心，提供基本业务支助和技术支助。区域行动股将负责外地日常安保协调工作，处理所有安全事件，向外地部署必要的工作人员以支持指定官员工作，调查在恶意情况下的工作人员死亡事件，协助处理人质事件，并在工作人员遭逮捕或拘留时采取适当行动。区域股干事应在其负责的区域内广泛旅行，以熟悉行动的环境。区域行动司司长还将实施专门的 24 小时观察能力，以便该司具有就外地以及总部地点安全事项作出全天候警报和反应的能力。

54. 区域行动司司长还将监督威胁和风险分析股，该股由与区域股密切协作的专门工作人员组成。阿赫蒂萨里小组认为，这方面的不足是一项重大的组织失误。联合国安保协调员办公室已经成功地制订了一项供外地使用的安全风险管理办法，但是，总部缺乏必要资源，没有专门能力来进行安全威胁和风险评估。因此，该股将负责从下列方面收集、分析和传播威胁和风险信息：国家办事处，联合国系统其他部门（例如维持和平行动部、政治事务部、人道主义事务协调厅以及联合国各机构、基金和方案），会员国政府以及其他有关来源，包括非政府团体。虽然维持和平行动部不再单独征聘警卫人员，但是，安管理局征聘的警卫人员绝对需要以统筹方式开展工作，维护维持和平行动特派团内部的安全。预计安管理局中有一个股的工作人员将设在维持和平行动部，协助管理该部所领导各特派团内部的日常安全问题。该股员额的经费将从维持和平行动资助账户中支付。

### 行政和外地支助司司长

55. 行政和外地支助司司长将依照联合国政策和标准，在中央一级处理国际警卫专业人员的征聘、甄选和聘雇。这样，安管理局就能在不同工作地点调动工作人员。为了实现这些目标，必须授权安管理局在征聘和任命警卫人员时不考虑其所在地点。还应该特别重视职业发展。在大多数情况下，警卫人员应该以起职职等聘雇，然后在整个安全管理系统、包括在总部、外地和培训任务中履行各种警卫职能，包括人道主义机构履行的专门警卫职能，逐步担任责任较重大的任务。职业发展系统的目标是通过各种经历培养警卫工作的多面手，在大型、困难的外地行动中承担极为复杂的安全管理责任，并担任外地和总部地点高级别警务职位。在建立起一支精良的队伍之前，显然会有一个过渡时期，因为充分实现这一目标需要一段时间。

56. 行政和外地支助司司长将管理一个后勤股，该股负责为外勤安保协调干事采购车辆以及通信和办公设备。这将确保改善部门间的协作，实现规模经济，并且

可以改善所采购设备的使用周期管理，建立和维持小型备用设备库应付紧急情况。预期在切实可行并具有成本效益的情况下，还将更多地参与协助全系统采购以及维修安保设备。

57. 安保管理局需要发展和维持专门数据库以及现有的安保网站，因此，行政和外地支助司的拟议组织结构中设有一个信息系统科。

58. 行政和外地支助司司长还将负责监督对下列各种客户进行长期、连贯一致的安保训练方案：总部和外地工作地点警卫人员，指定官员，安保管理小组以及联合国一般工作人员。对开展安保培训的内容和标准必须加以管制和统一。还必须根据工作和培训需要的分析，特别注重训练班的内容和设计，并且注重在中央一级以及在国家内开展培训具有统一标准。因此，训练政策和标准科将配备一小组课程管理人员、编制和分发培训材料的支助人员以及教授这些课程的若干组教员。流动训练小组还将在高风险地点开展重大事件管理培训，培训内容包括灾后恢复、人质危机、火灾、紧急情势以及后撤程序。训练方面的其他需求包括对新征聘的外地警卫人员举办上岗培训班和概况介绍，培训国家安全顾问，对维持和平行动部各特派团开展安保培训，开展人员保护培训以及培养其他专门技能。安保管理局将与目前具有这方面能力的机构、基金和方案密切联络，指导他们编制安保模式。这也会有助于满足将安全作为若干其他方案组成部分的需要，并确保安保模式准确无误，并符合安保政策、程序和做法。将特别注意避免培训工作发生重复现象，采用根据需求、注重业绩的系统处理办法，以专业方式管理培训工作。

### **安保和安全司司长**

59. 安保和安全司司长将监督纽约安保和安全司的工作，并向纽约以及世界各地其他总部地点安保和安全处提供政策领导、业务指导和全面技术监督。将在司长办公室内设立保护协调股，以全面、协调一致的方式管理不断增加的关于人员保护的细节的需求。对人员保护小组的部署和人员配备作出决定时，应该以具体的安全威胁和风险评估为依据。其他总部地点安保和安全处将保留日常业务责任，向各自执行主任或执行秘书汇报，执行主任或执行秘书将担任指定官员，与其行政首长开展密切合作。

## **六. 用经常预算支付安保经费**

60. 目前的安保形势严峻，针对本组织的威胁严重，这就需要从新的角度探讨联合国安保经费的筹措问题。如此前一份报告（A/58/756）所概述，现行的费用分摊安排是依据大会第 56/255 号决议确定的。此项决定所依据的原则和模式是联合国外地安保管理系统将其工作人员的安全和安保集体承担职责。因此，与外地有关的费用，无论是在外地支出抑或是在总部地点提供业务支助而支出，均按比例分摊。联合国外地安保管理系统的行政管理和领导所涉的中央费用将由联合

国承担。相关的费用分摊公式是根据派往或访问非经济合作与发展组织成员国的联合国人员数计算的，因此推断联合国外地安保管理系统可能需要为在这些国家的联合国人员提供额外保护。每隔一年，根据行政首长理事会秘书处为联合国安全协调员办公室所作的普查收集调派人员的数据。

61. 迄今所得的经验教训表明，利用在经常预算中分摊费用和会员国自愿捐款的办法为安全协调员办公室现有的联合国外地安保管理系统提供经费，这一办法存在若干严重关切问题。实际上，费用分摊安排要求参与机构、基金和方案依赖自愿捐款支付所分摊的安保费用。安保工作必须有持续稳定、可预测的长期供资基础。

62. 在实施费用分摊安排的过程中也出现了实际问题。这一机制耗费劳力，需要每两年进行一次大规模的全世界普查。普查结果及由此产生的费用摊款额往往受到参与组织的质疑，费用偿还款大多较晚收到。一些机构在为分摊安保费用而作精确预测和预算编制时也面临困难，因为在规划阶段大多不可能确定准确的摊款数。拖欠款项有时是参与组织的立法程序所致，有些是因为供资不确定，往往也不足，而需要资金的各个优先事项竞争资源。

63. 有鉴于此，秘书长重申，今年早些时提出的逐步停止适用现行的安保费用分摊办法的建议（见同上，第 20 段）。安保工作既是方案交付的前提条件，也是会员国的一项核心责任。建议尽可能通过一个由经常预算集中供资的单一系统提供安保。

64. 作为一项过渡安排，大会在 2004-2005 两年期方案预算原定批款时核可的费用分摊将继续有效。但作为逐步停止适用现行的费用分摊制度的第一步，提议新设一个安保管理局的所涉经费以及本报告所建议的外地安保干事新员额所涉的额外费用均全部由联合国经常预算供资。还提议第一阶段报告（A/58/756）所致的涉及联合国安全协调员办公室的 8 162 100 美元额外经费由经常预算供资；如大会第 58/295 号决议所示，大会仍在继续处理此笔款项。2006 年以后，安保管理局的一切费用，包括各个外地安保干事员额所涉的费用，都将由经常预算供资。

65. 涉及那些非联合国系统内组织、但为联合国外地安保管理系统所覆盖的组织的现行费用分摊安排应无限期保留，这些组织包括国际移徙组织、欧洲复兴开发银行和亚洲开发银行。同样，恶意行为保险费用将继续分摊，因为并非所有联合国组织都参加此项保险。在纽约和维也纳，联合国与这两地的其他实体分摊中央安保和安全事务处费用的特殊安排也将继续实施，这些实体包括开发计划署、儿童基金会、人口基金、联合国项目事务厅、国际原子能机构、联合国工业发展组织和全面禁止核试验条约组织。

## 七. 结论

66. 近来的一些事件使联合国直面这样一个威胁：联合国本身可能已成为政治暴力的一个主要目标。在伊拉克和阿富汗境内针对联合国的进一步袭击仍有可能发

生，在其他地点蓄意针对联合国人员和设施的直接袭击的可能性也明显存在。安保管理工作的复杂性成倍增加，准备工作不良所致的后果也成倍加重。

67. 更加复杂和致命的威胁便需要有更加专业化的安保管理系统，可以根据不间断分析作出灵活反应。而这又需要有更强有力的人员配置和技术指导。联合国再也不能依靠一小组工作超负荷的安保顾问在一个支离破碎的安保管理架构中勇敢地努力应对，这一架构缺乏协调一致、连贯性，缺乏新的安保形势所要求的符合专业标准的技术能力。

68. 实现本报告所述各项目标是一个复杂的进程。秘书处一旦得到大会的指示和授权，在总部将采取的的第一个步骤是任命新设立的安保管理局的主要管理人员和支助工作人员。在外地，尤其需要迅速行动以扩大现有的架构和支助安排。需要有一个详细的执行计划，以便顺利地过渡进入新的运作途径。也有必要与联合国系统各个不同部门经常协商。

69. 安全是在世界许多地方交付方案的一个前提条件。事实上，在有些情况下，如果安全得不到改善，联合国将面临令人无奈的选择：暂停活动，或是在不能接受的高风险环境中继续开展活动。在此同时，联合国不能屈服于“躲避心态”，逃避世界人民期待我们去承担的工作。一定程度的风险是不可避免的；我们所面临的挑战是如何减轻风险。

70. 全面调整安保系统的工作必须成为会员国和整个联合国系统的一个主要优先事项。将在本报告的一份增编中概述拟议的改革所需要财政资源的详细评估。

---