



第六十届会议

议程项目 124

2006-2007 两年期方案预算

加强和统一联合国安保管理系统：标准化入口控制

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 59/294 号决议的规定提出的，概述本组织所有主要工作地点标准化入口控制的拟议范围、概念和订正行动方案。本报告还提出了大会第 59/276 号决议第十一节第 44 段要求提供的其他信息以及解决必须立即处理的重要需求的估计费用，供大会进一步审议。确定的进一步改建工程将使所有主要工作地点在联合国房地入口控制方面达到基准安保水平。本报告为向大会第六十一届会议提交该项目详细执行计划提出了新的时间表。



一. 引言

1. 秘书长提议执行若干项目，以确保加强总部和其他主要工作地点联合国设施的安保和安全（见 A/58/756 号和 A/59/365/Add. 1 和 Corr. 1）。这些提案包括一个全组织入口控制系统，该系统的目标是保证通过采用综合、协调方法，使所有工作地点相互之间能够分享系统和信息，确保周边地区的充分安全（A/59/365/Add. 1，第 26 段）。

2. 大会在第 59/276 号决议第十一节第 44 段中决定，在收到详细报告前，将全组织入口控制系统的具体项目推迟到大会第五十九届会议续会第二期会议审议，该详细报告将包括下列内容：

(a) 与大会先前各项决议核可的各种项目——包括在信息技术总体战略的范围内核可的项目——相互整合的问题；

(b) 实施全组织入口控制系统对安全和安保领域所需人力资源的影响；

(c) 联合国各总部和主要工作地点各自的特点；

(d) 全组织入口控制系统对基本建设总计划的影响；

(e) 关于全组织身份管理系统的详细资料，包括关于共享从该系统获取的资料的原则和准则、管理此种资料所需的权限集中程度以及可查阅资料的人员；

(f) 实施该系统的时限。

3. 秘书长确定，在所有主要工作地点建立标准化入口控制系统需要高度整合和协调，从一开始就应该确定项目管理和交付机制，以保证项目最后获得成功（见 A/59/776）。因此，秘书长提议在安全和安保部设立一个入口控制项目组，目的是与中央支助事务厅密切协商，规划如何建立一个全面、充分整合和标准化的入口控制系统，如果该项目以后得到批准，则协调建立该系统的工作。他还提议，入口控制项目组开始工作时先审查以前为该项目开展的研究以及外部进行的鉴定，并进一步进行必要的研究，编写详细的初步设计和费用分析报告。预计由此产生的标准化入口控制提议将酌情纳入各种可行的备选办法，评估其对实现总部最低运作安保标准的影响，并载列防止成本超支的措施。根据提议，该项目的规划和初步设计期限将为 6 至 9 个月。据估计，在大会核准项目构想和设计之后，执行阶段将历时 18 至 24 个月。

4. 大会在第 59/294 号决议中注意到秘书长的报告（A/59/776），并认可行政和预算问题咨询委员会的结论和建议（A/59/785），包括提出关于该项目的全面报告、供大会第六十届会议审查的建议。

二. 拟议的联合国设施标准化入口控制构想

A. 一般问题

5. 标准化入口控制项目的目标是，考虑现存或可预见的威胁和风险，铭记东道国政府的责任和能力，以执行核准的加强安保和安全项目后达到的安保基础设施水平为基础，确保纽约联合国总部——包括附属楼——和总部之外各办事处房地达到适当的房地安保水平。因此，入口控制项目的目标是补充每个主要工作地点已经完成或正在进行的相当规模的工作，以加强房地安保，使其达到安全和安保部确定的一贯、现代化、根据风险管理和高成本效益的标准。

6. “房地安保”需要整套的建筑、装置、设备和程序，其共同的目的是阻止不受欢迎的人或犯罪分子进入联合国设施。此外，在日常活动以及紧急状况中，这些功能也能保证获准进入联合国房地的人的安全和安保。标准化入口控制项目通过达到必要的标准，补充大会已经核准的加强总部和总部之外各办事处联合国房地安保和安全的措施。拟议的标准化入口控制项目不包括总部的秘书处楼群，大会第 56/286 号决议已经核准并且正在由基本建设总计划厅执行的加强安保和安全项目已经充分考虑到总部秘书处楼群的需求。关于总部，本报告仅涉及秘书处若干单位和联合国各基金和方案所使用的附属楼。

7. 虽然东道国政府承担保证联合国人员和活动安全和安保的首要责任，但本组织也必须在界内——包括在跨界入口处——保留安保控制权。各主要工作地点每个联合国办事处——包括各国际法庭——都具有高度的象征地位，在这些地点工作的工作人员和相关人员或来客人数众多，因此，其风险为中度至高度，视地点而定。这就要求具备下述入口控制功能：发放和控制通行证，控制个人和车辆的进入，监测周边安保情形，处理事故以及在每个工作地点建立安保控制中心并使其 24 小时运作。这些功能自地界线开始执行，并且根据需要，可在设施内增加多层保护线，继续执行这些功能，其目标是将进入的人员和车辆导向控制点，以核查身份和进入许可，并进行其他安保检查。这些功能还必须能够发现未经许可进入设施的企图或其他违反安保的行为，并作出反应，而且，这些功能必须有存活能力，必须有冗余，以保证随时掌握局势，使应变人员可以相机行事。

8. 秘书长阐述的全组织入口控制项目需要使所有工作地点内部和相互之间能够分享系统和信息（见 A/59/365/Add.1 和 Corr.1）。摄像机、入侵警报器和卡片启动的旋转栅门或栏杆等都与坚固的地方安保指挥所连线，采用这类技术是今天保证存在重大风险大型办公楼群房地安保的最佳做法。这些现代系统具有入口控制全面性和可靠性的重大优势，很可能因此而能够更加有效地使用安保力量，从事其他任务，例如，在采用其他技术不切实际或成本效益不高的地方，进行近身保护、调查或迅速采取行动。另一方面，如果将已在地方整合的联合国安保系统与全球网络联系，可能涉及哪些问题、成本有多高和产生哪些惠益，这需要进一步分析。

B. 标准化和整合

9. 提议的标准化入口控制项目所说的标准化需要“适合用途”，安全和安保部不断监测和确认每个工作地点的威胁和风险程度，以确定“用途”。除需要达到安保技术标准和安装的设备标准外，房地安保组织进程和程序还必须处理具体有关工作地点生命周期成本效益。由于在各主要工作地点之间以及内部实现标准化，通过系统合同和避免重叠、协调培训和统一系统操作和维修程序，可能获得规模经济的惠益。

10. 在项目设计和策划过程中，将根据安全和安保部制订具体技术标准的工作和在每个主要工作地点开展的详细的实地工作，对所有主要地点之间的安保和安全标准化问题作出决定。在整个项目期间以及在项目启用时，入口控制项目组将针对建议的购置战略、维修拨款和建议的维修计划和操作程序等问题，向地方安保技术人员提供技术指导。标准化将采纳私营和公营部门类似设施的安保基准；选择已经使用过、测试过和得到验证的供应商和技术（考虑到存活能力和冗余）；以及在技术上“保证今后不过时”。如果作出决定，根据地方、区域或全球标准，购置特定的安保系统或装置，入口控制项目组也将负责制订统一的安装方法、提出维修办法和建议的计划和操作程序，以便最好地利用现有基础设施。

C. 管理

11. 执行房地安保措施是安保部、管理事务部和每个主要工作地点行政部门的共同责任。在这方面，安全和安保部负责提供关于工作范围的技术性安保咨询意见，保证项目遵守房地安保标准和准则。管理事务部负责纽约项目的购置、建筑、筹资和整个生命周期的维修和支助，地方行政部门负责根据安保部确定的标准程序和规格，在其他主要工作地点行使同样的职能。一旦项目完成并投入运作，安全和安保部将通过总部安全和安保事务司在每个工作地点实施经过强化的房地安保制度。

12. 应该按照地方威胁和风险以及一贯执行的标准制订具体场地的计划，这是以具有成本效益的方式加强所有主要工作地点房地安保入口控制的关键要求。将通过由指导小组和入口控制项目组组成的强化管理机构处理这些要求（见 A/59/776）。指导小组由主管安全和安保事务副秘书长负责，安全和安保部和管理事务部有高级代表参加。根据秘书长的提议，入口控制项目组将由安全和安保部的安保专家以及具有信息技术和设施管理专长的中央支助事务厅专业人士组成（见 A/59/776 第 2 段）。

13. 入口控制项目组已经完成所有主要工作地点初次实地考察和需求初步分析，现在将加紧努力，通过六个月的详细协商进程，协调确定更能针对具体场地的项目，协调今后规划执行和提供支助的活动。为了保证项目完全符合当地的具体情况，包括符合与东道国政府作出的安排，将与地方执法部门和安保当局协调，定期更新每个工作地点的威胁评估和联合安保安排。将在入口控制项目组的支助

下，根据安全和安保部标准核实每个工作地点的入口控制计划。将务必保证，负责实地购置和执行的人将得到必要的技术性安保咨询、指导和各种协助。

三. 目前本组织主要地点的安全基础设施评估结果

14. 2005 年期间，安全和安保部通过专家组，对秘书处八个主要地点的每一个地点、前南问题国际法庭和卢旺达问题国际法庭的安全情况进行了一次全面评估。专家组由了解工业和公共部门最佳做法以及联合国主要地点安全做法的成员组成。根据秘书长所提议的标准化入口管制工作计划（同上，第 3 段），并为了提供技术援助，该小组还有一名入口控制项目组的技术顾问陪同，由他对有关该项目的背景文件进行并行审查。在全面评估期间，专家组每到一地都与那里的信息技术专家和设施管理专家及安全人员磋商。这些访问使安全和安保部首次得以对先前发表的报告补充在上述每个地点进行全面现场调查后掌握的资料。

15. 专家们注意到，过去两年中进行的加强安保和安全的大量项目，极大地改善了安全情况。专家们没有看到重复或其设计超出当地情形要求的项目。但是，专家组注意到施工方面的一些延误以及有些地点在安全保卫、某种屏障的技术参数、周边监测或其他入口管制措施方面存在的缺陷。专家组认为，这些缺陷一部分是由于缺乏项目管理能力而造成的安全能力不足的原因，一部分是由于没有在当地及时招聘核定的专业人员一级的保安员额。专家组还与入口控制项目组的技术顾问一起，在一些地点找出了需要提高或调整已经建立或计划建立的技术措施的具体事例。

16. 专家组在结论中提议，安全和安保部把目前使用的各套“最低运作安保标准”，包括总部最低运作安保标准，并为一套行动指令，增加更多的细节，同时在强制规定之外提出参考要求，以增强灵活性。专家组还进一步建议集中提供技术支助，同时在安全和安保部内部以小型技术资源股的形式由安保专家提供指导，这种做法可使各地受益。在这方面，安全和安保部首先要做的是，优先关注强化安全风险的评估程序，制定房地安全的标准，以便指导目前进行的实施工作，并在整个联合国确定今后的需求，若可能的话，为联合国系统的其他组织提供有关程序和标准的指导意见。安全和安保部通过入口控制项目组将同时根据具体情况，向当地的管理人员提供技术咨询意见，以便传授适当的安全标准，同时避免不必要地延误已在进行的项目。

17. 每个主要地点的标准化入口管制的主要特点是：围栏和入侵探测、进口处的人员和车辆分级的屏障、可靠的通行证和身份证系统、行动指挥和管理中心、用闭路电视监视各个要点。在这方面，专家组和入口控制项目组在考虑了已经完成或实施到一定阶段的强化安全项目后，与各主要地点的安全工作负责人密切协调，找出了需要立即考虑的其他一些具体要求。这些紧急措施将使本次调查的所有地点在入口管制方面都有同样的安全基线。这些措施包括加强或补充车挡，强化周边监测，增强安保指挥站，建立或扩大内部分区。入口控制项目组还找出了可以通过引进或更新当地的探测和入口管制技术，诸如增加闭路电视相机，经济

划算地弥补实地安全缺陷的情况。这一立即实地加强入口管制所需增加的经费估计为 23 683 000 美元，如下表所示：

按工作地点和职能/项目分列的资源需求估计数

(千美元)

工作地点	周边管制	闭路电视	入口管制 路障	身份证——服务器 和身份证制作站	安全管理室	共计
日内瓦	150.0	150.0	—	675.0	946.6	1 921.6
维也纳	210.0	100.0	176.6	525.0	1 100.0	2 111.6
内罗毕	—	1 862.9	2 200.0	425.0	600.0	5 087.9
亚的斯亚贝巴	439.4	650.0	950.0	425.0	1 150.0	3 614.4 ^a
圣地亚哥	750.0	800.0	577.5	425.0	600.0	3 152.5
曼谷	—	245.0	—	375.0	325.0	945.0
贝鲁特	100.0	325.0	1 250.0	375.0	125.0	2 175.0
前南问题国际法庭	100.0	—	950.0	325.0	125.0	1 500.0
卢旺达问题国际法庭	550.0	—	950.0	400.0	75.0	1 975.0
纽约附属楼 ^b	—	—	—	—	—	1 200.0
共计	2 299.4	4 132.9	7 054.1	3 950.0	5 046.6	23 683.0^b

^a 此外，估计非洲经济委员会新办公大楼安装入口管制系统日后将需要 417 300 美元的经费（见 A/60/532，第 19 段）。这些经费将包括在详细的执行计划以及下文第五节讨论的项目费用估计数中。

^b 训研所、FF 大楼和法尔基大楼（档案库）。

四. 其他考虑

A. 全组织身份管理系统

18. 大会在第 59/276 号决议第十一节第 44 段(e)中，要求提供全组织身份管理系统的详细资料，包括关于共享从该系统获取的资料的原则和准则、管理此种资料所需的权限集中程度以及可查阅资料的人员。秘书长提议的全组织入口控制系统（见 A/59/365/Add.1 和 Corr.1）包括全组织身份管理的概念。该项目的这一部分是为了提供准确的身份数据库，在所有的工作地点和数据库之间统筹交流身份数据，通过使用世界范围的中央数据库，加强身份程序的管理。

19. 本报告所说的标准化入口管制的构想要求首先在地方一级使用身份数据库。如同秘书长信息和通信技术战略（见 A/57/620）以及关于使用信息和通信技术的公报（ST/SGB/2004/15）中概述的，查看、拥有或传播这种敏感数据将依据联合国的所有适用条例、规则和行政通知。该政策还进一步规定了保管数据的规范，并规定了工作人员的责任规范，以便保证资料的机密性。查阅身份资料，特别是有关出入某一设施的记录，被认为是机密和重要的，因此只限于那些需要知道的

人查阅。根据企业目前对类似设施采取的最佳做法，地方登记这类资料将只是为了核发通行证和在出现紧急情况时提供在场人员的名单。该系统替代在出入点进行手工登记的工作，所涉数据不会用于其他目的。安全和安保部通过入口控制项目组将在每一个主要地点密切监测身份管理系统的设计和 implementation。根据秘书长的公报（ST/SGB/2004/15），内部监督事务厅也将有权审查，并在必要时调查身份数据和有关程序的查阅、使用和交流情况。

20. 身份管理的第一步将是着重在每一个地点确保当地有一个符合标准的身份证核发和管理系统。在这方面，安全和安保部将发布核实身份文件、维持身份和出入记录的共同准则，并对此进行监测，并将在设计、核发和收回身份证或出入证的工作中贯彻保护个人身份数据的安全措施。如果今后的分析证明把地方安排与全组织的身份管理系统连在一起会有显著的操作优势或能节省费用，则今后可能决定将地方的身份管理与全组织的系统联通。若这样，就得将此事提交大会，并向其充分说明理由、所涉及的系统和数据结构以及交流和保护身份数据的有关程序，由大会作出决定。

B. 与联合国的整个信息技术战略相结合

21. 大会在第 59/276 号决议第十一节第 44 段(a)中，规定把标准化入口控制系统与大会先前各项决议核可的各种项目，包括在信息技术总体战略的范围内核可的项目相结合。信息技术安全、灾害恢复、商业活动的持续以及危机管理是较为广泛的问题，虽然这些问题可能超出标准化入口控制项目的范围，但是可能对数据连接和技术应用提出新的要求，从而对该项目产生影响。因此，安全和安保部将继续与中央支助事务厅的信息技术事务司保持密切协调，以便使现有的、计划的或今后的入口管制和其他安全活动或系统符合联合国的总的信息技术战略。

C. 对人力资源要求的影响

22. 大会在第 59/276 号决议第十一节第 44 段(b)中，要求评估实施全组织入口控制系统对安全和安保领域所需人力资源的影响。如本报告先前所述，引入口管制技术将能消除人为的错误，从而提高服务质量。还可以更有效地使用安保人员，通过调拨某些安保人员，让其从事其他任务，例如调查、近身保护或加入快速反应部队。可以根据在组织入口控制系统的运作方面取得的经验，在后阶段作出这方面的具体决定。

D. 基本建设总计划的影响

23. 大会在第 59/276 号决议第十一节第 44 段(d)中，要求秘书长报告全组织入口控制系统对基本建设总计划的影响。应该忆及，大会在第 56/286 号决议中提到基本建设总计划，在总部实施一个秘书长所提议的全建筑群范围的入口管制项目（见 A/56/848 附件一第 40(b)(c)段和附件二）。有关措施包括，加强周边保护，安装监测器，进行监测和采取保护措施，并与安全指挥中心相连接。这一项目现已大体完成。鉴于基本建设总计划已经充分考虑了秘书处主要大楼的实地安全要

求，因此提议总部大楼采用的标准化入口控制项目只适用总部附属大楼。在此应该指出，秘书处主要大楼的基本建设总计划项目在设计上与本报告讨论的标准化入口控制项目完全兼容。

五. 项目所需资源和实施时间

24. 实施全组织入口控制项目预计将分两个阶段进行。第一阶段打算先纠正 2005 年在进行项目重新评估的过程中找出的实地安全方面的不足和缺陷。上文第 14 至 17 段详细说明了所需资金，并在附表中按工作地点和职能/项目作了总结。估计有关费用为 23 683 000 美元。预期这些立即改善实地安全的工作将在大会批准这一做法之后的 6 个月内完成，暂时先通过重新调整项目的主次先后，并尽可能地利用 2006-2007 两年期方案预算第 32 款建筑、改建、装修和主要维修项下和国际法庭预算中核可的资源行事。

25. 如果大会批准本报告提议的项目实施第一阶段期间的项目构想、规模和经修正的行动方案，则还打算为每个地点制定详细的项目定义，并向大会第六十一届会议提交详细的项目实施计划。该计划还将包括与联合国各基金与方案分摊费用的总部附属楼的项目实施提案，整个项目的估计费用及其筹资安排。

26. 项目实施的第二阶段要等到大会审议和批准向大会第六十一届会议提交的项目提案后再开始。估计第二阶段的实施工作将在大会批准实施计划和有关筹资安排之后，在一年半至两年的时间内完成。

六. 结论和建议

27. 在审查和评估了本组织各主要系统地点的入口管制现状后，本报告提出了分两个阶段在全组织实施标准化入口控制系统的提案。在第一阶段，即 2006 年期间，将采取措施纠正在各主要地点找出的实地安全方面的不足和缺陷。提议通过暂时重新调整本两年期方案预算第 32 款建筑、改建、装修和主要维修项下和国际法庭预算中核可的项目的主次先后，尽可能满足拟议的 23 683 000 美元的有关所需经费估计数。

28. 还有，2006 年期间，秘书处将制定第二阶段项目的详细实施计划，其中除其他外将谈到项目在各主要地点的最佳组合、数量、准确的设计规格和采购战略，界定地方、区域和全球各级的标准化和集中化的规模和做法，创造维持系统的技术安全咨询能力和支助能力，并确定全组织入口控制系统对安全和安保领域所需人力资源的影响。

29. 详细计划和实施项目的所需资源估计数，包括 2006 年将采取的涉及项目第一阶段的措施所需的更换资金这部分，将提交给大会第六十一届会议的主要会期。

30. 秘书长请求大会核可拟议的行动方案。