



大会

Distr.: General
19 October 2006
Chinese
Original: English

第六十一届会议

议程项目 117

2006-2007 两年期方案预算

加强和统一联合国安保管理系统

秘书长的报告*

摘要

大会第 59/276 号决议（第十一节）设立了安全和安保部，并要求秘书长就该决议的执行情况向大会第六十届会议提出报告。秘书长提交了一份临时报告（A/60/424），由行政和预算问题咨询委员会在其报告（A/60/7/Add. 9）中进行了审议。但大会对该报告的审议推迟到第六十一届会议进行。因此，本报告提供了最新的信息，说明依大会核可的秘书长提议（A/59/365 和 Add. 1）在总部和外地设立一个得到加强的联合国统一安保管理系统的进展情况。本报告还提出需要在哪些领域开展更多的工作，以确保安保部能够应对过去 18 个月中查明的新需要，应付未预见到的紧急情况。大会在第 59/276 号决议（第十一节）第 56 段中请秘书长审查安保管理系统进一步整合与合理化的可能性，并就此向大会第六十一届会议提出报告，本报告是按照该段提交的。

* 本报告现在提交是因为需要与各部门进行广泛协商。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 安全和安保部内的进展情况	4-40	3
A. 行政领导和管理	4-15	3
B. 区域业务司	16-19	5
C. 外勤支助事务处	20-27	6
D. 安全和安保事务司	28-39	8
E. 执行办公室	40	12
三. 安保问题	41-53	12
A. 征聘	41	12
B. 地域和两性平衡	42-43	12
C. 问责框架	44	13
D. 同维持和平行动部的合作	45-49	13
E. 危机管理	50-51	14
F. 分担费用安排	52-53	15
四. 结论和建议	54-56	15
附件		
一. 组织间安全措施：联合国安保管理制度问责制框架		17
二. 组织结构图：安全和安保部		20

一. 引言

1. 大会第 59/276 号决议（第十一节）决定设立安全和安保部，使联合国有一个得到加强的统一安保管理系统。秘书长遵照该决议，向大会第六十届会议报告了执行该决议的进展(A/60/424)。提交本报告是为了提供关于第 59/276 号决议（第十一节）执行情况的最新信息。
2. 虽然大会在第 59/276 号决议（第十一节）中强调，保障联合国系统的工作人员和房地的安全和安保的首要责任在于东道国，但在所有地点加强了安全业务，并决定在政策、标准、协调、沟通、合规、威胁与风险管理方面，建立统一的能力。该决议还将前联合国安保协调员办公室各安保管理部门、总部安全和安保处以及总部以外各办事处的此类部门及维持和平行动部文职安保部门，合并在一个单独的安保管理框架中。
3. 安保部力争实现的目标包括：(a) 对所有与安保相关的威胁和其他紧急情况及时作出具连贯性的有效反应，支持并使联合国能切实开展活动；(b) 通过采用全系统都相同的方法，设立一个协调一致的安保威胁与风险评估机制，切实减少风险；(c) 在整个联合国系统制订最佳的高质量安保政策、标准和业务程序，包括实现适当程度的标准化；(d) 协助执行这些安保政策、标准和业务程序，并监测其遵守情况；(e) 利用规模经济，通过中央领导的征聘、甄选、培训、部署和职业发展工作，以成本-效益最高的方式提供和聘用警卫人员。

二. 安全和安保部内的进展情况

A. 行政领导和管理

副秘书长办公室

4. 副秘书长的时间大都用于在发生人质劫持和人员疏散等危急情况时，指导和处理必要的行动；监督各安全结构的一体化工作；到外地视察；与联合国机构、基金和方案的行政首长协商；参加政策委员会、工作队和高级别小组会议并发表意见。他还参加政府间机构和机构间机关的会议、国际会议和区域活动。
5. 铭记东道国有责任保障联合国系统工作人员和房地的安全，副秘书长加强了与会员国接触，包括通过会员国常驻联合国代表团进行接触以及直接与东道国各负责当局接触，以便加强合作，改进联络渠道，确保获得必要的支持。
6. 副秘书长办公室现在已经满员，有 1 名帮办 (D-2)、1 名特别助理 (P-5)、1 名方案助理 (P-3)、1 名特等一般事务人员及 3 名其他各等一般事务人员，并已经开始工作。
7. 大会第 59/276 号决议（第十一节）第 24 段决定设立一个 D-2 级副秘书长帮办职位，并在审议秘书长提交大会第六十届会议的执行情况报告时审查这一职

位。鉴于填补安全和安保部的高级职位需要时间，在核定部门获取实际经验也需要一定的时间，所以没有在提交大会第六十届会议的临时报告（A/60/424）时进行这一审查。现在该部门已成立了 18 个月，是重新评估有关情况的适当时候了。

8. 安全和安保部的工作量很大，范围很广，人员部署的地区之多，即便在联合国系统各实体中几乎也是独一无二的。安保部总共配置 1 830 人，分布在 150 个地方，两年期预算约 4 亿美元，它努力确保联合国世界各地的工作人员的安保和安全。要处理危急的事项，每周 7 天每天 24 小时不间断工作，就必须有健全的领导和管理，并有连续性和一致性。在业务和管理/行政事项方面，副秘书长需要有一名拥有充分权力的帮办来分担安保部高层的各种责任。

9. 大会和行政和预算问题咨询委员会报告（A/59/539，第 38 段）建议副秘书长直接参与业务事项，因此他要走访全球各地的重要地区。所以安保部要顺利开展工作，完成大量非业务性质的复杂任务，在副秘书长不在时能够持续开展工作，就必须有一名助理秘书长级的副秘书长帮办，取代目前 D-2 级的帮办。此外，在副秘书长不在时，该部如果有一名助理秘书长级的帮办，就能够以平等的地位参加各种高级别小组会议，包括秘书长的政策委员会和工作队、立法机关会议以及与会员国举行的会议。

10. 为了使副秘书长能够集中注意紧急的业务，助理秘书长要管理安全和安保部的日常活动，包括履行具体职责，指导和管理执行办公室、政策、规划和协调股、合规、评价和监测股以及外地支助科。

11. 助理秘书长要在所有行政事项上，包括分摊费用安排，同联合国各机构、基金和方案密切联系。这就需要同这些机构、基金和方案的对应方（多数为助理秘书长级）打交道。

12. 最后，在副秘书长不在时，助理秘书长要代行其事，替副秘书长执行任务，在政府间机构和机构间机关会议、及国际会议和其他会议上，在涉及工作人员安全保障问题上代表副秘书长。因此，提议将帮办员额从 D-2 级改叙为助理秘书长级，从 2007 年 1 月生效。2006-2007 两年期方案预算第 33 款（安全和安保）项下需要追加经费 33 400 美元，在第 35 款（工作人员薪金税）项下需要追加经费 6 800 美元，由收入第 1 款（工作人员薪金税收入）项下同等数额抵消。

政策规划和协调股

13. 政策规划和协调股所有员额的遴选工作已经完成，6 个员额已填补了 3 个（50%），其余人员正在征聘之中。作为整合统一工作的一部分，必须建立一个制订和归列政策文件的系统，采用一个更有条理的方法来管理整个安全和安保部的政策文件。机构间安保管理网代表联合国安保管理系统批准外地安保政策，政策规划和协调股与它一起着手建立一个政策管理系统；该系统除其他外，确保联

联合国安保管理系统使用的政策文件在内容和形式上都是统一的；确立一个有力的流程来制定供机构间安保管理网审议的政策；评估拟议政策对联合国工作的各个方面的影响；建立一个政策数据库，便于负责安保工作的主管和官员以及广大工作人员迅速获得政策和指导。

14. 作为第一步，已经更新并用六种正式语文向安保官员印发了外勤安保手册和一些专门的安保指令。政策规划和协调股正在制定衡量安保措施执行情况的标准；在完成标准的制定后，合规和评估小组将会有透明和统一的基准来评估整个联合国系统内的合规工作。政策规划和协调股还开始了把关键政策和程序文件放到安全和安保部网站上的工作（见下面第 25 段）。

合规、评估和监测股

15. 合规、评估和监测股员额配置工作已经完成 75%（8 个职位已填补了 6 个）。剩下的 2 个 P-3 员额招聘工作正在进行。合规、评估和监测股与政策规划和协调股密切合作制定安保政策和程序，目前正在开展工作，通过确保联合国安保管理系统有一个标准化的框架，来完成合规、评估和监测股的任务，使得方案和任务能以尽可能安全稳妥的方式得到完成。合规、评估和监测股与机构间安保管理网进行协调，规划、制定、协调和监督安保政策的统一执行。此外，它还确保标准得到采用，并在出现不遵守标准情况时，提出建议。为了开展标准、透明和客观的评价和监测工作，它开发了一个软件程序，制订了报告格式，建立了集中存放合规信息的电子数据库。截至 2006 年 7 月，它已开始执行派人到那些安保管理安排比较复杂的工作地点检查合规情况的方案。

B. 区域业务司

16. 区域业务司的职责包括：(a) 在联合国系统各组织之间协调安全和安保问题；(b) 监测既定安全安保政策的执行情况；(c) 制订新任务以及特别、正常和紧急行动的安保规定；(d) 与合规、评估和监测股合作开展检查外地合规情况的工作，以支持执行工作，评估成效，监测遵守安保政策、标准和业务流程的情况；(e) 帮助并监督在所有工作地点、维和行动、人道主义和其他特别外勤任务的安保部门采用最低实务安保标准；(f) 分析东道国在加强联合国安保工作方面的参与程度；(g) 增订安全准则和指示；(h) 在规划、执行和审查维和、人道主义和其他特别外勤任务的安全和安保方案方面，与维和部、政治部和人道协调厅开展协调。

17. 区域业务司司长于 2006 年 3 月上任。该司总部的招聘工作已完成 65%，43 个员额已填补 28 个。该司有五个区域股、一个威胁和风险分析小组以及维和行动支助事务处（见下文第 46 段）。它已全面开展业务，开始与外地进行日常安保协调和为首席安保顾问和安保顾问提供业务指导；对所有安保事件做出反应；在出现紧急情况时，视需要调集人员前往外地，支持指定负责官员；维持最新的信

息，以便提供给秘书长和高级官员；在发生劫持人质事件时提供援助。区域业务司的工作人员已在其业务区域内进行了广泛走访，提供援助或进行评估。

18. 区域业务司工作的工作包括根据第 59/276 号决议（第十一节）第 33 至 39 段进行小型威胁与风险评估。机构间安管理网批准的安保风险管理模型仍然是联合国系统内识别出现的威胁、确定脆弱地区以及指定缓解战略和措施的主要工具。它已成为综合安管理系统不可或缺的部分。为确保安保风险管理模型有助于做出客观分析，从而能够在知情的情况下做出决策和化解风险，使各机构、基金和方案在外地有效保留业务人员，安全和安保部以及机构间安管理网一直在不断审查模型和程序。此外，评估报告是在各东道国国家当局充分合作的情况下编制的，安全和安保部不断向各国当局通报这一工作，并在会员国提出要求后向其介绍所采用的方法。在对各国家办事处和联合国系统的其他部分的安保专业人员进行培训时，也介绍了如何评定来自国际组织和各国政府之外的资料的可靠性和正确性的具体程序。

19. 250 个外勤员额已经填补了 174 个（即 69.6%）。369 个当地员额已经填补了 230 个（即 62.3%）。已在 146 个国家部署了安保顾问/外地安保协调干事，为指定官员和安管理小组提供日常技术支持。是在各机构、基金、方案和维和部代表的充分参与的机构间基础上，遴选出这些安保顾问的。外地的本地员额招聘工作取决于安保顾问的任命，因此仍在进行当中。

C. 外勤支助事务处

20. 外勤支助事务处的职责包括：(a) 制定危机管理应对计划、能力和程序；(b) 把安保和重大事件压力训练标准变成一个适用于联合国安管理系统所有参与者的统一培训计划；(c) 举办有关安保和安全问题，包括压力管理的区域研习班及研讨会；(d) 制定并更新相关培训教材，同时考虑到针对不同性别材料；(e) 视需要向受重大事件压力影响的工作人员提供咨询。

21. 外勤支助事务处由一名 D-1 级处长领导，包括培训和发展科和重大事件压力管理股。该处人员配置完成 53.3%（30 个员额已填补 16 个），剩余空缺的招聘正处在不同阶段。

22. 培训是安全和安保部的高度优先工作。培训和发展科已成功地采取了以下扩大培训措施：(一) 为各机构、基金和方案新任命的首席安保顾问举办的为期三周的上岗全面培训课；(二) 所有安保顾问候选人在签署合同之前必须参加的为期三周的安全认证课程；(三) 为大约 120 名在职安保顾问举行的为期两周的区域复习训练课程。为确保整个联合国安管理制度的统一，还同维和部和各机构、基金和方案分享该方案，用它训练它们的安保人员。安保部还继续支助联合国发展集团为新任命的兼任指定官员的驻地协调员提供的培训课程，并提供诸如人质事件的处理等专门培训。鉴于所有联合国系统工作人员都必须学习的“外勤安保基

本常识”的培训光盘很成功，培训和发展科已开发了六种正式语文版本的“外勤安保高级常识”互动学习课程，所有部署或前往已经进入安全级别的外勤地点的联合国工作人员都必须学习。所有这些活动都是为了消除大会第 59/276 号决议（第十一节）第 11 段表达的关切，并大力协助增强整个联合国系统内的安全意识。应当指出，关于文化多样性的培训也已成为安保培训教材的一个组成部分。

23. 促使人们普遍意识到需要考虑安保问题是联合国系统所有业务活动的一部分；作为这项战略的一个内容和为了实现联合国组织文化的转变，已与意大利都灵的联合国系统职员学院建立了伙伴关系，以期将安保培训纳入学员当前课程和科目。将把为所有进入伊拉克的工作人员提供的安保意识入门培训用作培训范本。

24. 重大事件压力管理股重点开展以下活动：(a) 为有关工作人员提供高质量心理咨询和其他社会心理服务；(b) 确立联合国在出现紧急情况，包括可能发生的禽流感大流行中，疏导重大事件压力的统一做法；(c) 促进机构间和部门间在重大事件压力方面的协作。作为这一战略的一部分，工作人员正在接受管理压力的培训。此外，还建立了重大事件压力干预小组，以便马上在国家一级为工作人员提供援助，并建立了区域快速干预小组，以确保在紧急情况下向联合国工作人员及其家属提供紧急心理支持。

25. 在秘书长关于一个得到统一的安保管理系统的报告（A/59/365）中，外勤支助事务处的组织结构还应包括一个信息系统支助股。依照第 59/276 号决议（第十一节），信息系统支助股的职能是负责总部的信息系统基础设施。然而，信息管理技术对于安保和安全部的日常运作和为客户提供服务，至关重要，也是管理紧急情况必不可缺的，因为后者需要可靠的信息渠道。这方面的情况已有重大改善，已为所有安保人员提供了软件程序，以便外地拥有安全可靠的通信和持续业务能力。运河饭店事件发生后建议采用的综合安保跟踪系统是用来了解工作地点有哪些工作人员的，已经在有大批联合国系统人员来往的三个国家（哥伦比亚、菲律宾和埃及）投入使用，并计划进一步推广。为加强安保信息的获取，安全和安保部已经增加了可以进入其因特网网址的联合国安保管理系统的成员。

26. 不过，还有许多工作要做。安全和安保部的信息管理战略旨在提供一个有利的技术框架，其中包括一个学习管理系统，让安全和安保部所有工作人员、伙伴和客户在全球都能上网接受培训；为安全和安保部外地业务规划和管理定制软件程序；建立有综合地理信息系统的虚拟业务中心；为安全和安保部所有伙伴和机构间安保管理网加强安保信息管理系统，进一步分享信息，提高决策效率。有了外勤安保手册及其它关键政策和程序文件电子版，并有高质量的搜索引擎，将能对外勤问题做出更快、更准确的反应，让工作人员腾出时间完成其它紧迫任务。

27. 过去 18 个月的经验清楚表明，需要建立内部信息管理和通信能力。信息技术事务司满足安保部的所有信息技术需求，但在信息管理方面还不能完全满足需要。目前所有设计和开发工作的经费都来自自愿捐款，而所有其他的协调和支助都是通过部内非正式安排提供的，信息技术事务司偶尔予以协助。为了充分满足安保部的需要，需要建立一个信息管理和通信科来协调复杂的专门信息系统的开发管理，协助实施工作和提供服务台服务，确保部署在全球的这些关键系统的可持续性，并确保有一个部门通信战略。秘书长的报告（A/60/846/Add.1）建议整个秘书处的信息和通信技术系统升级。大会在第 60/283 号决议中请秘书长提交一份审查报告，表明信息和通信技术系统可能需要的大幅改进。本报告指出的这些要求将是提交给大会第六十一届会议续会的该审查报告的一部分。

D. 安全和安保事务司

28. 安全和安保事务司的职责包括：(a) 为管理危机和紧急情况进一步做好准备；(b) 协调安全和安保政策的标准化工作，监测其实施情况；(c) 实施和遵守总部最低实务安保标准；(d) 进一步协调与东道国当局一起作出的安全和安保努力；(e) 提高代表团和工作人员对安保的认识；(f) 改进联合国总部和区域委员会的应急反应，缩短疏散时间；(g) 通过不断为安保和安全人员提供专门培训，进一步提高安保和安全人员的专业水准，由此最大限度地利用警卫来行使多种专业安保职能；(h) 与合规、评价和监测股协调，派出合规检查团，以协助执行各项安保政策、标准和业务程序，评价其效率，监督其遵守情况。将优先考虑通过为联合国警卫制定培训标准和方案、提高工作人员和要人对配合近身保护组工作的认识，以及评估所有正常和现行保护工作，来加强对近身保护工作的协调。

29. 安保司成立后开展的主要工作把总部以外各办事处和各区域委员会以前各自独立的安全和安保处合并为一体，并实现标准化。安保司司长 2006 年 1 月就职后访问了总部以外各办事处、各区域委员会、卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际法庭，加强与东道国当局的沟通与联系。每日和每月报告机制已建立，定期举行视频会议已被证明是协商和讨论业务优先事项和新举措的一个有效途径。已经起草和分发了报告准则，并将在秘书长关于安全和安保部的公告印发后正式颁发。

30. 大会第 59/276 号决议（第十一节）第 25 段决定在审议秘书长提交给大会的执行情况报告时，审查设立安全和安保事务司司长职位的问题。安保司司长负责向纽约及其他各总部地点和各区域委员会的安全和安保事务处提供政策和业务指导，并进行全面技术监督。如秘书长中期报告（A/60/424）所述，设立一个 D-2 级的司长职位势在必行，只有这样才能确保联合国所有安全与安保工作达到最高技术标准。司长负责制定提供最好安全保障的安全和安保方案，以保护工作人员、各国代表、来访要人和其他访问联合国的人的安全，防止联合国财产遭

受破坏，保障设施的安全。此外，司长负责协调和指导联合国高级官员的近身保护工作。

31. 必须设立一个 D-2 级司长职位，以确保联合国有能力应对联合国各总部工作地点和各区域委员会面临的独特的安全挑战。司长应有领导和管理才能来提供战略指导，把安全和安保处变成一个全球统一的联合国安保部门。这一转变不会是一件轻而易举的事，特别是鉴于总部和各区域委员会的安全和安保处以前大都是自成一体实体，没有共同的管理或安保理念。因此在开展安全保卫工作时，在业务程序、人员征聘、职业发展机会和奖惩办法、装备水平和培训标准方面采用了不同的标准。虽然这样做可能足以应对过去的安全问题，但当今的安全情况要求司长提供战略领导和指导，使联合国在全球依循共同的安全理念，以灵活的方式真正实现安保资源的标准化，包括有统一的政策和程序、标准业务程序、征聘和晋升制度和专用装备。

32. 司长是联合国身着警服安保人员，包括职级从 P-4 到 D-1 不等的各安保单位主管的专业领导，因此职级必须是 D-2 级，这样才能对 1 000 多名安保人员进行高质量的领导。鉴于制订和保持与时俱进的全球性业务和专业发展理念和做法责任重大并要有丰富的专业知识，而且需要在安保部两个司（安保和安全事务司和区域业务司）之间保持平衡，因此这一职位必须是 D-2 级的。

33. 2005 年 10 月，安保司评估了总部以外各办事处和各区域委员会的安保状况，提出了一系列建议，这些建议正在执行之中。这些活动涉及到《总部最低实务安保标准》的采用、业务程序、实际安全和安保设施、与东道国的合作和资源使用等问题。

34. 在实现服务和业务、培训（另见上文第 22 至 23 段）和政策标准化方面进一步取得了进展。安保司制定了统一方法和标准操作程序，用于评估和部署近身保护小组，以便于快速部署人员并改进人员之间的有效协作。安保司在黎巴嫩一直保护独立调查委员会，并在伊拉克、黎巴嫩、泰国、东帝汶、苏丹等地协助进行近身保护工作。安保司与法律事务厅合作，着手审查现行政策和程序并制订了新的政策和程序，例如全面的武器政策、与会员国的待命安排架构和使用武力政策。

35. 为全面实现所有单位的整合，安保司一直在进行装备更新、人员征聘和考试程序、统一职级结构以及流动和职业发展机会等工作。安保司通过中央数据库登记了总部以外各办事处和各区域办事处拥有的专用装备，例如通信设备、武器和防护服等装备，以便最大限度地发挥这些装备的效用，根据紧急需要进行快速部署。实现人事和行政事务，包括合同、征聘和职业发展的整合，难度更大（见第 49 段）。

36. 大会第 59/276 号决议（第十一节）决定设立 383 个一般事务及有关职类的安保和安全干事新职位，其中 249 个为常设员额，134 个为临时员额。此外，大

会第 60/562 号决定增设 8 个安保干事员额，负责在联合国人权事务高级专员办事处新的办公房舍提供安保支助。自从安保部成立以来，总部以外各办事处和各区域委员会以前的安全和安保外包合同都已经终止。下表按工作地点列出了员额部署情况。

表 1

安保部干事员额

工作地点	(b) 第 59/276 号决议和第 60/ 562 号决定核定的员额			(c) = a+b 员额总数	(d) 空缺员额
	(a) 原有员额	新设员额	临时员额		
纽约	226	56	32	314	19
联合国日内瓦办事处	80	42	20	142	27
联合国维也纳办事处	94	37	21	152	8
联合国内罗毕办事处	69	32	15	116	9
亚洲及太平洋经济社会 委员会	54	14	7	75	1
拉丁美洲和加勒比经济 委员会	23	17	9	49	9
非洲经济委员会	44	47	23	114	22
西亚经济社会委员会	34	12	7	53	4
共计	624	257	134	1 015	99

37. 由于一些安保人员被外派，再加上一些工作地点招聘工作出现延误，目前有 99 个员额空缺。从 2005 年 8 月到 2006 年 7 月，所有工作地点加在一起每月平均有 88 名安保人员执行外派任务。外派任务是安保人员迅速满足维和和其他特派任务安保需求的有关职责的一个基本组成部分。此类任务有助于加强安保单位的整合，也有助于促进安保人员的职业发展，而且有很强的激励性。

38. 下表详细总列了 391 个新职位的职能。新设员额不仅加强了总部和总部以外各办事处的实际安全，而且大大减少了需要加班的时间。在大多数工作地点，每天每班工作时间由 12 小时减为 8 小时。工作时间缩短除减少了加班时间外，还使监控和管制工作更加精细，增加了管理和安排工作人员的灵活性和效力。

职能/任务	联合国 纽约联合国总部	联合国 内罗毕 办事处	联合国 维也纳 办事处	联合国 日内瓦 办事处	非洲经济 委员会	亚洲及太平 洋经济社会 委员会	西亚经济 社会委员会	拉丁美洲和加勒比 经济委员会	共计
安保规划、特别行动和质量控制	4								4
个人保护	7				6		3	1	17
附楼站岗和巡逻	9	4		12	20				45
反监控和应急	15								15
安保控制中心	8	5	1	2	5	5	5	4	35
大院内的巡逻和内部 布哨	29	11	24	35	19	4	1	5	128
内部警犬业务活动	8								8
消防和危险材料安全	2	2	9		5		1		19
威胁评估和危机管理	4	8		2	4	2	1		21
安保和安全训练	2		1	3	1	1	1	1	10
出入证和身份证股		1		2	6	1	1	1	12
行人和车辆出入监控		16	23	6	4	8	6	14	77
共计	88	47	58	62	70	21	19	26	391

39. 联合国总部和总部以外各办事处设施的外围安全由东道国负责，联合国负责房舍内的安全。由于各总部地点会议和来访者众多，联合国安全和安保业务的需求增加。每次在联合国房舍内举行活动，与安全和安保有关的业务，例如签发出入证、实行出入管制和发放疏散指南，都增加了安保方面的工作量。下表详细列出了 2006 年前六个月各安全和安保部门从事的一些活动，并表明需要长期维持所有现有职位。因此，建议将临时员额转为常设员额。

表 2

2006 年 1 月至 6 月重大活动次数、来访者人数和出入证签发数量

工作地点	特别活动	要人来访人次	来访者人数	联合国出入证 签发数量
纽约联合国总部	554	230	646 550	70 828
联合国日内瓦办事处	362	76	89 713	27 152
联合国维也纳办事处	288	26	72 988	18 947
联合国内罗毕办事处	191	10	23 844	5 932
非洲经济委员会	145	9	20 746	4 695
亚洲及太平洋经济社会委员会	182	9	31 826	1 778
拉丁美洲和加勒比经济委员会	167	7	7 667	1 103
西亚经济社会委员会	157	6	20 212	1 686

E. 执行办公室

40. 目前执行办公室人员配置率为 82%（17 个员额已经填补了 14 个），原先由管理事务部执行办公室提供的所有行政支助目前都由安全和安保部执行办公室提供。执行办公室除了在总部提供行政和方案支助以处理人事、财务和一般行政事务外，还与总部以外各办事处和各区域委员会的行政主管协作，确保各安全和安保部门有统一的适当行政安排。执行办公室还负责派到外地任职的安保咨询员/安保协调员的遴选和职业管理工作，包括保留一份合格候选人名册，以便填补 150 个国家的外勤职位。联合国开发计划署通过与联合国签订双边协定，继续代表安全和安保部管理和支助外地安保人员。支助工作的一项内容是对资源进行日常管理。

三. 安保问题

A. 征聘

41. 在全世界总共 1 830 个员额中，1 536 个员额已获填补，占 84%。由于候选人数目众多，需要进行紧张的甄选，因此征聘工作有所耽搁。如以下第 42 段所示，外地员额的征聘工作因需实现两性均等，花费的时间超过预期。

地点	核定员额数	在职人数	在职人员比例 (百分比)
安全和安保部总部（包括安保和安全处）	465	417	90
总部以外办事处和区域委员会的安保和安全处	746	652	87
外地安保行动	619	467	75
共计	1 830	1 536	84

B. 地域和两性平衡

42. 安全和安保部在寻找和征聘合格女安保人员方面遇到重大困难。为加强两性均等，安保部正在努力征聘妇女填补剩余职位。为此，副秘书长已致函全体会员国，请它们协助寻找合格的妇女。此外，还同女警察和女军官职业协会取得联系，努力寻找合格候选人。

43. 考虑到维持联合国国际性的好处和重要性，已特别做出努力，尽可能在不损害效率、才干和忠诚方面的最高标准的情况下，实现地域均衡。目前已有将近 85 个国家的国民在安保部任职，正继续为进一步改善这一任职情况做出努力。

C. 问责框架

44. 机构间安管理网按大会第 59/276 号决议（第十一节）第 13 和 14 段的要求，在 2005 年 4 月年度会议上广泛审议和修订了大会 2002 年核准的联合国安管理问问责框架。其后把修订后的问责框架提交给管理问题高级别委员会，委员会对其进行了讨论。几个专门机构对专门机构的执行主任要接受秘书长的问责表示关切。然而，经进一步谈判后，除世界银行外，各组织达成了协议。商定的协议案文见本报告附件。

D. 同维持和平行动部的合作

45. 大会第 59/276 号决议（第十一节）第 40 段请秘书长提供资料，说明在安全和安保部主管的统一安管理制度框架内，安全和安保部与维持和平行动部在作出可能影响到维和行动工作的安保决定时加强合作的情况；

46. 为了确保各级充分合作，主管安全和安保以及维持和平行动的副秘书长定期在安全和安保部-维持和平行动部安保问题常务委员会内开展商议，审查可能影响到维持和平行动部领导和支助的特派团的安保问题。如上述第 17 段概述的，安全和安保部维持和平行动支助处目前已开始运作。安全和安保部和维持和平行动部安排对维持和平行动部领导的大多数特派团的进行联合评估/援助巡视，以便为这些特派团提供协助，支持安全理事会的决策工作。例如，派人前往联合国东帝汶办事处、联合国布隆迪行动、联合国西撒哈拉全民投票特派团、联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组、联合国苏丹特派团（联苏特派团）、联合国海地稳定特派团（联海稳定团）、联合国科特迪瓦行动、联合国组织刚果民主共和国特派团、联合国阿富汗援助团、联合国利比亚特派团和联合国塞拉利昂综合办事处，提供安保援助。此外，维持和平行动支助处也提供安保事务技术咨询，并对技术专家提供安保援助进行协调，例如，由爆炸效应专家为脱离接触观察员部队提供支助，或为联合国格鲁吉亚观察团的实际安全提供支助。

47. 为实现联合国外勤安保设备标准化和实现规模经济，已经成立了一个联合技术规格工作组，负责审查外勤安保设备的要求，研究安保部和维和部此类设备的技术规格标准并提出建议。主管安全和安保事务副秘书长将最后核准这些标准。截至 2006 年 7 月，大约 44 个安保设备物件已通过工作组实现了标准化。

48. 在维持和平行动部领导和（或）支助的特派团进行部署的地区，安保是一项涉及所有军事、警察和民事活动的业务职能，范围很广，包括开展规划和应对紧急情况，因而是执行安全理事会规定任务的一部分。因此，安保工作的统筹协调旨在把东道国和特派团的军事、警察和民事部门的安全能力聚集起来，彼此合作。维持和平行动部领导的达尔富尔问题规划工作队在初期规划阶段就建立了共同设施和统一安保安排，大大改进了工作人员的保护工作。如果合用同一地点，例如像联海稳定团和联苏特派团那样，并能立即汇总信息，安保部和维和部就都能

未雨绸缪，查明新出现的可能影响到特派团的威胁，避免在决策和应对时出现延误。维持和平行动部同安全和安保部和联合国各机构、基金和方案充分协商，力求建立一个统一的综合安保事务管理制度，由指定官员全权负责文职人员的安保管理。已在西撒哈拉、海地、刚果民主共和国、布隆迪、叙利亚、黎巴嫩、塞拉利昂、阿富汗、埃塞俄比亚/厄立特里亚、科索沃（塞尔维亚）、利比里亚、苏丹、印度/巴基斯坦、科特迪瓦、格鲁吉亚、以色列和伊拉克任命了指定官员和首席安保顾问。所有非军事安保事项都已列入问责框架（见上面第 44 段）。最后，作为危机管理工作的一部分，维和部和安保部已建立密切的工作关系，最近成立联合危机处理小组和危机协调中心就表明了这一点，小组和中心在危机期间进行了协调，以处理联合国工作人员因黎巴嫩危机而需要调离的问题。危机协调中心由来自安保部和维和部以及其他部门、办事处、机构、基金和方案的工作人员组成，担任联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国停战监督组织、联合国驻塞浦路斯维持和平部队、国际独立调查委员会、各专门机构、基金和方案协调工作的协调中心。

49. 同安保和安全事务司一样，虽然在统一业务和政策方面取得了重大进展，但统一财政、人事和行政事务仍然是一个重大挑战。安保人员的服务条件因任命机构而异，这已经引发了争议，影响到安保人员的士气，并有可能损害综合安保管理系统。人力资源改革提案预计会消除专业工作人员中的差异，规定按同一号编的《工作人员细则》任命联合国工作人员，统一联合国秘书处工作人员和各基金及方案的外地服务条件，以确保全体工作人员的待遇更加平等（见 A/61/255，第六和第七节）。

E. 危机管理

50. 安全和安保部为在该部内建立危机协调中心，确立了一项业务概念。如上面第 48 段所述，中心大力推动了危机管理，为进一步取得进展奠定了坚实基础。此外还将外勤安保干事（和替补人员）列入轮流待命名册，随时可以在接到通知 24 至 48 小时后部署到世界任何地方。对一些安保顾问和外勤安保干事进行了专门培训，帮助他们为部署在紧急地区的所有联合国灾难评估和协调小组提供支助。安保部认识到需要在危机管理方面扩大与国际社会的合作，因此寻找各种机会演练应急计划，增强相互协作与合作。在这方面，安保部在 2005 和 2006 年与刑警组织和人道主义事务协调厅共同主办并主持了“明亮的地平线”演习。有关经验教训已纳入该部所有培训方案中。

51. 总体而言，安全和安保部大大增强了在多方国际应急行动中提供安保支助的能力，并建立起危机管理架构，处理范围、持续时间和复杂程度都有限的危机。然而，联合国面临的重大危机显然涉及到联合国系统内的许多部厅、机构、基金和方案。安保部正在进行规划，以逐步在联合国系统应对和管理危机过程中发挥主导作用。因此，该部建立联合国建立全系统协调应急能力，应对当前安保局势

的挑战。这样做意在建立和完善各种概念和计划（联合国系统已经确立了一些概念和计划），以便最终建立危机管理合作网络或伙伴关系，为本组织提供整体服务。为此，要提高联合国迅速对紧急情况做出协调反应的能力，就要确立一个有权威性的决策过程；在有一个人员齐备、运作正常的联合国危机行动中心的基础上，制定切实有效的综合通信战略；制定共同标准和共用程序。建立这一全面应急网络，需要大量的人力和资源。为此，安全和安保部需要：(a) 增强该部现有的全天时通信中心的能力和资源，更好地协助危机管理和增强行动的连续性；(b) 发展和建立同外地联系的全球通信能力，在必要时进行通信保密（例如采用 Groove 和其他加密手段），并建立上报信息程序；(c) 制定并执行该部维持行动连续性的计划，其中包括在发生紧急状况或危机时维护关键信息和通信技术。同时，将利用现有资源成立一个小组。在审查了该小组的业务之后，将在 2008-2009 两年期拟议方案预算内考虑危机管理方面的连续资金需求。

F. 分担费用安排

52. 目前的分担费用安排是大会第 56/255 号决议批准的，这项安排的做法是，联合国外勤安保管理体系集体负责保障联合国工作人员的安全和安保。因在外地或总部提供业务支助而产生的与外勤有关的费用，均按参与组织的工作人员人数分担。管理和领导联合国外勤安全管理系统的中央费用，由联合国承担。机构间安保管理网 2006 年 5 月在维也纳开会讨论了分担费用安排。它回顾了 2001 年商定分担费用安排的有关依据，例如，与外勤有关的费用由各参与组织分担。

53. 如秘书长报告（A/59/365，第 61-62 段）所述，经验表明，分担费用安排在执行上有各种实际问题和困难。其中一个问题是，有些组织在准确预测并在预算中拨出它们分担的安全和安保部预算费用方面有困难。有一个组织（世界银行）表示，不赞成分担费用的计算方法，因而拒付该组织应缴纳的 1 100 万美元款项。其他各机构、基金和方案则表示，没有额外的资金来弥补可能出现的资金缺口。因此，安保部可能面临巨大的资金缺口，这将对该部在区域外勤业务协调和外勤支助方面的业务能力产生重大影响。

四. 结论和建议

54. 上文有关安保部过去 18 个月的活动的阐述表明取得了的巨大成绩，并表明依然存在重大挑战。在巩固现有成绩的同时，还必须在若干领域系统采取行动，应对那些重大挑战。要做到这一点，就需要会员国的支持和整个联合国系统的合作。进一步加强与各东道国的合作，尤其会使联合国安保管理系统受益。会员国在派人出席各政府间论坛会议时，在工作人员安全问题上也要步调统一，并做到前后一致。

55. 安保和安全部除了要改进其工作人员配置、行政领导和管理、协调和对不时出现的各种紧急情况的应对外，还要努力实现一项长期目标：无论是在总部还是

外地，从一开始就把安保考虑纳入联合国系统的规划和预算工作；加强同东道国主管部门的谅解与合作；加强同各机构、基金和方案的安保部门的往来和协调统一，从而确保全系统以协调一致的方式，最妥善地利用人力和物力资源。实现这些目标的一个必要条件是，大会继续提供支持，具体做法是通过一项有力的决议，由会员国集体和单独贯彻落实。

56. 大会不妨：

(a) 核可将副秘书长帮办目前的 D-2 职等改叙为助理秘书长职等，并核可秘书长在 2006-2007 两年期第二个预算执行情况报告中，在项目 33（安全和安保）下开列相关费用 33 400 美元，并在项目 35（工作人员薪金税）下开列费用 6 800 美元，由收入项目 1（工作人员薪金税收入）下的相同数额抵消；

(b) 还核可维持和继续保留总部安保和安全处处长的 D-2 职等；

(c) 核准将各安保和安全处的 134 个临时员额改为常设员额；

(d) 赞同建立联合国危机管理能力，在 2008-2009 两年期拟议方案预算中重新审议不时出现的经费需求。

附件一

组织间安全措施：联合国安保管理制度问责制框架

一. 引言

1. 联合国系统各组织聘用的人员及其配偶、其他认可家属和财产以及这些组织财产的安全和保卫，主要由东道国政府负责。这一责任源于每个国家政府在其管辖范围内维持秩序和保护人员及财产的固有正常职能。可认为各国政府根据《联合国宪章》或政府同各组织达成的协议，对国际组织及其工作人员负有特别的责任。

二. 联合国安保管理制度的任务说明

2. 联合国安保管理制度的目标是在优先确保工作人员的安保、安全和福祉的同时，让联合国切实有效地开展各项活动。

三. 联合国安保管理制度的参与者

A. 秘书长

3. 《联合国宪章》第九十七条规定，秘书长为本组织的行政首长；第九十八条规定，各主要机关颁布的任务托付秘书长执行。因此，秘书长为本组织的正常运行和管理以及本组织各项方案的执行，要接受会员国的问责，包括在此框架内负责保证总部和外地的联合国人员以及联合国房地和资产的全面安全和安保。秘书长可以把权力下放给各位副秘书长，后者则视情单独或集体接受他的问责。

B. 主管安全和安保事务副秘书长

4. 主管安全和安保事务副秘书长直接接受秘书长的问责，向其报告工作。他/她负责联合国安保管理制度的行政领导和监管、总部和外地联合国文职人员及其认可家属的全面安全和安保，并负责联合国外地和总部房地和资产的全面安全和安保。在所有与安保有关的事项上，他/她代表秘书长行事。他/她负责以下工作：制定世界各地联合国系统工作人员的安保政策、做法和程序，与联合国系统各组织协调，以确保其活动涉及的安保事项得到落实、遵守和支持；编写关于所有安保事项的秘书长报告；在所有与联合国系统文职人员的安保和安全有关的问题上，向秘书长提供咨询。

C. 联合国系统各组织¹的行政首长

5. 联合国各基金和方案的行政首长负责保证在各自组织内实现联合国安保管理制度的目标，并为此接受秘书长的问责。在不妨碍接受自己组织的理事和立法

¹ “组织”一词包括：其首长正式接受秘书长问责的秘书处各主要组织单位；联合国的其他附属或有关机构，例如联合国各基金、机构和方案；参加联合国安全管理制度的组织。

机关的问责的情况下，联合国各专门机构和其他参加联合国安保管理制度的组织的行政首长承认秘书长在涉及联合国人员的安全和安保的事项中的协调作用和权力，并承诺实现联合国安保管理制度的目标。

D. 高级别安保主管和(或)总部安保协调员

6. 行政首长将任命一个高级别安保主管和/或总部安保协调员，负责协调其所属组织的日常安全和安保措施，并向所有有关参与方提供咨询、指导和技术协助。

E. 指定官员

7. 在每个有联合国派驻人员的国家或指定地区，通常任命最高级别官员为安保指定官员。指定官员通过主管安全和安保事务副秘书长，接受秘书长的问责，负责联合国系统各组织聘用的人员及其认可家属在整个国家和指定地区的安保。指定官员应确保在本工作地点实现联合国安保管理制度的目标，并为此接受问责。

F. 参加联合国安保管理制度的组织的代表

8. 参加联合国安保管理制度的联合国系统各组织的代表（“国家代表”、“机构首长”或“特派团团长”）在主管安全和安保事务副秘书长的全面指导下，负责本工作地点与自己所属组织人员的安保有关的所有事项，并通过各自的行政首长接受秘书长的问责。

G. 安保管理小组

9. 安保管理小组的成员通常包括：指定官员（组长）、每个在工作地点有派驻人员的联合国组织的首长和首席安保顾问。安保管理小组就所有与安保有关的事项，向指定官员提供咨询。维持和平特派团由特派团团长担任指定官员，经指定官员指定，各办公室和科室的负责人也可以参加安保管理小组。安保管理小组的成员集体负责协助指定官员在涉及联合国系统各组织聘用的所有人员及其认可家属的安全和安保的事项上，完成其任务。

H. 地区安保协调员

10. 地区安保协调员是在较大的国家中，由指定官员同安保管理小组协商后，以书面形式在那些在距离上或从接触联系角度来看远离首都的地区中任命的工作人员，他们负责在自己分管的地区协调和掌管适用于联合国系统各组织聘用的所有人员及其认可家属的安保安排。地区安保协调员根据各自的任用书，在履行自己与安保有关的责任方面接受指定官员的问责。

I. 首席安保顾问/安保顾问

11. 首席安保顾问/安保顾问是主管安全和安保事务副秘书长任命的专业安保人员，其职责是在指定官员和安保管理小组行使安保职能时为其提供咨询。首席安保顾问/安保顾问向指定官员报告工作，并与安全和安保部保持技术联系。如果

没有设立首席安保顾问/安保顾问，指定官员应该与安全和安保部协商，为安保管理小组任命一名国家安保协调员。

J. 国家安保协调员(如果适用)

12. 如果没有首席安保顾问/安保顾问，指定官员应该与安全和安保部以及聘用有关工作人员的组织协商，任命一名国际工作人员担任安保管理小组的国家安保协调员。国家安保协调员根据各自的任用书，在履行与安保有关的责任时，接受指定官员的问责。

K. 安全和安保部的其他安保人员

13. 安全和安保部的安保人员负责协助首席安保顾问和指定官员，接受本部门负责人的问责。

L. 本机构安保干事

14. 本机构安保干事是参加联合国安保管理制度的各组织聘用的专业安保人员，其职责是向本组织提供咨询，并负责本组织特定活动的安全事宜。本机构安保干事向本机构部门的首长汇报工作，同时还在首席安保顾问的协调下支持指定官员的工作。

15. 如果某个工作地点没有首席安保顾问，需要由本机构安保干事在某一期间内担任临时首席安保顾问，指定官员将书面予以确认，并规定首席安保顾问的职权范围，以便问责。

M. 地区主管

16. 地区主管由指定官员与安保管理小组协商之后书面任命，其职责是确保在大城市预先指定区域内妥善执行安保计划。无论受哪个组织的聘用，地区主管在行使与安保有关的职能时，均接受指定官员/地区安保协调员的问责。

N. 联合国系统各组织聘用的人员

17. 联合国系统各组织聘用的人员接受各自组织的问责。所有这些人员均须遵守联合国安保管理制度及其所属组织的安保政策、准则、指示、计划和程序。

四. 结论

18. 本问责制框架规定了明确的准则，表明如何才能“在优先确保工作人员的安保、安全和福祉的同时，让联合国切实有效地开展各项活动”。确保为联合国安保管理制度的所有参与者提供必要的资源和培训，使其明确了解自己的作用和责任，以此加强他们能力，便可以实现这一目标。

附件二

组织结构图：安全和安保部*

