



大会

Distr.: General
3 September 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程* 项目 70

加强联合国人道主义和救灾援助，
包括特别经济援助的协调

联合国人员和有关人员的安全保障

秘书长的报告

摘要

大会第 64/77 号决议请秘书长就人道主义人员的安全保障和对联合国人员的保护以及该决议执行情况向大会第六十五届会议提交一份全面增订报告。本报告提供最新资料，说明过去一年联合国人员和有关人员的安全保障情况及安全和安保部尽力执行大会第 64/77 号决议中由安保部负责落实的各项建议的情况。

此外，本报告阐述联合国人员和有关人员的工作环境，以最新资料说明已采取哪些措施，落实安全和安保部新的战略远景和在整个权力下放的安全管理系统中通过扎实、巧妙和有价值的安保计划和政策加强统一的安保架构，以便联合国系统执行任务、方案 and 开展活动。

* A/64/150。



一. 导言

1. 大会第 64/77 号决议请秘书长就人道主义人员的安全保障和对联合国人员的保护以及该决议执行情况向大会第六十五届会议提交一份全面增订报告。本报告提供最新资料,说明过去一年联合国人员和有关人员的安全保障情况及安全和安保部尽力执行大会第 64/77 号决议中由安保部负责落实的各项建议的情况。

2. 为满足安保分析和决策应基于更好的信息这一要求,本报告详细分析了对联合国文职人员造成影响的安保事件。¹ 为有效地进行分析,本报告采用了安保事件分析与日历年相对应的做法。为更清楚地说明情况,本报告还对比了 2010 年上半年和 2009 年上半年发生的安保事件。通过这一分析更清楚地说明了联合国在执行任务和方案的过程中所面临的各种威胁和危险。

3. 报告还阐述了联合国安全管理系统和联合国安全和安保部如何以新的战略方式应对联合国在执行各个方案、任务和开展活动过程中所面临的各种威胁和危险。这一战略方式体现了联合国在日益危险的环境中“如何留下来”和执行各个任务和方案的新哲学。

4. 报告的标题反映了联合国安全管理系统对部署在 170 多个国家的联合国系统各组织 15 万多名文职人员的责任。约有 3 万名文职人员在总部地点供职,² 12 万多名文职人员在其他非总部工作地点,包括外地办事处供职。

二. 联合国人员和有关人员所面临的安全挑战和威胁

A. 2009 年遭遇安保事件的人员

5. 本报告所进行的分析受益于联合国安保管理系统内部,特别是安全和安保部内部业已加强的信息管理能力和提供的更好的数据收集和分析。准确的数据分析对于就联合国所面临的安保挑战得出正确的结论而言十分重要。

6. 通过对 2009 年重大安保事件³ 进行分析得出的一些主要事实和结论有:

¹ 为本报告之目的,“文职人员”这一用语是指联合国系统的所有文职人员,包括维持和平特派团的文职人员、短期任用的文职人员和选举观察员等按照特殊合同安排聘用的人员。

² 为本报告之目的,“总部地点”的定义是作为联合国安保管理系统成员的联合国系统各组织的总部。

³ 在本报告中,“重大安保事件”是指对联合国的工作环境产生重大消极影响的通报事件,包括抢劫、情节恶劣的伤害、恐吓和骚扰行为及针对住所的犯罪以及逮捕和拘留。文职人员日常遭遇的轻微安保事件,例如身份证明失窃、行为失检行为或小偷小摸行为未包括在内。各类事件的详细情况见附件一。

(a) 共有 45 名联合国文职人员在安保事件中丧生，31 人死于暴力事件，14 人死于安全事件；

(b) 共有 190 名联合国文职人员在安保事件中受伤，110 人伤于暴力事件，80 人伤于安全事件；

(c) 恐怖主义是导致联合国文职人员死于暴力事件的主要原因；

(d) 在遭遇安保事件的所有联合国文职人员中，95%在外地；

(e) 部署在安保警告等级为三级及以上的联合国文职人员遭遇安全事件的人数是部署在安保警告等级较低的地点的工作人员的两倍；

(f) 国际征聘人员遭遭遇安保事件的程度高于本国征聘人员；

(g) 联合国文职人员死于暴力事件的比例大大超过多数国家每年的杀人案比例；

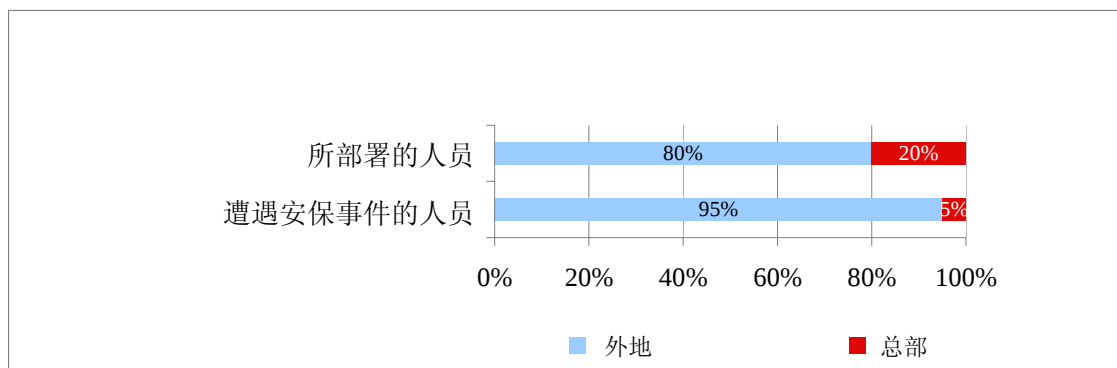
(h) 受到抢劫和住所犯罪伤害的女性人员比例高于男性。

1. 联合国文职人员遭遇的重大安保事件

7. 2009 年，约有 1 500 名文职人员(占文职人员总数的 1%)遭遇了重大安全事件。这一比例为超出多数国家安保事件统计数字的正常范围。在受影响的人员中，95%在外地，5%在总部地点(见图一)。

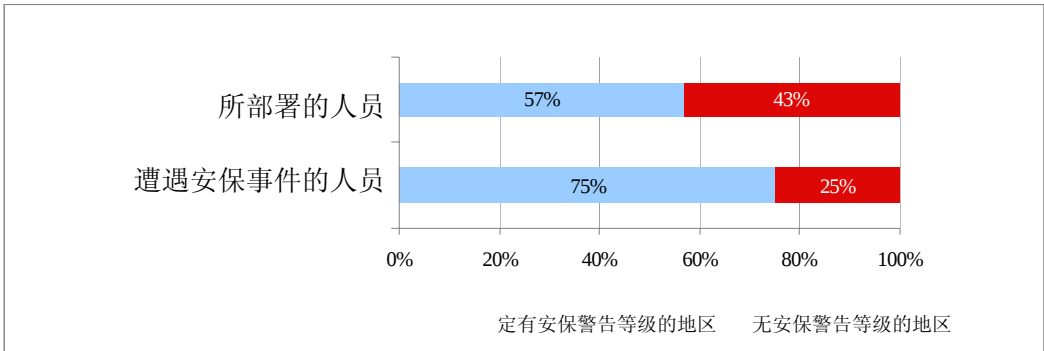
图一

所部署人员与遭遇安保事件的人员情况对比——全球(2009 年)



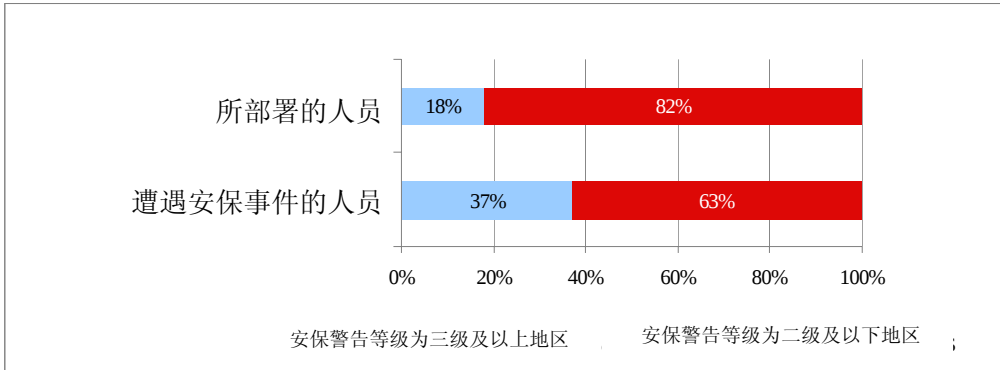
8. 此外，57%的联合国文职人员部署在定有安保警告等级的地点，他们遭遇了75%的重大安全事件。这表明在定有安保警告等级的地区的人员遭遇安保事件的比例较高(见图二)。

图二
所部署的人员与遭遇安保事件的人员情况对比，安保警告等级地区(2009 年)



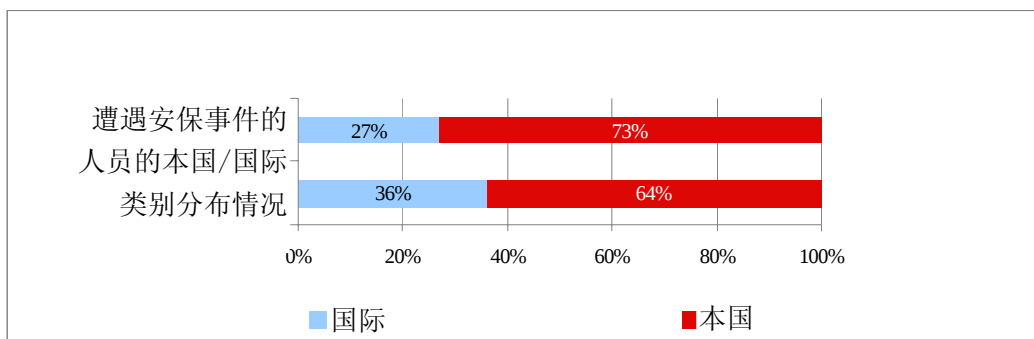
9. 此外，98%的联合国文职人员部署在安保警告等级为三级及以上的工作地点，他们遭遇了 37%的安保事件。这表明，处在三级及以上工作地点的人员遭遇重大安保事件的比例比正常值高一倍(见图三)。

图三
所部署的人员与遭遇安保事件的三级及以上地区的人员情况对比(2009 年)



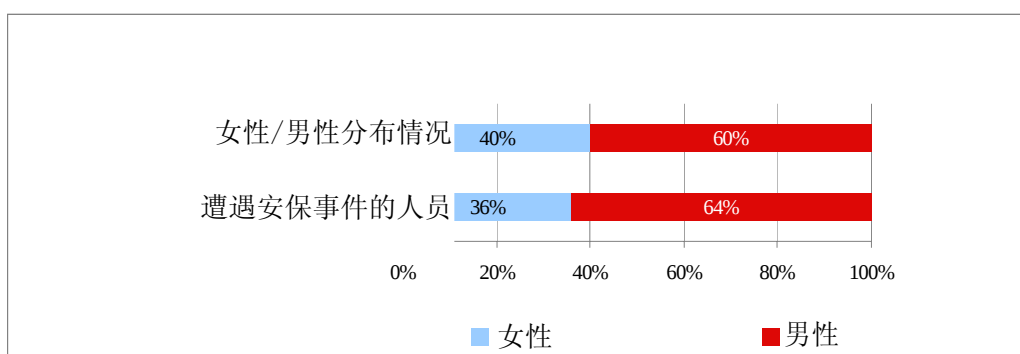
10. 在 15 万名联合国文职人员中，约有 27%属于国际征聘，他们遭遇了 36%的重大安保事件。约有 73%的文职人员属于本国征聘，他们遭遇了 64%的重大安保事件。这些数字表明，2009 年国际人员遭遇安保事件的比例较高(见图四)。

图四
遭遇安保事件的本国人员与国际人员情况对比(2009 年)



11. 女性人员在所有联合国文职人员中占 40%，在遭遇重大安保事件的文职人员中占 36%。由此可见，总体来讲，女性人员遭遇重大安保事件的比例并不高(见图五)。尽管如此，女性人员遭遇某些类型的事件的比例较高(见下文第 17 段和图七)。

图五
遭遇安保事件的女性人员与男性人员情况对比(2009 年)



12. 在安保事件发生时，遭遇安保事件的文职人员约有 45%正在从事与联合国官方职务直接有关的活动。其余的 55%是在下班后遇袭的(住所或在指定行动区域外或在休假)。

2. 暴力行为所致严重安保事件

13. 2009 年，在遭遇安保事件的 1 500 名文职人员中，17%(257)受到严重事件的影响(造成死亡、受伤或绑架)。在这 257 名人员中，31 人因暴力、犯罪和武装冲突恐怖行为而丧生，110 人受伤，而 2005 年、2006 年、2007 年和 2008 年丧生的人数分别为 11 人、12 人、34 人和 16 人。这些数字清楚表明了在高风险环境下工作的人员所面临的暴力危险。

14. 2009 年，在死于暴力行为的 31 名文职人员中，52%(16 人)死于恐怖行为，29%(9 人)死于武装冲突，19%(6 人)死于暴力犯罪。这些数字证实了正在呈现的一个趋势：2005 年至 2008 年，死于暴力行为的联合国文职人员有 45% 受害于恐怖袭击。显然，恐怖主义是导致联合国文职人员死亡的一个主要原因，仍然是一个主要威胁。

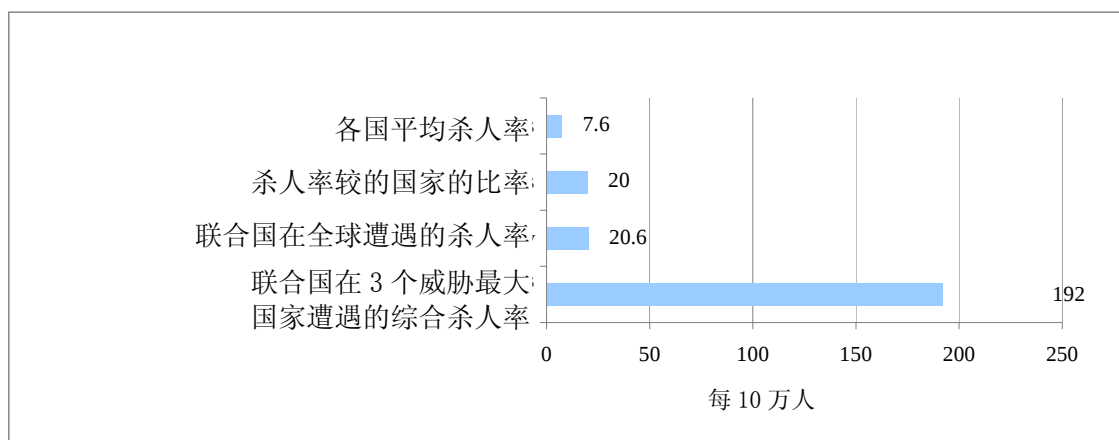
3. 与杀人案比例的比较

15. 为进一步说明联合国所面临的艰难的安全环境，可以将暴力行为所致联合国文职人员的死伤人数与会员国暴力犯罪数字进行比较。为准确比较这些统计数字，必须以每 10 万“人口”被杀的人数作为基准。2009 年，多数国家暴力行为所致死亡率(杀人率)为每 10 万人 1 至 10 例。⁴ 在暴力犯罪较高的国家中，杀人率可能高达每 10 万人 20 或 30 例。2009 年，15 万联合国文职人员有 31 人死于暴力行为，联合国遭受的总杀人率为每 10 万人 20.6 例，这基本上与高暴力犯罪率的国家情况相当。

16. 通过比较死亡人数和部署在暴力行为发生地的总人数，可以更清楚地看到联合国文职人员所面临的暴力威胁。在 2009 年死于暴力行为的 31 名文职人员中，65%(20 人)在三个高风险国家遇害。对数据进行的分析表明，2009 年，这三个国家联合国人员的综合死亡率为每 10 万人 192 人(见图六)。另有经过证实的证据表明，在上述国家工作的联合国文职人员由于受雇于联合国而成为目标。上述数字表明，处在冲突中、冲突后和社会动荡地区的联合国文职人员所面临的威胁的程度基本上等同于他们努力帮助的平民所面临的威胁。

图六

杀人率比较(2009 年)



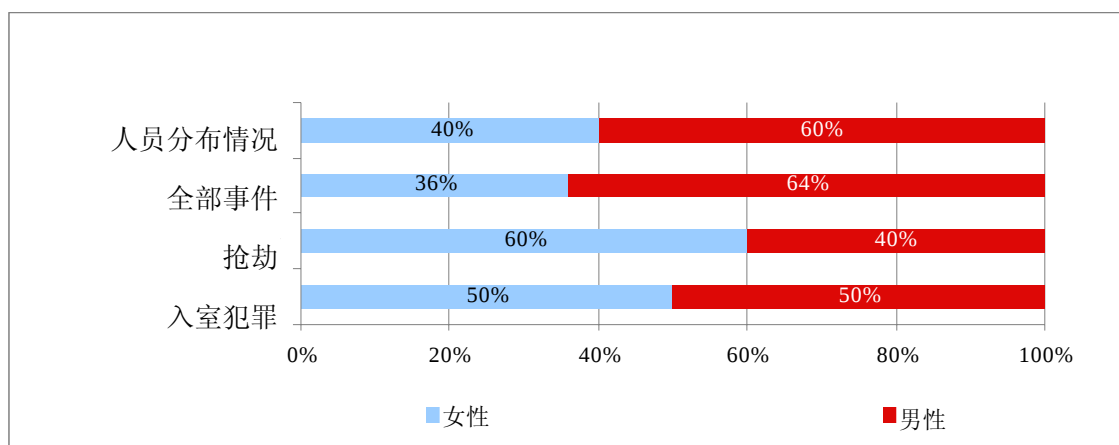
⁴ 日内瓦宣言秘书处发布的“武装暴力的全球负担”报告(2008 年)认为全球杀人案平均发案率为每 10 万人 7.6 例，见 <http://www.genevadeclaration.org>。

4. 其它暴力事件

17. 联合国文职人员还受到未造成伤亡的暴力犯罪的影响。2009 年，254 名文职人员被抢劫，26 人住所被非法闯入，72 人受到严重攻击。虽然遭遇安保事件的文职人员总体上有 36% 为女性，但是在这些人中被抢劫的有 60%、住所受到侵害的有 50% 为女性。女性占所有文职人员的 40%，鉴于此，她们遭遇这些形式的暴力犯罪的比例大大高于男性人员（见图七）。

图七

性别相对于具体的事件类型 (2009 年)



18. 2009 年，278 名联合国文职人员受到恐吓和骚扰行为的侵害，其中 34% 为国际征聘人员，66% 为本国征聘人员。骚扰和恐吓对本国征聘人员的影响更大，因为他们与当地社区存在着社会和家庭联系。下文第 21 段和图表九进一步说明了安保事件对本国征聘人员的影响。

5. 绑架事件

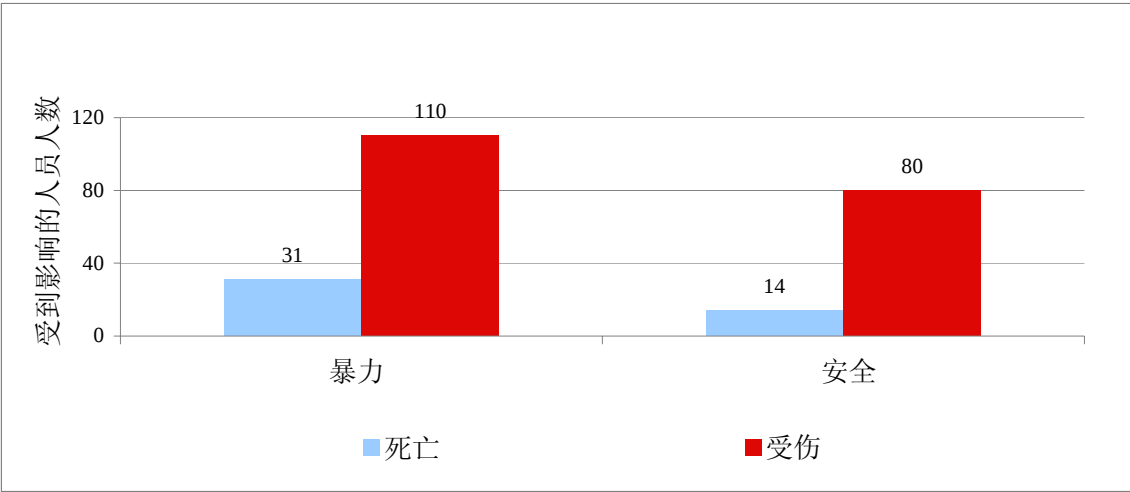
19. 绑架联合国文职人员的现象仍旧存在，2009 年有 22 名文职人员被绑架。绑架事件发生在 11 个国家，除了一个国家外都定有安保警告等级。在被绑架的人员中，国际和本国征聘人员各占一半。绑架事件包括具有犯罪动机的绑架及经济和政治原因驱动的劫持人质行为。两起涉及三名联合国文职人员的长时间人质事件是出于政治原因。所有被绑架的联合国文职人员后来都被释放，尽管在某些情况下他们被扣留长达数月之久。

6. 安全事件

20. 遭遇安全事件的联合国文职人员人数少于遭遇暴力事件的人员。2009 年，14 名文职人员在安全事件中丧生，80 人受伤。在这些安全事件中，道路交通事故造成了 93% (13 人) 的死亡，80% (64 人) 的受伤。道路险情仍然是仅次于恐怖主义之

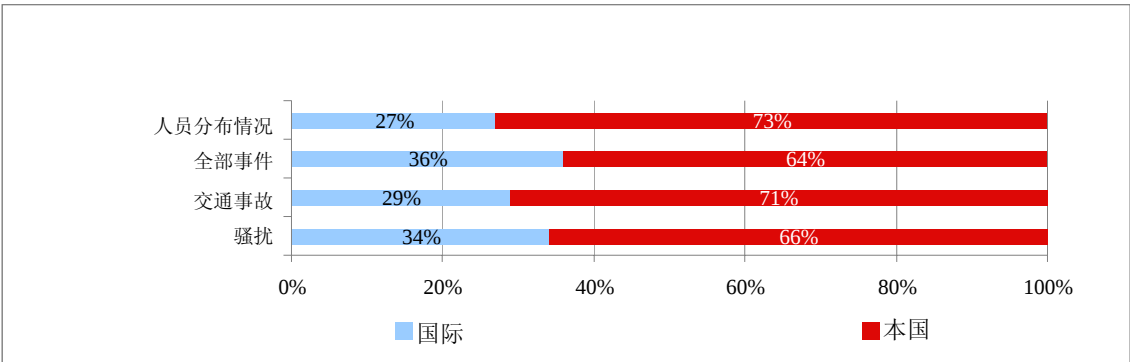
后造成联合国文职人员死伤的第二个主要原因。与道路险情有关的死亡率在一些工作地点，尤其是在冲突中或冲突后地区严重偏高。图表八比较了因暴力事件死伤的联合国文职人员和因安全事件死伤的联合国文职人员的人数。

图八
暴力事件与安全事件(2009 年)



21. 约 55%的伤亡与使用联合国官方车辆有关，另外的 45%与使用私人车辆和公共交通工具有关。遭遇道路交通事故的人员中，国际征聘人员占 29%，本国人员占 71%。图九汇总了本报告对本国和国际人员的分析结果。

图九
按具体事件类型开列的本国与国际人员比例(2009 年)

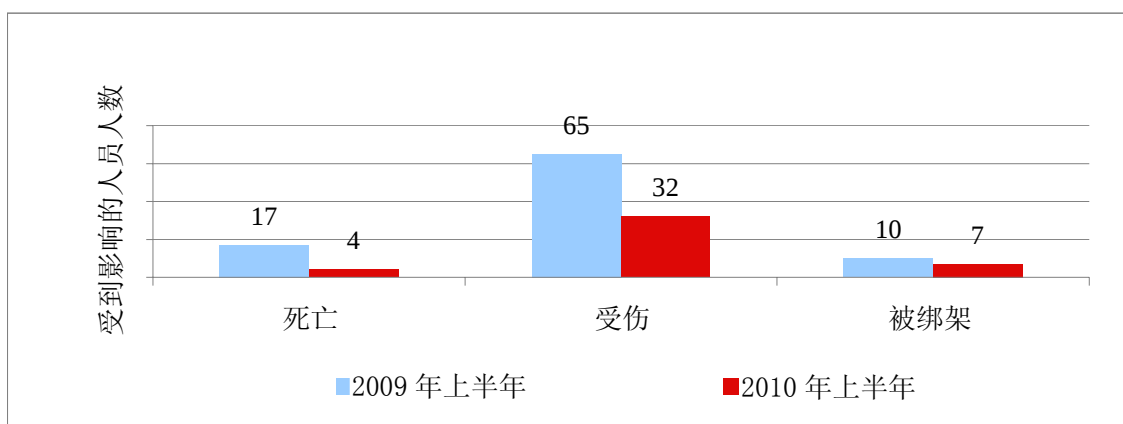


B. 2010 年安保动态

22. 2010 年，联合国文职人员遭遇安保事件的上述趋势依然存在。2010 年前六个月，4 名联合国文职人员被杀害(其中两人死于恐怖行为)，32 名文职人员受伤(由于武装冲突和暴力犯罪行为)，而 2009 年同期有 17 名文职人员被杀害，65 人受伤。因此，2010 年上半年因暴力行为死伤的文职人员人数明显减少。2010 年头六个月，7 名联合国文职人员被绑架，与 2009 年同期有 10 名联合国人员被绑架相比略有减少(见图十)。

图十

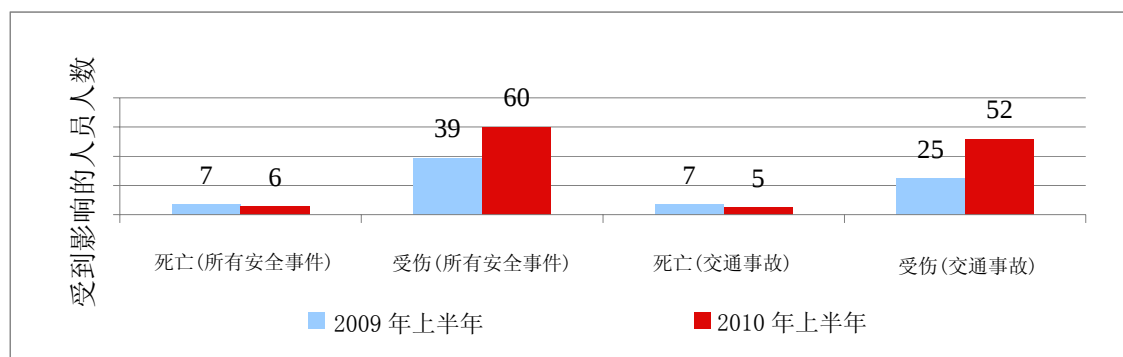
2009 年头六个月与 2010 年头六个月相比遭遇暴力行为的工作人员人数



23. 2010 年头六个月，6 名联合国文职人员在安全事件中丧生，60 人受伤。2009 年同期，7 名文职人员丧生，39 人受伤，主要是由于道路交通事故。2010 年头六个月，道路交通事故造成 5 名文职人员死亡，52 人受伤。2009 年同期，道路交通事故造成 7 名文职人员死亡，25 人受伤(见图十一)。本报告附件二详细比较了 2009 年和 2010 年头六个月遭遇安保事件的文职人员人数。

图十一

2009 年和 2010 年头六个月安全事件情况



24. 2010 年，联合国面临着自然灾害所带来的新的灾难性挑战。海地地震造成 58 名联合国文职人员和联合国海地稳定特派团 43 名警察和军事特遣队人员丧生。这一悲剧性事件以及智利地震等其他悲剧性事件突出表明，必须系统地评估联合国世界各地房地的脆弱性问题。

C. 在高危地区继续开展联合国行动

25. 虽然各东道国政府作出了许多积极努力，但联合国系统在 2009 年仍然面临严峻的安保挑战。

26. 2009 年，联合国文职人员在阿富汗、巴基斯坦和索马里遭遇安保事件的情况最为严重。在这些国家中，联合国文职人员遭遇的行为包括恐怖主义、绑架、劫持人质、武装冲突、恐吓、骚扰行为和安全事件。这些地方给联合国带来了非同一般的安保挑战，仍然令人严重关切，若考虑到这些环境同时存在着对当地人构成影响的复杂的突发时间，情况更是如此。联合国人员在日益直接和致命的威胁面前继续广泛进行人道主义和发展活动，例如治理、基础设施恢复、保护、人权、卫生、营养、教育、住所、水和环境卫生等活动。

27. 在乍得、刚过民主共和国和苏丹，联合国人员也遭遇了绑架、劫持人质、盗匪、武装冲突、恐吓、骚扰和安全事件。在这些地方，联合国人员同样广泛进行了重要的方案活动，包括在难以接近的高度动荡地区进行大规模人道主义行动。

28. 在 50 多个国家中，联合国人员受到了抢劫、重度袭击和入室犯罪等暴力犯罪行为的伤害。在其中一些国家，联合国人员还遭到绑架。

29. 上述数据和分析表明，联合国系统在世界许多地区面临着严峻的安保挑战，但是又不得不留下来执行各种方案。联合国意识到在危险地区执行重要的方案必须具备得到充足、可预测和可持续资源支持的现代化的安保管理系统。如果资源缺乏，而且没有适当的机制提供应急资金，那么联合国就难以按照“如何留下来”这一新哲学行事。的确，联合国系统承认，“没有安全保障就不应该执行任何方案”，“没有资源就没有安保”。⁵ 在最近于 2010 年 10 月举行的常会上，机构间安保管理网表示赞成“在高危环境下开展行动代价更大”这一原则，因此要求审查能够随时支持加强安保工作的机制。

三. 尊重联合国人员和其他人员的人权、特权和豁免

30. 联合国安保管理系统依循的基本原则是，联合国工作人员、其家属和财产的安全与保护的首要责任，属于东道国政府。为此，大会第 64/77 号决议第 14 段请秘书长采取必要措施，促使为完成联合国行动的任务而开展活动的联合国人员

⁵ 见 CEB/2009/1。

和其他人员的人权、特权和豁免充分得到尊重，又请秘书长在谈判涉及联合国人员及有关人员的总部协定和其他特派团协定时，争取列入《联合国特权及豁免公约》、《各专门机构特权及豁免公约》以及《联合国人员和有关人员安全公约》中的适用条件。已于 2010 年 8 月 19 日生效的《联合国人员安全公约任择议定书》也将列入其中。

31. 联合国的一贯做法是，在东道国协定中，将有关东道国政府有义务对联合国及其工作人员提供安全和保障的《联合国特权及豁免公约》条款和以及其他条款列入。联合国最近签订的部队地位协定，以及正在谈判的协定，都提到《联合国特权及豁免公约》和《联合国人员和有关人员安全公约》。

32. 此外，联合国高级官员继续同会员国讨论关于联合国人员的人权、特权和豁免、安全与保障的各种相关问题，并寻求各国支持，改善联合国行动的环境。

33. 秘书长希望，各国政府将根据大会第 64/77 号决议第 15 段，同联合国合作，及时签订东道国协定，包括部队地位协定，其中载入关于联合国及其工作人员安全保障的适当条款，包括《联合国特权及豁免公约》和《联合国人员和有关人员安全公约》的关键条款。

四. 逮捕和拘留

34. 2009 年，有 163 名文职人员被拘留或逮捕，其中 88% 是本国征聘人员。在被拘留的人员中，24%(39 宗案件)据认为与工作有关，因为他们是在执行公务的过程中或涉及执行公务被拘留的。多数案件获得了解决，被拘留的人员在数小时、数日或数周内被释放。只有在两宗案件中联合国未能接触被拘留人员，而且对方没有提供逮捕的理由。

35. 其余的 76%(124 宗)的逮捕和拘留案件与工作无关。在这些案件中，文职人员因受到行政或刑事指控而被拘留。

五. 加强联合国安保管理系统

A. 加强联合国和东道国政府之间的安保协作

36. 大会第 64/77 号决议欣见秘书长正在作出努力，进一步加强联合国安保管理系统，为此邀请联合国并酌情邀请其他人道主义组织与东道国密切合作，进一步加强对其安全保障面临的威胁的分析。

37. 主管安全和安保事务的副秘书长在国家一级和总部地点加强了与会员国主管部门的接触，重申联合国工作人员和房地的安全与保护的首要责任属于东道国政府这一基本原则并探讨推动东道国政府与联合国在安保问题上进行合作的各

种途径，包括加强信息共享。这些会议涉及的内容包括，倡导加强安保措施和提供充足的安保资金。会员国因此了解了联合国安保管理系统的战略方向，包括大力强调通过实行安保风险管理和建设有助于安保管理的现代化、透明和以信息为基础的安保系统，为方案的执行工作提供安全保障。

B. 联合国安全管理系统的重大新进展

38. 在机构间安保管理网框架内制订的政策、程序和方案指导与联合国安保管理系统有关的许多活动。该管理网汇集了各机构、基金、方案和组织的安保协调中心，它们是安保管理系统的一部分。正是通过这种机构间合作，联合国安保管理方面得以取得了许多新进展和做出了变革。

39. 自上次报告所述期间以来，有几个重大进展改变了联合国安保管理系统。这些进展都强调安保管理系统应能设法把所需人员留在需要的岗位上且尽可能保障其安全，从而促使方案得以交付。这些变化源于观念的根本转变，从“什么时候离开”转为“如何留下来。”这些进展符合世界各地联合国人员及房舍安全保障问题独立审查小组报告提出的各项建议以及联合国系统行政首长协调理事会2009年远景声明，其证实联合国安保管理系统在促使联合国系统有效执行其任务、方案和活动方面可发挥重要、关键作用。

1. 新安保级别系统

40. 第一个重要进展是取代了目前的安保等级制度的新安保级别系统。虽然安保等级制度自1980年以来就作为安保管理工具，但其不再能满足联合国的需要。对这一制度的批评是，其过于主观，太容易受政治压力和其他压力的影响，且在全球范围内对安保和行政措施的限制太多。独立审查小组的报告建议取代这一安保等级制度，代之以“根据安全风险评估情况确定基于国家和地区的安保措施”系统。⁶

41. 针对这一变化要求，行政首长理事会要求安全和安保部领导一个项目组，开发和试验一种能更客观地评价作业环境威胁的新系统。项目组2009年5月开始工作，各机构、基金、方案和组织以及秘书处各部门都派代表参与工作。项目组还广泛咨询了总部和外地利益攸关者，在5个外地地点成功试验了新的安保级别系统。随后，安保级别系统得到了机构间安全管理网、管理问题高级别委员会和行政首长理事会的认可。

42. 安保级别系统与安保等级制度有很大不同。安保级别系统进行威胁结构化评估，以此确定安保级别，所有这种评估都采用同样的分析程序。结构化威胁评估统一采用标准化变量把评估的威胁类别标准化。由于安保级别系统既透明又缜密，且可以重复，高级管理人员可以实质性比较世界上有联合国系统运作的任何

⁶ “世界各地联合国人员及房舍安全保障问题独立审查小组的报告”，第197段。

两个地区的两个评估结果。除了确立安保级别外，结构化威胁评估还可让安保管理人员更清楚地了解面临的威胁以及威胁最严重的地方。

43. 没有具体的安保管理或行政行为(例如，与安保有关的应有权益)与安保级别系统挂钩。安保风险管理程序先进行安全风险评估，然后审议所需安保措施的决定。因此，不会根据划定的安保级别自动触发安保措施，而是根据当地安全风险评估情况专门制订安保措施解决当地安保问题。2011年1月1日，安保级别系统将予以执行，安保等级制度将被废除。

2. 可接受风险指南

44. 行政首长理事会远景声明的宗旨之一是，“没有安全就没有方案”，以便联合国能继续开展其授权方案和活动。为了使联合国安全管理系统确定如何最佳实施“如何留下来”模式，制订了可接受风险指南，这是本报告所述期间联合国安保管理系统的第二大进展。

45. 可接受风险指南包含的构想是，为实施更重要的方案，联合国可接受较高的风险水平，条件是在接受风险前努力降低风险。这一构想意味着，联合国承担的风险要平衡兼顾方案的重要性(称为“方案关键性”⁷)。指南的另一个基本原则是，如果联合国需要承担更多的风险实施一个至关重要的方案，则需要更高层做出决策。

3. 修订问责制框架

46. 第三个重要进展是修订了“联合国安保管理系统问责制框架”。行政首长理事会通过了修订框架，其将提交给大会第六十五届会议。此后，其将在总部和外地地点广泛散发，各机构、基金、方案和组织将相应更新自己的内部问责制框架。

47. 由于联合国谋求在不安全和不稳定的环境下开展工作和坚持工作，负责安保的管理人员可利用问责制框架为必须作出的困难的风险管理决定提供支助。修订的问责制框架说明了在缓解措施须超出东道国政府在适当程度上应予以提供的范围时的责任和义务。框架还明确规定，接受安全管理方面的责任和问责就是承认可能发生死亡和/或人员伤亡情况，即使作出适当努力且实施了措施把联合国人员、房地和资产面临的风险降低到可接受的水平。问责制框架是必要的，可让联合国持续发挥作用，并避免成为规避风险的组织。

⁷ 联合国系统正在制订一个决定方案关键性的明确、商定框架。因为方案问题超出了联合国安保管理系统的专业知识和职权范围，管理问题高级别委员会设立了一个方案工作小组确定方案关键性水平，制定一个确定方案关键性的框架。

C. 联合国安保管理系统的其他进展

48. 本报告所述期间其他进展和活动表明，联合国安保管理系统已得到加强，具体涉及安保问题行政小组、本国征聘人员的安保，还确定了实施独立审查小组报告建议。

1. 安保问题行政小组

49. 安保问题行政小组由主管安全和安保事务副秘书长主持，成员包括联合国系统最高级官员。⁸ 其目的是，若出现僵局或可能导致死亡或重伤的情况，促进就安保问题快速做出决策。安保问题行政小组既要考虑许多地方因安全威胁增加需要采取的安保行动，还要考虑哪些联合国方案和任务应在这些日益危险的环境中继续运作。主管安全和安保事务副秘书长在本报告所述期间多次召集安保问题行政小组开会，包括就联合国在阿富汗和巴基斯坦受到有针对性的袭击事宜做出应对。

2. 本国征聘人员的安保

50. 本国征聘人员的安保和安全仍然是联合国安保管理系统面临的重要问题。本报告所述期间，针对本国征聘人员的安保有几项重大进展。专门针对高威胁环境人员的实训(也称为“外地环境的安全无虞办法”培训)得到了扩展，纳入了本国征聘人员。此外，根据当地安全风险评估情况更多采用了更为灵活的最低运作安保标准，因此，可以针对各种条件的具体需求、包括那些本国征聘人员的需求，制订安保措施。此外，管理问题高级别委员会审议了本国征聘人员的安保问题，载有建议的有关该问题的全面报告将提交给委员会 2010 年秋季会议。此外，行政首长理事会秘书处编制了三个小册子，告知并说明现有的联合国安保管理系统和各职类工作人员、包括本国征聘人员安保方面的应有权益。联合国系统各组织须根据各组织情况对这些小册子做出修改，并将联合国安保管理系统中的适当变动予以纳入。

3. 独立审查小组的建议

51. 机构间安全管理网最近于 2010 年 6 月举行的常会结束了对独立审查小组报告所有建议的最后审查，确定了迄今取得的进展、仍有待取得的进展以及哪些建议不需要采取进一步行动。管理网的结论是，已就联合国安保管理系统职权范围的所有建议采取了行动，建议或者已经完全落实或者正在落实。此外，管理网内部商定，在独立审查小组提出建议后，须继续研究新途径，进一步发展联合国安保管理系统，在今后高效、有效地为联合国系统服务。

⁸ 除主管安全和安保事务副秘书长外，安保问题行政小组成员还包括管理问题高级别委员会主席、联合国开发计划署、联合国儿童基金会和世界粮食规划署行政首长、主管人道主义事务协调厅、维持和平行动部和外勤支助部的副秘书长以及最多两名联合国机构行政首长，最好是在所述国家派驻工作人员最多的机构。

六. 安全和安保部的成就

52. 安全和安保部领导联合国安保管理系统的工作，为其提供业务支助且监督其工作，还继续促进联合国全系统工作人员安保方面的问责文化。安保部继续推进其作为现代化、专业安保部门的战略构想，为作为外地主要安保管理人员的指定官员和安全管理小组提供支助。安保部发挥领导作用，在管理审查、信息分析和政策、合规、心理压力辅导、培训和现场支持领域取得了重大进展。

53. 依照独立审查小组报告提出的一项重要建议，安全和安保部 2009 年进行了一次管理审查，目的是更好地界定作用和职责，确立明确的问责层级，并确定外地工作方法和组织结构。管理审查还审议了行政首长理事会、管理问题高级别委员会和内部监督事务厅的建议以及秘书长提出的制订统一的安保结构的要求。与各机构、基金、方案和组织的讨论也为审查工作提供了信息。这项审查涵盖了安保部的新战略构想，这一构想考虑到了新的威胁模式，同时还促进执行联合国基本方案。后来，为了使安保部做出必要的变革，提供了额外资源。

54. 安保部继续改善其信息分析能力。这方面的一个关键领域是，在划定为联合国安全挑战最严重的外地地点扩展其安全信息业务中心。为这些中心配备适当的工作人员可向安保专业人员和高级安保管理人员提供所需的重要信息，以便就如何管理安全风险以及如何实现方案目标做出决定。

55. 除了信息分析方面的进展外，安保部还加强了信息管理能力。安保部现在有一个门户网站，收入了针对安保专业人员、管理人员和工作人员的所有必要安全政策和其他与安全相关的信息。用户数量与两年前相比增加了一倍，门户网站处理的安全审查请求数量与前一报告所述期间相比增加了 38%。该门户网站还为若干新的安保信息管理系统提供支助，包括新的安保级别系统、合规信息管理系统和房地易损性问卷。

56. 房地易损性问卷是一个新事物，旨在精确说明联合国在全球房地的数目，且系统评估其脆弱性。在实施这一举措之前，无法准确确定联合国设施数目。房地易损性问卷处理收集的 4 800 处房地信息，还通过简单的多项选择问卷为 3 700 多处房地拟订了脆弱性指数。安保部正在利用这些数据确定联合国最脆弱的地点。

57. 安全政策必须符合风险管理的理念，这是联合国安保管理系统的基础。就此，安保部已开始更换目前使用的 2006 年作为联合国安保管理系统全系统政策文件散发的外地安保手册，代之以新的安保政策手册。新的安保政策手册放在联合国

安保管理人员信息网网站，可以对政策逐渐做出变动和修订，安保官员、管理人员和专业人员也可以在一处方便地获取所有安保政策、指令、程序和指导。

58. 除制定政策外，安保部还跟踪政策遵守情况。在本报告所述期间，安保部继续向联合国安保管理系统提供合规评价能力，还确定加强合规和监测进程的战略。除了定期检查合规情况外，安保部还着手审查合规准备情况。这一新的准备情况审查的用意是，在短时间内派遣合规人员到外地地点，以便明确、准确地了解当地安保管理系统的日常运作情况。准备情况审查的目的是，向当地安保管理人员就欠缺方面提供实实在在的建议，同时又避免了全面合规检查团带来的压力。

59. 安保部的另一重要工作领域是，为联合国安保官员、安保专业人员和工作人员制订、实施和评价安保培训。联合国实现其目标的关键是，适当培训指定官员和安保管理小组，这个方案仍是 2009 年的一个重点。然而，更具优先性的是，为准备推出新的安保级别系统开展特别培训。安保部对来自 136 个工作地点的 1 002 人进行了安保级别系统的培训，特别侧重于安全挑战最严重的国家(如阿富汗、伊拉克、巴基斯坦和苏丹)。安保部试验性地在内罗毕设立了一个培训小组，为驻非洲、中东和亚洲联合国人员提供专门、及时的安保培训。

60. 在本报告所述期间，安保部还把培训活动侧重于两个脆弱领域(见上文第二节)：妇女安全和人质事件处理。关于加强妇女安全问题，机构间安全管理网核可了一个针对妇女的一整套安全培训措施，供全系统采用。关于人质事件处理培训，安保部实施了由各机构、基金、方案和组织主办人质事件处理课程的新方案，这样，他们可以派出大批安全顾问接受培训。

61. 在本报告所述期间，除人质事件处理培训外，安保部对影响联合国人员的所有人质和绑架事件做出了应对，有些是同时进行。在每一种情况下，安保部都制订了危机管理程序，包括指定人质事件处理人和重新部署安保协调人员，把其从日常工作调任为业务支助人员。此外，人质事件处理小组，包括训练有素的保安人员和联合国安保管理系统的压力辅导员，被派去协助指定官员和安保人员处理事件。所有事件都获得圆满解决。

62. 虽然安保事件的统计数据提供了全球受暴力和事件直接影响的人员数目，但还有更多人受到这些往往是创伤性事件的间接影响。由于联合国在世界一些最危险的地方实施方案，在这些环境中工作的人员的精神健康必须予以考虑。安保部为受创伤性事件影响的人员提供初步支助。在本报告所述期间，安保部辅导员在 31 个国家开展了压力调控培训课程，且为人员提供了咨询。

63. 在海地地震期间，部署了 9 名辅导员，为联合国海地稳定特派团工作人员咨询股提供支助，以便向 3 214 人提供包括紧急心理救助在内的紧急社会心理服务。各机构、基金、方案和组织也部署了辅导员，向各自人员提供紧急社会心理支助。此外，联合国系统在阿富汗和巴基斯坦受到恐怖袭击以及达尔富尔人质事件期间，众多人员得到了支助。尽管辅导员人数有限，且全年对危机干预措施和紧急干预措施的需求巨大，安保部辅导员仍促进了机构间合作，开展了大量预防活动，包括应急准备建设、培训和管理咨询。

64. 安保部在协助联合国管理安保风险方面所发挥的另一个作用是，对世界各地 11 个工作地点、包括联合国总部、总部以外办事处、各区域委员会和国际法庭的安保和安全处进行管理，⁹ 规范整体政策并提供指引、业务指导和技术支持。安保部还在世界各地为联合国大型会议提供有关安全和安保的咨询和指导，制订了全系统近距离防护标准和程序以及近距离防护安保训练方案，以便统一整个联合国系统被委派从事近距离防护任务的联合国安保干事的最低能力标准。

65. 关于联合国共同制度，安保部与其他机构间机构，包括人力资源网和管理问题高级别委员会密切合作，促进加强对联合国安保管理系统的了解。安保部还就危险津贴和为确定艰苦工作地点津贴而对工作地点安保部分进行分类与国际公务员制度委员会协作。

七. 联合国和非政府组织之间的安保协作

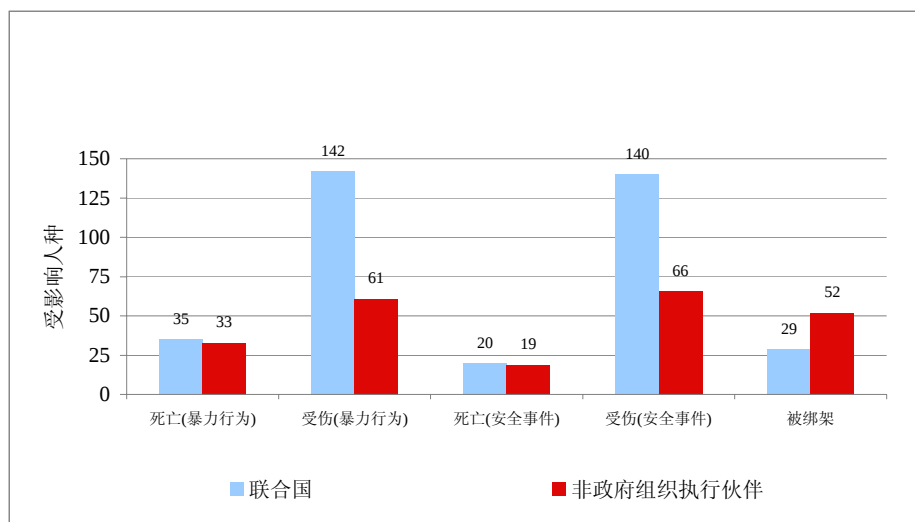
66. 安保部收到的信息显示，非政府组织人员面临着与联合国人员类似的安全挑战，这更加凸显了联合国和非政府组织之间开展安保协作的重要性。虽然报告影响非政府组织的事件的程序普遍不规范，但是联合国的非政府组织执行伙伴¹⁰提供的资料显示，自 2009 年 1 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日，执行伙伴有 33 名人员死于暴力行为，而同一时期联合国有 35 名人员死于暴力行为。此外，安全事件导致了执行伙伴人员中 19 人死亡、66 人受伤，此外，暴力行为导致了 61 名执行伙伴人员受伤。同一时期，52 名执行伙伴人员遭到绑架，29 名联合国人员也在同一时期遭到绑架(见图十二)。附件三提供了有关遭遇重大安保事件的执行伙伴人员的详细资料。

⁹ 联合国纽约总部、联合国日内瓦办事处、联合国维也纳办事处、联合国内罗毕办事处、非洲经济委员会、西亚经济社会委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会、前南斯拉夫问题国际法庭、卢旺达问题国际刑事法庭和联合国援助审判红色高棉。

¹⁰ 执行伙伴被定义为与联合国系统的组织达成了协议以实施特定项目或方案的非政府组织。

图十二

受重大安保事件影响的联合国人员和非政府组织执行伙伴人员(2009年1月1日-2010年6月30日)



67. 在本报告所述期间，人道主义界的安保合作取得了显著成就。其中最重要的成就是，继续努力推动了“共同拯救生命”框架，促进了联合国和非政府组织之间的安保合作。此外，安全和安保部每天与 80 多个国际非政府组织合作收集和传播重要的安保信息。这种联络是联合国和其他危机应对者在安保事项上的有效联系渠道。非政府组织非常赞赏这些工作，安全和安保部代表联合国荣获了非政府组织联合会的 2010 年年度安全咨询小组杰出服务奖。

68. 2009 年 10 月，安保部与机构间常设委员会安保问题指导小组合作召开了第一次“共同拯救生命”会议。与会者包括联合国人道主义机构、国际红十字委员会和非政府组织的代表。会上，各方承诺共同创造一个有利于提供人道主义行动的环境，并提出了若干建议，以加强执行“共同拯救生命”的理念和战略。会议产生了修订和执行“共同拯救生命”框架的路线图以及各方的坚定承诺。

69. 为着手修改“共同拯救生命”框架，机构间常设委员会安保问题指导小组设立了一个由安全和安保部主持的联合国/非政府组织联合工作队。该工作队旨在简化修订过程，并提供一个分阶段进行的方式来实施“共同拯救生命”。修订后的“共同拯救生命”框架简化了外勤安保合作，大大增加了的执行指导。修订后的框架将于 2010 年 9 月推出。

70. “共同拯救生命”展示了对联合国和非政府组织的作用，又不损害各自的任任务或人道主义努力的中立性。虽然人们普遍认为，联合国的任务之一是与非政府组织开展安保合作，但直到正式制定“共同拯救生命”为止，大会才正式确认关

于联合国和非政府组织之间协作、协调与合作的框架。应当指出，依照机构间安保管理网的指导，安全和安保部为支持“共同拯救生命”而开展的活动由预算外捐款负担。但是，确保这些努力的可持续性的捐助仍然飘忽不定。

八. 意见和建议

71. 我依然关切受安保事件影响的联合国人员和有关人员的人数，并且，出于政治和犯罪动机而攻击人道主义救济工作人员的趋势令我深感不安。

72. 联合国人员和有关人员经常面对来自恐怖主义、武装冲突、犯罪、绑架、骚扰和恐吓的威胁，而他们被要求在极其困难的环境中工作。我继续严重关切蓄意攻击联合国人员和有关人员的长期趋势。

73. 我感到十分难过的是，2009 年，联合国的文职人员中有 31 人死于暴力行为，14 人死于安全有关事件。同年联合国有 190 名文职人员因安保事件而受伤，也令我深感难过。我也为其他人道主义救援人员的伤亡感到难过。

74. 我想强调，联合国安保管理系统必须拥有完善的方法，来收集和分析关于一般的安全威胁和风险、特别是安保事件的信息，这大有裨益。我鼓励联合国系统内作出更多的客观的、基于事实的安保风险管理决策。

75. 我感到鼓舞的是，为加强联合国安保管理系统采取了步骤，我很乐观地认为，新的安全等级系统、可接受风险准则和经修订的问责制框架的发展将进一步加强联合国安全管理系统。显然，联合国必须平衡必须承担的风险和必须执行的重要方案。

76. 我感谢有关各方支持处理世界各地联合国人员和房舍安全保障问题独立审查小组的建议。我感到满意的是，已经处理了属于联合国安保管理系统的任务范围的建议，包括安全和安保部的管理审查。此外，我确认机构间安保管理网为继续推动让联合国安保管理制度着眼于未来完成方案和任务的方式所作的努力。

77. 我呼吁会员国继续遵守关于保护联合国人员和有关人员的国际商定原则。我想强调，联合国人员和有关人员为了开展关键人道主义活动，并经常在冲突局势等高威胁环境中工作，将面临更大的风险。我必须强调，如果要在世界关键地点管理这些风险，必须获得与方案需要相称的安保投资。

78. 我呼吁会员国支持这一理念，即联合国安保管理系统必须重点通过管理人员面临的危险，以确保关键方案活动的开展。

79. 我感到鼓舞的是，在修订和执行“共同拯救生命”框架方面取得了最新进展，并采取了其他措施，加强了联合国和非政府组织的安保合作。我再次呼吁各会员国，作为东道国和捐助国，充分支持这一重要的安全倡议。

80. 我请求所有尚未批准或加入《联合国人员和有关人员安全公约任择议定书》的会员国予以批准或加入。
81. 我希望各会员国继续为联合国人员和方案提供行政、签证和海关方面的便利，在人道主义紧急情况和高威胁环境下，尤其如此。
82. 我代表联合国所有工作人员，深深感谢各会员国对安全和安保部的长期支持，我感到乐观的是，将继续在整个系统内采取措施，加强务实态度来解决安全和安保问题。
83. 我代表联合国，向所有因公殉职的联合国人员和有关人员以及所有人道主义人员的家庭，表示深切的哀悼，我高度赞扬那些继续在充满挑战的危险条件下工作的工作人员。
84. 我建议大会继续处理这一问题，继续支持联合国安保管理系统。

附件一

受安全事件影响的联合国文职人员，2009 年 1 月 1 日至 12 月 31 日

安保事件类别	受影响 人数	国际征聘 人员	本国征聘 人员	男性 人员	女性 人员	国家 数目	安保事件的情形
因暴力行为而丧生的人员	31	8	23	27	4	9	恐怖主义(16)，犯罪(6)，武装冲突(9)
因安全有关事件而丧生的人员	14	5	9	13	1	11	交通事故(13)，其他事故(1)
因暴力行为而受伤的人员	110	28	82	82	28	31	恐怖主义(21)，犯罪(65)，武装冲突(24)
因安全有关事件而受伤的人员	80	22	58	57	23	27	交通事故(64)，其他事故(16)
人员遭到绑架 ^a	22	11	11	18	4	11	无安全等级(1)，安全等级(21)，其中安全等级为三级或以上(11)
人员遭到抢劫 ^b	254	108	146	110	144	70	无安全等级(96)，定有安全等级(158)，其中安全等级为三级或以上(39)
非法闯入住所 ^c	26	7	19	13	13	17	无安全等级(6)，定有安全等级(20)，其中安全等级为三级或以上(9)
人员遭到严重袭击 ^d	72	29	43	43	29	31	无安全等级(10)，定有安全等级(62)，其中安全等级为三级或以上(33)
住所盗窃 ^e	436	209	227	257	179	82	无安全等级(160)，定有安全等级(276)，其中安全等级为三级或以上(118)
人员遭到恐吓 ^f	249	82	167	150	99	50	无安全等级(40)，定有安全等级(209)，其中安全等级为三级或以上(120)
人员遭到骚扰 ^g	29	12	17	19	10	19	无安全等级(10)，定有安全等级(19)，其中安全等级为三级或以上(10)
人员遭到逮捕 ^h 和拘留	163	20	143	154	9	31	无安全等级(7)，定有安全等级(156)，其中安全等级为三级或以上(102)
共计	1 486	541	945	943	543		

^a 通过使用武力或以武力相威胁或欺诈劝说进行的限制性行为，包括非国家行为体劫持人质并提出要求作为释放条件的行为。

^b 使用暴力或以暴力相威胁从而非法取得财产的行为或实例。

^c 未经许可强行进入，意图实施重罪或犯罪，并使用武力和(或)进行人身攻击。

^d 使人员产生恐惧、害怕遭到直接身体伤害或殴打的非法行为。

^e 未经许可强行进入并意图实施重罪或犯罪。

^f 通过威胁使人胆怯或恐惧的行为或威慑行为。

^g 无正当理由而系统和(或)持续地作出不受欢迎的和令人讨厌的举动、造成重大情绪困扰的行为。

^h 国家行为体实施的行为。

附件二

影响联合国文职人员的安保事件比较，2009 年和 2010 年头 6 个月

安保事件类别	2009 年头 6 个月	2010 年头 6 个月
因暴力行为而丧生的人员	17	4
因安全有关事件而丧生的人员	7	6
因自然灾害而丧生的人员	—	58
因暴力行为而受伤的人员	65	32
因安全有关事件而受伤的人员	39	60
人员遭到绑架	10	7
人员遭到抢劫	117	161
非法闯入住所	17	13
人员遭到严重袭击	27	47
人员住所遭到盗窃	212	240
人员遭到恐吓	141	170
人员遭到骚扰	12	7
人员遭到逮捕和拘留	88	112
共计	752	917

附件三

影响联合国非政府组织执行伙伴人员的关键和严重安保事件，2009 年 1 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日

影响联合国非政府组织执行伙伴的安保事件类别	受影响人员数目
因暴力行为而丧生的人员	33
因安全有关事件而丧生的人员	19
因暴力行为而受伤的人员	61
因安全有关事件而受伤的人员	66
人员遭到绑架	52
失踪人员	4
共计	235

^a 根据安全和安保部收到的汇报情况。