联合国 A/72/490

大 会

Distr.: General
18 September 2017
Chinese
Original: English

第七十二届会议
议程项目 73
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

人道主义人员的安全保障和保护联合国人员

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 71/129 号决议编写，概述了全球安全环境，当前安全威胁及其对联合国人员的影响，以及联合国应对这些挑战的情况。报告分析了新出现的安全趋势及其对联合国人员的影响，着重介绍了联合国安全和安保部为应对日益增长的安保服务需求所作的努力。报告最后提出了意见和建议，供大会审议。

17-16570 (C) 111017 181017

请回收

一. 导言

1. 大会在第 71/129 号决议中要求秘书长就人道主义人员的安全保障和保护联合国人员的情况以及该决议执行情况向大会第七十二届会议提交一份全面更新报告。大会还要求秘书长在该报告中评估安全保障风险对这些人员的影响，并评估联合国系统安全保障政策、战略和举措的制订工作、执行情况和结果。

2. 本报告涵盖从 2016 年 1 月至 2017 年 6 月的 18 个月，概述了全球安全环境，联合国人员目前面临的安全威胁、风险和挑战，[1] 本组织应对此类威胁的情况以及本组织面临的战略挑战，最后提出了对今后工作的建议。

二. 联合国人员面临的安全威胁

A. 全球安全环境

3. 全球安全环境日趋复杂，而且短期内不可能改善，因为导致不安全的总体社会、政治和经济因素仍然存在。

4. 尽管数百万人摆脱了贫穷，滋生不稳定的社会经济条件也有所改善，冲突却日渐增多且持续时间更长。这对已经因为暴力、基础设施大范围毁坏和基本服务丧失而受到影响的平民造成了巨大冲击，并导致出现了自第二次世界大战以来规模最大的全球移民危机。到 2016 年底，约 1.3 亿人需要生存和保护方面的紧急援助，比十年前多出近 200%。[2]

5. 由于缺乏政治解决办法，加上严重的国际或区域分歧，安全状况在旷日持久的冲突中不断恶化。在一些地区，因为贫穷、隔离或不平等而已然脆弱的社区又受到粮食无保障和自然灾害的影响。当前，武装冲突、恐怖主义和有组织犯罪的联系越来越多，政治不满情绪在内乱中不断显现，都造成了多方面的复杂威胁。在冲突地区，人道主义人员面临严重制约，包括行动自由受限、恐吓以及空中轰炸或滥射形式的直接攻击，国际人道主义法的基本原则被完全无视。医务人员和设施遭受的暴力程度尤其令人震惊(见 S/2017/414)。这些因素给联合国和人道主义团体在危险复杂的环境中开展救济行动和执行支助方案带来了异乎寻常的压力。

6. 此外，安全事态的重大发展又影响到世界上一些新的地区。在南美，经济状况不断恶化引发暴力抗议，一些国家还出现了暴力犯罪激增的现象。在西欧，一连串恐怖袭击表明了极端主义威胁的持久性质，而且已经因为不平等和意识形态而加剧。在西非，尽管政治和体制改革改善了环境，为维持和平特派团的撤离创造了条件，但该地区仍然脆弱，容易遭受极端主义袭击，布基纳法索和科特迪瓦就是例

[1] 在本报告中，“联合国人员”指的是联合国安保管理系统涵盖的所有人员，包括联合国系统人员、联合国志愿人员、在维和特派团或特别政治任务单独部署的军事和警务人员、咨询人、个体订约人、特派专家以及与联合国系统某一组织直接订约的其他官员，不包括各国特遣队军事成员或与特遣队一起部署的建制警察部队成员。联合国安保管理人员信息网数据库显示，联合国安保管理系统对大约 18 万人负责。

[2] 人道主义事务协调厅 2016 年度报告，可查阅：www.unocha.org/sites/unocha/files/2016ochaannualre port.pdf。

证。极端主义团体继续将政府控制仍不稳定的脆弱地区作为目标，在乍得湖流域等偏远地区催生了新的需求。在东南亚一些地区，国内和跨国暴力极端主义团体站稳了脚跟，旷日持久的地方冲突以及自然灾害的威胁则继续导致人口迁移。

7. 尽管遭遇挫败，极端主义团体仍周旋于国际压力，在世界各地保有广泛的活动范围。伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)、基地组织及其附属机构继续给全球带来严重威胁。索马里青年党和博科哈拉姆虽然不断遭受军事打击，但仍然严重威胁到非洲部分地区。伊黎伊斯兰国最近失去了大量领土控制权，但却通过转移战斗人员到其他冲突地区或将他们送回原籍国，以及通过团体之间的模糊关联展现了复原力。欧洲和非洲一些国家的多起恐怖袭击就体现了这一点。这些袭击发生在礼拜场所、其他公共空间或人口密集地，例如街道、保健设施、旅馆、音乐厅、地铁和机场，目的是造成尽可能多的人员伤亡，并引发当地和全球恐慌。其中一些袭击性质复杂，许多袭击虽然简单但却造成重大影响，因为恐怖主义团体鼓动追随者不择手段，包括使用刀具、驾车冲撞行人、强闯办公室并进行武装袭击、引爆车载和随身简易爆炸装置、绑架和劫持人质。

8. 一个令人担心的事态发展是，伊黎伊斯兰国最近通过其鼓吹手段，再次煽动追随者袭击国际外交设施和工作人员。虽然 2009 至 2016 年间针对联合国的鼓吹行动明显减少，但伊黎伊斯兰国已通过其社交媒体渠道，重新将本组织确立为目标。

B. 影响联合国安保管理系统[3] 的安全事件

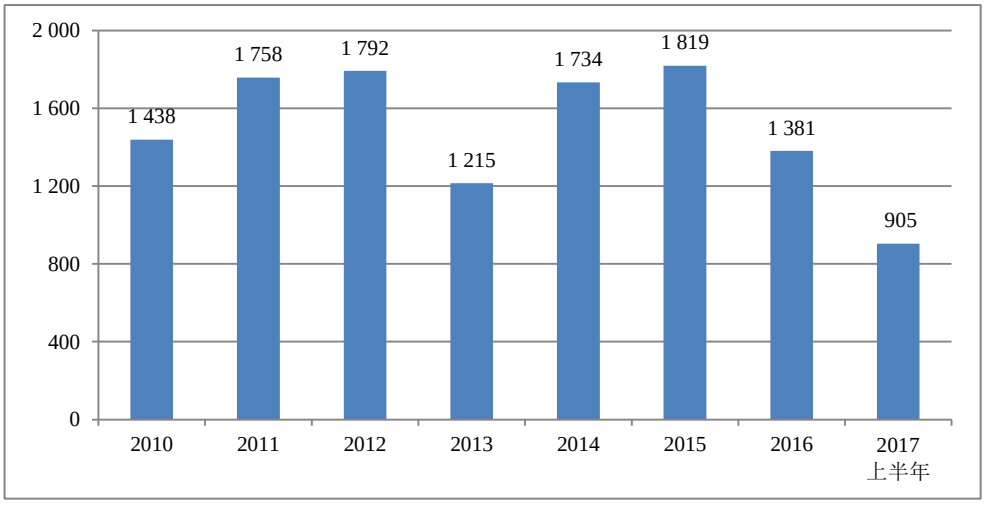
1. 事件类型及其对联合国人员的影响

直接袭击联合国人员、房地和资产

9. 2016 年与安全保障有关的事件共牵涉到 1 381 名联合国人员，而 2015 年为 1 819 人(见图一)。这一数字低于 2010 至 2016 年间每年平均牵涉到的人数(1 591 人)。

图一

安全保障事件牵涉到的联合国人员

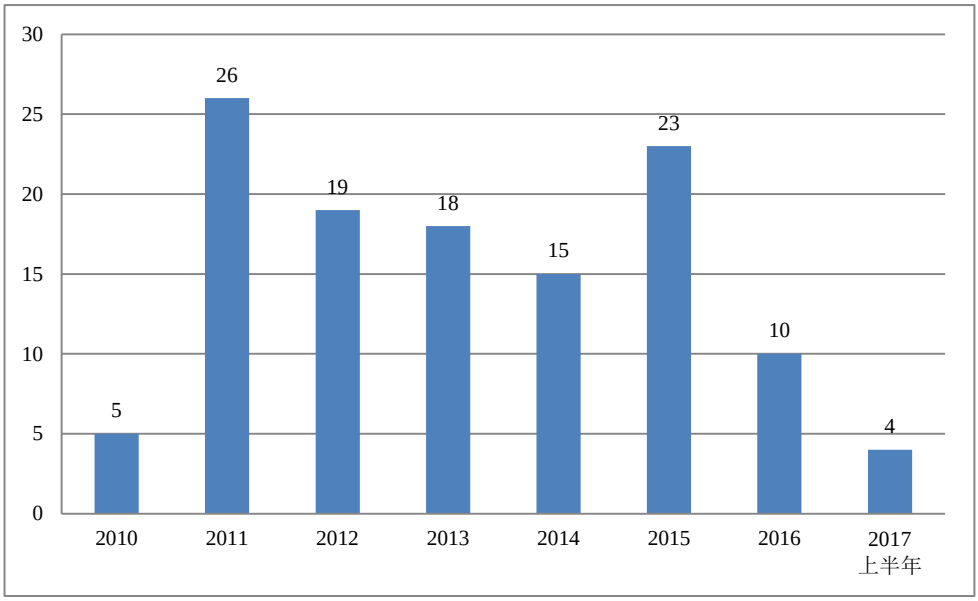


[3] 联合国安保管理系统包含联合国系统所有组织以及与联合国签署安保谅解备忘录的其他国际组织。

10. 2016 年共有 10 名联合国文职人员死于直接暴力行为，而 2015 年有 23 人(见图二)。2016 年有 70 名联合国人员因暴力行为而受伤，而 2015 年为 99 人。2016 年尽管有更多联合国人员在复杂的安全环境中开展业务，却是过去五年联合国文职人员伤亡最少的一年(见附件一)。但 2017 年上半年有 4 名联合国人员死于暴力，其中包括 2 名专家小组成员。

图二

死于暴力的联合国人员



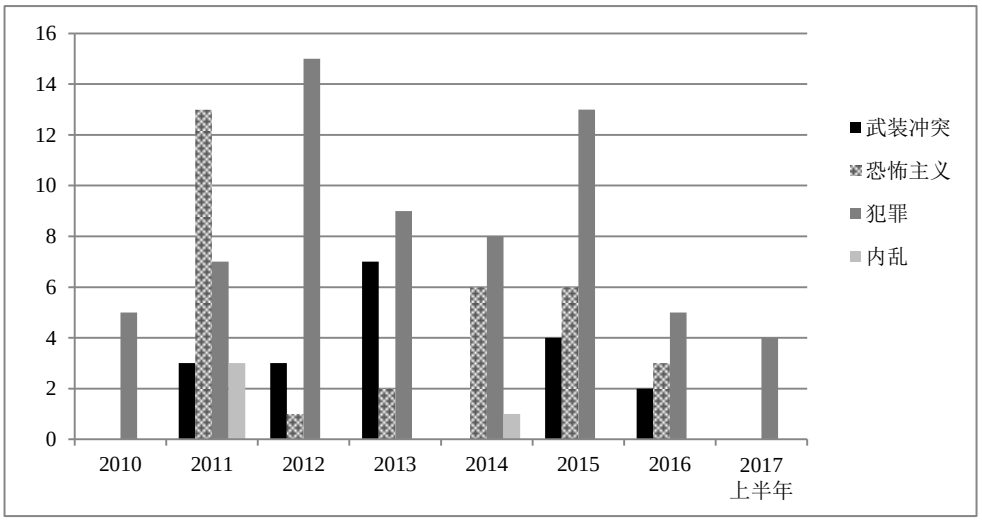
11. 相比之下，2016 年对联合国房地的直接袭击大幅增加，共发生了 56 起，而 2015 年为 35 起。这些袭击主要发生在中非共和国、海地、马里和南苏丹。此外，2016 年对联合国公务车辆的袭击仍然很多，共有 146 起，而 2015 年为 155 起(见附件二)。此类袭击大多发生在阿富汗、苏丹(达尔富尔)和也门。

12. 袭击频发加上不安全局势持续，联合国人员的伤亡却有所减少，这是一个积极的事态发展。2016 年 1 月，位于喀布尔的联合国房地附近发生爆炸，是该市自 2011 年以来死亡人数最多的袭击事件。但尽管基础设施受损严重，联合国人员却无一重伤。2017 年 6 月，一个联合国车队在利比亚被火箭弹击中，但由于使用了装甲车辆，加上及时启动了紧急反应程序，没有人员伤亡。虽说有许多因素在发挥作用，但这些例子显示安保政策、措施和程序已经越来越有实效。这一进展或许仍然脆弱而且容易被逆转，但却证明了联合国系统各组织共同努力加强安保管理关键领域的重要性。

13. 2016 年，犯罪仍然是安保领域导致联合国人员死伤的主要原因。在 2016 年死于暴力的 10 人当中，5 人死于犯罪行为，3 人死于极端主义袭击，2 人死于武装冲突(见图三和附件三)。

图三

联合国人员遇害人数，按威胁类别分列

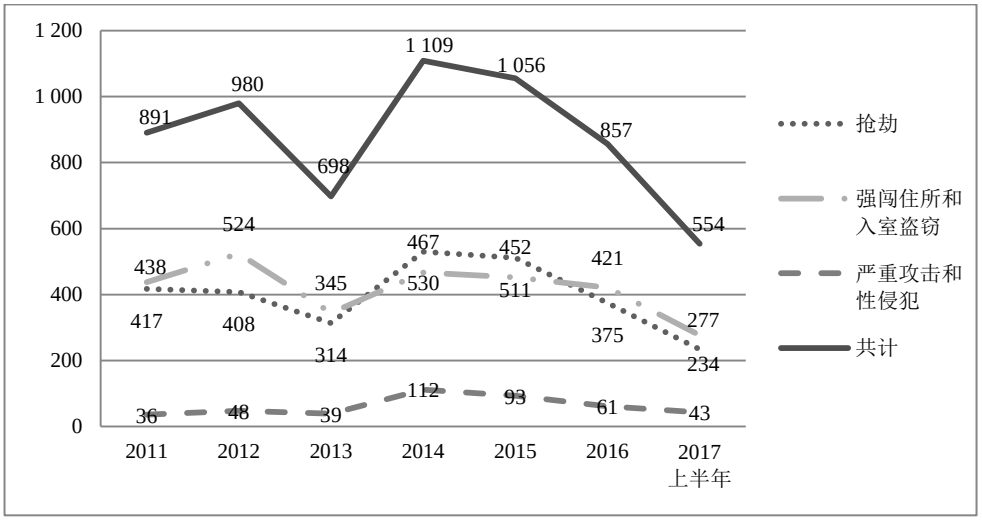


犯罪

14. 虽然针对联合国人员的犯罪行为自 2014 年以来稳步减少(见图四)，但犯罪仍然是暴力行为导致人员死亡的主要原因。过去五年，平均每年有 57%的联合国遇害人员是死于暴力犯罪。从 2017 年 1 月到 6 月，有 554 人报告称受到犯罪行为的直接影响，意味着全年数字将与 2016 年相近。

图四

受犯罪行为影响的联合国人员，按犯罪类别分列



15. 在 2016 年受安全事件影响的 1 381 名联合国人员中，有 857 人(62%)是下列犯罪行为的受害者：抢劫、强闯住所、入室盗窃、严重攻击和性侵犯(见图四和附件三)。在犯罪高发地区，指定官员可为国际人员采取住所安保措施。此外，机构间安保管理网完成了对当地征聘人员住所安保规定的审查，并提出了通过培训和评估向他们提供支持的建议。

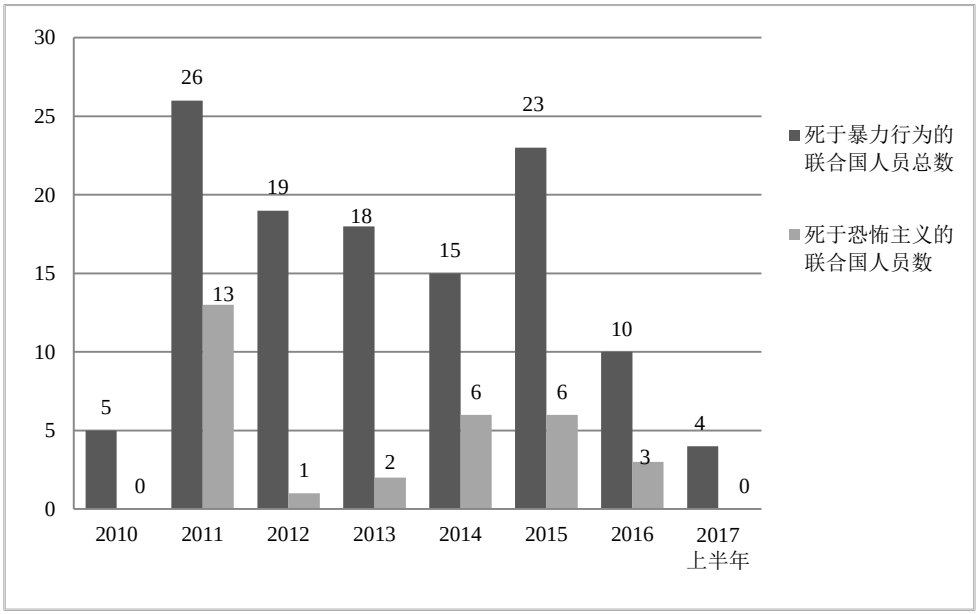
恐怖主义

16. 过去五年，联合国人员死于恐怖主义暴力的人数基本不变。2016 年降为 3 人，发生在科特迪瓦和索马里。2017 年上半年没有此类遇害报告。但一次安全事件就可以完全逆转这一趋势，例如 2011 年发生在阿布贾的事件(见图五)。

17. 2016 年 3 月 13 日发生在科特迪瓦的袭击事件导致 18 人死亡，联合国人员一死一伤。2016 年 6 月，一名索马里青年党成员用车载简易爆炸装置袭击摩加迪沙一家餐馆，造成 15 人死亡，包括一名当地征聘的联合国人员。2017 年 6 月 18 日在马里和 2016 年 1 月 15 日在布基纳法索发生的袭击也有联合国人员在场，但未受伤。

图五

恐怖主义造成的联合国人员遇害人数



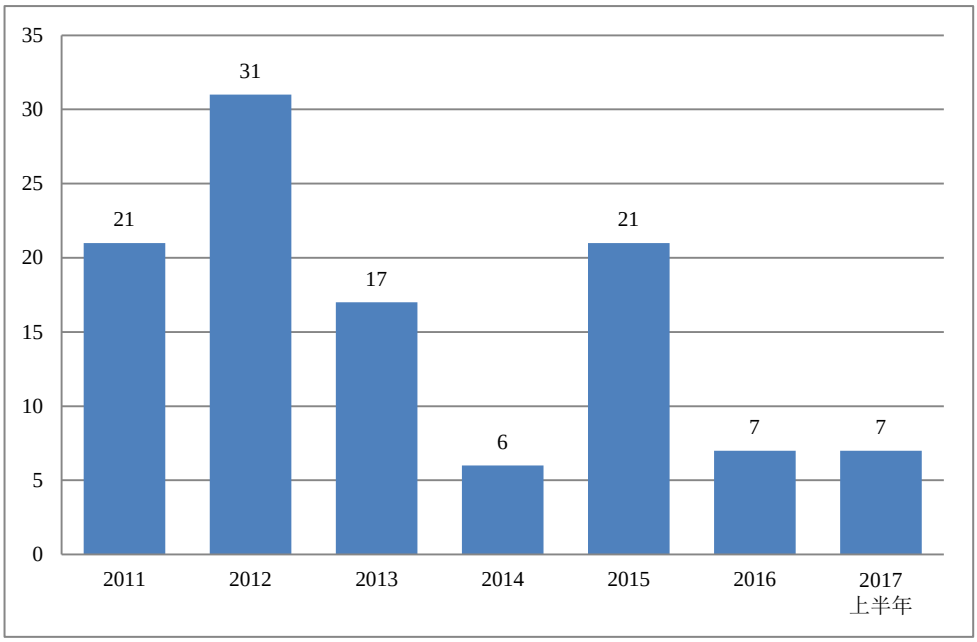
18. 令人担忧的是，使用多个车载简易爆炸装置的复杂袭击不断增加爆炸物数量。2016 年 7 月有两个此类装置在摩加迪沙国际机场附近引爆，造成联合国人员一死两伤。2017 年 5 月，一部装载大量爆炸物的车辆发动袭击，导致约 90 人丧生，喀布尔外交区的多处建筑物被毁。由于在 2016 年 1 月联合国难民事务高级专员公署位于喀布尔的大院遇袭后加强了安保，联合国房地经受住了这一袭击。持续投资于实体安保措施、多层面风险管理措施、威胁分析和培训，对于继续预防和减轻不断变化的恐怖主义暴力所造成的影响不可或缺。

绑架联合国人员

19. 2016 年有 7 名联合国工作人员被绑架并成为人质(见图六)，与 2015 年有 21 人被绑架相比大幅减少。2016 年被绑架的 7 名联合国人员中有 5 人为当地征聘，而且全为男性。2017 年上半年有 7 名工作人员被绑架，表明 2017 年全年被绑架的人数可能会高于 2016 年。

图六

联合国人员被绑架情况



20. 安全和安保部继续与联合国安保管理系统各组织一道，通过加强安全风险管理，努力预防绑架事件。联合国确定了处理绑架案件的政策，包括谈判和拒绝向绑架者支付赎金。人质获释归功于在联合国安保管理系统内部建立的人质管理能力以及会员国的支持。

恐吓和骚扰

21. 过去五年针对联合国人员的恐吓和骚扰事件于 2015 年达到顶峰，自那以后则稳步下降，从 2015 年的 405 起降至 2016 年的 231 起(见附件一)。原因可能是与和平特派团最初部署到新地区有关的事件减少，因为大部分此类事件发生在这一阶段。

安全事件和道路交通事故

22. 2016 年有 11 名联合国人员死于安全事件，另有 93 人因此受伤，而 2015 年分别为 16 人和 130 人(见附件一)。其中道路交通事故导致 9 名联合国人员死亡，86 人受伤(见附件三)。9 名死者中 3 人死于涉及联合国公务车辆的事故，6 人死于涉及使用私人车辆和公共交通的事故。[4] 86 名伤者中，19 人伤于涉及联合国公务车辆的事故，67 人伤于涉及私人车辆和公共交通的事故。

23. 此外，在涉及联合国车辆的交通事故中，有 42 名非联合国人员死亡，另有 371 人受伤。根据“道路安全行动十年”的目标，联合国制订了内部道路安全战略，旨在到 2020 年将道路交通事故减少 50%。

[4] 在报告的因道路交通事故死亡的 9 名联合国人员当中，有 2 人是在私人旅行时死于安全事件，其中 1 人死于航空事故。

逮捕和羁押联合国人员

24. 2016 年有 102 名联合国人员被会员国国家当局逮捕和羁押，相比 2015 年的 69 人(见附件一)大增了 48%。2017 年上半年又有 53 人被逮捕。在本次报告提交之时，仍有 29 名联合国人员被羁押。大多数人是因为违反国内法、包括道路交通法规被逮捕。

与性别有关的安全事件

25. 女性人员约占实地联合国人员总数的 40%。在 2016 年所有安全事件涉及的联合国人员当中，女性占到 37%(见附件三)，这表明男女人员受安全事件影响的人数大致相当。针对联合国人员的性侵犯事件明显增加，2016 年有 17 起，2017 年上半年已有 19 起。2016 年遭受性侵犯的大多为女性(占 71%)。

26. 鉴于报告的性骚扰和性暴力事件越来越多，联合国安保管理系统以及更广泛的人道主义和发展团体继续采取行动，应对工作环境中普遍存在的性骚扰和性暴力现象，并推动改善报告此类事件的条件。在已报告的事件当中，没有一起涉及女同性恋、男同性恋、双性恋、变性者和双性人。安保干事经过培训后，已有更好的知识和能力来识别此类犯罪行为以及此类人员在某些领域可能存在的具体弱点。

2. 当地征聘联合国人员的安全

27. 在安全和安保事件涉及的联合国人员当中，当地征聘人员占到 66%。与国际征聘人员相比，他们在实地的部署更加广泛，这也是一直以来他们有更多人受影响的原因，但国际和当地征聘人员 2016 年遭受的袭击次数相当。2016 年，遇害联合国人员中有 90%为当地征聘人员。他们被逮捕和羁押、被绑架和攻击的人数也超过国际征聘同事。不过，国际人员在入室盗窃、强闯住所、恐吓、骚扰和抢劫事件中受影响的人数要超过当地征聘人员。联合国需要采取全系统办法，支持当地征聘人员的具体需求。

3. 全球安全环境对联合国方案的影响

28. 危机四伏的安全环境给联合国系统各组织带来种种挑战，其中首先是对处在危险地点的联合国人员及其家属构成巨大压力。过去五年，不带家属的工作地点增加了近 30%，发放危险津贴的地点则增加了 40%以上。联合国人员面对身体、医疗和心理社会方面的挑战，必须展现出令人难以置信的抗压能力。这对当地征聘人员尤其如此，因为他们为确保联合国方案得以延续，在某些情况下尤其面临挑战。

29. 当前安全环境已导致安保成本上升，给已经紧张的预算带来压力。虽然捐助方对人道主义援助的供资稳步增加，但由于世界各地出现前所未有的人道主义需求，安保供资仍然不足。安保供资不是行政开销，应作为方案交付费用的一部分进行考虑，这样才能确保有充足的安保资源，能够在安全风险增加的环境下交付方案。

30. 最后，针对缺乏安全的环境，联合国安保管理系统必须集体采取创新和有效的安全管理办法，包括在方案内将安保纳入主流，让联合国所有级别的工作人员和管理人员持续参与处理安全问题，以及在安全风险和关键方案之间达成一种长期且微妙的平衡。对于复杂多变的安全环境，不可能有一蹴而就的补救办法。

31. 面对这些挑战，联合国仍设法在最危险的地方完成交付。在冲突地区，联合国安保管理系统使方案交付在首都、区域中心和实地办事处成为可能。在利比亚，联合国目前正在为联合国人员的全面重返作准备，已协助对高风险地区进行了400 多趟次的实地考察。在民众急需援助的偏远地区，世界粮食计划署空投了人道主义供应品，并制定了在动荡环境下提供援助的陆地和空中快速反应机制。

个案研究 1：伊拉克

32. 2016 年底，联合国应要求为伊拉克平民返回此前被伊黎伊斯兰国控制的地区提供协助。联合国及其执行伙伴实施了至为关键的人道主义行动和稳定方案，超过 25 万名平民由此得以返回家园。不过，在始于 2016 年 10 月的军事行动之后离开摩苏尔的人当中，目前仍有 80 多万人流离失所。联合国通过在埃尔比勒成立的人道主义支助小组对摩苏尔进行了 370 多趟次的实地考察，其中 312 次在高风险地区，58 次在风险极高地区。支助小组的工作重点是支持采取拯救生命的干预措施，为人道主义准入和快速稳定提供便利，与东道国政府安保联络员协调，并确保营地和应急地点的安全。

个案研究 2：尼日利亚北部

33. 尼日利亚东北部的人道主义危机是 2016 年世界上最严重的危机之一，数百万人受到缺乏安全和粮食危机的威胁。目前有 500 多名联合国人员部署在危机中心的迈杜古里，协助在卫星地点开设五个人道主义中心。虽然 2017 年 6 月 7 日迈杜古里遭遇了一次复杂袭击，而且自杀式爆炸事件自 3 月以来翻倍，但这些人员从未撤离。人道主义增援人员的安全，只能通过利用人道主义供资增加安保专业人员及设备来实现。

C. 影响人道主义人员和其他联合国人员的安保事件

1. 安全威胁对人道主义人员和非政府组织的影响

34. 根据安全和安保部收到的报告，从 2016 年 1 月到 2017 年 6 月，与联合国密切合作的非政府组织有 51 人死于暴力行为，另有 145 人被绑架(见附件四)。与上次报告所述期间的 41 人死亡相比，人数有所增加。

35. 根据收到的报告，在本报告所述期间有 77 名非政府组织人员由于暴力行为而受伤，略少于上次报告所述期间的 82 人。非政府组织车辆遇袭事件激增令人担忧，而且看来仍在继续增加，共有 251 人次报告此类事件，略多于上次报告所述期间的 230 次。但这一数字比 2014 年的 129 次几乎已经翻了一倍。

2. 影响联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处地区人员的安保事件

36. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)在五个业务区雇佣了 3 万多名驻地人员，向 530 万名巴勒斯坦难民提供一系列人道主义援助。2016 年，近东救济工程处受安保事件影响的驻地人员略有增加(205 人，而 2015 年为 192 人)，其中与带有不满情绪的受益人进行互动时发生的事件越来越多(见附件五)。2016 年，五个业务区中有两个发生重大事件，造成 4 人因暴力死亡，1 人据报失踪。2017 年上半年未发生死亡事件。

37. 联合国安保管理系统没有覆盖近东救济工程处驻地人员，因此，影响他们的安保事件不在本报告所载的总体统计数据之列。不过，为完整描述联合国开展业务的总体安全环境，统计数据中单独列出了涉及近东救济工程处人员的安保事件数量。

3. 与维和人员的比较

38. 服务于联合国特派团的维和人员[5] 往往处在冲突前线，面临的威胁类型与联合国文职人员相似。2016 年共有 31 名维和人员死亡，与 2015 年相同。事件数量则几乎翻倍，2016 年有 186 起，而 2015 年为 97 起。因此，尽管死亡人数持平，每起事件的伤亡人数却有减少，这与本报告所述期间联合国文职人员的趋势相似。

39. 纵观所有 16 个维持和平行动，维和人员面临的最严重安全威胁包括武装冲突、简易爆炸装置、地雷、战争遗留爆炸物、自杀式袭击、伏击、间接交火和绑架。

三. 加强安保管理系统

40. 为了应对在复杂和不可预测的全球安全环境中开展业务的挑战，安全和安保部致力于协助联合国安全且高效地实施已获授权的方案和活动。2017 年，该部采取措施强化安全风险管理，加强对实地业务的支助，并增进了外部和内部协作。

A. 提高安保决策者的安全风险管理能力

1. 加强安全风险决策

41. 正如大会第 71/129 号决议所述，方案关键度框架是安全风险决策的关键方面。通过这一框架，联合国能够就可以接受的风险作出知情决策，并在高威胁环境中交付关键方案。2016 年 10 月，管理问题高级别委员会核准了经修订的方案关键度框架，作为联合国全系统的一项政策。目前，对于安全风险较高或极高的环境必须使用这一框架。本报告所述期间，联合国在 22 个国家完成了方案关键度评估和审查。

2. 加大力度支持指定官员

42. 2016 年，在主管安全和安保事务副秘书长的主持下，110 名指定官员及其高级安全顾问和联合国系统各组织的代表参加了五次区域讲习班，以增进对安全政策的了解，并处理业务领域的关切和挑战。安全和安保部修订了 2012 年首次发布的指定官员手册，向指定官员提供实用、全面且经过更新的建议。2016 年共有 1 695 名参与安保决策的联合国人员完成了安保管理团队在线课程。

B. 加强安全风险管理战略和政策框架，使联合国能够开展实地业务

1. 加强安全和安保政策框架

43. 机构间安保管理网继续加强监管框架，指导和支持联合国安保管理系统的安保行动、政策制定和决策工作。在本报告所述期间，机构间安保管理网认可了四

[5] 维和人员是指特遣队和建制警察部队人员。他们未被联合国安保管理系统覆盖。

项安保政策和八项准则，其中包括对安全风险管理指导意见的修正，以澄清安全风险管理措施的采纳和执行程序，并取代有关最低运作安保标准的政策。

44. 此外，联合国安保管理系统各组织于 2017 年 6 月推出了促进道路安全的联合国全系统办法。机构间安保管理网在医疗、车队管理和人力资源专家的支持下，结合“2011-2020 年道路安全行动十年”、秘书长任命道路安全问题特使以及大会通过第 70/260 号决议，认可了一项适用于整个联合国系统的全面道路安全战略。

2. 有效利用具体的安全风险管理措施

45. 鉴于世界各地对联合国房地的袭击事件有所增加，通过联合国安保管理系统对联合国房地的实体安全作了评估和强化，包括保护联合国总部、总部以外办事处、区域委员会和法庭。本报告所述期间，安保部进行了 26 次实体安全评估，为联合国 59 个具体地点提供了业务指导。安保部还举办了两次有关实体安全的专门培训，第三次已排定在 2017 年底前举办，以提高对实体安全组成部分和系统的了解。所有相关信息，包括经验教训和最佳做法，现在均可在线查询。

46. 此外，联合国安保管理系统通过购置装甲车加强了对道路机动能力的保护。过去五年，安保部的装甲车数量已从 63 部增加到 2017 年的 114 部，几乎多了一倍。

3. 培训

47. 安保培训和提高对安保问题的认识，仍然是进一步促进联合国人员安保文化的关键。安保部继续与联合国安保管理系统各组织协作，推出面向联合国所有人员的培训以及面向安保专业人员和安保决策者的专门课程。目前还在努力制订全方位培训战略。安保部正在评估所有培训需求，并确定具有创新意识和成本效益的可持续方法，利用有限资源满足大量的培训需求。

48. “外地基本安保”和“外地高级安保”仍然是联合国所有人员的必修课程，是安保培训的基本内容。每个月，安保部平均为这些课程颁发 1 万份证书。对于在高风险环境中工作的人员，“外地环境安全保障办法”是一项重要的风险管理措施。自 2007 年成立以来，已有超过 62 400 名联合国人员在 66 个工作地点通过 2 325 期课程接受了培训。

49. 本报告所述期间，共有 888 名安保专业人员参加了面对面的安保培训，这些培训通常是与联合国各组织协作进行。共有 864 名联合国人员完成了第一响应者使用创伤急救包课程。

4. 加强情境意识以及威胁和风险分析

50. 加强联合国情境意识以及威胁和风险分析，仍然是安保部面对动荡不安的安保环境的核心优先事项。安保部已采取具体步骤，改进对联合国安保管理系统的分析服务。2017 年，安保部在现有资源范围内启动了一个项目，整合联合国系统各实体收集的数据，以加强战略预测和数据可视化。2017 年 9 月，安保部将开始实施关于战略分析警告技巧的综合培训举措，重点是为高级决策者提供预警以及对暴力和不稳定环境的分析。为提高对具体威胁的分析质量，安保部还发布了安保分析流程和实践指南，所有安保专业人员都可以查询。

C. 灵活高效地支持联合国实地业务

1. 快速部署和内部调整

51. 安保部继续利用快速部署满足更多需求，支持世界各地的行动和方案，并应对迅速变化的危机局势。为应对全球紧急情况和危机，安保部 2016 年向 19 个国家快速部署了 50 名人员，共计工作 5 500 天；2017 年上半年向 14 个国家快速部署了 51 名人员，共计工作 4 300 天。这与 2014 年的快速部署相比增加了近十倍。

52. 安保部业务涵盖 170 多个国家，通过不断审查人员部署情况并参照业务的复杂性，满足业务需求。2014 至 2017 年期间调动了 72 个安保员额(占实地总人力的 24%)。2017 年，经全面研究，决定再调动 6 个员额，并建议采取更多中期措施，包括将职位进一步区域化和设立本国安保职位。虽然截至目前，安保部通过提高效率和灵活度成功满足了日益增长的需求并对危机作出了回应，但由于需求越来越多，远远超出了现有资源能力，目前情况长期来看不可持续。

2. 整合秘书处的安保资源

53. 整合秘书处安保资源仍然是首要任务，现已取得长足进展。主管安全和安保事务副秘书长对维和行动和特别政治任务的安全和安保人员及资产负有首要管理责任，目前正在为秘书处所有安全和安保业务制订基准和标准。综合安保职类的便利化工作也正在进行，秘书处所有安全和安保人员今后将在同样的政策和行政框架内开展业务。重大里程碑包括 2017 年 3 月制定了关于对保护服务进行业务控制和管理的准则和部门间指导意见。此外，安保部还审查了与保护服务有关的政策和程序，确保保护干事和保护业务顺利整合。整合方案预计于 2018 年初完成。

3. 面向安保人员的人力资源战略

54. 根据秘书长倡导的管理改革，安保部于 2017 年 7 月推出了人力资源战略。该战略概述了安保部进一步加强安保管理能力的计划，包括为此增强人员队伍的技能和专门知识，以适应不断变化的安全环境，同时确保效益和效率。该战略重点介绍了支撑安保部及其员工队伍的组织文化和价值观、现有职业发展路径、各级和各类人员所需核心技能以及支持员工职业发展的现有措施。

4. 加强评价、最佳做法和合规

55. 2016 年，安保部制订并向联合国系统所有组织分发了关于获取经验教训和最佳做法的新指导意见。安保部还发布了关于向非联合国官员提供保护业务以及综合特派团环境下危机管理方面的经验教训个案研究。

56. 安保部还根据联合国评价小组[6] 发布的准则和标准建立了一个评价框架，对联合国安保方案进行了三次评价，以查明问题并提出改进流程和结果的建议。

57. 鉴于遵守安保政策是安保管理系统发挥效率的基本要求，安保部促请联合国系统各组织确保遵守安保决定。此外，机构间安保管理网络正在制订一项全面政策，力求对合规情况进行强有力的管理。

[6] 联合国评价小组是一个机构间网络，汇聚了联合国系统各组织和附属机构的评价部门。

D. 建立对外协作，加强内部协调

1. 增进联合国与东道国政府的安保协作

58. 考虑到东道国政府担负着向联合国人员、房地和资产提供安全和保护的首要责任，与东道国政府建立建设性互动关系仍然是联合国安保管理系统的关键组成部分。主管安全和安保事务副秘书长会见了东道国政府当局，确保通过分享情境意识及威胁和风险分析、协调预防和减轻风险措施以及管理安保危机，开展密切协作。为确保联合国总部、总部以外办事处、区域委员会和法庭的安全，安保部就这些房地的保护问题与东道国当局进行了密切协调。安保部协调了在联合国房地外举办的 257 场特别活动，并与东道国政府当局密切协调，确保向参与这些活动的 17.7 万多人提供安全保障。

2. 打击有罪不罚，促进尊重联合国人员和有关人员的人权、特权和豁免权

59. 联合国继续全力推动东道国政府保护部署在其境内的联合国人员，并确保尊重联合国人员的特权和豁免权。本组织继续鼓励会员国遵守相关国际文书。截至目前已有 93 个国家加入 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》及其 2005 年《任择议定书》。此外，主管安全和安保事务副秘书长还访问了 21 个国家，并与相关安全当局举行了会议。安保部正在研究如何进一步加强与会员国在保护联合国人员方面的合作。

60. 2017 年，安保部与秘书处其他部厅协作，敲定了配合东道国政府调查暴力行为导致联合国人员死亡事件的内部机制。暴力行为受害者登记册系统预计在 2017 年底前投入使用。

61. 最后，安保部还继续与联合国人权事务高级专员办事处密切协作，提高安保专业人员对人权原则和政策的认识。

3. 加强与非政府组织的伙伴关系

62. 联合国和非政府组织网络通过执行经修订的“共同拯救生命”框架，加强伙伴关系与合作。自 2013 年以来，在总部设有“共同拯救生命”协调人的非政府组织、国际组织和其他伙伴的数量翻了一倍，目前已有 150 个。为促进更好地了解和宣传该框架并增加外联，来自联合国和非政府组织网络的协调人密切合作，处理具体国家的共有问题。2017 年 6 月，非政府组织网络的一名代表在面向维持和平特派团和特别政治任务所有首席安保干事的讲习班上广泛介绍了“共同拯救生命”框架。安保部扩大了非政府组织安保管理人员在联合国安保专业人员认证方案中的参与。

63. 改进协作和信息共享有助于向非政府组织提供支持，包括在可行时协助人员的迁移和医疗后送。目前正在考虑采取进一步措施加强与非政府组织的协作，包括对指定官员的培训。

E. 以人为本

1. 关照义务

64. 在主管安全和安保事务副秘书长于 2016 年提交关照义务工作组的最后报告和建议之后，管理问题高级别委员会成立了一个全系统工作队，负责监督落实其

中建议的行动。其中为促进联合国工作人员关照义务而建议的措施包括向人员提供部署前资料包，为高风险环境中的管理人员提供培训和支持，制订高风险环境人员工作和生活条件标准，加强医疗和社会心理服务以及改善沟通。

2. 应对重大事件

65. 定向攻击在高风险环境下交付方案的联合国人员，致使面临压力和重大事件的人员增加。从 2016 年 1 月到 2017 年 6 月，安保部与联合国系统各组织协作，向包括劫持人质在内的 107 起事件的受害人提供了心理支助，并在 30 个国家提供了 6 293 次咨询。本报告所述期间由于资源有限，只向 12 143 人提供了心理社会服务，而上一期间为 16 134 人。同时，联合国系统各组织继续履行关照义务，向受到重大事件影响的人员提供支持。

66. 此外，安保审查系统列有联合国所有人员的出行状况，使联合国安保管理系统各组织得以履行关照义务，与可能受到安全事件影响的人员保持联系。2016 年为 300 多万次出行提供了安保审查(每月大约 25 万次)。

3. 促进性别考虑和包容

67. 联合国致力于应对包括女同性恋、男同性恋、双性恋和跨性别者在内所有人员面临的安保挑战。2016 年，联合国安保管理系统颁布了一项政策，将性别考虑因素纳入安保风险管理的所有方面，并发布了应对基于性别的安保事件的准则。此外，安保部还与联合国系统各组织合作，于 2017 年在 20 多个国家举办了关于妇女安保意识的教官培训。

四. 战略挑战

68. 自 2005 年成立以来，安全和安保部与联合国系统各组织一道，在加强联合国安保管理系统方面取得了长足进展。然而，让联合国在日益复杂的安保环境中开展行动仍然极具挑战。虽然暴力攻击或其他安保事件造成的死亡人数 2016 年少于 2015 年，但安保环境快速变化，安保支助需求日益增加，使目前的资源相形见绌。

69. 为了在现有资源范围内做更多的工作，本组织在适应和调整战略方针以有效应对不断变化的全球安保环境方面取得了进展。为此目的，安保部将战略重点放在了调整资源、人力规划、改善业务流程和审查供资安排之上。为了卓有成效地利用本组织的安保资源，安保部确定了若干优先领域，包括整合秘书处安保资源，调整安保业务资源，执行部门人力资源战略框架，提供安保培训，更好地利用技术和创新，以及振兴联合国系统工作人员安全信托基金。

70. 安保部继续审查改进其资源管理，但仍然需要确保有足够资源来应对日益增加的安保需求，开展已获授权的业务。安保部通过向联合国安保管理系统提供服务，促成开展了包括人道主义活动在内的各类业务，但与人道主义拯救生命方案大幅增加供资相比，安保供资并没有相应增加。

71. 安保部与联合国安保管理系统各组织协作，将继续与会员国一道，确保获得充分和可预测的资源来应对日益增加的安保需求。本组织鼓励所有会员国为安保

供资，将其作为方案交付费用，并向信托基金捐款，以支持安全和安保部努力执行任务。

五. 意见和建议

72. 全球缺乏安全在中短期内没有缓解迹象。在武装冲突中，在险象环生的动荡局势下，联合国人员继续不畏艰苦，冒着生命危险履行联合国人道主义、可持续发展、人权及和平与安全任务。国际社会继续促请联合国出现在世界上最危险的地方。联合国担负着在前所未有的挑战环境中交付方案的任务，但其捉襟见肘的资源正面临越来越大的压力，无法保护其在全球各地的人员和房地。

73. 过去 18 个月，有 28 名联合国人员和超过 51 名非政府组织人道主义人员在奉命拯救最脆弱者的生命时牺牲。对此我深感悲痛，我向他们的家人致以诚挚的慰问。我强烈谴责一切形式针对联合国人员的犯罪和暴力行为。联合国人员的安全保障仍然是我的首要优先任务。同时，本组织继续反思其安保管理战略，并已采取需要所有会员国持续支助的多层面创新办法。

74. 针对联合国的直接攻击越来越多，令人极为关切。在本报告所述期间，联合国房地和车辆共 293 次遭受直接攻击。2016 年，联合国房地遇袭事件再度增加，达到 56 次，是有记录以来此类袭击次数最多的一年。此外，当地征聘人员和女性人员也特别容易遭遇某些类型的安全和安保事件。尤其令人关切的是，关于联合国女性人员遭遇性别事件的报告一直在增加。本组织有义务支持最容易受安保风险影响的人员，对当地征聘人员负有特殊责任。

75. 不过，暴力袭击或其他安保事件造成的死亡人数相比前几年有所减少。这表明联合国的安全和安保方案，包括安保风险管理、培训、政策和业务已经全面发挥效力。

76. 这些积极进展是在安全环境越来越具有挑战性的情况下取得，只能通过向联合国安保方案和业务提供可预测和充分的资源来维持。安保不是行政费用，而是联合国所有方案的组成部分。方案和捐助方供资必须将安保作为一种方案交付费用，其额度必须与相关安保风险相称。

77. 与此同时，本组织继续调整资源，包括为此在主管安全与安保事务副秘书长领导下并与秘书处相关部门协作，整合秘书处的安保资源。会员国的持续支助对于这项整合工作十分重要。

78. 保护联合国人员和人道主义人员是国际社会的集体责任。我促请会员国采取一切必要措施，确保联合国人员和人道主义人员的安全保障。所有行为体都必须尊重联合国房地的不可侵犯性。这对于联合国持续成功开展业务至关重要。根据相关国际法律文书，东道国政府在保护联合国人员和人道主义人员方面负有首要责任，这一点怎样强调都不过分。

79. 对联合国人员和人道主义人员犯罪而不受惩罚，仍然令人十分关切。我敦促东道国政府及其相关国家当局及时采取适当行动，将针对联合国人员和人道主义

人员的犯罪者绳之以法。联合国要依赖会员国来调查在其管辖范围内对联合国人员犯下的一切罪行和暴力行为。我还敦促会员国采取行动，制止一切非法羁押、逮捕和阻挠联合国人员和人道主义人员自由行动的行为。

80. 我建议大会继续处理联合国人员的安全保障问题，并继续向联合国安保管理系统提供充分支持。

附件一

受安全和安保事件影响的联合国人员

安全和安保事件类别	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年 (头 6 个月)
暴力行为所致死亡	26	19	18	15	23	10	4
安全事件所致死亡	44	15	10	15	16	11	3
暴力行为所致受伤	145	112	82	65	99	70	29
安全事件所致受伤	166	209	144	101	130	93	58
绑架	21	31	17	6	21	7	7
抢劫	417	408	314	530	511	375	234
强闯住所	20	31	23	37	72	105	71
严重攻击	31	44	35	104	81	44	24
性侵犯	5	4	4	8	12	17	19
入室盗窃	418	493	322	430	380	316	206
恐吓	224	209	81	149	228	150	132
骚扰	46	52	27	146	177	81	65
逮捕和羁押	195	165	138	128	69	102	53
共计	**1 758**	**1 792**	**1 215**	**1 734**	**1 819**	**1 381**	**905**

附件二

对联合国房地和公务车辆的袭击

安保事件类别	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年头 6 个月
对联合国房地的袭击	9	35	56	22
对联合国车辆的袭击	45	155	146	69
闯入联合国房地	26	109	90	44
共计	**80**	**299**	**292**	**135**

附件三

2016 年受安保事件影响的联合国文职人员

安保事件类别	受影响人数	国际征聘	当地征聘	男性	女性	国家数	安保事件情况
暴力行为所致死亡	10	1	9	8	2	5	武装冲突(2)，恐怖主义(3)，犯罪(5)
安全事件所致死亡	11	2	9	9	2	9	道路交通事故(9)，其他安全事故(2)
暴力行为所致受伤	70	24	46	51	19	22	武装冲突(1)，恐怖主义(22)，犯罪(46)，内乱(1)
安全事件所致受伤	93	33	60	54	39	43	道路交通事故(86)，其他安全事故(7)
绑架[a]	7	2	5	7	0	5	联合国所有人员均已获释
抢劫[b]	375	157	218	179	196	46	
强闯住所[c]	105	58	47	58	47	28	
严重攻击[d]	44	2	42	42	2	17	
性侵犯	17	7	10	5	12	12	
入室盗窃[e]	316	101	215	219	97	64	
恐吓[f]	150	43	107	88	62	44	
骚扰[g]	81	38	43	52	29	29	
逮捕和羁押[h]	102	6	96	93	9	21	
共计	**1 381**	**474**	**907**	**865**	**516**		

[a] 非国家行为体通过使用或威胁使用武力或通过欺诈劝诱实施的限制行为，包括涉及释放条件要求的劫持人质行为。

[b] 通过使用暴力或威胁使用暴力非法取得财产的行为或情况。

[c] 未经许可强行进入，意图实施重罪或犯罪，并有使用武力和(或)进行身体伤害的加重情节。

[d] 未经人员同意使其恐惧立即遭到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或进行威慑的行为。

[g] 无正当目的而系统和(或)持续作出的不受欢迎和令人讨厌并造成重大情绪困扰的行为。

[h] 由国家行为体实施的行为。

附件四

向安全和安保部报告的影响到非政府组织人员的安保事件

	受影响人数		
安保事件类别	2014 年 1 月 1 日至 2015 年 6 月 30 日	2015 年 1 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日	2016 年 1 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日
暴力行为所致死亡	92	41	51
暴力行为所致受伤	84	82	77
人员被绑架	167	47	145
房地遭武装袭击	43	23	17
房地遭闯入	71	218	128
车辆遭武装袭击	129	230	251
车辆被盗	45	[a]	[a]
其他未说明的重要事件	[a]	[a]	[a]
共计	**631**	**641**	**669**

[a] 先前未记录。

附件五

影响联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处驻地人员的安保事件

	受影响的驻地人员数		
安保事件类别	2015 年	2016 年	2017 年中
暴力行为所致死亡	0	4	0
安全事件所致死亡	0	0	0
暴力行为所致受伤	15	8	3
安全事件所致受伤	6	2	0
绑架	3	0	0
抢劫	9	11	4
强闯住所	1	..	..
严重攻击	28	35	29
性侵犯	2	2	0
入室盗窃	0	..	..
恐吓	75	75	50
骚扰	5	2	4
逮捕和羁押	30	26	10
人员失踪	0	1	0
偷盗	[a]	5	1
纵火	[a]	0	1
火灾	[a]	3	0
武装冲突	[a]	8	2
战争爆炸遗留物	[a]	0	1
破坏	[a]	4	1
道路交通事故	[a]	6	1
闯入联合国房地	[a]	1	0
其他	[a]	12	0
共计	**192**	**205**	**112**

[a] 先前未记录。