



第六十六届会议

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

大会在其第 65/132 号决议中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六十六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的安全保障情况及安全和安保部尽力执行大会第 65/132 号决议中由安保部负责落实的各项建议的情况。

本报告还阐述安全和安保部及联合国安保管理系统已采取哪些措施，继续推进有关建立一个现代化、专业化的安保管理系统的战略远景，以确保人员的安全保障和福祉及联合国房舍和资产的安保，以便开展联合国的活动。

说明：在本报告即将完成的最后阶段，在尼日利亚的联合国大楼于 2011 年 8 月 26 日遭到自杀炸弹手袭击。这一令人发指的袭击造成 23 人死亡、100 多人受伤。虽然这次袭击发生在本报告所述期间之外，但这一悲剧提醒人们，全世界各地的联合国人员和有关人员面临着怎样的危险，从而也加强了本报告所载各项建议的重要性。

* A/66/150。



一. 引言

1. 大会在其第 65/132 号决议中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六十六届会议提交一份报告。本报告提供最新资料，说明过去一年联合国人员的安全保障情况及安全和安保部尽力执行大会第 65/132 号决议中由安保部负责落实的各项建议的情况。
2. 本报告详细分析了在 2010 日历年中联合国人员¹所遭遇的安保事件，并酌情将这些数据与 2009 年的那些数据进行比较。报告还提供了有关 2011 年前 6 个月安保事件的资料。通过这类分析更清楚地说明了联合国系统在执行任务和方案过程中所面临的各种威胁和危险。
3. 报告还阐述安全和安保部及联合国安保管理系统已采取哪些措施，继续推进有关建立一个现代化、专业化的安保管理系统的战略远景，以向指定官员和安保管理小组提供支助，以便开展联合国的方案和活动。

二. 对联合国人员和有关人员的安保挑战和威胁

4. 在 2010 年和 2011 年上半年，联合国人员和有关人员在众多危险局势下开展业务。会员国和世界人民希望联合国人员和有关人员能亲临重大危机、灾害或政治动乱的现场。这是一个极不平常的时期，地震、洪涝和干旱这样的自然灾害频繁，而政治动乱则造成政府的暴力演变或和平演变。虽然与前几年相比，2010 年期间联合国人员因暴力造成的伤亡人数要少一些，但许多地区的暴力仍达到非常高的程度。在世界许多地点，对人道主义和联合国行动应继续不受阻碍这一谅解的尊重不断弱化。对包括人道主义工作者在内的平民和对东道国政府的暴力袭击频繁发生。恐怖主义和犯罪行为拖延或阻碍了为促进发展、建立国家机构和提供人道主义援助而开展的方案。尽管有这些困难，但具有奉献精神的人员仍继续在尽力执行旨在帮助其他人的方案。联合国安保管理系统的工作重点是，尽最大可能使联合国和非政府组织在安保威胁之下履行其任务。新的安保政策和方案已到位，目的是提高联合国人员的安保状况，尽管风险是联合国行动模式不可避免的组成部分。安保风险是一个要被管理而不仅仅是要避免的要素，是在全世界执行联合国方案时所面临的许多挑战之一。联合国安保管理系统已走上正轨，但将来很可能会遇上新的挑战 and 威胁。

¹ 为本报告的目的，“联合国人员”一词系指联合国安保管理系统所覆盖的所有人员，包括联合国系统工作人员、联合国志愿人员、个别部署在维持和平行动部或政治事务部领导的特派团内的军警人员、咨询师、个人承包商、特派专家和与联合国系统某一组织有直接合同协议的其他官员。该词不指国家特遣队的军事成员或与其特遣队一起部署的建制警察部队的成员。

A. 2010 年遭遇安保事件的人员

5. 在本报告所述期间，安全和安保部及联合国安保管理系统继续加强有关联合国人员所遭遇的安保事件的数据收集和分析工作。因此，本报告的分析结果来源于得到加强的信息管理能力。准确的数据分析对于得出有关联合国面临的安保挑战的正确结论而言是至关重要的。

6. 联合国安保管理系统对 170 多个国家里 15 万以上的人员负有责任。在总部地点² 服务的联合国人员大约有 3 万，在包括外地办事处在内的非总部工作地点服务的人员超过 12 万。³

7. 通过对 2010 年接报的重大安保事件⁴ 进行分析后得出的一些主要结论是：

(a) 在联合国系统 15 万人员中，有 1 438 人，即大约 1%的人，遭遇重大安保事件；

(b) 共有 24 个联合国人员在重大安保事件中丧生，而 2009 年为 45 人；

(c) 5 人因暴力行为丧生，另外 19 人在与安全相关的事件中死亡，而 2009 年分别为 31 人和 14 人；

(d) 共有 232 个人在重大安保事件中受伤(2009 年为 190 人)，其中 68 人因暴力行为受伤，164 人因与安全相关的事件受伤；

(e) 在与安全相关事件中死亡的 19 人和受伤的 164 人中，因道路交通事故死亡 16 人，受伤 147 人；

(f) 在遭遇安保事件的联合国所有人员中，99%在外地。

8. 通过分析这些重大安保事件后得出的一些主要结论是：

(a) 与恐怖主义暴力是造成联合国人员死亡和受伤主要原因的 2009 年相比，在 2010 年，暴力行为造成的所有死亡和绝大多数伤害的根由都是犯罪行为；

(b) 在高危地点工作的联合国人员遭遇安保事件的机会是那些在低危地点工作的人员的两倍；

² 为本报告的目的，“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 涉及联合国人员的这些数字来自联合国共同制度各组织的统计数字、为分担联合国安保管理系统的费用而进行的外地工作人员人数清点结果、特定国家安保计划下的工作人员名单和“旅行申请信息流程”产生的信息。这些数字与 2009 年的数字一样。

⁴ 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不利影响的通报事件，包括抢劫、严重攻击、恐吓和骚扰行为及针对住所的犯罪、逮捕和拘留及与安全相关的事件，如道路交通事故和航空事故。联合国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。

(c) 道路交通事故是造成联合国人员死亡和受伤的首要肇因；

(d) 国际征聘人员遭遇安保事件的程度继续比当地征聘人员要严重，但是因暴力死亡的 5 个联合国人员全部是当地征聘的；

(e) 女性人员遭遇抢劫、针对住所的犯罪、严重攻击、性攻击和骚扰行为的程度比其男性同事要严重。

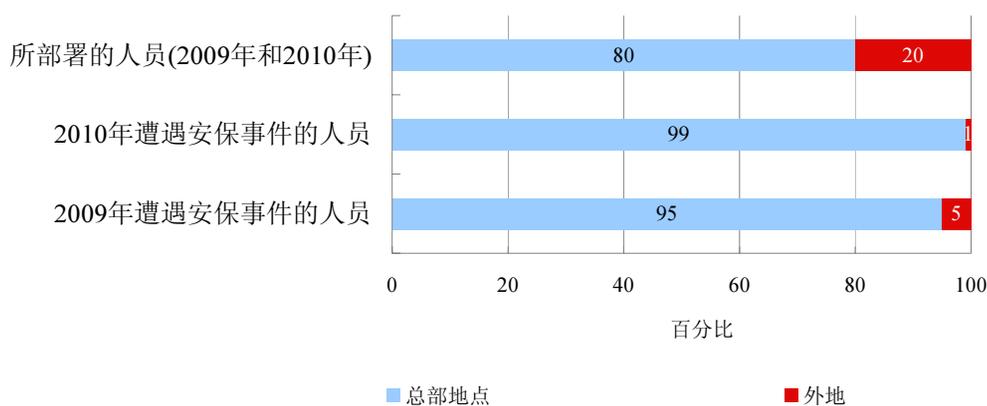
9. 2010 年，联合国受到灾难性自然灾害的影响。海地地震使 58 个联合国人员和 43 个联合国海地稳定特派团警察和军事特遣队成员丧生。这一悲惨事件是自然灾害首次造成联合国大批伤亡的事件。

1. 联合国文职人员遭遇的重大安保事件

10. 据报告，2010 年有大约 1 438 个联合国人员，即大约占总数的 1%，遭遇重大安保事件。这一比例与 2009 年相似。在这些人中，99%的人在外地，1%的人在总部地点(见图一)。

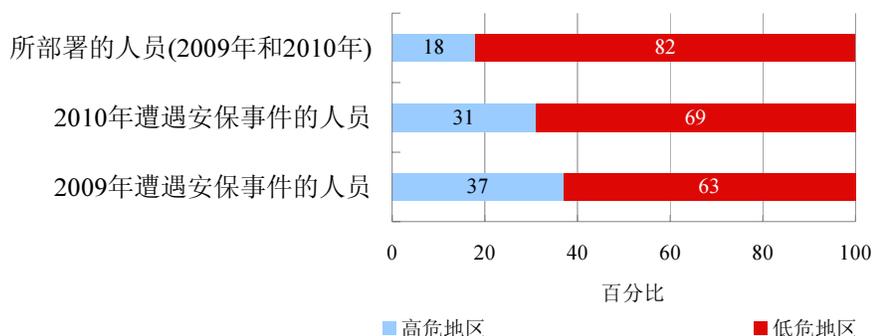
图一

所部署人员与遭遇安保事件人员的情况对比，全球(2010 年和 2009 年)



11. 联合国所有人员中有 18%的人部署在高危地点，他们遭遇的重大安保事件占总数的 31%。这表明，在高危地点工作的人员仍然更容易遭遇重大安保事件(见图二)。

图二
所部署的人员与遭遇高危地点安保事件的人员情况对比(2010年和2009年)



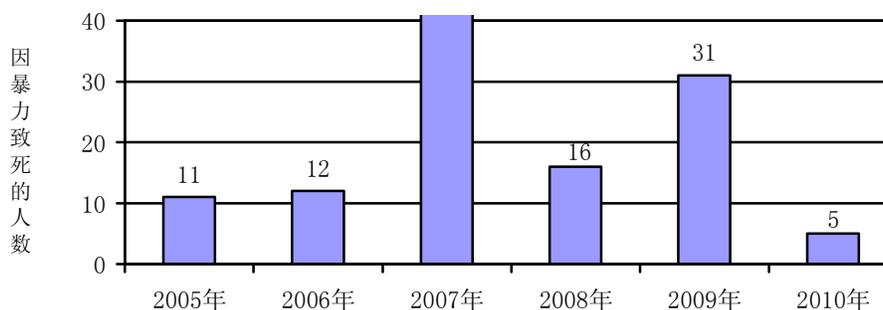
12. 遭遇安保事件的所有人员中,大约有一半人在事件发生时正在从事与联合国公务直接有关的活动。剩余的一半人是在下班时(即在其住所或休假时)遭遇的。

2. 暴力行为所致严重安保事件

13. 在2010年重大安保事件所涉的1 438个联合国人员中,18.6%的人(268人)遭遇严重事件(即那些造成死亡、受伤或劫持的事件)。这个百分比与2009年类似(17%)。

14. 在这268人中,85人遭遇暴力事件。犯罪行为造成5人死亡和56人受伤,4人因恐怖主义行为受伤,8人因与武装冲突有关的敌对行动受伤,12人被绑架。图三显示2010年因暴力致死的人数比往年要少。

图三
因暴力致死人员(2005年-2010年)



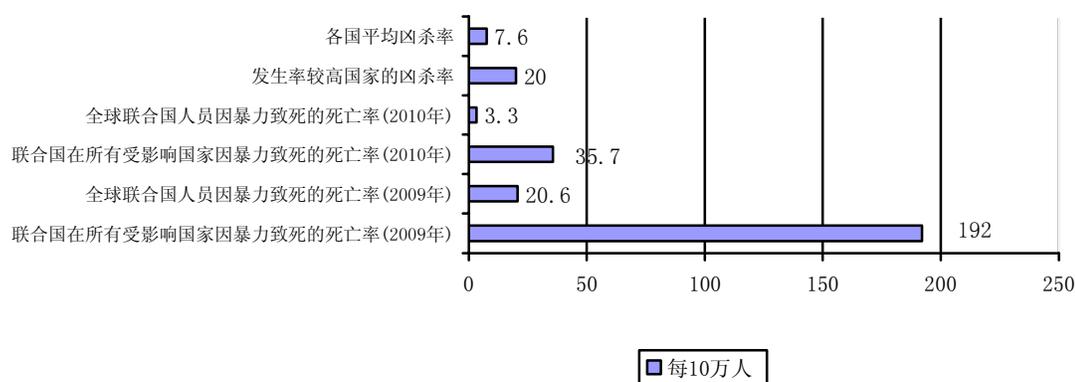
3. 凶杀率比较

15. 本报告延续与前次报告所述期间提供的统计数字进行比较的做法，用人均基准对暴力行为所致联合国人员伤亡情况与会员国的暴力犯罪统计数进行比较。大多数国家的凶杀率在每 10 万居民 1 至 10 例之间。⁵ 在暴力犯罪程度严重的国家，凶杀率可高达每 10 万居民 20 或 30 例。2010 年，15 万联合国人员中有 5 人因暴力致死，因此联合国人员中因暴力致死的总发生率是每 10 万人 3.3 例。这比 2009 年的每 10 万人 20.6 例有显著减少，通常只有暴力罪犯较少的国家才有这样的发生率。

16. 2010 年因暴力致死的所有 5 人中，有 4 人死在高危国家。对数据进行分析后显示，2010 年，在这 4 个国家里联合国人员因暴力致死的死亡率为每 10 万人 35.7 例，这种发生率通常只有暴力犯罪率高的国家才有(见图四)。

图四

凶杀率比较，2010 年和 2009 年



4. 绑架

17. 在 2010 年，有 12 个联合国人员遭绑架，而 2009 年为 22 人。这些绑架事件发生在 8 个国家，其中 75% 为高危地点。在这 12 起绑架案件中，已知 9 起案件出于谋财目的。被绑架人员中国际征聘和当地征聘人员各占一半(见下图八)。除一件耗时甚久的人质事件持续了 3 个月以外，所有其他案件都在数小时或数日内结束。

5. 其他暴力事件

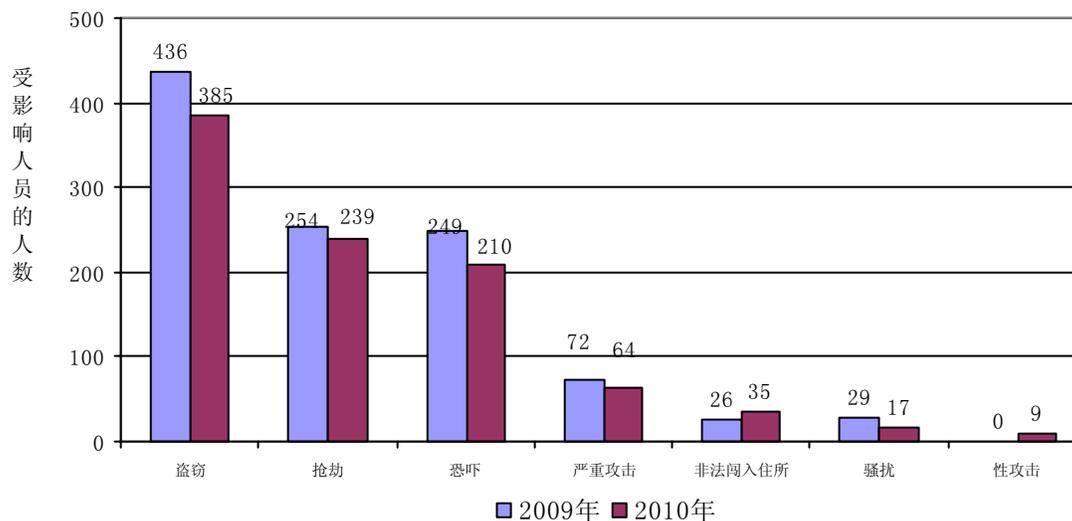
18. 联合国人员还遭遇未造成死亡、绑架或受伤的暴力事件。在 2010 年，有 239 人遭遇抢劫，35 人遭遇非法闯入住所，64 人受到严重攻击。在 2010 年，有 277

⁵ “武装暴力的全球负担”报告(2008 年，日内瓦，日内瓦宣言秘书处)提供的全球凶杀案平均发案率为每 10 万人 7.6 例，执行摘要第 5 页，可上 <http://www.genevadeclaration.org> 查阅。

个联合国人员遭到恐吓和骚扰。图五显示 2009 年和 2010 年遭遇未造成受伤、绑架或死亡的各类安保事件的人数(详情请见附件一)。

图五

按安保事件类型开列的联合国受影响人员的人数(2009 年和 2010 年)



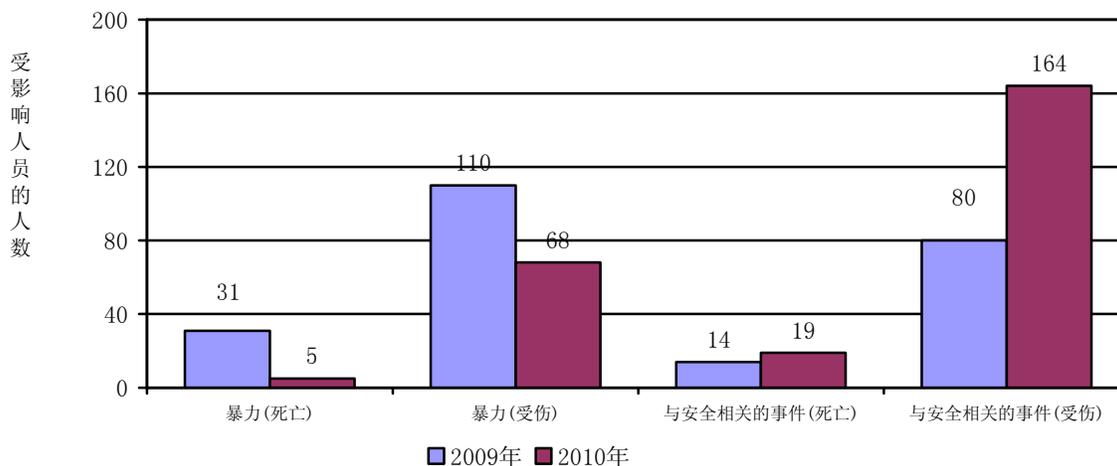
6. 与安全相关的事件

19. 在 2010 年与安全相关的事件中, 有 19 人丧生, 164 人受伤。这就是说, 与暴力事件相比, 与安全相关的事件造成更多联合国人员伤亡。在这些与安全相关的事件中, 道路交通事故造成的死亡占死亡人数的 84%(16 人), 造成的受伤占受伤人数的 90%(147 人), 使道路危害成为 2010 年造成联合国人员死伤的首要肇因。

20. 联合国人员还遭遇其他与安全相关的事件。10 人因工作场所的事故受伤, 2 人因工作时发生火灾受伤, 2 人在航空事故中受伤。此外, 在娱乐活动中死亡和受伤的各有 3 人。

21. 图六对 2009 年和 2010 年因暴力和与安全相关的事件致死的人数作一比较。

图六
暴力与安全相关事件的比较(2009年和2010年)



7. 道路交通危害

22. 在因道路交通事故死伤的所有联合国人员中，大约有55%的人与使用联合国公务车辆有关、29%的人与使用私家车有关、7%的人涉及公共交通，9%的人在路上行走时受到影响。

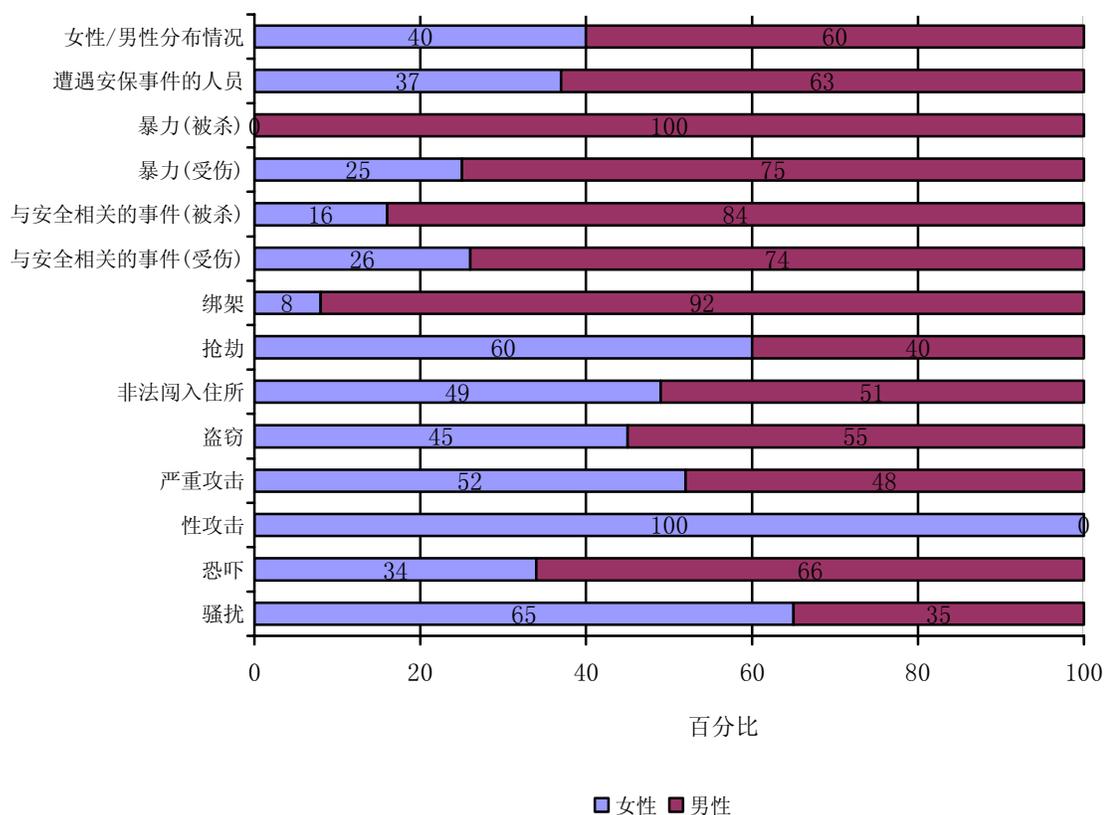
23. 除因道路交通事故使联合国16名人员死亡和147人受伤外，在30个国家涉及联合国车辆的交通事故中有非联合国的33人死亡和152人受伤。

8. 对按性别开列的重大安保事件的比较

24. 联合国所有人员中女性占40%，而在遭遇重大安保事件的人员中女性占37%。因此2010年与2009年相同，女性人员按其人口比例而言遭遇的重大安保事件较少。在所有人员中男性占60%，但在因暴力致死致伤的人员中则分别占100%和75%。

25. 女性人员遭遇的某些类型事件较多。例如，在遭遇抢劫的所有人员中，女性占60%；在遭遇非法闯入住所的所有人员中，女性占49%；在遭遇盗窃的所有人员中，女性占45%；在遭遇严重攻击的所有人员中，女性占52%；在遭遇骚扰的所有人员中，女性占52%；在遭遇性攻击的所有人员中，女性占100%。考虑到在全部人员中女性占40%，她们比男性人员更容易遭遇上述类型的事件(见图七)。

图七
涉及安保事件的女性和男性人员(2010年)

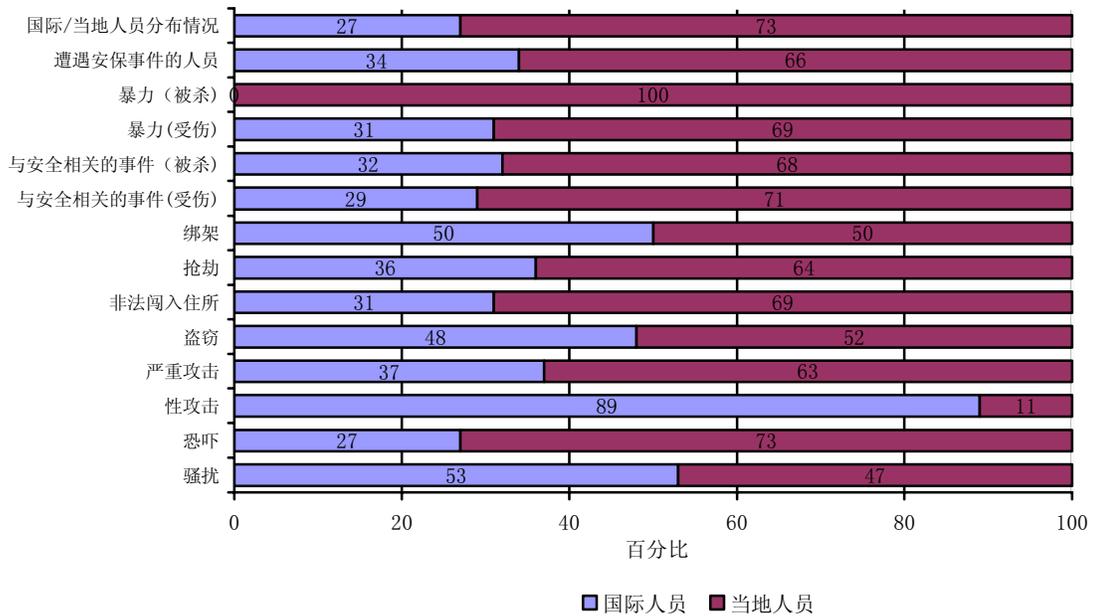


9. 国际人员与当地人员在重大安保事件方面的比较

26. 在 15 万联合国人员中，大约有 27% 是国际聘用人员，他们遭遇了 34% 的重大安保事件。大约 73% 的人员是当地招聘的，他们遭遇了 66% 的重大安保事件。这些数字表明，在 2010 年和 2009 年，国际人员都更容易遭遇安保事件。

27. 但在 2010 年，因暴力致死的所有 5 个联合国人员都是当地招聘的。此外，骚扰和恐吓对当地招聘人员的影响也更大，原因在于他们与当地社区的关系。还有，就绝对人数及他们所遭遇的事件次数而言，当地招聘人员受到的影响最大，因此他们的安保必须仍然是联合国和东道国政府的高度优先事项。

图八
涉及安保事件的国际人员和当地人员(2010年)



B. 在高危环境下的联合国行动

28. 虽然各东道国政府作出了努力,但联合国系统在本报告所述期间仍然面临重大安保挑战。要理解联合国面临的安保挑战光靠分析关于联合国人员遭遇重大安保事件的统计数字是不够的,因为联合国遭遇的许多事件并未造成人员伤亡。

29. 联合国人员在2010年里遭遇最多的是在阿富汗、苏丹达尔富尔地区和索马里发生的安保事件。在那里,联合国人员遭遇武装冲突、盗匪活动、绑架、劫持人质、恐怖主义、恐吓和骚扰及与安全相关的事故。这些地点对联合国构成特殊安保挑战,一直是一个让人严重关切的问题,特别是考虑到在这些地点还发生影响当地民众的复杂的紧急事件。

30. 单在这3个地点就发生了对联合国房地的26次武装袭击(包括5次火箭和迫击炮袭击)、13次使用简易爆炸装置的袭击、36次对联合国车队的伏击,以及31起劫持联合国车辆的案件。

31. 在80多个国家里,联合国人员成为抢劫、严重攻击和住所犯罪行为的受害者。在这些地点中,还有联合国人员遭到绑架。

32. 即使在这样的挑战性条件下,健全的安保原则和做法仍可使联合国安全地实施方案,包括支助受困社区的紧急救济方案。这些安保原则和做法向联合国人员提供了实时安保管理指导和支助。能取得这些成功得归功于组成联合国安保管理

系统的各机构、基金、方案和组织的安保部门提供了合作及在许多情况下提供了不同寻常的支持。

C. 2011 年前 6 个月的重大安保事件

33. 在 2011 年前 6 个月中,因暴力致死和受伤的联合国人员分别为 9 人和 46 人。在对联合国阿富汗援助团驻马扎里沙里夫省办事处的袭击中,有 3 个联合国人员被杀。4 个国际征聘的承包商也在这次袭击中被杀。2 人在联合国车辆遭到伏击时被杀,2 人在军事敌对行动中被杀,2 人死于罪恶袭击。

34. 在 46 个受伤的联合国人员中,33 人在罪恶袭击中受伤,5 人因军事敌对行动受伤,5 人因与内乱有关的行动受伤,3 人因恐怖主义行为受伤。在 14 起绑架案件中,已知有 12 起案件出于谋财目的。除一件耗时甚久的人质事件持续了 2 个月以外,所有其他案件都在数小时或数日内结束。

35. 在 2011 年前 6 个月中,在与安全相关的事件中死亡和受伤的联合国人员分别为 33 人和 73 人。道路交通事故造成 7 人死亡和 63 人受伤。

36. 一架联合国飞机在金沙萨坠毁造成 32 人死亡;机上的 20 个联合国人员和 2 个联合国军事人员在这起令人悲痛的事故中死亡。一架军用飞机在多民族玻利维亚国坠毁造成另外 4 个联合国人员死亡。

三. 尊重联合国人员和其他人员的人权、特权和豁免

37. 联合国安保管理系统依循的基本原则是,东道国政府承担联合国人员及其符合资格的家属和财产及联合国财产的安保与保护的首要责任。大会在其第 65/132 号决议第 15 段中请秘书长采取必要措施,促进充分尊重为完成联合国行动任务而开展活动的联合国人员和其他人员的人权、特权和豁免。大会还请秘书长在谈判涉及联合国人员和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《联合国人员和有关人员安全公约任择议定书》在此也适用。

38. 联合国继续其一贯做法,即将有关东道国政府有义务向联合国人员和有关人员提供安全保障的《联合国特权及豁免公约》及相关法律文书的条款列入东道国协定之内。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》。

39. 此外,联合国高级官员继续同会员国讨论与联合国人员的人权、特权和豁免、安全保障相关的问题,并寻求各国支持,改善联合国的业务环境。

40. 秘书长促请各国政府按照大会第 65/132 号决议第 16 段同联合国合作，以确保及时缔结适当的东道国协定、部队地位协定和其他有关法律文书；这些协定和法律文书要列入关于联合国人员和有关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》及其《任择议定书》的关键条款。

四. 逮捕和拘留

41. 在 2010 年，有 211 个联合国人员被拘留或逮捕，其中 89% 是当地征聘人员。在所有被拘留的人中，24% (50 起案件) 被认为与工作有关，因为他们是在执行公务的过程中或因其公务的原因被拘留的。大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 3 起案件中联合国被拒绝与被拘留人员接触，而且也未得到逮捕的理由。

42. 其余 76% (161 起) 的逮捕和拘留案件与工作无关。在这些案件中，所涉人员因被指控犯民事或刑事罪而被拘留。

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

43. 在本报告所涉期间，主管安全和安保事务副秘书长继续在国家一级和在联合国各总部地点增加与会员国有关当局的接触和对话，探讨加强东道国政府和联合国之间就安保问题进行协作的各种途径，包括分享与安保相关的信息、威胁分析、风险评估、应急规划和安保风险管理的其他方面，包括对联合国房地采取保护性措施。

44. 主管安全和安保事务副秘书长继续向会员国通报，为执行联合国安保管理系统新的战略方向已采取何种步骤和需要何种资源。新战略方向的重点是通过安保风险管理和一个完善及以专业信息为基础的安保管理系统使方案的安全执行成为可能。作为联合国安保管理系统的一个战略重点，安全和安保部继续促进与东道国政府在安保方面的协作。

45. 联合国和东道国政府之间协作的一个关键领域是追究应对联合国人员和有关人员的威胁和暴力行为负责的那些人的责任。主管安全和安保事务副秘书长还与会员国的有关当局举行双边会议，让它们了解需要全面调查对联合国人员和有关人员的袭击事件，并将这类行为的施行者绳之以法。虽然为成功完成对这类袭击的调查工作作出了高级别努力，但在逮捕、起诉和惩处施行者方面仍有许多未决案件。

B. 改善联合国安保管理系统

46. 上一次报告(A/65/344 和 Corr. 1)着重说明了联合国安保管理系统持续变革中的各种进展和创新。这一变革的重点是设法把联合国人员留在他们所需要的地方并尽可能保证他们的安全，从而实现方案的交付。作为回应，大会在其第 65/132 号决议中对在进一步增强联合国安保管理系统方面所获得的进展表示欢迎，并支持把重点放在有效地管理对联合国人员的风险上，从而使联合国系统能实施其任务、方案和活动。本报告将说明联合国安保管理系统是如何把从“何时离开”转为“如何留下”的根本性思维变化落实到行动中去的，以及如何进一步增强了联合国安保管理系统。

47. 做到落实到行动及进一步增强联合国安保管理系统的关键是在主管安全和安保事务副秘书长的领导下进行机构间安保管理网所有成员之间的合作和协作。

1. 取消安保等级系统及有关变化

48. 2011 年 1 月 1 日，根据长期以来的建议取消了安保等级系统。按照安保风险管理方法，引入安保级别系统后使安保管理人员有了一个与安保措施或与安保相关应享权利无关的独立和客观的工具。这一改变使安保管理人员能够采用范围更广的安保措施，以解决工作人员面临的风险及支持联合国的方案和活动。

49. 安全和安保部为支持这个新方法拟订了一些新的政策。机构间安保管理网和高级别管理委员会批准了一项关于疏散、撤离和替代工作模式的新政策。这项政策支持在如何和何时将工作人员或符合资格的家属撤出不可接受的风险局势方面作出更为细致入微、内容具体和基于风险的决定，并支持指定官员履行其责任。而安保等级系统则没有提供这样的灵活性。

50. 拟订了一项关于安保审查的新政策并开发了一个简化、方便用户及基于计算机的系统(“旅行申请信息流程”)，以便利提交和获得安保审查的流程。这项新政策和新的软件系统使联合国公务旅行的登记人数增加。

51. “旅行申请信息流程”在安保审查方面的有效实施和关于疏散和撤离的新政策的颁布有助于管理人员在 2011 年上半年对各种挑战性安保状况作出迅速和有效的反应，特别是在中东和北非。

52. 取消安保等级系统后还需要采取新方法和加强与高级别管理委员会人力资源网的合作，以确保处于撤离或疏散地位的联合国系统人员及其符合资格的家属按照安保管理系统的政策变化得到薪酬。

2. 道路安全举措

53. 为回应对关于道路安全危害对联合国人员及其他人员影响的持续关切并回应大会第 65/132 号决议第 23 段提出的要求，安全和安保部起草了一项道路安全

政策并获得机构间安管理网的批准。这项政策包含了联合国安管理系统各组织的各种道路安全政策和举措，包括联合国秘书处关于道路和车辆行驶安全的行政指示(ST/AI/2010/06)。该政策概述了联合国安管理系统在管理道路交通危害方面的风险时所采取的方法(例如，通过更好的规划和支助医疗反应)，并详细说明联合国系统各组织和联合国驾驶员及乘客在预防道路交通事故和在发生事故时减轻其影响方面所承担的责任。该政策还强调，涉及联合国车辆的不安全的行车做法和道路交通事故会使当地民众对联合国产生不满，并可能会促发新的安保事件。如果这项政策得到高级别管理委员会批准，这将是联合国系统第一次拥有一项统一的道路安全政策。这样就能更有效地开展全系统道路安全培训和提高意识活动。

54. 为回应大会有关加强涉及联合国人员和车辆的道路交通事故及有关受涉及联合国车辆的事故影响的非联合国平民的数据收集和分析工作的要求(见第65/132号决议，第23段)，安全和安保部调整了安保事件报告要求，从而如上文章节所述，改善了所收集的道路交通事故数据的质量。

3. 为改善当地征聘人员的安全保障所采取的措施

55. 在本报告所述期间，当地征聘人员的安保和安全依然是联合国和会员国的一个重要问题，是联合国安管理系统的一个优先事项。在发生危机时，联合国安管理系统在支持当地征聘人员时显示了统一的目的感。指定官员与安保管理小组协商为当地征聘人员及其符合资格的家属确定在必要时撤离的备选方案。在整个危机时期，在与当地征聘人员建立关键和可持续的通信链路方面取得了巨大成功。联合国系统在必要时预发薪金并在某些情况下施行替代工作模式。在危机期间，当地征聘人员的福利是一个首要关切问题；安全和安保部为受危机影响的当地征聘人员提供经改善的模式和更广泛的应激反应辅导服务。安全和安保部和联合国安管理系统在继续确定需向当地征聘人员提供更大支助的领域，包括加强安保培训并扩大培训范围。

4. 为改善女性人员的安全保障所采取的措施

56. 以前曾向大会报告过(见A/65/344，第60段)，机构间安管理网已核可一套针对女性工作人员的安保培训课程。在本报告所述期间，这套题为“妇女安保意识培训”的培训课程登在联合国安管理系统网上，供全系统范围的培训师使用。世界粮食计划署在落实这个解决妇女安保问题和促进性别平等意识的培训举措方面起了带头作用。现在会向所有新招聘的安保官员提及这个主题。

5. 联合国安管理系统的其他进展

57. 在2010年和2011年上半年，安全和安保部再次研究了世界各地联合国人员及房舍安全保障问题独立审查小组提出的各项建议。安保部就3个旨在加强东道国安保协作的举措开展试验性测试，重点是东道国协定、东道国联络委员会和东

道国安保协议范本。这些试验性测试显示，这些举措既不可行，也不能充分解决在东道国协作方面的根本问题。机构间安保管理网同意探讨出一个能加强与东道国当局协作的更全面的方法，将东道国的协作纳入安保管理培训和合规评价工作，增强与会员国的交流，以及拟订一个能可靠描述东道国协作情况并允许采取有重点的补救行动的方法。

58. 独立审查小组建议修改联合国安保管理系统 2007 年的《问责框架》。大会在其第 65/260 号决议中注意到秘书长在 2010 年报告 (A/65/320 和 Corr. 1) 中提交的经修订的《框架》。随后，安全和安保部在整个联合国安保管理系统散发了这个经修订的《框架》。联合国系统各机构、基金、方案和组织的行政首长被要求在各自组织内分发经修订的《框架》，安保管理系统的指定官员和成员也被要求向外地的所有人员分发经修订的《框架》。此外，续行政首长协调理事会早先于 2009 年 10 月作出一个决定之后，又提醒联合国安保管理系统内的各组织建立各自的内部安保问责框架。到目前为止，联合国安保管理系统内有 11 个组织完成了这项工作。

六. 安全和安保部对人员安保方面的贡献

59. 安全和安保部继续推动其战略愿景，即建立一个能向指定官员和安保管理小组提供支助的现代化、专业化的安保部，以使联合国方案和活动得到落实。在 2009 年和 2010 年上半年所取得的成绩的基础上，安保部继续大力加强其外地支助、政策、征聘、培训及信息收集和分析工作。

A. 外地支助

60. 安保部通过增强对联合国人员工作和生活所在的房地的保护向外地工作提供支助，包括审查安保系统并提出建议，以增强保护或就将处于高风险地点的设施和住所撤至较为安全的地点提出咨询意见。安保部带头努力提供更好的装备，包括个人保护装备、装甲车和通信设备，以支助外地的方案活动。

61. 安保部拟订了一个更为广泛的评价流程，以评估在外地地点的整个联合国安保管理系统的有效性。合规评价小组访问了 19 个工作地点，对 841 个机构、基金和方案作了评价。安保部继续部署在接到通知后短时间内就能派出的合规准备情况审查团，以便能明晰和准确地了解当地安保管理系统的日常工作情况，并启动一个最低运作安保标准自我评估网基软件，以增强外地地点的安保管理能力。

62. 安保部协调了在总部地点以外举行的 116 场大型会议。安保部还审查了每一个总部工作地点的实际安保安排，并拟订了安保措施同行审查评估方法。此外，联合国安保和安全事务网核准了可在全球使用的标准出入控制识别系统。

63. 安保部在继续解决联合国人员的心理需求问题，并增强联合国系统在突发事件应激反应管理方面的业务准备和能力。安保部向 30 个工作地点的 13 325 个工作人员提供突发事件应激反应管理服务，并培训了 1 389 个管理人员，以加强他们对其工作人员的心理需求做出反应的能力。安保部的辅导员对大量严重事件做出反应，包括在苏丹的 4 次人质事件、吉尔吉斯斯坦的内乱和族裔间暴力行为、乌干达的 1 次餐馆爆炸事件、对在马扎里沙里夫省的联合国大院的袭击、科特迪瓦的持续危机及整个中东和北非区域的各次危机。安保部需要同时就多重危机做出反应，提供突发事件应激反应管理服务。

64. 这些危机凸显出安保部在本报告所述期间建立的突发事件应激反应干预小组的重要性。这些小组的组成人员包括经过培训的辅导员、家庭联络员和同行救助员。这些小组能在刚果民主共和国和苏丹这类地点做出比在突尼斯、埃及、利比亚和阿拉伯叙利亚共和国这类地点更迅速和更有效的反应，因为在后面这些国家里可用于进行适当突发事件应激反应管理的资源不够。

65. 能力建设、宣传和改善机构间合作对于安保部的联合国人员心理需求可持续支助系统具有关键重要性。安保部在中东、西非、加勒比和拉丁美洲区域培训了 87 个精神保健专业人员。这意味着，已有 50 多个安保管理小组可在其责任区获得精神保健专业人员服务。安保部还组织了第六次与秘书处有关的辅导员年度会议；在该次会议上，来自联合国总部、联合国维也纳办事处及各机构、基金、方案和组织的 44 个辅导员努力统一其干预措施和程序。在发生在阿富汗的袭击、刚果民主共和国的坠机和科特迪瓦的危机之后，进行全系统范围内辅导员之间的协调所带来的裨益就特别值得注意了。

66. 安保部与联合国人道主义事务协调厅密切合作，筹备和落实该厅关于在复杂安保环境下开展人道主义行动的最佳做法的研究工作。在安保部广泛分发了源自于这项研究工作⁶的报告。安保部还研究了将研究报告内的可适用建议纳入安保管理政策和做法的可行性。

67. 安保部在危害津贴和为艰苦条件津贴的目的所作工作地点分类中的安保组成部分方面为国际公务员制度委员会和高级别管理委员会人力资源网的工作作出了关键贡献。安保部还通过提供实际、技术和政策咨询加强了自身作用，以确保在整个联合国共同制度内平稳和明确地落实安保和人力资源政策。考虑到取消了安保等级系统和统一联合国共同制度各组织在不带家属工作地点服务的人员的服务条件这一情况，这种得到加强的作用就至关重要了（见大会第 65/248 号决议）。

⁶ “留下并交付——人道主义者在复杂安保环境下的最佳做法”，可上 http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Stay_and_Deliver.pdf 查阅。

B. 政策和导则

68. 安保部继续执行当前的举措，用符合风险管理理念的完善安保政策向联合国安保管理系统提供支助，包括从现行的《外地安保手册》向新的《安保政策手册》过渡。安保部推出了其门户网站的安保政策部分，使安保管理人员和所有人员都能查阅最新的与安保相关的政策。

69. 安保部为安全和安保部下属的安保和安全部门确立了全球业务标准，包括为主要设施提供安保、成功实施贴身保护方案，以及支助与高级别活动有关的复杂安保需求等。安保部更新了“外部会议导则”，编写了联合国武器手册以补充经修订的武力使用政策，以及编写了消防安全和预防导则。向整个安保管理系统颁布了“保护服务指导手册”和贴身保护培训方案。

C. 征聘

70. 安保部开展了大规模征聘活动，以填补大会为 2010-2011 两年期核准的 97 个新员额，从而扩大对外地和对其他安保官员地域覆盖的支助。因此，安保部为安保部 5 个安保信息业务中心任命了 36 个安保协调干事、29 个当地安保助理员、10 个安保信息分析员并任命了 9 个独立分析员。安保部总部还在纽约增设 4 个分析员，从而增强其对外地的分析支助工作。特别强调了要改善安保官员中的性别平衡和地域多样性。除了 15 个分摊费用的辅导员员额外，还在多民族玻利维亚、智利、秘鲁、索马里和津巴布韦征聘了 5 个新的突发事件应激反应辅导员。安保部在总部征聘了一个航空风险管理干事，以就空中旅行安全问题向联合国系统提供咨询，并为确定和评估使用国际和国内商业客机的所有联合国人员的航空风险拟订一个方法。

D. 培训

71. 为增强外地高级安保管理人员的决策能力，安保部继续将对指定官员和安保管理小组的培训置于优先地位。在本报告所述期间，安保部培训了 38 个指定官员和 507 个安保管理小组成员。自 2009 年以来，安保部已向 108 个指定官员提供了安保管理培训，其中 91 人现今仍从事此项工作。

72. 在准备于 2011 年 1 月 1 日正式启动新的安保级别系统时，安保部就新系统进行了广泛培训，对象是高危国家内的指定官员、安保管理小组和安保顾问。此外，在区域会议上向安保干事提供了新系统方面的培训。

73. 安保部对 21 个国家的 4 725 个联合国人员进行了有国家针对性的“在外地环境中的稳妥和安全方法”培训方案，从而使自 2009 年以来的受培训人员总数达到 8 704 人。该培训传授有国家针对性的安保知识，包括文化意识问题，以降低对在有关地点服务的联合国人员的风险，并仍然是开展安保培训的有效率和低

成本高效益的方法；已有 211 个国际和当地安保专业人员获得“在外地环境中的稳妥和安全方法”培训师的资格证书。

74. 在内罗毕的试验培训小组在向非洲、亚洲和中东的联合国人员提供及时培训方面是有效力的，同时还大大减少了行政费用。联合国安保管理系统培训和流动医疗小组培训已得到加强，该方案已扩大到核定水平。

75. 安保部将对安保分析员的专门培训课程从 2 个增加到 6 个，培训 44 个部内人员和 74 个来自联合国安保管理系统其他组织的人员。

76. 安保部在罗马尼亚为贴身保护干事开设课程，在本报告所述期间培训了 54 个联合国安保干事。另一个专门培训领域是人质事件管理领域；安保部向来自维持和平行动部、联合国项目事务厅、联合国开发计划署、世界粮食计划署、联合国苏丹特派团、非洲-联合国达尔富尔混合行动和联合国阿富汗援助团的 113 个人员提供了这方面的培训。

77. 安保部还在 11 个总部工作地点引入一个叫“安全联合国”的新的安保意识运动。这是联合国项目事务厅设计的，目的是提高联合国人员的安全和安保意识。

E. 信息收集和分析

78. 安保部通过扩大地理信息系统的使用范围和数据收集并利用其全球扩大的分析员网络具备了对安保局势进行重要分析的更强能力，能更有效地向更为广泛的利益攸关方提供安保咨询，并增强与执行伙伴的协作。为继续建设一个以信息为基础的安保管理系统，安保部开始将来自不同应用软件(例如安保级别系统、房地脆弱性问卷、旅行申请信息流程)的数据整合进一个综合管理工具，从而使安保管理人员能更有效率和效力地作出与安保相关的决定。作为这个整合过程的第一步，在 2011 年 1 月 1 日引入安保级别系统的同时，推出了名为“旅行申请信息流程”的新的安保审查门户网站。每天通过这个新工具处理的安保审查件数接近 4 000 件，几乎比以前的系统多了一倍。

79. 在扩大安保部安保信息业务中心方面和在对安保管理小组、指定官员和联合国全系统各类官员进行新的安保级别系统培训方面的投资，以及改善信息管理工作，这些都有助于在实现方案目标的同时有效管理安保风险。

七. 联合国与非政府组织之间的安保协作

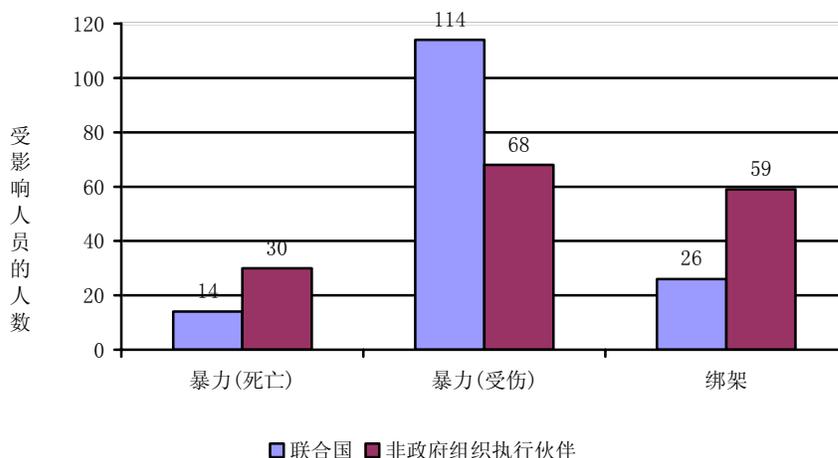
80. 安保部收到的信息表明，非政府组织人员在 2010 年比联合国人员面临更为重大的安保挑战。虽然对非政府组织遭遇的事件的报告方式总的来说未标准化，但是来自于联合国非政府组织执行伙伴⁷的信息表明，从 2010 年 1 月 1 日至 2011

⁷ 执行伙伴的定义是，已与联合国系统某组织签订协议以执行某特定项目或方案的非政府组织。

年 6 月 30 日，因暴力致死致伤的执行伙伴人员分别为 30 人和 68 人。在同一时期，59 个执行伙伴人员被绑架(见图九)。这些数字与上次报告所述期间的数字相似。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。

图九

遭遇重大安保事件的联合国人员和非政府组织执行伙伴人员的比较(2010 年 1 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日)



81. 在本报告所述期间，机构间常设委员会安保问题指导小组/共同拯救生命工作队修订了《共同拯救生命》框架，目的是简化各项建议并就角色和责任提供明确指导。这项工作凸显出需要获得可靠资金，以满足对安保协作日益增长的需要。随后，自共同拯救生命工作队成立以来，捐助方首次资助安保部为支助该框架作出努力。因此，安保部的非政府组织联络能力项目执行工作的进展势头良好。这一举措得到共同拯救生命工作队所有合作伙伴的强力参与和支持，包括联合国各人道主义机构和与 4 个主要非政府组织联合会(国际行动、国际志愿机构理事会、人道主义应急指导委员会和欧洲机构间安保论坛)有联系的 300 多个非政府组织。

82. 为扩大支助与非政府组织的安保协作，安保部新设了 13 个联络干事员额，在共同拯救生命框架下开展工作，以向在人道主义集群系统内运作的联合国国际非政府组织合作伙伴提供安保支助。这些联络干事还履行与“共同拯救生命”项目有关的一些职责。2 个联络干事部署在安保部总部，8 个部署到外地，还有 3 个仍在征聘过程中。对这些联络干事的遴选过程和培训与对安保部其他安保官员的一样严格。来自执行伙伴的反馈表明，这些联络干事成功地在外地推动了“共同拯救生命”项目。

83. 捐助方支持在大不列颠及北爱尔兰联合王国建立国际非政府组织安全办事处，以协调非政府组织在如阿富汗、加沙、巴基斯坦和索马里这样的地点的安保平台的行动。这个办事处与安保部联络干事和非政府组织安全平台一起成为可让人道主义界受益的强有力的安保管理工具。

八. 意见和建议

84. 我对遭遇安保事件的联合国人员和有关人员的人数仍感到关切。对联合国人员在 2010 年里有 24 人死亡和 232 人受伤一事，包括因暴力致死的 5 个同事和受伤的 68 个同事，我感到非常痛心。我也为其他人道主义救济人员的死伤感到痛心。对在海地地震中死伤的我们的联合国人员和有关人员，我深感悲痛。

85. 在对生命损失和人身伤害深感遗憾的同时，我也为 2010 年因暴力致死致伤的联合国人员人数大幅减少而感到鼓舞。虽然联合国仍然面临出自许多来源的直接和间接暴力威胁，但我相信，安全和安保部同联合国安保管理系统将继续以健全和创新方法改进对联合国人员的安保，包括在高危地点的安保。必须时刻保持警惕，因为联合国将继续面临这些威胁，以及新的和当前及未来的未知威胁。

86. 我赞扬为保证联合国人员安全所作的这些持续努力使联合国即使在最具挑战性的环境下仍能继续执行其方案和任务。我为联合国安保管理系统的不断完善感到鼓舞，包括在取消安保等级系统之后拟订新政策和这些新政策赋予指定官员在管理他们所面临的安保问题时的灵活性。联合国和东道国之间必须在应急规划、信息共享和风险评估方面进行安保协作，这是联合国安保管理系统的一个战略优先事项；对此项工作的重要性我再怎么强调都不为过。

87. 我对“共同拯救生命”框架的不断完善和落实以及为改善联合国与非政府组织之间的安保协作而采取的步骤感到鼓舞。我再次呼吁作为东道国和捐助方的会员国全力支持这一重要的安保举措。

88. 虽然联合国在人道主义界的合作下将继续加紧努力改善安保管理系统，但东道国政府和当地当局的支持仍然是保护联合国人员和有关人员的第一道防线。我促请所有会员国在国家和国际一级采取具体步骤，通过采取各自行动和集体行动确保联合国人员和有关人员的安全保障。

89. 我呼吁会员国继续遵守国际商定的关于保护联合国人员和有关人员的原则。我重申，联合国人员和有关人员在开展重要的人道主义活动和在包括冲突局势在内的高危环境作业时，往往会暴露在风险之下。我仍然要强调，要在世界的关键地点管理这些风险，不管是为常规活动还是为突发的紧急情况管理这些风险，就需要进行与方案需求相称的安保投资。

90. 我请尚未批准或加入《联合国人员和有关人员安全公约任择议定书》的所有会员国批准或加入该任择议定书。

91. 我促请会员国继续向联合国人员和方案提供行政、签证和报关方面的便利，特别是在人道主义紧急情况和高危环境时。
92. 我谨代表全体联合国人员深切感谢会员国向安全和安保部提供持续支持；我乐观地相信，会员国和联合国系统将采取必要步骤，加强对安全和安保问题的务实做法。
93. 我谨代表联合国向因公殉职的所有联合国人员和有关人员及所有人道主义人员的家属表示深切悼念，我高度赞扬那些在挑战性和危险条件下坚守岗位的工作人员。
94. 我谨建议大会继续处理联合国人员和有关人员的安全保障问题，并继续支持联合国安保管理系统。

附件一

2010年1月1日至12月31日期间遭遇安保事件的联合国人员

安保事件类别	受影响人数	国际征聘人员	当地征聘人员	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	5	—	5	5	—	4	所有死伤者均为犯罪行为受害者, 高危工作地点(4)
因与安全相关事件而丧生的人员	19	6	13	16	3	14	交通事故(16), 其他事故(3), 高危工作地点(6)
因暴力行为而受伤的人员	68	21	47	51	17	29	恐怖主义(4), 武装冲突(8), 犯罪(56), 高危工作地点(27)
因与安全相关事件而受伤的人员	164	47	117	121	43	53	交通事故(147), 其他事故(17), 高危工作地点(32)
人员遭到绑架 ^a	12	6	6	11	1	8	高危工作地点(8)
人员遭到抢劫 ^b	239	86	153	95	144	55	高危工作地点(29)
非法闯入住所 ^c	35	11	24	18	17	16	高危工作地点(9)
人员遭到严重攻击 ^d	64	24	40	31	33	29	高危工作地点(27)
人员遭到性攻击	9	8	1	—	9	6	高危工作地点(2)
入室盗窃 ^e	385	186	199	213	172	83	高危工作地点(83)
人员遭到恐吓 ^f	210	57	153	139	71	52	高危工作地点(99)
人员遭到骚扰 ^g	17	9	8	6	11	10	高危工作地点(5)
人员遭到逮捕 ^h 和拘留	211	34	177	194	17	51	高危工作地点(115)
共计	1 438	495	943	900	538		高危工作地点(446)

^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、害怕遭到立即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

2009 年和 2010 年联合国人员遭遇的安保事件比较

安保事件类别	2009 受影响人数	2010 受影响人数
因暴力行为而丧生的人员	31	5
因与安全相关事件而丧生的人员	14	19
因暴力行为而受伤的人员	110	68
因与安全相关事件而受伤的人员	80	164
人员遭到绑架	22	12
人员遭到抢劫	254	239
非法闯入住所	26	35
人员遭到严重攻击	72	64
人员遭到性攻击	—	9
入室盗窃	436	385
人员遭到恐吓	249	210
人员遭到骚扰	29	17
人员遭到逮捕和拘留	163	211
受影响的联合国人员总数	1 486	1 438

附件三

2010年1月1日至2011年6月30日期间遭遇严重安保事件的联合国
非政府组织执行伙伴人员

非政府组织执行伙伴遭遇的安保事件类别	受影响人数
因暴力行为而丧生的人员	30
因暴力行为而受伤的人员	70
绑架	59
其他安保事件	119
共计(据向安全和安保部报告的数字)	278