



第六十四届会议

议程项目 132

2010-2011 两年期拟议方案预算

## 2010-2011 两年期方案预算关于应急准备和支助股的第 28 C 款、第 28 D 款和第 36 款的订正费用估计数

秘书长的报告

### 摘要

因恶意行为、自然灾害和其它紧急情况，联合国工作人员面临的风险有所增加，这要求为这种事件的幸存者以及因在联合国任职的爱人伤亡而受到影响的家人制定一个有前瞻性的、持续、协调一致的全面支助系统。根据对联合国当前应对这种事件的能力的详细内部审查情况以及过去七年中从重大事件中汲取的教训，秘书长提出在主管人力资源管理助理秘书长办公室设立一个专门的应急准备和支助股，作为向恶意行为、自然灾害或其它紧急情况的幸存者或死伤者家属提供和协调提供必要支助的一个至关重要的初始步骤。目前，正与联合国共同制度各组织协作，根据以往经验评价向幸存者和受影响家人提供的其它支助和援助，以更好地履行对任职者及其家人的关照义务，评价结果将在适当时候提请大会注意。



## 一. 背景

1. 联合国工作人员和财产已成为日益增加的暴力和恶意行为的目标，遭受到自然灾害的影响。鉴于恶意行为和自然灾害受害者的人数(见表 1)，考虑到 2003 年在巴格达、2007 年在阿尔及尔、2009 年在喀布尔发生的致命事件和最近海地发生的悲剧所汲取的教训，本组织必须制定一个有前瞻性的、具备中央能力的协调一致的全面系统，协助联合国各工作地点、国家办事处和安管理小组加强对重大人员伤亡事件的防备。这种能力将确保，受恶意行为、自然灾害或其它紧急情况影响的工作人员受到伤害和其它创伤时可得到适当的系统支助。对联合国工作人员的关照义务还包括支助受这类事件影响的家人。在此提出的这一提议是解决缺少专门能力的初始步骤，应对关于政策制定、协调和支助方面的迫切需求。拟设立的支助股将与恶意行为或自然灾害一发生就在当地和总部提供直接支助的秘书处各部门以及联合国各机构、基金和方案密切合作。

表 1  
恶意行为和自然灾害受害者人数的年度统计数据

年份	恶意行为受害者		自然灾害受害者 (文职和军事)
	文职	军事	
2003	22	4	
2004	11	3	
2005	11	22	
2006	12	14	
2007	34	8	
2008	16	9	
2009	14	11	
2010	—	—	86(截至 2010 年 2 月 4 日)
<b>共计</b>	<b>120</b>	<b>71</b>	<b>86</b>

资料来源：A/64/336、A/63/305 和 Corr. 1、A/62/324 及 Corr. 1 和 Corr. 2(只有法文)、A/61/463、A/60/223 和 Corr. 1、A/59/332、A/58/344，军事人员见维持和平行动部网站(<http://www.un.org/en/peacekeeping>)。

2. 目前，秘书处没有能力或资源协调一致地应对各种需求，包括基于风险的应急准备、及时应对突发事件或全面关照支助幸存者以及因家人死伤而受到影响的家庭成员。尽管现在向幸存者和受影响家人提供支助，但是，目前这是主要从事自身职能单位其它职责和责任的工作人员承担的额外职能，其中有许多人还要确保受影响行动区的业务连续性。关于解决幸存者或受影响家人的需求方面，几乎没有形成持续一致的做法，也没有固定的联络点，就中长期而言尤其如此。提供

支助的同事往往没有受过训练或装备不足，在兼顾日常职责的同时满足幸存者及其家人的需求方面不能自如应对所面临的复杂行政体系。过去悲剧的最痛苦的教训之一是，受影响的幸存者及其家人以及失去亲人的家属到各种办公室和部门办理复杂的官僚程序时得不到专门、可靠的协助，他们对此表示了强烈的挫败感和愤懑。

3. 此外，经验突出表明，在危机期间和危机后局势中，必须有协调一致的政策框架且协调一致地做好准备和应对。联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）人力资源网把外地机构组织（外地组织<sup>1</sup>）团结起来，旨在制定和确定有效应对这种危机的办法，包括备用安排和培训快速反应小组。

4. 当前的实际情况要求采取行动，在发生自然灾害或恶意袭击、包括绑架或劫持人质事件等紧急情况时，应对幸存者和家人面临的诸多应急准备和支助问题。过去几年来，本组织愈发认识到有必要加强本组织的能力，以履行对工作人员及其家人的关照义务。为解决其中一些问题，已做了用意良好的努力，但其是临时性的。结果，出现了处理办法不一致的情况，没有制定政策也没有能力提供长期系统支助。另一个令人遗憾的情况是，若干幸存工作人员和家人认为遭到了本组织的遗忘和抛弃。尽管做出了善意的努力且用意良好，但结果证明，管理部门以及本组织意图援助者都认为这种临时支助令人不满。

5. 鉴于为实施综合应急准备和落实长期支助能力需要开展广泛的发展和实施工作，秘书长提出，一个至关重要的紧急步骤是设立一个应急准备和支助股，以协调幸存工作人员和受影响家人面临的医疗、心理、福利和行政问题等。除有关的一般业务资源外，设立该股还须提供额外资源，具体表现为 8 个新员额，设置在主管人力资源管理助理秘书长办公室。

## 二. 提议

6. 拟设的应急准备和支助股将设置在主管人力资源管理助理秘书长办公室下，向助理秘书长报告。

7. 由于应对危机影响的初始责任正好由需要重建以及确保业务连续性和开展任务的实体承担，因此，必须重新审查长久以来的看法，即，这些实体可以在没有中央援助机制的情况下，不仅能从事件中恢复，而且还能担负起有效支助幸存者及其家人的工作。该股将在各工作地点、国家办事处和安保管理小组积极主动地提供支助且确定所需能力，以制定、实施、维继和检验应急医疗和重大伤亡管理计划，并制定、实施、协调和促进包括以下要素的综合现行支助方案：

<sup>1</sup> 国际劳工组织、联合国粮食及农业组织、联合国教育、科学及文化组织、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国难民事务高级专员办事处、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、联合国人口基金、世界粮食计划署、世界卫生组织、泛美卫生组织和联合国秘书处。

(a) 基于风险的准备：向联合国各工作地点、国家办事处和安保管理小组提供积极援助，以制定、实施、维继和检验紧急医疗和重大伤亡管理计划；

(b) 应急：对事件做出即时应对，支持部署联合国医疗突发事件反应小组和快速反应行政人员小组，查明和记录受害者的身份，协调需求并按优先顺序排序，包括开展医疗后送和提供心理支助，与当地医疗设施协作，以监测这些设施提供的医疗和支助服务情况；

(c) 灾后应对：(一) 事件发生后，担任事件受害者及其家人的初始联络点，联系有关部门，设立全天候呼叫中心，启动专门热线，就获取帮助事宜提供支助、咨询意见和指导，与养恤基金、索偿事项咨询委员会、保险部门以及行政管理和人力资源部门、包括人力资源管理厅联系商讨就业机会以及可能的人道主义支助渠道，向受害者提供中期和长期协调支助；

(二) 通过人力资源网，与联合国各机构、基金和方案合作制定政策框架，促进支助受害者及其家人方面的政策和最佳做法并将其制度化；

(三) 在灾后应对阶段，协调提供对幸存者及受影响家人的长期持续支助，以确保其继续得到针对其特殊情况和需要的必要关注和行动，审查有关政策以确保其满足面临这种情况的工作人员的需求。

8. 拟设该股的主要产出包括下列方面：

(a) 与秘书处有关实体和联合国其它实体合作，改善各工作地点和国家办事处应对重大伤亡事件的准备工作，包括情景规划和检验及培训工作人员在现场做出即时应对；

(b) 协调支助，分发规划工具和模板以核对信息的可靠一致性，促使联合国各工作地点制定具体的基于风险的应急计划；

(c) 提供心理压力辅导员和区域设施的综合名册便于初始应对；

(d) 与紧急情况支援机构订立谅解备忘录；

(e) 与联合国各机构、基金和方案协作，监测和支助各工作地点评价和检验各地的紧急情况医疗准备计划；

(f) 制定受过训练的、随时准备部署到对联合国工作人员有影响的事件发生地的待命应急小组清单；

(g) 不断更新事件幸存者和受影响家人清单，与联合国各机构、基金和方案以及秘书处有关部门和办公室协调维继这些清单；

(h) 与秘书处各部门和办公室以及联合国各机构、基金和方案协调，促进为幸存受害者及其家人及时提供容易获取的支助、咨询和指导；

(i) 向事件发生后的幸存受害者及其家人的协调人提供可靠且便于获取的信息和援助，特别是在危机发生后的中长期阶段；

(j) 制定正式、全面的受害者、幸存者和家庭支助战略，以应对妇女、老年人、幸存者和死者孩子以及有特殊需要的其他人的特殊需求；

(k) 在发生自然灾害或恶意行为、包括绑架和劫持人质事件后，在总部和外地的就向幸存者和家人提供援助事宜为管理人员和工作人员举办培训和简报会；

(l) 与负责审查和制定影响幸存者及其家人的政策的秘书处其它团体和机构间小组协调工作(如，管理问题高级别委员会和行政首长协调会人力资源网、机构间安保管理网及秘书处关于《工作人员细则》附录 D 的工作组，其对因履行公务而死伤、生病方面的补偿做了规定)；

(m) 载有影响幸存者和家人政策的手册和用户便于参照的准则，包括紧急支助工具包和有关的标准作业程序；

(n) 与秘书长办公厅和会员国联络，跟踪和交流为协助恶意行为和自然灾害受害者及其它紧急情况幸存者和家人的现行工作方面的信息；

(o) 诸如电子室和网站等通信工具，幸存者和指定联系人可张贴信息和进行讨论，其还可促进更新联系信息、分享信息、跟踪幸存者和家人的申诉且提供本组织传达必要信息的方式。

9. 联合国要富有同情并有意义地应对因自然灾害和针对联合国的恶意袭击行为或其它紧急情况的幸存者和死者家人的需求，则须考虑与提供援助和支助有关的其它需求，援助涉及受抚养子女的教育、死者家人和幸存者出席纪念仪式和丧礼及前往后送地的差旅费用。目前正在更全面地评价这些需求，并将在适当时候提交单独报告提请大会注意。

### 三. 所需资源

10. 上述 2010-2011 两年期所提建议的所需资源毛额 3 145 100 美元(净额 2 941 300 美元)。表 2-4 按支出构成部分和预算款次概述了与提议有关的费用。所需资源包括主管人力资源管理助理秘书长办公室应急准备和支助股拟设 8 个新员额(1 D-1, 1 P-5, 2 P-4, 1 P-3, 2 P-2 和 1 个一般事务(其它职等))以及其它相关的一般业务所需费用。在拟设新员额中，P-5 和其中一个 P-4 员额将履行医务干事的职能设置在医务司，但将作为应急准备和支助股的一部分，因此，将向医务主任以及应急准备和支助股股长报告。

表 2

## 第 28 C 款(人力资源管理厅)、第 28 D 款(中央支助事务厅)和第 36 款(工作人员薪金税)下所需资源

按支出用途开列的所需资源

(单位:千美元)

支出用途	2010-2011 年初步批款	变动	2010-2011 年订正估计数
员额	101 105.3	1 369.5	102 474.8
其它工作人员费用	3 740.2	40.0	3 780.2
咨询人和专家	416.1	50.0	466.1
工作人员差旅	843.6	281.4	1 125.0
订约承办事务	38 489.5	453.0	38 942.5
一般业务费用	98 104.1	415.6	98 519.7
招待费	16.3	—	16.3
用品和材料	2 730.2	100.0	2 830.2
家具和设备	1 598.0	231.8	1 829.8
其它	517 021.5	203.8	517 225.3
<b>共计</b>	<b>764 064.8</b>	<b>3 145.1</b>	<b>767 209.9</b>

表 3

## 按预算款次开列的所需资源

(单位:千美元)

预算款次	2010-2011 年初步批款	变动	2010-2011 年订正估计数
28C. 人力资源管理厅	72 526.1	2 509.9	75 036.0
28D. 中央支助事务厅	174 517.2	431.4	174 948.6
36. 工作人员薪金税	517 021.5	203.8	517 225.3
<b>共计</b>	<b>764 064.8</b>	<b>3 145.1</b>	<b>767 209.9</b>

表 4

## 按预算款次开列的所需员额

预算款次	2010-2011 年初步批款	变动	2010-2011 年订正估计数
28C. 人力资源管理厅	177	8	185
<b>共计</b>	<b>177</b>	<b>8</b>	<b>185</b>

11. 本报告 2012-2013 两年期拟设 8 个新员额的滞后影响估计为 1 070 500 美元。

## 四. 结论

12. 最近情况表明，联合国工作人员和财产易于受到日益频繁的恶意暴力行为和其它紧急情况的侵扰。此外，联合国行动因自然灾害(最近在海地)损失惨重，这对工作人员产生了类似需求。这些脆弱性突出表明，本组织必须调整履行关照义务的方式，更加关注给派往危险境地者，以及因公务遭遇不幸者。

13. 目前，本组织没有适当安排以确保有系统地开展应急准备且支助受紧急情况影响者及其家人。不管用意多么良好，过去在这种事件期间或之后提供的任何援助都是临时性的，也往往不足，加剧了危机的影响。尽管本组织的一部分资源专用于保护联合国工作人员和财产的安全和安保，减轻安保和安全风险，但对受这种危机影响的联合国工作人员及其家人提供系统支助的系统有同等的重要意义，可履行本组织对所有那些在蓝色旗帜下工作者的关照责任。

14. 本报告所载提议是制定系统办法以有效履行本组织对那些为联合国服务者及其家人的关照责任的首要基本步骤，可在发生死伤和其它创伤悲剧时提供最基本的支助和援助。

## 五. 有待大会采取的行动

15. 请大会：

(a) 核准秘书长目前的提议，解决好支助针对联合国工作人员的恶意行为受害者、自然灾害和其它紧急事件受害者的问题；

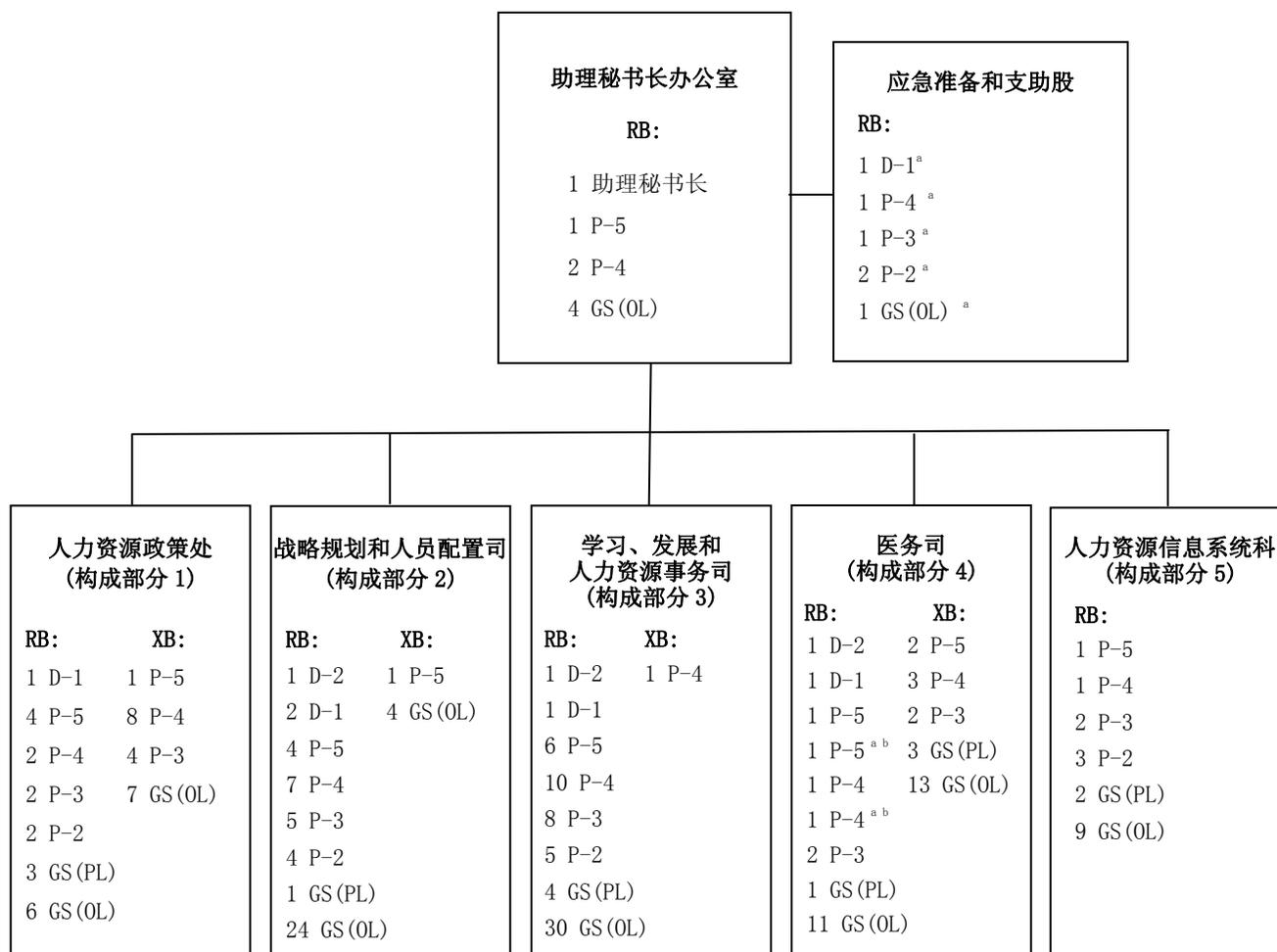
(b) 核准设立应急准备和支助股和有关的 8 个新员额；

(c) 2010-2011 两年期在第 28 C 款(人力资源管理厅)(2 509 900 美元)、第 28 D 款(中央支助事务厅)(431 400 美元)和第 36 款(工作人员薪金税)(203 800 美元)下追加款额 3 145 100 美元，由 2010-2011 两年期方案预算收入第 1 款(工作人员薪金税收入)下的相应数额抵销。

16. 款额 3 145 100 美元将从应急基金支出。

## 人力资源管理厅

### 2010-2011 两年期组织结构和员额分配



简称：RB：经常预算；XB：预算外；GS(PL)：一般事务(特等)；GS(OL)：一般事务(其它职等)。

<sup>a</sup> 新员额。

<sup>b</sup> 尽管这些员额将作为应急准备和支助股的一部分，但要向医务主任及应急准备和支助股股长报告。