



大会

Distr.: General
23 August 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程* 项目 131

2010-2011 两年期方案预算

经修订的安保管理框架以及与加强和统一联合国安保管理系统有关的 2010-2011 两年期方案预算第 5 款(维持和平行动)的订正估计数

秘书长的报告

摘要

本报告包括经修订的联合国安保管理系统问责制框架，其中包括关于新的安保级别系统执行工作的最新情况，这一系统将在 2011 年 1 月取代长期使用的安保等级系统；在对联合国立场作出深入分析后提出的加强高风险地点安全和安保的供资建议(见 A/C.5/64/10)。

第一节依照大会第 64/243 号决议第 139 段提交，大会该决议认可行政和预算问题咨询委员会关于 2010-2011 两年期安全和安保问题的结论和建议。

第二节依照大会第 64/245 号决议第四节第 3 段提交，大会该决议认可咨询委员会主席关于为增加在阿富汗和其他高危地区工作的联合国工作人员的安保水平增拨紧急资源的结论和建议(见 A/C.5/64/SR.20 和 Corr.1)。为此在第二节列报了加强联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组联合国工作人员和房地的安全和安保的所需经费。

第三节载有大会将采取的行动。

* A/65/150。



目录

	页次
一. 经修订的联合国安保管理系统问责制框架	3
A. 背景	3
B. 对问责制框架的修订	3
C. 安保级别系统	4
D. 安保级别系统的实施	6
E. 可接受风险指导方针	6
二. 与 2010-2011 两年期方案预算第 5 款维持和平行动有关的订正估计数	7
A. 背景	7
B. 所需资源	8
三. 大会将采取的行动	9
附件	
一. 组织间安保措施：联合国安保管理系统问责制框架	10
二. 联合国安保管理系统内各行为者的作用和职责	15
三. 2010-2011 两年期联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组的组织结构和员额分配	26

一. 经修订的联合国安保管理系统问责制框架

A. 背景

1. 大会第 56/255 号决议关切地注意到在外地安保领域缺乏问责制和责任制机制，并请秘书长就此向大会提交一份报告。为此，秘书长在 2002 年提出联合国外地安全管理系统问责制初步框架(A/57/365)，大会在其第 57/155 号决议中对此表示欢迎。
2. 该框架经 2005 年 4 月机构间安保管理网年会修订，纳入秘书长关于加强和统一联合国安保管理系统的报告(A/61/531)。大会在其第 61/263 号决议中通过本责任制框架。
3. 在发生 2007 年阿尔及尔袭击之后，世界各地联合国人员及房舍安全保障问题独立审查小组题为“培养安保和问责文化”的报告(通常称为“卜拉希米报告”)¹强调应审查问责制框架，以查明可能需要进一步明确的地方。
4. 根据联合国行政首长协调理事会(行政首长协调会)及其管理问题高级别委员会在 2008 年第三季度提供的指导，安全和安保部广泛审查和更新了问责制框架，并在 2009 年提交给机构间安保管理网指导小组。经修订的问责制框架在进一步完善后提交给管理问题高级别委员会 2009 年 9 月届会，并在 2009 年 10 月初得到行政首长协调会认可。
5. 行政和预算问题咨询委员会在大会第六十四届会议期间获悉，已根据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建议对联合国安保管理系统的两个动态采取行动。
6. 随后，咨询委员会在其经大会第 64/243 号决议认可的报告(A/64/7/Add. 16)中：
 - (a) 注意到已对联合国安保管理系统问责制框架作出修订，并表示希望尽早向大会提交经修订的框架(第 14 段)；
 - (b) 注意到正在拟订重点防范威胁的新安保级别系统构想并进行试点，对这种做法表示欢迎，并期待收到试点项目的结果以及安全和安保部随后提出的提议(第 15 段)。

B. 对问责制框架的修订

7. 因此，经修订的联合国安保管理系统问责制框架目前：

¹ 可查阅 www.un.org/News/dh/infocus/terrorism/PanelOnSafetyReport.pdf。

(a) 阐明了联合国安保管理系统所有行为者的作用和责任，其中包括以前的问责制框架不包括的内容，例如地方安保助理和安保问题执行小组(见下文(h)条)；

(b) 包括一项规定，承认在不免除东道国履行义务的责任的情况下，如联合国工作人员开展工作的地区存在不安全状况，必须采取无法合理期望东道国政府能够提供的缓解措施，那么联合国作为雇主则有责任加强并在必要时补充东道国政府履行这些义务的能力；

(c) 认识到联合国通过采取“如何坚守”而不是“何时撤离”的安保管理做法，在已出现变化的环境中努力坚持开展各项业务；

(d) 明确承认，在接受安保管理责任和问责的同时，仍然可能发生死亡和(或)受伤的情况，即使正在作出努力并执行措施，以将联合国工作人员、房地和资产遭受的风险降低到可接受水平；

(e) 包括经修订的联合国安保管理系统任务说明，其中介绍了强有力和协调一致的安保管理系统应遵循的三项原则；

(f) 详细介绍了据以审查和决定现有和拟议安保管理政策、程序和做法及其执行情况的各种机制；

(g) 进一步明确了主管安全和安保事务副秘书长的决策责任以及赋予这一责任的方式；

(h) 提到新成立的安保问题执行小组(主席是主管安全和安保事务副秘书长，成员由行政首长协调会任命)以及该小组在向主管安全和安保事务副秘书长提供咨询并在加强和促进其快速决策方面发挥的作用；

(i) 反映了在支助权力下放的安保管理系统时，指定官员由秘书长向东道国政府委派，拥有在紧急情况下作出决定的必要权力，其中包括决定强制迁移或撤离工作人员；

(j) 阐明了如同在综合维持和平行动中由特派团团长担任指定官员那样，安保管理小组也可根据指定官员的指派，包括组成部分、办公科室主管。

8. 经修订的联合国安保管理系统问责制框架载于本报告附件一，各行为者在安保管理系统范围内的作用和责任载于附件二。

C. 安保级别系统

9. 联合国安保管理系统的有效运作取决于为支助这一系统的运作提供适当工具。这些工具之一是基于安保风险评估的安保风险管理模式，用于评价联合国工

作人员、房地和资产面临的风险。现行安保等级系统在 1980 年启用后作出数次修订，以适应新的业务实际情况，但仍与目前采用的安保风险管理做法不相适应。

10. 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强调这一问题十分重要，并呼吁优先采用一种根据安保风险评估确定国家和地区安保措施的系统，以此取代现有的安保等级系统。行政首长协调会下设的管理问题高级别委员会指导委员会随后采纳了这项建议。

11. 行政和预算问题咨询委员会在大会第六十四届会议期间获悉，安全和安保部正在领导一个项目组，制定一个新的安保级别系统，并正在对确定可接受风险的新准则进行试点。咨询委员会希望了解试点项目的结果及随后提出的建议 (A/64/7/Add. 16, 第 15 段)。

12. 鉴于切实管理联合国安保系统的建议十分重要，本报告介绍了试点计划的结果以及安全和安保部目前对建议执行情况的立场。

13. 项目组由来自专门机构、基金、方案和秘书处各部的代表组成，于 2009 年 5 月开始工作，审查了威胁评估方法、经修订的安保风险评估程序、现行安保等级系统及经修订的问责制框架。根据这一审查，项目组拟订了安保级别系统，并在随后数月中与安保小组和安保管理小组一道，在管理问题高级别委员会指导委员会核准的五个国家(即哥伦比亚、以色列/西岸/加沙、肯尼亚、索马里和苏丹)对这一系统进行试点。项目组进一步修订了这一系统，以考虑到在国家一级收到的建议。

14. 随后，要求参与试点项目的所有各方在每个国家更加广泛的地点对安保级别系统进行自我测试，并通过匿名调查提出各自对该系统各个方面的意见。调查结果表明，对安保级别系统的支持远远超过对安保等级系统的支持。

15. 上述方法确保了在安保级别系统开发和测试的每个阶段从各多学科小组获得反馈，以便项目组调整和完善新模式，并考虑到范围广泛的实地考虑因素。

16. 安全级别系统旨在向整个联合国安保风险管理进程提供支助。它是一种工具，可以准确透明地反映联合国系统在其中开展业务的基于威胁的特定安保环境，并采用一种结构规范的威胁评估，将威胁分类标准化，以便通过统一使用标准化变量对威胁作出评估。因此，在世界各地所有安保级别评估中可以采用相同的技术分析程序。如安保环境出现变化，可以轻易对结构规范的威胁评估作出修订，并根据已有事实资料确定新的安保级别。

17. 除确定安保级别外，安保级别系统中结构规范的威胁评估还构成风险评估的重要内容。如上文第 9 段所述，正是在安保风险评估范围内对联合国工作人员、房地和资产在所处环境中遭受威胁的风险作出评价，而且这一评估为决定应采取何种安保措施提供依据。这不同于现行安保等级系统，在这一系统中等级变化自

动启动安保措施和与安保有关的应享权利。安保级别系统将这些行动脱钩。根据安保风险评估(而不是安保级别系统)作出的决定更具灵活性,并充分支持行政首长协调会在 2009 年 4 月认可的新理念,即从“何时撤离”向“如何坚守”的心态转变,其目的是促进继续执行联合国系统的任务规定和活动。

D. 安保级别系统的实施

18. 为确保从安保等级系统到安保级别系统的有效过渡,确定了 2011 年 1 月 1 日作为实施日期,这可以使安保级别系统的实施分三个阶段进行:

(a) 培训:从 2010 年 3 月至 9 月 30 日,联合国安保管理系统的所有安保干事和官员都将接受关于安保级别系统的培训,并开始拟定其国家的安保级别。对于安全和安保部确定为具有复杂安保环境的国家,正在酌情为安保管理小组提供培训并为东道国政府官员提供情况介绍;

(b) 筹备:到 2010 年 10 月 30 日,将确定所有国家的安保级别,使安保专业人员和安保管理小组有机会在全面实施之前在其国家/地区使用安保级别系统;

(c) 确认:到 2011 年 11 月 30 日,安全和安保部将确认所有安保级别。

19. 筹备期间还将通过一个信息宣传活动使工作人员切实了解新的安保级别系统,宣传活动使用宣传册、海报、常见问题和安保官员和干事的情况介绍等方式,确保工作人员对新系统有清晰的了解。

20. 和所有新系统一样,安保级别系统可能需要根据筹备期间的反馈进行小的调整。不过,这是解决安全等级系统的缺陷、加强联合国安保管理系统和高效率和有成效地实施联合国系统任务、业务和活动的一项重大进展。

E. 可接受风险指导方针

21. 同时,为支持“如何留下”模式,并承认无法完全消除所有风险,制定了可接受风险指导方针,该方针说明联合国如何可以在需要实施重要方案时接受更高级别的剩余风险(即使用风险管理战略后剩余的风险)。指导方针由此提供了权衡风险和方案重要性的基础,并确认剩余风险越高,所需的合作和决策级别就越高。例如,相关组织的执行主任和主管安全和安保事务副秘书长必须参与决定是否在剩余风险很高的情况下开展极其重要的方案。

22. 项目小组在 5 个国家同时率先试行了可接受风险指导方针和安全级别系统。虽然试行参与者对该模式的反馈十分积极,但小组认识到该模式有关确定“方案重要性”的部分需要明确的定义并需要建立一个明确的决策框架。随后,管理问题高级别委员会设立了一个高级别工作组,以更仔细地审查这些问题,以在行政首长协调理事会 2011 年春季会议上提出其结论。

二. 与 2010-2011 两年期方案预算第 5 款维持和平行动有关的订正估计数

A. 背景

23. 2010 年 3 月 10 日, 秘书长代表在向大会第六十四届会议续会第一期会议所做的一次发言(见 A/C. 5/64/SR. 26)中, 提供了秘书处回应阿富汗和其他高危地点总的局势的最新情况, 秘书长 2009 年 12 月 9 日的信(A/C. 5/64/10)提请大会注意这一情况。秘书处承认总的局势已恶化。但是, 在该阶段秘书处不能为阿富汗和其他高危地点提出详细建议, 因为没有足够的时间审查加强安全的备选办法, 而且需要与各机构、基金和方案就这些建议进行协商, 就联合融资部分征得他们的同意, 这一部分的服务或设施不能由经常预算提供资金。

24. 自那时起, 阿富汗和巴基斯坦境内的各机构、基金和方案以及联合国阿富汗援助团继续对其各自的安保需要进行投资。安全和安保部在向巴基斯坦供应基本安保设备方面提供了更多支助。

25. 最近在巴基斯坦的袭击包括 2009 年 10 月在世界粮食规划署大院发生的事件和 2010 年 1 月在穆扎法拉巴德联合国儿童基金办事处附近的袭击。安全和安保部确定, 联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组(印巴观察组)易受攻击, 因此在印巴观察组总部大院进行了安保评估, 找出漏洞, 并提出应立即采取的补救措施。

26. 该安保评估表明, 为应对当前的安全挑战, 应加强安全措施, 立即改善总部大院的实体安全, 并增加安保工作人员。

27. 目前在外交飞地上的总部大院是东道国政府 1991 年提供给联合国的。由于地震给印巴观察组总部造成的损害, 总部于 2007 年 11 月 1 日从拉瓦尔品第迁到这个地点。目前的提议考虑到 2010-2011 年两年期方案预算已涵盖的改善, 并提出更多要求, 如防爆墙、Hescobastions、安全照明和适于应对印巴观察组面临的安全威胁的实物资源。

28. 印巴观察组在巴基斯坦政府控制的克什米尔地区一侧设有七个实地观察站, 总部位于伊斯兰堡。在印度政府控制的克什米尔地区有四个实地观察站, 两个在斯利那加的后方总部, 一个在德里的联络办事处(军事观察员和印方本国工作人员没有受到巴基斯坦安全局势的影响)。此外, 伊斯兰堡办事处有 26 名国际工作人员和 48 名本国工作人员。考虑到休假和休养假周期, 估计伊斯兰堡办事处任何时候平均都有 20 名国际工作人员。另有 4 名军事观察员任何时候都在办事处, 7 名有半年时间在办事处(当特派团总部在伊斯兰堡时); 18 名军事观察员在巴基斯坦的七个实地观察站, 15 名在印度的四个实地观察站。本报告附件三提供了印巴观察组的组织结构图。

29. 由于快速变化的安全气氛，其中威胁级别可能随着一个事件或不利的宣告而波动，需要在印巴观察组大院立即做出安全决定。若继续使用目前的方法和保持目前的人员配置水平，这无法实现。因此，需要更多的资源，如下文所示。

B. 所需资源

按支出用途开列的印巴观察组 2010-2011 年所需资源概要

(千美元)

支出用途	2010-2011 年 初步批款	更多资源	2010-2011 年估计数
员额	9 314.5	147.7	9 462.2
其他工作人员费用	3 093.8	—	3 093.8
工作人员差旅	1 012.8	—	1 012.8
订约承办事务	179.2	—	179.2
一般业务支出	1 968.6	—	1 968.6
招待费	3.2	—	3.2
用品和材料	1 097.8	—	1 097.8
家具和设备	860.2	615.0	1 475.2
房地改善	—	2 396.0	2 396.0
共计(减除工作人员薪金税)	17 530.1	3 158.7	20 688.8

30. 根据安全和安保部 2009 年 11 月 12 日对印巴观察组进行的援助访问及由此提出的 2010 年 2 月 6 日的最终报告，确定更多所需资源对工作人员安保至关重要。

员额(147 700 美元)

31. 目前配备的工作人员需要加强，以提高实行基本的最低运作安保标准的范围。2011 年 1 月 1 日将设立的拟议员额为一名 P-4 级安保主任和一名地方一级的安全情报助理。这两个员额将加强观察组的安保管理结构，使其达到安全和安保部确定的工作人员安全和安保所需级别。安保主任将就安保事项向印巴观察组负责人提供意见，与巴基斯坦地方安保当局交流并领导支持观察组所需的全部安保任务。安保情报助理将协助收集和管理与安保有关的资料。

家具和设备(615 000 美元)

32. 61 5000 美元的经费包括 3 辆装甲车(420 000 美元)和 130 个防弹背心和头盔(195 000 美元)的费用。三辆装甲车中一辆装甲车将被安置在伊斯兰堡，供安保科专用，以便在观察组工作人员因安保事件需要援助时提供快速干预/帮助他们快速撤出；第二辆装甲车也将安置在伊斯兰堡，用于访问印巴观察组多美尔(距

离 160 公里)、拉瓦拉科特(距离 250 公里)、戈德利(距离 230 公里)、宾贝尔(距离 260 公里)、锡亚尔科特(距离 277 公里)、吉尔吉特(距离 750 公里)和锡卡都(距离 990 公里)的实地观察站;第三辆装甲车将被安置在斯利那加,供在危急局势中使用。这些装甲车对于缓解公路交通的脆弱性十分重要,尤其是在可能有路边炸弹和事先计划的攻击的地区。此外,要求提供 130 个头盔。该项购置将替换不适于提高的威胁级别的防弹背心和头盔。

房地改善(2 396 000 美元)

33. 2 396 000 美元的经费包括用结构上更耐用的外膜替代现有门舱外墙和屋顶的费用(1 450 600 美元);建造一个 12 米 x8 米的安全房间和一个正面水泥墙,以防止车载简易爆炸装置的影响(459 000 美元);购买消防系统(337 200 美元);和安装一个缓冲闸(Hescobastions)、加固正门、更多的周边照明和生物特征运动出入控制(149 200 美元)。

三. 大会将采取的行动

34. 请大会注意修订的联合国安保管理系统问责制框架。

35. 还请大会:

(a) 根据 2010-2011 年两年期方案预算核准从 2011 年 1 月 1 日起为印巴观察组设立两个新的员额(1 名 P-4 和 1 名当地雇员);

(b) 根据 2010-2011 年两年期方案预算共批款 3 181 100 美元,包括第 5 款下增加 3 158 700 美元和第 35 款(工作人员薪金税)下增加 22 400 美元,由收入第 1 款(工作人员薪金税收入)下相应数额抵消。

附件一

组织间安保措施：联合国安保管理系统问责制框架

A. 范围

1. 联合国系统各组织聘用的人员及其配偶、其他在册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。
2. 尽管如此，虽然不免除东道国政府履行义务的责任，但是，当联合国工作人员所工作的区域局势不安全，需要采取无法合理期望东道国政府能够提供的缓解措施时，联合国作为雇主有责任加强并在必要时补充东道国政府履行这些义务的能力；这一问责制框架具体规定了联合国官员和工作人员对此种措施的职责和问责制。
3. 在此方面，为在不安全、不稳定的环境中展开和维持业务，联合国安全管理系统采用了“如何坚守”而不是“何时撤离”作为其指导原则。
4. 在接受保安管理的职责和问责方面，联合国确认，即便采取了适当努力，实施了将对联合国人员、房地和资产的风险减少到可以接受水平的措施，仍可能发生伤亡事件。

B. 任务说明

5. 安保管理系统的目标是使联合国能够在确保工作人员的安保、安全和福祉并确保联合国房地和资产安全的情况下开展各项活动。
6. 为实现这一目标，所有组织应维持一个协调一致的强有力安保管理系统，并遵循三个原则：
 - (a) 确定可接受风险；
 - (b) 提供管理人员、其被认可的家属、房地和资产所面临风险所需充分、可持续的资源；
 - (c) 制定并实施安保政策和程序。

C. 治理机制

7. 联合国安保管理系统的治理总体上由下述部分组成：

(a) 机构间安保管理网，由监督安保管理系统内每个成员组织安保职能的高级管理人员组成，该网审查安保管理系统的现行和拟议中的政策、程序和做法及其实施，并就此向管理问题高级别委员会提供建议；

(b) 对整个联合国安保管理系统的政策和与资源有关的问题进行全面审查是管理问题高级别委员会的常设议程；该委员会审查机构间安保管理网提出的建议，并直接做出决定或向由秘书长任主席的联合国系统行政首长协调理事会(行政首长理事会)建议核准和执行。

D. 联合国安保管理系统的行为者

秘书长

8. 《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，后者则各自接受秘书长的问责。

主管安全和安保事务副秘书长

9. 主管安全和安保事务副秘书长由秘书长书面任命，并接受秘书长的问责，向其报告工作。秘书长授权主管安全和安保事务副秘书长做出关于联合国安保管理系统的领导和控制以及总部和外地联合国人员、房地和资产的全面安全和安保的行政决策。在所有与安保有关的事项上，他/她代表秘书长行事，并担任机构间安保管理网主席。他/她负责以下工作：制定世界各地联合国系统的安保政策、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的安保和安全有关的问题上，向秘书长提供咨询。

安保问题执行小组

10. 安保问题执行小组成员由行政首长理事会任命。应主管安全和安保事务副秘书长请求，安保问题执行小组成员根据小组的职权范围提供咨询，加强并促进主管安全和安保事务副秘书长做出快速决策的权力和问责制。安保问题行政小组成员负责协助副秘书长在涉及联合国系统各组织聘用的所有人员及其在册家属、房地和资产的安全和安保的事项上，完成其任务。

联合国系统各组织^a的行政首长

11. 联合国各机构、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系统的目标，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系统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，并承诺实现安保管理系统的目标。

总部高级别安保主管和(或)安保协调员

12. 行政首长将在各自总部任命一个高级别安保主管和(或)安保协调员，负责协调其所属组织的安全和安保措施，并向行政首长和所有有关行为者提供咨询、指导和技术协助。

指定官员

13. 在每个有联合国派驻人员的国家或指定地区，通常由秘书长书面任命最高级别官员为安保指定官员，并得到东道国政府认可。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，负责联合国人员、房地和资产在整个国家和指定地区的安保。^b 秘书长授予指定官员在紧急情况下做出决策所必要的权力，其中包括但不限于强制人员搬迁或疏散的权力。这一权力和据此做出的决策仍需服从主管安全和安保事务副秘书长的权力和审查。指定官员负责确保所在国家或地区实现联合国安保管理系统的目标。

参加联合国安保管理系统的组织的代表

14. 参加安保管理系统的联合国系统各组织国家一级的代表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，或视情况接受专门机构行政首长问责。

安保管理小组

15. 安保管理小组的成员包括：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/干事。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。

16. 维持和平特派团由特派团团长担任指定官员，经指定官员指派，各组成部分和办公科室的负责人也可以参加安保管理小组。维持和平特派团的军事和警察部分的负责人也将担任安保管理小组成员。

^a 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；联合国其他附属或有关机构，例如各基金、机构和方案；参加联合国安保管理系统的组织。

^b 被任命为指定官员的经选举产生的专门机构行政首长仍接受其各自理事机构问责，并根据与安全部和安保部达成的具体双边安排履行其指定官员职能。

17. 安保管理小组的成员负责协助指定官员在涉及联合国人员、房地和资产的安全和安保的事项上，完成其任务。

地区安保协调员

18. 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所有人员、房地和资产的安保安排。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。

首席安保顾问/安保顾问

19. 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。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。在副安全顾问得到授权的国家，上述规定也对该人适用。

安保主任

20. 一些国家部署了维持和平特派团，而且特派团团长被任命为该国家或地区的指定官员，这些国家可能没有由主管安全和安保事务副秘书长指定的专业安保人员。在这种情况下，特派团的安保主任将作为安保顾问，并接受该级别的问责。

国家安保协调员

21. 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，通过其机构负责人接受指定官员的问责。

安全和安保部的其他安保人员

22. 安全和安保部在总部和外地的安保人员负责协助指定官员和联合国系统各机构、基金、方案和组织，并根据安全和安保部内部问责制框架接受副秘书长的问责。

单一机构安保干事

23. 单一机构安保干事是参加联合国安保管理系统的各组织聘用的专业安保人员，其职责是向各自组织提供咨询，并负责各自组织特定活动的安保事宜。单一机构安保干事接受各自组织问责，同时还负责在首席安保顾问/安保顾问的协调下支持指定官员的工作。

24. 必要时应要求由单一机构安保干事在某一期间内担任临时首席安保顾问/安保顾问。指定官员与有关机构负责人协商后，将书面予以确认，并规定首席安保顾问/安保顾问的职权范围，以便问责。

当地安保助理

25. 当地安保助理由安全和安保部、各机构、基金和方案或维持和平行动部领导或支助的特派团在国家一级征聘。

26. 在各自专业安保人员的直接监督下，当地安保助理协助编制安保风险评估、最低运作安保标准、驻地最低运作安保标准和应急计划，并监测安保政策和程序的执行情况，以及与人员、房地和资产的安全和安保有关的所有事项。必须指出，专业安保人员根据问责制框架承担在安全和安保方面的职责，并接受问责。

安全员

27. 安全员由指定官员/地区安保协调员与安保管理小组协商之后书面任命，负责协助执行安保计划。无论受哪个组织的聘用，安全员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。

联合国系统各组织聘用的人员

28. 联合国系统各组织聘用的人员接受各自组织的问责。不论其官职或级别，所有这些人员均须遵守联合国安保管理系统及其所属组织的安保政策、准则、指示、计划和程序。

E. 结论

29. 本问责制框架规定了明确的准则，表明如何使联合国能够在确保其工作人员的安全、安保和福祉并确保其房地和资产的安保的情况下开展各项活动。确保为联合国安保管理系统的所有行为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。

30. 国家安保管理系统所有行为者应接受问责的作用和职责载于附件二。

附件二

联合国安保管理系统内各行为者的作用和职责

秘书长

1. 秘书长全面负责联合国总部和外地地点的人员、房地和资产的安全和安保。

主管安全和安保事务副秘书长

2. 主管安全和安保事务副秘书长：

(a) 在与联合国系统人员、房地和资产的安保和安全有关的一切问题上，向秘书长提供咨询；

(b) 在与安保有关的一切事项上，代表秘书长行事；

(c) 领导并管理安全和安保部；

(d) 担任机构间安保管理网主席；

(e) 编写并公布内部问责制框架，载明其部门内每个人在安全和安保方面的作用、责任和问责制；

(f) 监督制定世界各地联合国系统的安保政策、做法和程序；

(g) 与联合国系统各组织协调，确保其活动涉及的安保事项得到落实、遵守和支持；

(h) 编写关于所有安保事务的秘书长报告；

(i) 视需要指导本组织的应对危机管理工作。

安保执行小组

3. 应主管安全和安保事务副秘书长或安保执行小组成员的要求，安保执行小组：

(a) 在需要快速决策以避免人员丧生或解决安保管理小组陷入的僵局时，向主管安全和安保事务副秘书长提供咨询；

(b) 应副秘书长要求与其开会，或者在局势不允许开会的情况下，通过电话或其他方式与副秘书长商议；

(c) 支持副秘书长落实与安保执行小组协商作出的决定。

联合国各组织^a 的行政首长

4. 联合国各组织的行政首长：

(a) 在所有方案中落实“没有安保便没有方案，没有足够资源便没有安保”的战略；

(b) 确保安全和安保是所有方案和活动的核心组成部分，所有规划程序从一开始就要考虑到安保风险评估并给予其适当的优先地位；

(c) 编写并公布内部问责制框架，载明其部门内每个人在安全和安保方面的作用、责任和问责制；

(d) 确保为他们工作的所有管理人员和工作人员不仅支持秘书长的的工作，而且履行其确保遵守联合国安保管理系统的责任；

(e) 与主管安全和安保事务副秘书长密切联络，以确保全系统采取协调一致的安保办法；

(f) 共同负责努力执行并协助制定联合国安保管理系统；

(g) 在一切论坛作宣传，以确保会员国为联合国系统所有人员、房地和资产提供安全和安保，不容忍对联合国人员、房地和资产的犯罪，并将罪犯绳之以法；

(h) 有“关照责任”，确保其各自组织聘用的工作人员及其承认的受扶养人不冒难以承受的风险，并且确保采取一切措施以减少风险；

(i) 在总部指定一名高级安保主管和(或)安保联络员；

(j) 通过将安保责任纳入职务说明和考绩，认可并奖励良好的安保管理业绩，并且处理组织内所有级别的违规事件；

(k) 按需要解决具体的妇女安保问题。

总部高级安保主管和(或)安保联络员

5. 高级安保主管和(或)安保联络员：

(a) 就安保事项向行政首长和高级管理人员提出建议，并随时向他们报告有关安保管理问题的最新消息；

(b) 确保其所在组织的代表认识到他们必须根据适用情况充分参加安保管理小组的工作；

(c) 在调动资源方面提供协助和支持，帮助外地办事处执行安保要求；

^a 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，例如各机构、基金和方案；参加联合国安保管理系统的各组织。

- (d) 担任机构间安管理网和其他高级别论坛成员；
- (e) 与安全 and 安保部及机构间安管理网其它成员密切合作，支持主管安全和安保事务副秘书长履行职责；
- (f) 根据适用情况就执行安保政策和程序向其所在组织的代表提供咨询；
- (g) 确保其所在组织的全部工作人员及承认的受扶养人了解安保培训要求，并促进提供安保培训和情况介绍；
- (h) 传播安保事项有关信息和教育资料；
- (i) 监督和汇报对安保政策、做法和程序的遵守情况。

指定官员

6. 指定官员：

- (a) 落实联合国安保政策和程序中详述的各项安排，拟订并执行必要的旨在维护联合国人员、房地和资产安全和安保的工作地点计划。
- (b) 与东道国当局密切联系，以推动全面落实东道国对联合国人员、房地和资产的安保责任；
- (c) 将安保风险管理办法用于联合国一切活动和业务；
- (d) 管理和指导工作地点的一切安保活动；
- (e) 向主管安全和安保事务副秘书长推荐适当人选担任临时指定官员；被指定者应是机构、基金、方案或组织的首长；
- (f) 通过主管安全和安保事务副秘书长，随时向秘书长通报可能对联合国系统的安全和安保有影响的所有事态发展；
- (g) 如果业务影响到安全和安保，则向主管安全和安保事务副秘书长汇报；
- (h) 落实秘书长为支持东道国政府采取措施维持联合国人员、房地和资产的安全和安保所决定的各项安排，并就联合国人员、房地和资产的安全和安保相关事项与东道国政府保持联系；
- (i) 根据既定准则就安全和安保事项与作为联合国系统业务伙伴的政府间组织和非政府组织进行合作；
- (j) 担任安管理小组主席，并向安全和安保部提交会议记录；
- (k) 根据适用情况随时向安管理小组和工作地点每个组织的高级官员通报与安保有关的所有信息以及所在国正在采取的措施；

(l) 将已签署谅解备忘录的政府间组织和非政府组织的工作人员及其承认的受扶养人纳入工作地点安保安排；

(m) 维护完全统一的业务通讯系统，促进安保管理；

(n) 与安保管理小组协商指定地区安保协调员和安全员，核实他们是否已得到适当培训和装备，并向其上级机构提供有关个人考绩的意见；

(o) 依照机构间的商定办法拟定国际征聘人员特殊撤离安排以及当地征聘人员国内转移计划；

(p) 在不能与主管安全和安保事务副秘书长联系的紧急情况下，指定官员有权运用自己的最佳判断力进行转移/撤离，事后立即通过主管安全和安保事务副秘书长向秘书长报告；

(q) 向所有联合国工作人员及其承认的受扶养人提供资料，说明他们应该采取的与安保计划有关的具体措施，并确保这些人员全部得到充分、适当的安保培训；

(r) 根据《联合国安保政策手册》或主管安全和安保事务副秘书长的指令，向安全和安保部提供所要求的全部报告；

(s) 获知违反联合国安保政策、做法和程序的事件后，采取适当行动，包括转交所涉组织处理，并且向主管安全和安保事务副秘书长报告严重违规事件；

(t) 按需要解决具体的妇女安全问题；

(u) 如适用，与聘用组织协商指定一名国家安保联络员，并确保该联络员得到适当培训以履行其职责。

参与联合国安保管理系统的各组织代表

7. 代表：

(a) 采取适当行动，为其工作地点的工作人员及其承认的受扶养人提供安全和安保；

(b) 确保安全和安保是该组织在方案国各项方案的核心内容，并且得到适当供资；

(c) 就涉及安保以及执行和维持安保计划、《最低运作安保标准》和《驻地最低运作安保标准》的所有事项与指定官员协商并提供协助；

(d) 担任安保管理小组成员；

(e) 就其组织特别关切的安全问题向指定官员、首席安保顾问及其各自的总部安保联络员提供咨询；

(f) 确保其所有人员及其承认的受扶养人充分、彻底遵守一切与安保有关的指示；

(g) 针对违反安保政策、做法和程序的事件采取行动，并将采取的行动告知指定官员；

(h) 确保其组织开展活动的方式有利于对人员、房地和资产所面临危险的管理；

(i) 定期向指定官员提供在该国的所有工作人员及其承认的受扶养人的最新名单；

(j) 根据工作地点既定程序，定期将人员及其承认的受扶养人的行踪和动向通知指定官员；

(k) 向指定官员及总部安保联络员报告所有安全事故；

(l) 对国际征聘人员在其他地点任职而其承认的受扶养人居住在相关工作地点的情况予以报告并确保这些家属与在该工作地点任职的国际工作人员的家属享有同样的安全保障；

(m) 确保针对作为业务伙伴与联合国各相关机构共同工作的政府间组织/非政府组织做出安排；

(n) 确保所有人员依照联合国系统规则和程序行动；

(o) 为其各自工作人员配备最低运作安保标准载列的必要安全和安保装备，并训练工作人员使用这些装备；

(p) 确保其各自工作人员参加有关安保意识的适当培训和情况介绍会；

(q) 参加为安保管理小组成员举办的所有安保培训；

(r) 根据适用情况协调机构安保人员配合指定官员开展活动。

安保管理小组

8. 小组：

(a) 为指定官员提供集体咨询和支持；

(b) 定期开会审查当前形势，确保联合国系统聘用的工作人员所在国家的所有工作地点都有效管理安保事务；

(c) 确保联合国系统各组织聘用的工作人员及其承认的受扶养人所在国家的所有工作地点都维持并执行行之有效的安保和应急计划；

(d) 确保不断更新工作人员及其承认的受扶养人名单；

(e) 确保每个地区的安保协调员和安全员都接受训练，配有装备，并能履行职责；

(f) 根据可靠的安保风险评估结果，在联合国系统聘用的工作人员及其承认的受扶养人所在国家的所有工作地点制定最低运作安保标准和驻地最低运作安保标准，包括监测其执行和遵守情况；

(g) 确保获得资源，以执行经核准的所有措施；

(h) 酌情为联合国系统在所在国聘用的高级安保干事考绩提供意见；

(i) 按需要解决具体的妇女安全问题。

地区安保协调员

9. 协调员：

(a) 根据指定官员的授权，协调和控制各自责任区内的业务安保安排；

(b) 指定责任区安全员；

(c) 制定和维持具体地区的安保计划；

(d) 维持在其工作地点的联合国系统各组织聘用人员及其在册家属的名单；

(e) 根据安保顾问编制的最新安保风险评估，协调执行最低运作安保标准；

(f) 随时有系统地向指定官员通报其责任区内对联合国系统各组织聘用人员及其在册家属的安保和安全有影响的事件或事态发展；

(g) 召集区域安保管理小组会议；

(h) 管理其责任区的安保审查系统。

首席安保顾问/安保顾问^b

10. 顾问：

(a) 就各自工作地点的安保管理、危机准备和预防的各个方面，以及履行有关联合国系统各组织聘用人员及其合格家属、房地及资产安保的责任方面充当指定官员和安保管理小组的主要顾问；

(b) 参与业务规划并提供安保方面的投入；

(c) 就安保问题与工作地点联合国系统各组织的国家一级代表及所有其他官员密切合作，以确保最佳的安保管理；

^b “首席安保顾问”或“安保顾问”一词适用于直接支助指定官员的高级安保专业人员。如果未设首席安保顾问或安保顾问，则这一职称相当于安保主任和安保和安全处处长。

- (d) 管理安保股，包括人事、财务、预算和后勤；
- (e) 应要求协助各机构开展安保行动；
- (f) 在也有单一机构安保干事的工作地点建立安保小组并主持其工作，以确保工作地点所有安保干事共同努力，加强安保管理；
- (g) 编写安保小组会议的适当记录；
- (h) 与国家安全机构建立联系，以期获得对联合国系统各组织聘用人员及其在册家属和财产的最好保护；
- (i) 担任国家一级安保管理小组成员；
- (j) 对联合国系统各组织聘用人员及其在册家属所在国家的所有工作地点进行安保风险评估，促进执行建议的减缓风险措施；
- (k) 编制、维持和更新具体国家的安保计划、应急计划和联合国系统各组织聘用人员及其在册家属的安全名单；
- (l) 编制和维持关于转移/撤离到安全地区的最新、可行和可实施的计划；
- (m) 维持一个有效运作的安保和应急通信系统；
- (n) 建立一个系统，为新到的联合国系统各组织聘用人员及其在册家属介绍情况，并根据安全环境变化的需要，提供当地安保训练，确保这些人员了解影响他们安全的问题；
- (o) 就为实施安保计划而应采取的预防措施，向联合国系统各组织聘用人员及其合格家属提供最新指导，包括向他们提供应准备好的应急物品综合清单，以及在包括自然灾害和政治危机在内的各种紧急情况下的行为指南；
- (p) 报告联合国系统各组织的聘用人员和(或)其在册家属为罪行受害者的所有案件；
- (q) 对住宅区和房地进行安全检查；
- (r) 在安保事项方面维持适当的保密级别；
- (s) 就拟订和实施最低运作安保标准和驻地最低运作安保标准，向指定官员和安保管理小组提供咨询和协助；
- (t) 与各自的区域股保持定期沟通，及时向安全和安保部提交所有规定报告；
- (u) 向指定官员和各个组织的有关代表报告所有不遵守安保政策、做法和程序的情况。

国家安保联络员(适用于未指派专业安保人员的国家)**11. 联络员:**

- (a) 在安全和安保部的支持下, 管理日常与安保有关的事项;
- (b) 维持最新的人员及其在册家属名单;
- (c) 编制、维持和更新具体国家的安保计划;
- (d) 及时向安全和安保部提交所有规定报告;
- (e) 立即向指定官员及安全和安保部报告所有涉及联合国工作人员及其在册家属的与安全有关的事件;
- (f) 根据安保风险评估, 协助指定官员和安保管理小组拟订和实施最低运作安保标准和驻地最低运作安保标准;
- (g) 担任安保管理小组成员;
- (h) 向国际工作人员提供有关居住安全的信息。

安全和安保部其他人员**12. 安保主任和安保处/科:**

- (a) 在联合国总部建筑群和总部以外各办事处的范围内为代表、工作人员、来访贵宾和其他访客提供安保和安全;
- (b) 协助首席安保顾问, 并酌情参与安保小组拟订安保政策和程序的工作;
- (c) 编制、监测和维持安全和安保标准作业程序和制度, 负责应急准备和危机管理, 并进行安保风险评估;
- (d) 管理各自处/科的所有人力资源、财务、预算和后勤事务;
- (e) 为工作人员和安保人员提供标准化的专门培训;
- (f) 应要求为位于和(或)访问其责任区的联合国高级官员和贵宾提供人身保护;
- (g) 就拟订和实施相关最低运作安保标准, 向指定官员和安保管理小组提供咨询和协助;
- (h) 与地方当局和当地执法机构进行协调;
- (i) 就安全与安保问题与工作地点的联合国系统所有其他办事处密切合作, 以确保最佳的安保管理;
- (j) 履行日常业务职责, 并依照其工作地点的既定报告关系进行报告。

13. 维持和平特派团安保主任(在特派团团长不是指定官员和设有安全和安保部首席安保顾问的情况下):

(a) 负责管理安保科的日常业务,在所有与安保有关的事务方面充当特派团团长的安保顾问;

(b) 与首席安保顾问协调,参与安保小组拟订安保政策和程序的工作;

(c) 协助对任务区内有派驻人员的所有工作地点进行安保风险评估,积极参与规划和评估国家安保计划的效力和其他方面的安保业务;

(d) 审查和监测与特派团安保方案和安保计划有关的活动;确定紧急情况下使用的空中和陆地撤离要求;

(e) 保持应急通信定期进行检查,确定该系统是否正常运行;

(f) 建立 24 小时应急系统;

(g) 随时掌握当地目前的安全状况,找出可能的威胁,建议特派团和项目人员采取适当的预防措施;

(h) 应要求为高级人员或来访贵宾提供人身保护;

(i) 编撰并维持最新的工作人员名单,其中包括所有特派团人员,包括访问团人员和咨询人;

(j) 监测和评估办公室的实体安保措施,并对设备和设施进行安全检查;

(k) 向特派团人员提供有关驻地最低运作安保标准的培训和咨询,并确定这方面的资源需求;

14. 外勤安保协调干事(向首席安保顾问/安保顾问负责并接受其问责):

(a) 负责工作地点安保管理、危机准备和预防的各个方面;

(b) 编制、维持和更新具体国家的安保计划、应急计划和联合国系统各组织聘用人员及其在册家属的安保名单;

(c) 对联合国系统各组织聘用人员及其在册家属所在国家/地区的所有工作地点进行安保风险评估;

(d) 与国家执法机构建立联系,以期获得对联合国系统各组织聘用人员及其在册家属的最好保护;

(e) 对住宅和房地进行安保检查。

单一机构安保干事

15. 安保干事：

(a) 协助机构国家代表或业务经理履行安保职责，并向其提供咨询，包括参与业务规划；提供安保方面的投入，包括有关遵守联合国安保政策、做法和程序的资料；

(b) 应要求协助指定官员、地区安保协调员或首席安保顾问履行职责并提供咨询；

(c) 担任首席安保顾问/安保顾问建立的安保小组的成员；

(d) 就其组织在安保方面的特殊关切向安保小组提供咨询；

(e) 应聘用组织的要求，在某一工作地点的首席安保顾问/安保顾问缺席期间，酌情担任临时首席安保顾问/安保顾问。

当地安保助理

16. 助理：

(a) 协助监测安保政策和程序的执行情况；

(b) 协助支持与人员、房地和资产的安全和安保有关的所有事项；

(c) 协助制定安保应急计划和国家安保计划；

(d) 协助编制安保风险评估；

(e) 协助编制最低运作安保标准和驻地最低运作安保标准并监测遵守情况；

(f) 协助编制应急计划；

(g) 协助对联合国人员、当地聘用的警卫和其他人员进行适当的安保培训。

安全员

17. 安全员：

(a) 作为指定官员与其所在地区的联合国系统各组织聘用人员及其在册家属及在该地区酒店住宿的来访者之间的沟通渠道；

(b) 定期向这些人员介绍安保安排和现行的安保等级；

(c) 履行指定官员或首席安保顾问/安保顾问指派的其它安保相关职责；

(d) 确保向在其它地方工作的国际征聘工作人员留在工作地点的在册家属提供与在工作地点工作的国际工作人员的家属一样的安保；

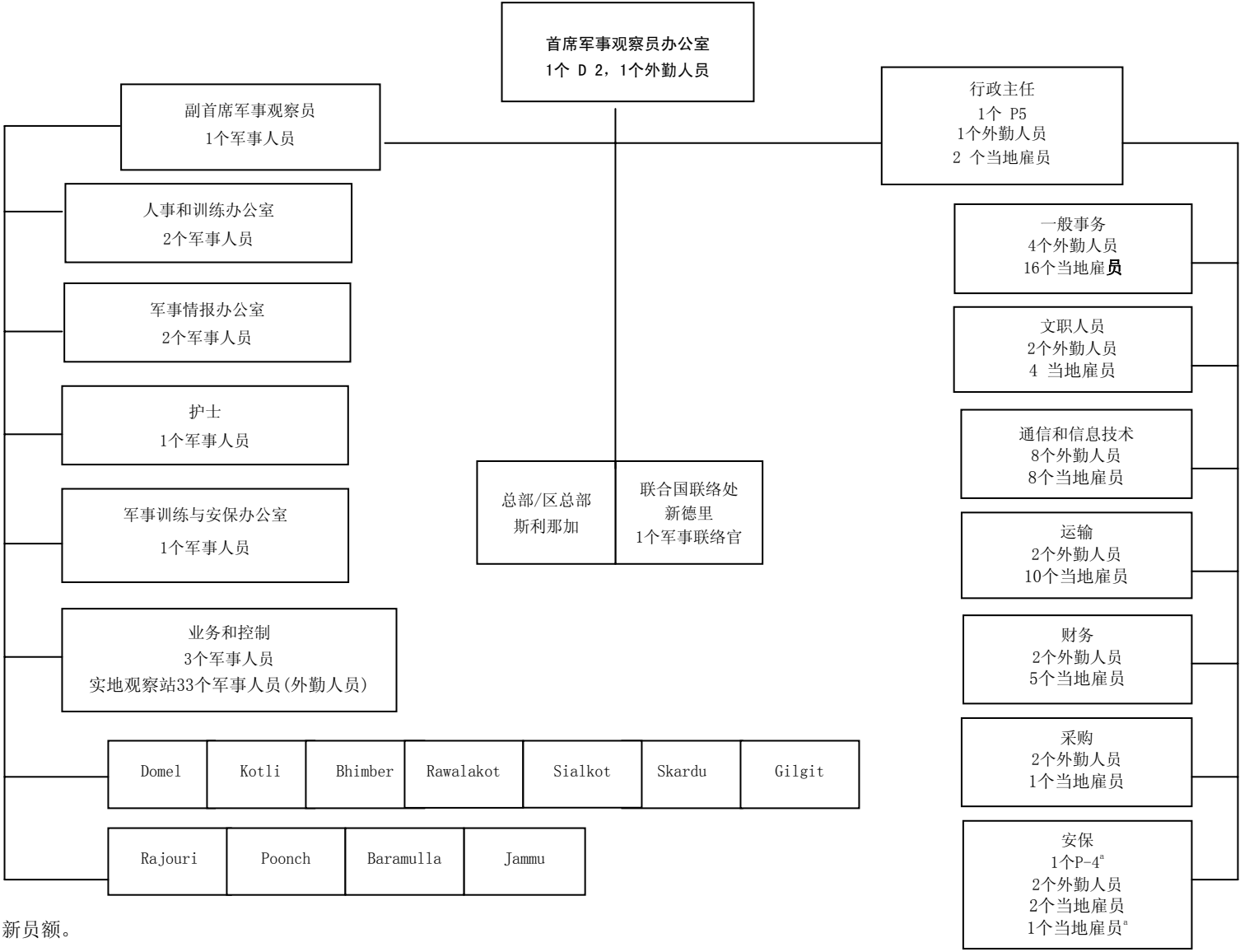
- (e) 访问在其地区生活的每户家庭，确保这些家庭了解各项安保安排。

联合国系统各组织的聘用人员

18. 这些人员：

- (a) 必须熟悉提供给他们有关其工作地点的联合国安保管理系统的资料；
- (b) 在旅行之前获得安全许可；
- (c) 出席安全简报会，在证明已向他们介绍情况的文件上签字；
- (d) 了解谁是他们的安全员、首席安保顾问/安保顾问、外勤安保协调干事或国家安保联络员；
- (e) 适当装备，以在工作地点提供服务；
- (f) 在工作地点遵守所有联合国系统安保条例和程序，无论是上班还是下班；
- (g) 注意言行举止不会危及自己或他人的安全和安保；
- (h) 及时报告所有安保事件；
- (i) 参加并完成与其职等和角色相关的安保培训；
- (j) 适当完成“外地基本安保”和“外地高级安保”光盘安保学习方案。

2010-2011 两年期联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组的组织结构和员额分配



^a 新员额。