



---

第六十五届会议

项目 129

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

### 行政和预算问题咨询委员会的报告

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于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)的订正估计数的报告(A/65/320 和 Corr. 1)。委员会审议报告时会晤了秘书长的代表。秘书长代表提供了进一步资料并作了说明。

### 一. 经修订的联合国安保管理系统问责框架

2. 根据大会第 64/243 号决议第 139 段提交的秘书长报告第一节介绍了有关联合国安保管理系统问责框架发展的背景资料,概述了最近对该框架的修订,描述了目前所开展的努力,以便将目前的安全等级系统改换成新的安全级别系统。

3. 秘书长报告第 3 和第 4 段指出,在 2007 年阿尔及尔房舍遇袭之后,世界各地联合国人员及房舍安全保障问题独立审查小组强调应审查问责框架,以查明可能需要进一步明确的地方。相应地,根据联合国行政首长协调理事会及其管理问题高级别委员会提供的指导,安全和安保部和机构间安保管理网指导小组广泛审查和更新了问责框架,经修订的问责框架于 2009 年 10 月初得到行政首长协调会认可。经修订的问责框架作为附件一附在秘书长报告后。



4. 行预咨委会经了解获悉，秘书长报告第 7 段(a)至(j)分段中列出的 10 点是对问责框架的最重大修订，而且修订反映出了联合国安保管理系统问责框架新任务说明中描述的组织文化的变化(见 A/65/320 和 Corr. 1, 附件一, B 节)。根据“如何坚守”(而不是“何时撤离”)原则制定的新任务说明表明，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。鉴于工作人员是推动开展联合国各方案的主要力量，保证工作人员在工作期间的安全，包括在高风险区的安全，是安保管理系统为方案实施作出的最重要贡献。

5. 行预咨委会进一步获悉，经修订的框架首次承认，持续的方案实施意味着总是存在一些残余风险。在此方面，行预咨委会注意到，经修订的框架指出“在接受安保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”(见 A/65/320 和 Corr. 1, 附件一, A 节, 第 4 段)。

6. 问责框架 D 节阐明了安保管理系统中从秘书长到当地安保助理的所有行为者的作用和责任，其中秘书长作为本组织的行政首长，接受会员国的问责，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，而在国家一级征聘的当地安保助理在准备进行安保风险评估、最低运作安保标准和驻地最低运作安保标准方面提供协助，并协助监测安保政策和程序的执行情况(同上, D 节, 第 8 段、第 25 和 26 段)。有关该框架中提及的所有行为者的具体作用 and 责任的更详细信息见秘书长报告附件二。

7. 经修订的问责框架特别指出，在每个有联合国派驻人员的国家或指定地区，安保事务指定官员由秘书长任命，并作为此类官员派往东道国与其政府联系。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或指定地区的安保(同上, 第 13 段)。但是，行预咨委会注意到，框架中提及的一些行为者，特别是单一机构安保干事和联合国系统各组织聘用的人员，与指定官员并无直接的报告关系。行预咨委会经了解获悉，在实地的特派团通常是在“联网的安保环境”下开展行动，有关安保事宜的信息进行横向和纵向共享。因此，例如，虽然单一机构安保干事向其各自组织的行政主管报告，而不是直接向指定官员报告，但是他们也通过与首席安保顾问/安全顾问协调，负责支持指定官员的工作。

8. 秘书长报告一.C 节概述了新的安保级别系统，根据独立审查小组的建议，这一新系统将替代现有的安保等级系统。秘书长特别指出，新的安全级别系统旨在支持更广泛的联合国安保风险管理进程。它是一种工具，可以准确透明地反映联合国系统开展业务的特定安保环境面临哪些威胁，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，因而可在世界各地适用同一技术分析程序。

9. 行预咨委会经询问具体了解了采用新安保级别系统的理由，开发和测试该系统采用的方法以及实施时间表。简而言之，行预咨委会获悉，新系统基于对威胁和灾害的分析，而这些威胁和灾害是采用上述结构规范的威胁评估方法进行评估的。威胁评估采用了 5 个大类，即 4 类威胁(武装冲突、恐怖主义、犯罪行为、民间动乱)和灾害。由于一些威胁在最严重情况下对联合国构成的危险比其他类型的威胁大，因此对各类威胁进行了不同的加权，以便得出的安保级别更能反映现实。对每类威胁或灾害进行单独审查并将其细分为 3 个构成部分(威胁的意图、能力及起抑制作用的环境、灾害的历史、强度/严重性以及预警/对灾害的防备)。根据实地现实情况和专业判断，给所有这 3 个构成部分的每一个确定一个值。之后将每类加权得分相加，以确定安保级别。新系统包括从 1 至 6 的 6 个级别(最低至最高)。在该系统中没有零级，因为设计该系统时便承认，即使最安全的环境中也可能存在一些潜在的威胁。

10. 行预咨委会从提供给它的资料中注意到，旨在将安保级别作为管理层行动的起点，而且在新系统中删除了之前宣布进入某些安全等级后便自动启动的安保措施(迁移别处、疏散)和与安保有关的应享权利(危险津贴)，从而使安保级别的确定与行政和财务决定脱钩。本报告附有一个表格，其中概述了新系统的 6 个级别，建议的管理行动以及相关的授权和监督级别(见附件)。

11. 正如秘书长报告第 12 至 20 段指出的那样，已在哥伦比亚、以色列/西岸/加沙、肯尼亚、索马里和苏丹对这一新安保级别系统进行试点，并正在分三个阶段实施。新系统计划于 2011 年 1 月 1 日全面实施。经询问，秘书长的代表证实，安全和安保部会在这一日期之前完成实施。

12. 秘书长报告第 21 和 22 段介绍了可接受风险指导方针，制定这一方针是为了支持“如何坚守”模式，并说明联合国如何可在必须实施重要方案时接受更高级别的残余风险。在安保级别系统试点的同时也在 5 个地点对该方针进行了试点。秘书长指出，虽然试点的参与者对该方针的反馈十分肯定，但据认为该模式有关确定“方案临界度”的部分需要明确的定义并需要建立一个明确的决策框架。行预咨委会经了解获悉，评估高风险地区方案临界度时需要确切确定实地工作人员及其所开展的工作，以确定与开展方案带来的额外风险相比，是否值得开展方案。

13. 行预咨委会从秘书长报告第 22 段注意到，管理问题高级别委员会设立了一个单独的工作组，研究方案临界度问题。行预咨委会经了解获悉，该工作组的成员为在外地开展大量行动的行政首长理事会成员组织(即国际劳工组织、联合国粮食及农业组织、世界卫生组织、联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国难民事务高级专员办事处及世界粮食规划署)的代表以及人道主义事务协调厅、政治事务部、维持和平行动部、安全和安保部以及外勤支助部的代表。该工作组的任务是确定方案；临界度的级别，并根据可接受风险指导方针制定共同决

策框架，该工作组将在 2011 年的春季会议上向管理问题高级别委员会提交相关建议。

14. 行预咨委会认为，机构思维从“何时撤离”转变为“如何坚守”方法使得安保问题决策人员承担了更多管理责任，因为该方法主要构成部分、即安保级别系统的成功运行取决于(a) 安全顾问(或其他相关官员)对威胁进行可靠的量化评估以及(b) 负责安保问题决策人员确保实地的所有行为者都确信，正在适当执行与特定威胁/危害级别相一致的有关措施。

15. 行预咨委会认为，承担更多管理责任要求问责线更为明确，尤其是在存在生命危险的情况下。在这方面，行预咨委会欣见安全和安保部以及机构间安保管理网指导小组在审查和更新问责框架方面所做出的努力，并建议大会注意这一点。但是，行预咨委会注意到，虽然经修订的框架明确了联合国安保管理系统中所有行为者的作用和责任及他们的统属关系，但是并未提及不遵守的后果。行预咨委会相信，将适用现有的有关监测管理绩效的各项机制来解决任何不足。

16. 行预咨委会强调可接受风险指导方针的重要性，认为它是安保风险管理过程中的一个重要组成部分。注意到在这一过程中所有阶段都需要问责，行预咨委会相信，目前就方案临界度问题开展的工作将产生一个供决策之用的共同框架，其中将特别说明谁负责作出此类决定。

## 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

17. 秘书长报告第二部分是依照大会第 64/245 号决议第六节第 3 段提交的，大会在该决议中认可行预咨委会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。

18. 秘书长报告第 25 和 26 段指出，最近在巴基斯坦发生袭击后，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。秘书长指出，对伊斯兰堡总部大院进行的安保评估表明，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，雇佣更多的安保工作人员。秘书长报告第 30 段进一步指出，确定追加所需资源对工作人员安保至关重要。行预咨委会经了解获悉要求追加的大部分资源都是一次性费用。

19. 为加强安保所需追加费用估计数如下：

(a) 147 700 美元用于增设 2 个员额：1 个是 P-4 职等的安保主任，1 个是当地雇员的安全情报助理。秘书长报告指出，这两个拟设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。安保情报助理将协助收集和管理与安保有关的资料。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，并在支持观察组所需的全部安保任务方面发挥领导作用(见 A/65/320, 第 31 段)。行预咨委会经了解获悉，需要 1 个 P-4 职等的员额，以确保在安保问题上发挥高级别的专业领导作用；

(b) 615 000 美元用于家具和设备，其中包括 420 000 美元用于 3 辆装甲车，195 000 美元用于 130 个防弹背心和头盔。秘书长指出，其中 2 辆装甲车将部署在伊斯兰堡，1 辆部署在斯利那加，这些装甲车对于缓解公路交通时的易受伤害十分重要，尤其是在可能有路边炸弹和事先计划的攻击的地区。防弹背心和头盔将替换不适于威胁级别提高的现有装备(同上，第 32 段)；

(c) 2 396 000 美元用于伊斯兰堡总部大院的房地改善，其中包括 1 450 600 美元用于以结构上更耐用的外膜(不锈钢)替代现有门舱外墙和屋顶；459 000 美元用于建造 1 个安全房间和 1 个正面水泥墙，以免受车载简易爆炸装置的影响；337 200 美元用于购买消防设备；149 200 美元用于安装一个缓冲闸(Hesco bastions)、加固正门、更多的周边照明和生物特征运动出入控制(同上，第 33 段)。

20. 有待大会采取的行动见秘书长的报告第 35 段。虽然行预咨委会一直认为，在预算流程中采用零敲碎打的方法不可取，但是行预咨委会确认这一特殊请求的特殊、紧急性质。行预咨委会因此建议大会核准自 2011 年 1 月 1 日起设立上文第 19 段(a)分段中提及的 2 个新员额(1 个 P-4 和 1 个当地雇员)，在 2010-2011 年两年期方案预算下共批款 3 181 100 美元，包括在第 5 款(维持和平行动)和第 35 款(工作人员薪金税)下增加经费，但后者由收入第 1 款(工作人员薪金税收入)下相应数额抵消。

## 附件

## 新安保级别系统的 6 个级别、建议的管理行动以及相关的授权和监督级别概表

安保级别	建议的管理行动	授权	监督级别
6 最高	<ul style="list-style-type: none"> <li>安保管理小组至少每周召开 1 次会议(由指定官员酌定)</li> <li>根据可接受风险模式和新的行动构想和安全计划,重新评价所需工作人员和安全审查</li> <li>主管安全和安保事务副秘书长核定的外部安全审查</li> </ul>	秘书长	
5 高	<ul style="list-style-type: none"> <li>安保管理小组至少每周召开 1 次会议(由指定官员酌定)</li> <li>根据可接受风险模式(将非关键性职位上的工作人员迁移别处/疏散),重新评价所需工作人员和安全审查</li> <li>需要进行安全审查</li> </ul>	指定官员	主管安全和安保事务副秘书长(24 小时内确认)
4 较高	<ul style="list-style-type: none"> <li>安保管理小组至少每周召开 1 次会议(由指定官员酌定)</li> <li>根据可接受风险模式重新评价所需工作人员和安全审查</li> <li>需要进行安全审查</li> <li>无需召开外部会议</li> </ul>	指定官员	主管安全和安保事务副秘书长(24 小时内确认)
3 中等	<ul style="list-style-type: none"> <li>安保管理小组至少每月召开 1 次会议</li> <li>需要进行安全审查</li> <li>外部会议必须由指定官员授权方可以召开</li> </ul>	指定官员	安全和安保部区域行动(24 小时内确认)
2 低	<ul style="list-style-type: none"> <li>安保管理小组每年至少召开 2 次会议</li> <li>制定安全审查系统</li> <li>外部会议组织者必须通知指定官员</li> </ul>	指定官员	安全和安保部区域行动司司长(24 小时内确认)

---

安保级别	建议的管理行动	授权	监督级别
1 最低	<ul style="list-style-type: none"><li>• 安保管理小组每年至少召开 2 次会议</li><li>• 对所有公务差旅进行通知</li></ul>	指定官员	安全和安保部区域行动司司长

---