



第六十九届会议

议程项目 69

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对联合国人员的保护

秘书长的报告

摘要

大会在其第 68/101 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六十九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 68/101 号决议中由安保部负责落实的各项建议的情况。

本报告阐述安全和安保部及联合国安全管理系统已采取哪些措施，以实现建立一个专业化、有效力和效益的安全管理系统的战略远景，确保联合国人员、房地和财产获得保护，以开展联合国的活动。报告评估不断变化的全球安全环境中联合国的安全管理政策、努力、举措和多方位战略。



一. 引言

1. 大会在其第 68/101 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六十九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 68/101 号决议中由安保部负责落实的各项建议的情况。
2. 本报告分析在 2013 日历年中联合国人员遭遇的安保事件，¹ 并酌情将这些数据与 2012 年及以前年份的数据进行比较。报告还提供有关 2014 年前 6 个月安保事件的资料。通过这类分析，说明联合国系统在执行方案过程中，包括提供人道主义援助中所面临的各种威胁。
3. 本报告阐述安全和安保部及联合国安全管理系统已采取哪些措施，² 以实现有关建立一个现代化、专业化、有效力和效益的安全管理系统的战略远景，以支助世界各地的联合国指定官员和安全管理小组。其目标是切合执行和实施联合国各项方案和活动的工作，为联合国人员和房地提供最佳安全保障。根据大会第 68/101 号决议，本报告中评估联合国系统在安全和安保领域的政策、战略和举措。

二. 对联合国人员的安保挑战和威胁

4. 联合国面临的威胁日益令人关切。在目前的全球安全状况下，联合国是武装冲突方暴力袭击的目标。在本报告所述期间，发生了针对联合国人员和房地的复杂袭击。
5. 安全威胁已变得更加复杂，包括采用简易爆炸装置、自杀式炸弹袭击和绑架等非常规手段。犯罪分子和敌对团体、包括具有跨国战略并使用复杂手段的极端分子之间的界线日益模糊。
6. 在冲突活跃地区，暴力袭击人道主义人员和民用设施成为最令人关切的问题。
7. 在 2013 年和 2014 年前 6 个月，联合国在面临前所未有的安全挑战的国家、特派团和地区开展和扩大了行动，其中包括存在以下情况的地区：武装冲突活跃；冲突后环境不稳定；军事对抗；民间骚乱和公共秩序混乱；宗派暴力；暴力犯罪；极端主义泛滥；政治危机；侵犯人权行为普遍；人道主义局势严峻；紧急情况 and 自然灾害。存在这些情况的国家、特派团和地区的数目以及在此类地点参与行动的联合国人员的人数显著增加。

¹ 为本报告的目的，“联合国人员”一词系指联合国安全管理系统所覆盖的所有人员，包括联合国系统人员、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、咨询人、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。

² 联合国安全管理系统包括联合国系统的所有组织以及与联合国签有安保管理谅解备忘录的非联合国实体。

8. 在军事敌对行动地区，联合国工作人员常常遭受附带风险，甚至是直接袭击。在本报告所述期间，联合国人员、房地和财产在多个地点不断受到极端分子用不对称战术发动的袭击。在驻有联合国人员的多个地点的犯罪率增加，也构成持续的安全挑战。

9. 尽管全球安全环境具有挑战性，在本报告所述期间，联合国安全管理系统采取的全系统战略办法、政策和业务措施，使联合国能够在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国执行了非常重要的跨边界拯救生命人道主义行动，并在中非共和国、南苏丹、马里和乌克兰应对了造成严重人道主义后果的政治和人权危机。此外，联合国安全管理系统使联合国能够扩大在索马里的行动，继续执行在利比亚的方案和任务，并在菲律宾向自然灾害受害者提供人道主义援助和恢复支助。

10. 为使能够在世界各地，特别是在威胁和安全风险高的国家和地区有效地执行联合国广泛的方案、任务和活动，安全和安保部及联合国安全管理系统继续改进其政策以及战略和业务办法，以满足日益增加的要求。

A. 2013 年遭遇安保事件的人员

11. 联合国安全管理系统目前负责在 187 个国家的 150 000 多名联合国工作人员的安全保障。约 30 000 名联合国人员在总部各地点³ 工作，120 000 多人⁴ 在总部外各地点工作，包括外地办事处。

12. 对 2013 年所报告的重大安保事件得出的主要结论如下：

(a) 联合国人员遭受重大安全事故⁵ 的总数为 1 216 人，而 2012 年为 1 793 人，2011 年为 1 759 人，2010 年为 1 438 人；

(b) 2013 年共有 28 名联合国人员在重大安保事件中死亡，而 2012 年为 35 人，2011 年为 70 人，2010 年为 24 人；

(c) 18 人因暴力行为死亡，另外 10 人在与安全相关的事件中死亡，而 2012 年这两个数字分别为 20 人和 15 人、2011 年分别为 26 人和 44 人，2010 年分别为 5 人和 19 人；

(d) 2013 年所有 10 名在与安全有关的事件中死亡的受害者都是因为道路交通事故；

³ 为本报告的目的，“总部地点”的定义是作为联合国安全管理系统成员的联合国系统各组织的总部。

⁴ 联合国工作人员的人数来自联合国共同制度各组织的 2010 年统计数字。

⁵ “重大安全事件”所指的各种安保和安全事件，包括造成死亡、受伤或被绑架的重要事件以及附件一所列的其他类别安全事件(抢劫、非法闯入住所、严重性侵、偷窃、恐吓、骚扰、逮捕和拘留)。

(e) 共有 226 人在重大安保事件中受伤(2014 年为 321 人,2011 年为 311 人,2010 年为 232 人),其中 82 人因暴力行为受伤,144 人因与安全相关的事件受伤;

(f) 在暴力事件中丧生的 18 名人员中,7 人死于军事敌对行动,2 人死于极端分子攻击事件,9 人是犯罪事件受害者。

1. 暴力行为所致严重安保事件

13. 2013 年,重大安保事件所涉的 1 216 名联合国人员中,22%(271 人)遭遇严重事件,即造成死亡、受伤或绑架的事件。

2. 绑架

14. 绑架联合国人员事件自 2010 年以来一直高企,仍是一个严重问题。2013 年有 17 名联合国工作人员被绑架,而 2012 年为 31 人,2011 年为 21 人,2010 年为 12 人。在阿拉伯叙利亚共和国,联合国人员受拘押已有八个月之久。大多数绑架和人质事件发生在苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门。在 2014 年前 6 个月,9 名联合国人员被绑架。2014 年前 6 个月中被绑架的所有人员已获安全释放。2013 年 10 月在也门被绑架的一名国际征聘工作人员仍然被关押。

3. 其他暴力事件

15. 2013 年期间有 314 人遭遇抢劫、23 人被非法闯入住所,35 人受到严重侵犯,但这些未造成死亡、绑架或受伤;81 名联合国人员遭到恐吓。骚扰事件有 28 起(见附件一和附件六中图三)。

4. 与安全相关的事件

16. 2013 年,10 人在与安全相关的事件中丧生,144 人受伤。所有与安全相关的事件造成的死亡都是因为道路交通事故(见附件六中图四)。

5. 道路交通事故

17. 2013 年,道路交通事故造成 10 名联合国人员死亡和 139 人受伤,而 2012 年为 12 人死亡和 180 人受伤。约 50%的道路交通事故和 33%的死亡发生时,使用的是联合国公务车辆。2013 年,在 40 个国家涉及联合国公务车辆的交通事故中,有 32 名非联合国工作人员死亡,291 人受伤。

6. 安保事件分析

18. 与前个报告所述期间相比,2013 年遭受重大安全事件的联合国人员人数减少。鉴于目前挑战性的安全环境,这一统计数字减少没有重大意义,因为遭受重大安全事件的联合国人员人数很大程度上取决于在单个灾难性事件中造成大规模伤亡(死亡和受伤)的数量。在本报告所述期间没有发生涉及联合国人员的大规模伤亡事件。而在往年,单个的大规模伤亡事件对死亡和受伤总人数造成了极大

的影响。一个很能说明问题的例子是，2011 年对阿布贾联合国之家的自杀炸弹手袭击造成 14 名联合国人员死亡，60 多人受伤。

19. 在 2013 年和 2014 年头 6 个月，有多起直接针对联合国人员、房地和资产的极端分子袭击。这种袭击有可能造成灾难性的破坏。联合国安全管理系统的安保风险缓解战略以及有效的业务措施，可有效防止这些攻击可能造成的大规模伤亡。由安保部与联合国安全管理系统协同制订的更多安全措施，包括加强对房地地的实物安保，使用装甲车，部署警卫和加强安全培训与认识，都帮助减少了这些袭击的影响，并挽救了生命。

20. 使重大事件影响的人数在 2013 年总体减少的另一个因素是，没有联合国人员由于航空事故丧生。2011 年，由于一架联合国飞机在金沙萨坠毁，25 名联合国工作人员丧生，大大增加了当年在与安全相关的事件中死亡的人员数量。

21. 因道路交通事故丧生或受伤的联合国人员有 21 名，这个数字仍然很高。

22. 遭遇暴力犯罪行为(包括抢劫、非法进入住宅和严重侵犯)的联合国人员总数，自 2009 年以来一直保持稳定。

7. 对按性别开列的重大安保事件的比较

23. 联合国所有人员中女性占 40%，而在遭遇重大安保事件的所有人员中女性占 36%。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 52%；在遭遇性攻击的所有人员中，女性占几乎 100%(见附件六，图七)。

8. 国际人员与当地征聘人员遭遇的重大安保事件比较

24. 国际征聘人员在总数 15 万联合国人员中约占 27%。2013 年，35%的重大安保事件影响到 406 名国际征聘人员，65%的这类事件影响到 810 名当地征聘工作人员(见附件六，图五)。

25. 2013 年，因暴力行为死亡的 18 名联合国人员中，13 名是当地征聘的。此外，当地征聘人员更多遭遇涉及骚扰、逮捕和拘留、恐吓的事件。

B. 高风险环境中的联合国业务

26. 2013 年，共有 18 起入侵联合国房地和 14 起武装袭击，其中包括 6 起事件中联合国房地受到军事敌对行动的附带影响。

27. 为使联合国能够在高风险环境中执行重要业务和方案，安全和安保部在联合国系统各组织的合作下，继续加强其增援能力，以便在危机和复杂的紧急情况下及时部署安保专业人员。2013 年，联合国安全管理系统帮助在安全风险高和很高的条件下执行了任务和方案，包括在阿富汗若干地区、中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克、利比亚、马里、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门。

28. 安保部的增援能力得到加强，从而能够向被宣布进入三级紧急状态的地区的联合国方案提供安保支助。2013 年，联合国宣布了 4 例三级紧急状态：中非共和国；菲律宾；南苏丹；阿拉伯叙利亚共和国。

C. 2014 年前 6 个月的重大安保事件

29. 2014 年 1 月 17 日，由于喀布尔一家餐馆受到复杂袭击，4 名联合国国际工作人员被打死。4 月 7 日，2 名联合国国际工作人员在索马里加尔卡约被杀害。

30. 在 2014 年前 6 个月，联合国人员及其住处受到的严重暴力攻击数量大幅增加，主要原因是中非共和国和南苏丹的敌对行动和民间动乱持续不断。9 名联合国人员及其家人在中非共和国的住所受到暴力袭击，据报有 7 人在南苏丹遇袭。

31. 在 2014 年前 6 个月，在中非共和国有 9 起攻击联合国房地和资产的事件，在南苏丹有 10 起类似的攻击，导致人道主义物资和粮食援助遭到大规模抢劫。

D. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的地区工作人员遭遇的安保事件

32. 虽然联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)的地区工作人员不属于联合国安全管理系统，也不包括在本报告所载的统计总数之内，⁶ 但是应强调指出近东救济工程处地区工作人员遭遇的严重安全事件，因为它们能体现出联合国开展业务的环境。

33. 近东救济工程处在加沙和西岸、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国雇用了 3 万多名地区工作人员。大多数近东救济工程处的地区工作人员在本组织的五个行动区工作，是其工作人员队伍的支柱。他们提供保健、教育、保护、基础设施、救济和社会服务以援助巴勒斯坦难民。

34. 由于近东救济工程处行动区当前的安全状况，近东救济工程处的地区工作人员和设施受到安全事件的严重影响。2013 年 1 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日，13 名近东救济工程处的地区工作人员由于暴力行为死亡，21 人受伤。还有 4 人被绑架，12 人据报失踪和 68 人遭到拘留或逮捕(见附件五)。

35. 大多数重大事件发生在阿拉伯叙利亚共和国，包括 10 名近东救济工程处的地区工作人员死亡，16 人受伤，2 人被绑架，10 人据报失踪和 46 人被拘留或逮捕；截至 2014 年 6 月 30 日，24 名近东救济工程处的地区工作人员在阿拉伯叙利亚共和国被拘留。

三. 尊重联合国人员和其他人员的人权、特权和豁免

36. 联合国安全管理系统依循的基本原则是，东道国政府承担联合国人员、财产及资产的安保与保护的首要责任。

⁶ 参加联合国安全管理系统的组织见脚注 1。

37. 依照大会第 68/101 号决议，联合国继续采取必要措施，促使为完成联合国行动的任务而开展活动的联合国人员和其他人员的人权、特权和豁免充分得到尊重。此外，联合国在谈判总部协定和其他特派团协定时，继续要求纳入相关国际公约所载的各项适用条件，包括《联合国人员和有关人员安全公约》及其《任择议定书》。最近签订的部队地位和特派团地位协定以及联合国正在谈判的协定，提及《公民和政治权利国际公约》。

38. 联合国官员继续同会员国保持建设性接触，讨论与联合国人员的人权、特权与豁免、安全和安保相关的问题，并寻求各国支持，以改善联合国的业务环境。

39. 在促进透明度和秘书长正在推行“人权先行”的倡议下，安保部继续就其负责的问题与人权理事会相关附属机构加强其合作和信息共享。

四. 逮捕和拘留

40. 2013 年，138 名联合国人员被拘留或逮捕；其中 88% 是当地征聘人员，大约 80% 是因交通事故和被指控犯有民事或刑事罪行被拘留或逮捕。在 2013 年的 21 起案件中，联合国探访被拘留者的请求被拒绝，也未被告知逮捕的原因。

41. 在 2014 年前 6 个月，41 名联合国人员被拘留或逮捕。截至 2014 年 6 月 30 日，52 名联合国人员仍然在押，包括 10 人被判定犯有民事或刑事罪行。

42. 被东道国当局拘留或逮捕的联合国人员数量自 2009 年以来有所下降，但仍然过高，令人无法接受。安全和安保部继续与联合国相关实体一道加紧努力，并与东道国政府合作，以解决这一问题。当前的努力包括，根据 2012 年 4 月 14 日通过的联合国安全管理系统的逮捕和拘留政策，改进报告制度，并积极主动地与东道国政府当局进行接触。

五. 加强联合国安全管理系统

A. 加强联合国与东道国政府之间的安保协作

43. 与东道国主管当局之间的关系对于联合国安保管理至关重要。在本报告所述期间，主管安全和安保部的高层领导继续同会员国有关当局保持对话，以加强东道国政府和联合国就安全事项的协作。联合国继续在以下领域促进同会员国、特别是东道国政府当局的合作，包括：安保相关信息交流；态势感知；威胁分析；应急计划；安全风险管理的其他有关方面。这种合作不仅注重对联合国房地体的实体安保措施，而且还注重从预防和综合的角度进行安保管理。在战略层面上，联合国高级官员在与会员国开会时，一再提出涉及联合国人员安全的问题。

44. 通过与会员国定期互动，安保部继续介绍采取的步骤，并说明通过一个以分析为基础的现代化、多层面安全管理系统执行联合国方案需要何种资源。联合国

与东道国合作的政策办法包括：与东道国政府当局保持紧密联系，建立有效的信息交流机制，并联合分析针对联合国的安全威胁。⁷

45. 与东道国政府合作的一个重要方面是解决有罪不罚问题。为追究导致联合国人员受到威胁和暴力行为者的责任，安保部和指定官员继续同会员国密切合作，确保彻底调查联合国受到攻击事件。

46. 2014年1月以来，本组织一直在研究联合国安全管理系统可采取何种手段，以在东道国政府的合作下，更有效地跟踪涉及对联合国人员实施暴力行为的案件。这项工作的目的是，确保对联合国的严重行为受到彻底调查，并对幸存者和受害者家人采取全面的后续行动。

B. 评估政策、举措和努力的拟订、实施和成果

47. 联合国继续按照本组织从“什么时候离开”转变为“如何驻留”的做法，改进其安全管理制度。一个主要挑战是如何平衡安全风险和方案必要活动、特别是高风险领域活动之间的关系(见 A/66/680)。

48. 与此同时，有必要进一步重新审查为加强对联合国人员“注意义务”的战略方针。在安保部的领导下，管理问题高级别委员会设立的工作组审查了有关兼顾对联合国人员“注意义务”与需要在高风险环境中“驻扎和交付”的问题。2014年8月28日，工作组举行了第一次会议，联合国各相关实体参加了会议。

49. 除了改善政策制订，提高认识，理解和有效实施联合国安全管理系统各级的政策和工具，还要确保这些工具和政策完全符合实地的业务要求。安保部继续推动联合国安全管理系统从联合国高层领导到个体人员的所有行动者作出必要承诺，将安保作为方案考虑的组成部分。与此同时，安保部继续与机构间安管理网的成员密切合作，提出政策和采取措施，以解决任何突显的政策缺陷。目前的努力包括修订安全风险管理政策和工具，以确保其在外地一级的适用性和有效性。

50. 安保部已经采取步骤，使联合国安全管理系统内部重点讨论短期、中期和长期的战略问题。在安保部推动下，从2014年2月以来进行的战略审查，不仅要发扬当前的成功之处，而且要解决战略、业务和行政管理的不足。其最终目标是，根据大会对安保部的任务规定，查明需要在哪些领域进一步调整安保部的结构和活动，以适应联合国作业目前所处的具有威胁性的环境的要求。

1. 战略办法和把安全管理纳入各项方案

51. 在政策和业务两级，安保部在联合国系统各组织的合作下，继续制定全球战略，以进一步加强联合国的安管理能力。

⁷ 在2012年4月颁布联合国安全管理系统在安保问题上与东道国关系的政策后，由安保部牵头，努力推动与东道国政府就安全问题展开进一步协作。这方面包括，对安全事务指定官员和联合国安保专业人员提供战略指导和支持，突出强调与东道国的关系是其安全管理职能的一个至关重要方面。

52. 联合国安保管理总体战略方针的重点是以下几个方面：(a) 加强安全风险管理和工具及其实施；(b) 加强态势感知和分析能力；(c) 加强政策的制定和推广最佳做法；(d) 加强遵守最低运作安保标准并改进监测和评价；(e) 加强应急的增援能力；(f) 制定有效的实体安保措施；(g) 建立安保专业人员的专门知识，并加强对指定官员和外地安保管理小组的支助；(h) 促进采取有效和预防性的多方位安保管理办法。

53. 在 2011 年制订了方案关键程度概念(见 A/66/720 和 A/66/680)之后，管理问题高级别委员会的方案关键程度工作组在 2014 年初对方案关键程度框架及其在 2013 年的推行结果进行了独立审查。该框架建立了指导原则和结构性办法，确保针对安全风险平衡考虑关键的方案活动。基于 2014 年 6 月完成的独立审查的结果，联合国正在研究如何解决关键问题，包括需要提供有效的总部支助，方案关键程度机制的监督和问责以及实地一级参与方案关键程度评估。

54. 自 2009 年以来，联合国安全管理系统已在其职责范围内采取措施，以执行世界各地联合国人员及房舍安全保障问题独立审查小组在 2008 年 6 月 9 日发表的报告中提出的建议。安保部与联合国安全管理系统的合作伙伴一起继续审查由其负责落实的措施，目的是在审查小组的建议之外采取更多步骤。这其中包括采取措施改善联合国房地体的实体安保，并评估联合国安全管理系统如何能够更有效和高效地运作。此外，联合国继续在有关当地征聘人员的问题以及安保人员专业化方面采取更多措施。

2. 开发安全风险管理工作具

55. 在 2011 年拟订安全风险管理工作具政策后，联合国继续完善安全风险管理工作具的理念和工具，以管理联合国人员、房地和资产面临的安保风险。机构间安保管理网的一个工作组正在开展努力，以审查现行政策，并进一步改进安全管理理念、手册、计算机工具和培训。

3. 态势感知和危机管理

56. 在应对非常规威胁方面，联合国继续加强其信息收集能力，以改进其态势感知意识。安保部正在考虑如何与联合国有关实体协调努力，通过良好协调的综合能力，协同开展联合国安保事件的数据收集工作，并加强安保信息分析。

4. 道路安全举措

57. 在本报告所述期间，安保部与联合国系统各组织合作，继续按照大会第 68/101 号决议，努力提高联合国人员的道路安全。在 2012 年 2 月启动道路安全宣传活动后，安保部培训和发展科继续提高联合国各级人员的意识。道路安全意识依然是联合国人员安全管理责任的一项十分重要的内容。

58. 安保部继续收集和分析有关道路安全事故的信息和报告，包括涉及联合国人员的交通事故所致的非联合国人员的伤亡。

5. 遵守政策和准则

59. 在本报告所述期间，安保部评估了安全方案和活动的效力以及联合国安保管理系统在 17 个工作地点的所有相关行为体遵守现行政策和准则的情况。安保部评估了 809 个房地，并提出了 135 条关于联合国房地安全的建议。目前还在进一步以最新安全评估标准改善安全方案评价的方法。安保部的合规、评价和监测科与联合国系统相关组织合作，已开始制订评价工具，以供安保专业人员在其指定的外地工作地点进行评估。

60. 按照安保部提出的关于遵守政策和程序的 192 项建议采取的后续行动，推动改善了安保管理小组、国家安全协调人网络、警报系统和整个外地安全管理结构以及安全风险管理体系的运作。

6. 为改善当地征聘人员的安全保障而采取的措施

61. 当地征聘人员的安全是联合国系统的一项优先工作。本组织继续重视制订进一步的安全措施，保护当地征聘人员，特别是在危机情况下。安保部继续把涉及当地征聘人员的考虑纳入其各项安保和安全政策的主流。目前正在与人力资源网协商，审查关于当地征聘人员的替代工作模式、异地调动和疏散的政策和程序。

7. 为改善女性人员的安全保障而采取的措施

62. 安保部继续努力解决女性工作人员的安全关切问题。安保部确保把性别平等视角纳入联合国安全管理系统的政策和准则的主流。通过培训和安保部运作的互动网站，一套题为“妇女安全意识方案”的面向男女两性的综合学习材料已帮助提高了对女性工作人员的安全关切问题的认识。

六. 安全和安保部对人员安保方面的贡献和主要成绩

63. 在本报告所述期间，安保部在世界各地管理的活动涉及 249 场由联合国倡办的特别活动和会议，这些是在联合国系统房地以外举行的和在通常不属于联合国控制的地方举办的，包括在 12 个国家举行的 16 次大型活动。这些活动包括在华沙举行的联合国气候变化会议，在阿布贾举行的非洲联盟经济和财政部长会议与非洲经济委员会非洲财政、计划和发展部长会议第七届联席年度会议，在哥伦比亚麦德林举行的联合国人类住区规划署世界城市论坛第七届会议。

A. 外勤支助

64. 安保部继续向包括在 180 多个国家的安保专业人员和管理人员在内的安全管理架构提供业务支助。安保部协助对日常安全管理进行监督，并为应对外地危机和突发事件提供支助。

B. 制订政策和准则

65. 制订共同的政策和准则仍是建立统一的强化联合国安全管理系统的一个关键先决条件。安保部在机构间安保管理网的配合下，继续推动进一步拟订对联合国安保管理系统的政策和准则以及影响安全问题的其他政策。这包括关于下列方面的政策：简易爆炸装置；住宅安保标准；联合国人员清单；在共同拯救生命框架下与非政府组织合作；航空安全；安全和安保事件报告。

66. 此外，安保部与其他实体展开了努力，以确保将安全考虑纳入本组织多层面政策的主流。这包括本组织关于下列方面的政策：危机管理；维持和平行动中的性剥削和性虐待；使用警卫部队以保护联合国的政治特派团。

67. 安保部通过门户网站提供有关安全政策和准则的最新资料，以提高认识并确保统一适用既定的标准安全和安保政策。安保部的政策、规划和协调股继续维持一个数据库，收存联合国各监督机构的建议、在安保管理方面吸取的经验教训和最佳做法以及影响安保管理的其他政策。该股按照大会规定的任务，继续向联合国安保管理系统和机构间安保管理网提供关于政策问题的战略咨询和支持。该股继续向联合国全系统提供服务，包括政策咨询和答复关于安保管理政策及相关问题的询问。

C. 确保联合国房地的安全，近身保护和特别活动的安保安排

68. 从2013年1月1日至2014年6月30日，安保部视需要协调对2 050次联合国行动的近身保护服务进行评估，其中包括140名联合国高级官员到190个国家出访的安保安排。在同一期间，安保部在会员国的协助下，为南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国两个外地特派团协调提供了近身保护服务。安保部继续协调为外地特派团的保护服务，包括在中非共和国和马里维和行动的开办阶段以及专家小组赴也门访问团。安保部通过其安保和安全处，提供了一支临时警卫部队，以确保在利比亚的联合国房地的安全。此外，安保部还为在2013年10月安全理事会赴刚果民主共和国、埃塞俄比亚、卢旺达和乌干达访问团以及2014年1月和2月赴马里访问团提供了近身保护服务。

69. 安保部继续加强在纽约总部以及在柬埔寨、肯尼亚和黎巴嫩的联合国房地的安全和安保措施。2014年第一季度，联合国人员在肯尼亚遭遇暴力事件的人数急剧增加。其中包括内罗毕、蒙巴萨和东北部地区的极端分子袭击。2013年，肯尼亚最突出的极端分子袭击是2013年9月21日对内罗毕Westgate购物中心的袭击。

70. 安保部还启动了利用现有资源建立一个实体安全股的工作，以便以更有组织、连贯和及时的方式，评估全球范围联合国房舍的实体安全。

D. 培训

71. 安保部的培训和发展科帮助建立了一个符合机构间安保管理网通过的策略的综合安保培训方案。安保部通过网上和面对面培训，提供核心和专业培训课程。

到目前为止，180 000 多名联合国工作人员成功地完成了在线外地基本安保培训课程，包括联合国人员必须每三年更新其安保培训。修订版将很快翻译成联合国所有正式语文。

72. 在本报告所述期间，安保部提供了总共 117 门课程。大约有 1 800 名安保专业人员参加了与联合国机构、基金和方案合作举办的培训班。

73. 提供的核心和专门安保培训课程包括人质事件管理培训、安全认证方案、当地安保助理方案和中级培训方案，以促进对安全政策、做法和程序的认识。

74. 5 000 多名联合国工作人员已完成了安保管理小组网上课程，其目的是扩大安保管理人员对联合国安保管理系统的了解。在本报告所述期间，安保部对 52 名指定官员提供了培训，并继续与联合国发展集团合作，培训驻地协调员和人道主义协调员。

75. 安保部同联合国医务司合作，帮助为在艰难安全环境下工作的 400 多名联合国人员提供了创伤急救包与急救人员课程。

76. 大约 4 506 名联合国人员完成了在外地环境中的安全和安保办法课程。安保部在与维持和平行动部合作，培训了总共 457 名维持和平特派团的安保人员。

E. 突发事件应激反应管理

77. 2013 年 1 月至 2014 年 6 月，安保部突发事件应激反应管理股继续建设联合国国家办事处的能力，为突发事件应激反应管理和预防做好充分准备。这些努力包括在外地工作地点维持 23 个突发事件应激反应干预小组，提供关于突发事件应激反应的咨询以及人员培训。安保部进行了 7 968 次咨询，为应对中东、非洲和亚洲的 36 次重大危机部署了顾问。这些危机包括印度尼西亚洪水；菲律宾地震；南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国的人质事件和政治动荡；肯尼亚 Westgate 购物中心的极端分子袭击；摩加迪沙联合国大院所受袭击；马里政治和社会动荡以及极端分子的袭击；中非共和国内乱冲突。安保部还参与了秘书处救助受害者及受影响家庭的部际工作，并与其他有关实体密切合作，进一步协调联合国在重大事件中的咨询机制。

F. 信息管理

78. 在 2013 年启动计算机化的重大安全和安保事件记录系统之后，安保部继续在机构间安保管理网的配合下，协调努力改进目前的安全事件记录，并进一步完善这一系统。今年，安保管理网批准了新的安全事件分类和定义，将整个联合国安保管理系统采用。

79. 在制订了关于安保审查的政策和建立了便于使用的计算机化系统以促进联合国人员公务差旅安保审查申请流程(旅行申请信息处理系统)之后，安保部现在平均每月处理 150 000 份安保审查，即每年 180 万份。

G. 航空安全

80. 安保部提高了自己的能力，以支持本组织对联合国人员提供航空安全指导的努力。安保部在联合国安全管理系统各组织的合作下，继续进行航空安全方面的全面政策审查，并评估工作人员航空旅行面临的风险。该举措对联合国工作人员航空旅行可能遭遇的风险提供及时信息。到目前为止，安保部应世界各地的外地工作地点提出的大约 4 500 次信息要求，提供了关于航空安全的信息。

七. 联合国与非政府组织之间的安保协作

81. 虽然对非政府组织所遭遇事件作出报告的方式有待标准化，但安保部收到的信息表明，人道主义非政府组织人员在安全方面继续面临严重挑战。安保部收到的报告显示，2013 年 1 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日，非政府组织人员至少有 44 人丧生，⁸ 90 人因暴力事件受伤，99 人被绑架。所报告的各类受害者人数比上个报告所述期间均有增加(见附件六中图六)。

82. 安保部继续在安全方面对非政府组织提供支持并与之协作。2014 年 4 月，联合国安管理系统颁布了共同拯救生命框架，该框架为促进联合国及其执行和业务伙伴之间的安全合作提供了基础。此外，安保部在有关联合国实体的合作下，完成了对共同拯救生命框架的独立审查，目的是加强该框架和制定新的业务指导。

83. 为改善联合国和非政府组织之间的合作，安保部将增加非政府组织的安保管理人员参加安保部训练班的机会。预计这一举措将进一步加强彼此对安全管理流程和程序的了解，并分享联合国和非政府组织的最佳做法。

八. 意见和建议

84. 保护联合国和人道主义人员，是国际社会在二十一世纪的一项重大挑战。由于全球安全环境的变化远远没有改善，联合国和人道主义工作人员面临威胁的性质和规模是本组织历史上前所未有的。

85. 联合国及其人道主义人员和房地不再能幸免于参与冲突的国家和非国家行动体的敌对行动和袭击。不论这些威胁的动机如何，针对这一趋势，国际社会必须共同努力，以更全面的方式来解决保护联合国和人道主义人员的需要。

86. 需要强调的是，下列三个密切相关的因素，促使国际社会作出协调一致的努力，以确保保护联合国人员和人道主义人员：(a) 在当前不断变化的全球安全环境下，联合国和人道主义人员突出受到非常规的各种威胁；(b) 各会员国日益要

⁸ 这是 7 个国家报告给联合国的数字。但也有相当多的非政府组织不肯向联合国提供此种信息。

求联合国派驻到危险的地方，包括存在活跃武装冲突的地区和动荡的冲突后环境；(c) 联合国毫不畏难地承诺，无论环境如何，都将开展行动执行拯救生命方案，并促进和平、人权与发展。

87. 我赞赏和赞扬勇敢的联合国和人道主义人员在世界各地、特别是高风险环境中工作，为亟需援助的人口提供协助。尽管各种严重威胁不断变化，但是联合国和人道主义工作人员继续履行对恢复和平与安全以及促进人权与发展至关重要的职责。

88. 让我沉痛悲伤的有：联合国和人道主义人员悲惨丧生，特别是 2013 年 28 名联合国人员死亡和 2014 年前 6 个月 16 人死亡；据报至少有 44 名非政府组织人道主义工作人员死亡；13 名近东救济工程处地区工作人员在本报告所述期间丧生。2014 年 4 月 14 日在索马里加尔卡约蓄意杀害两名联合国人员的事件令人震惊。

89. 袭击联合国人员和房地是严重违反国际公认的准则和原则，但没有任何减弱的迹象。我要强调，面对活跃冲突中不断升级的暴力，联合国的掩体必须保证安全。

90. 联合国和人道主义工作人员被绑架事件不断大幅增加，令人深感关切。2013 年报告的涉及非政府组织人道主义人员的绑架事件有 99 起，增加两倍多。这是不可接受的。

91. 必须处理对联合国和人道主义人员所犯罪行的有罪不罚现象，此事至关重要。我呼吁东道国政府和会员国将对联合国和人道主义人员实施暴力行为者绳之以法。

92. 非法拘留和逮捕联合国人员，尤其是联合国有时无法探访这些被逮捕或拘留者，令人感到关切。

93. 尽管我们决心在高风险地点执行方案，联合国不应单纯以维持存在为目的；为履行任务，联合国必须能够“驻扎和交付”这些重要方案。必须坚持对联合国人员、特别是当地征聘人员的“注意义务”。

94. 本组织、会员国、人道主义伙伴和国际社会的当务之急是，为保护联合国和人道主义人员建立一个前瞻性的综合办法。在目前的全球安全状况背景下，采取协调一致的措施应对挑战，应当是预防性而不是反应性的。这一做法将有助于联合国在必须开展行动的艰难安全环境中“驻扎和交付”其重要方案。

95. 与所有利益攸关方建设性地交往并被当地民众接受，是多方位安全管理的组成部分。在当前的全球安全环境下，联合国及其任务真实具备并为人感受到的公正性，对保护联合国和人道主义人员的安全至关重要。在联合国运作的环境中与所有利益攸关方建立并保持建设性交往的能力，是保护联合国和人道主义人员不可或缺的战略。

96. 虽然人身安全是联合国安全管理的一个核心组成部分，但是可持续的安全管理需要多方位的办法。这包括需要在东道国政府和会员国的合作下共同开展努力，审查安全管理。保护联合国和人道主义人员是国际社会的集体责任。

97. 我代表全体联合国人员，向一直在为安全和安保部提供支持与协作的会员国深表感谢。我请所有尚未批准或加入《联合国人员和有关人员安全公约任择议定书》的会员国批准或加入该任择议定书。

98. 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。我要高度赞扬那些在艰难危险的条件下坚持工作的人员。

99. 我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

2013年1月1日至12月31日期间遭遇安保事件的联合国文职人员

安保事件类别	受影响人数	国际征聘人员	本国征聘人员	男性人员	女性人员	国家数目	安保事件情形
因暴力行为而丧生	18	5	13	16	2	10	武装冲突(7), 恐怖主义(2), 犯罪(9)
因安全相关事件而丧生	10	2	8	9	1	9	道路交通事故(10)
因暴力行为而受伤	82	33	49	69	13	23	武装冲突(9), 恐怖主义(5), 犯罪(61), 内乱(7)
因安全相关事件而受伤	144	42	102	106	38	55	道路交通事故(139), 其他安全事故(5)
人员遭到绑架 ^a	17	10	7	16	1	5	
人员遭到抢劫 ^b	314	123	191	150	164	61	
非法闯入住所 ^c	23	9	14	15	8	12	
人员遭到严重攻击 ^d	35	12	23	21	14	14	
人员遭到性侵	4	2	2	-	4	3	
入室盗窃 ^e	322	121	201	172	150	81	
人员遭到恐吓 ^f	81	15	66	61	20	14	
人员遭到骚扰 ^g	28	15	13	13	15	12	
人员遭到逮捕 ^h 和拘留	138	17	121	135	3	14	
共计	1 216	406	810	783	433		

^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的行为或威慑行为。

^g 无正当理由而系统和(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 国家行为体实施的行为。

附件二

2010、2011、2012 和 2013 年遭遇安保事件的联合国文职人员人数

安保事件类别	2010	2011	2012	2013
因暴力行为而丧生	5	26	20	18
因安全相关事件而丧生	19	44	15	10
因暴力行为而受伤	68	145	112	82
因安全相关事件而受伤	164	166	209	144
人员遭到绑架	12	21	31	17
人员遭到抢劫	239	417	408	314
非法闯入住所	35	20	31	23
人员遭到严重攻击	64	31	44	35
人员遭到性侵	9	6	4	4
人员遭到入室盗窃	385	418	493	322
人员遭到恐吓	210	224	209	81
人员遭到骚扰	17	46	52	28
人员遭到逮捕和拘留	211	195	165	138
共计	1 438	1 759	1 793	1 216

附件三

2011、2012、2013 和 2014 年每年前六个月分别遭遇安保事件的联合国文职人员的人数

安保事件类别	2011 年 前六个月	2012 年 前六个月	2013 年 前六个月	2014 年 前六个月
因暴力行为而丧生	9	7	11	10
因安全相关事件而丧生	33	10	8	6
因暴力行为而受伤	46	42	68	21
因安全相关事件而受伤	73	95	120	50
人员遭到绑架	14	25	15	9
人员遭到抢劫	204	257	251	64
非法闯入住所	19	12	15	23
人员遭到严重攻击	17	20	22	36
人员遭到性侵	7	2	1	—
人员遭到入室盗窃	234	279	277	70
人员遭到恐吓	135	134	64	46
人员遭到骚扰	8	34	18	10
人员遭到逮捕和拘留	118	116	57	41
共计	917	1 033	927	386

附件四

2013年1月1日至2014年6月30日期间遭遇重大安保事件的联合国非政府组织执行伙伴的人员(根据向安全和安保部通报的资料)

安保事件类别	受影响人数
因暴力行为而丧生	44
人员遭到绑架	99
其他重大事件	90
共计	233

附件五

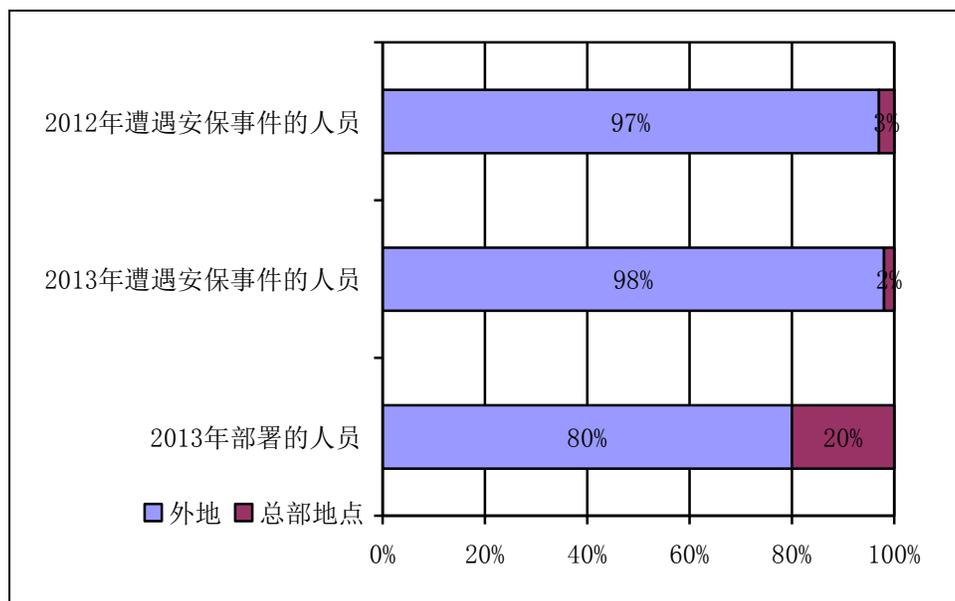
2013年1月1日至2014年6月30日期间遭遇严重安保事件的联合国
近东巴勒斯坦难民救济和工程处的人员

近东救济工程处地区人员遭遇的安保事件类别	2013年受影响人数	2014年受影响人数
因暴力行为而丧生	10	3
因暴力行为而受伤	15	6
地区人员遭到绑架	3	1
地区人员失踪	12	—
地区人员遭到逮捕和拘留	43	25
共计	83	35

附件六

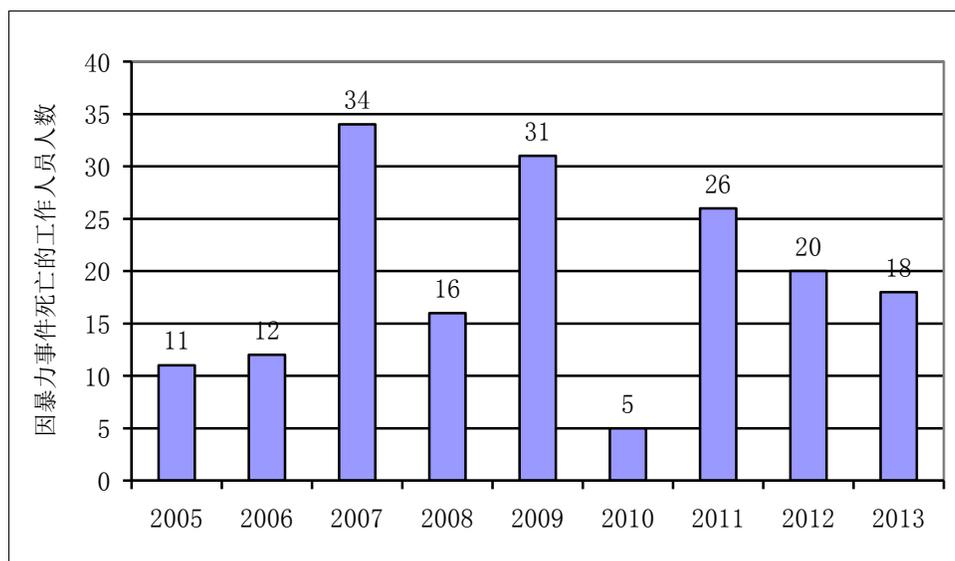
图一

世界各地总部和外地部署人员与遭遇安保事件人员的分布情况(2013 和 2012 年)

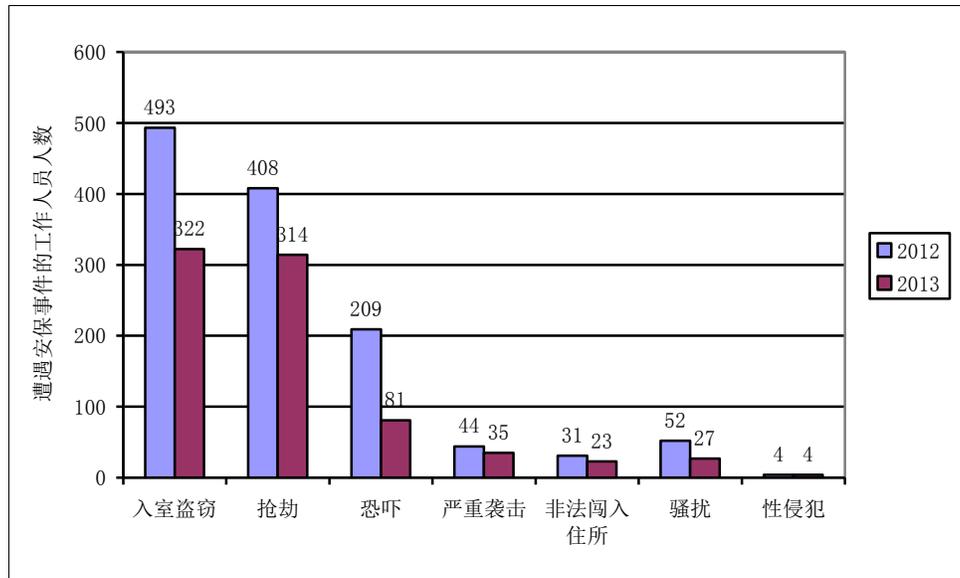


图二

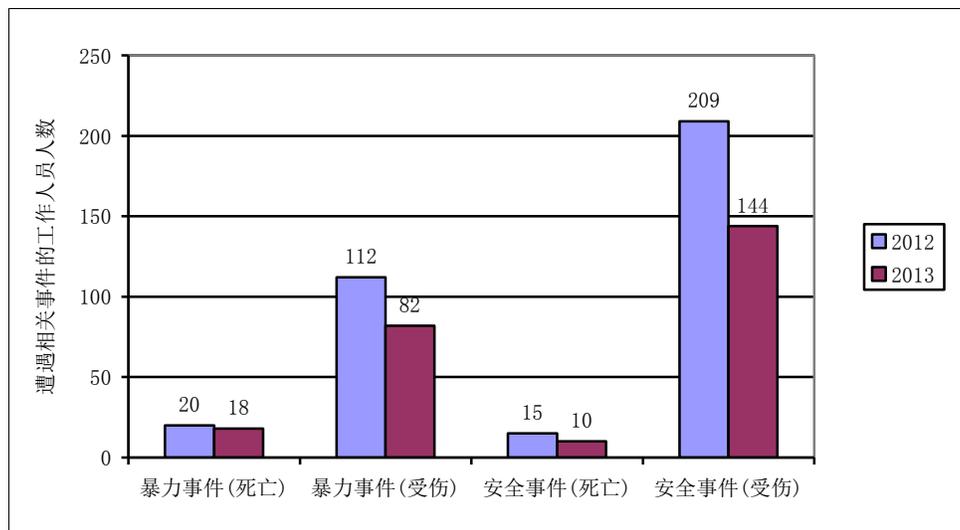
因暴力事件死亡的工作人员(2005-2013 年)



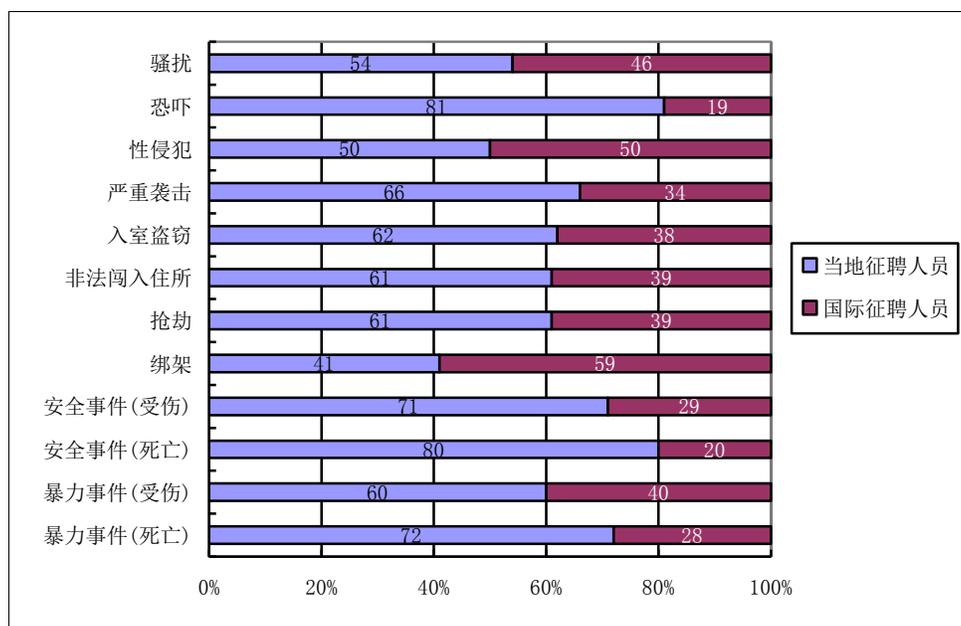
图三
遭遇各类安保事件的联合国工作人员人数 (2012 年和 2013 年)



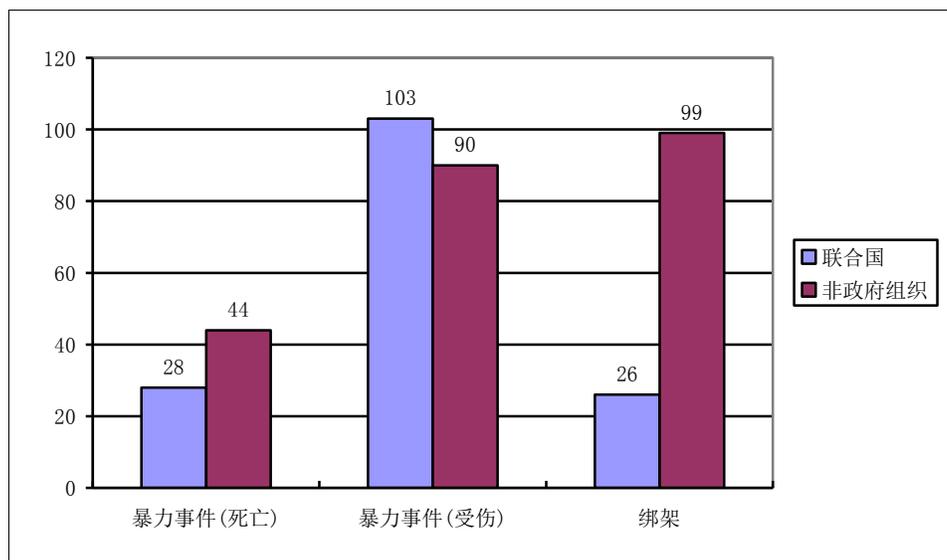
图四
暴力与安全事件的比较 (2012 年和 2013 年)



图五
遭遇安保事件的国际和当地征聘人员 (2013 年)



图六
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 (2013 年 1 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日)



图七
受安全事件影响的男女工作人员(2013年)

