



大会

Distr.: General
21 September 2016
Chinese
Original: English

第七十一届会议

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 70/104 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决议的执行情况向大会第七十一届会议提交一份全面最新报告。大会还请秘书长在该报告中列入关于安全和安保风险对这些人员的影响、以及对联合国系统安全和安保政策、战略和举措的制定、执行和结果的评估。

本报告概述全球安全环境、联合国人员面临的相关安全威胁与影响以及本组织对这些挑战的对策。报告对新出现的安全趋势及其对联合国人员的影响进行了分析。它还强调联合国需要追加经费才能应对安保服务方面日益增长的需求。报告最后提出意见和建议供大会审议。



一. 导言

1. 大会在其第 70/104 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的执行情况向大会第七十一届会议提交一份全面最新报告。大会还请秘书长在该报告中列入关于安全和安保风险对这些人员的影响、以及对联合国系统安全和安保政策、战略和举措的制定、执行和结果的评估。

2. 本报告涵盖 2015 年 1 月至 2016 年 6 月 18 个月期间的情况。它概述了全球安全环境、联合国人员¹ 面临的相关安全威胁、风险和挑战、本组织对此类威胁的反应、本组织所面临的战略挑战以及前进的道路。

二. 联合国人员面临的安全威胁

A. 全球安全环境

3. 在本报告所述期间，联合国继续在日益危险、复杂和艰巨的全球安全环境中开展行动。联合国人员不断遭受武装冲突、犯罪、内乱和跨国恐怖主义等多个层面相互关联的威胁。按照各自理事机构的要求，联合国人员在全世界最具挑战的地区(包括阿富汗、伊拉克、马里、阿拉伯叙利亚共和国、索马里和也门)执行联合国的政治、人道主义、维持和平和发展任务和方案，而许多会员国已停止在这些地区的民事活动。在联合国整合国际努力解决世界冲突的同时，针对其人员和房地地的袭击和威胁也相应增加。

4. 如今的冲突日益复杂。地方、国家和区域的脆弱性与族裔、宗教、宗派、社会经济和政治紧张局势相互交织。这种状况助长了暴力的滋生并带来了错杂的安全威胁，因为这些冲突的主使者灵活采用常规和非常规手段来实现其目标。例如，非国家武装团体、暴力极端分子和犯罪团伙共享贩运路线和资产以建立互惠伙伴关系。此外，武装冲突已经扩展到在人口高度密集的城市地区进行对抗，滥杀滥伤大量平民并摧毁破坏民用基础设施。这种现象的直接结果是战争区对联合国方案和需求的需求上升。

5. 伊拉克和黎凡特伊斯兰国、基地组织、博科哈拉姆和青年圣战运动继续构成重大挑战。虽然伊斯兰国在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国遭受了军事挫折，但這些团体已牢牢控制非洲和亚洲部分地区，其支持者声称对发生在阿富汗、阿尔及利亚、埃及、利比亚、马里、尼日利亚、巴基斯坦、突尼斯、黎巴嫩、也门和索

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、个体订约人、特派专家和与联合国系统某一组织签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。根据联合国安保管理人员信息网数据库，安全管理系统负责约 180 000 名人员。

马里的袭击负责。一个令人忧虑的趋势是，这些极端主义团体有能力在以前被评估为威胁较低的地方(如布基纳法索、科特迪瓦、印度尼西亚、孟加拉国和土耳其)传播暴力和恐怖。尤其令人关切的是这些团体袭击“软目标”，特别是在旅馆、餐馆、迪斯科舞厅和机场等商业场所袭击平民，以最大限度地制造恐惧。此外，在世界各地持续不断地袭击宗教场所、学校和医院的现象表明，它们顽固地坚持实施残忍野蛮的暴力行为。在法国和比利时以及最近在德国发生恐怖主义袭击事件之后，欧洲的安全局势也代表了一种新的挑战。虽然在该区域，联合国不是直接袭击目标，但这些袭击令人关切，而且给东道国政府的安保能力带来了重大压力，这种情况可能会给联合国安保管理系统造成额外的压力。

6. 此外，因特网和社交媒体在助长暴力方面的作用令人担忧。因特网为滋长和推动本土恐怖团伙和个人机会主义者实施无理的暴力行为提供了肥沃的土壤，同时也使得基本技术和复杂技术都唾手可得。暴力极端主义团体把幻想破灭的个人和简单的交流平台用作后备力量，希望以此在世界各地助推恐怖袭击。

7. 令人遗憾的是，安全环境不太可能在近期内改善。秘书处人道主义事务协调厅发布的《2015 年世界人道主义数据和趋势》和《2016 年全球人道主义概况》警告称，特定国家的不稳定局势可能会继续。它们的分析表明，自 2006 年以来政治冲突不断增加，而且缺乏持久的政治解决办法。此外，秘书处安全和安保部对今后五年全球安全环境的评估结论是，武装冲突和暴力极端主义将继续决定未来全球安全环境的格局。评估表明，原本不相关的威胁制造者通过应用因特网和社交媒体建立联系，企图在世界各地制造更多的不稳定和暴力。

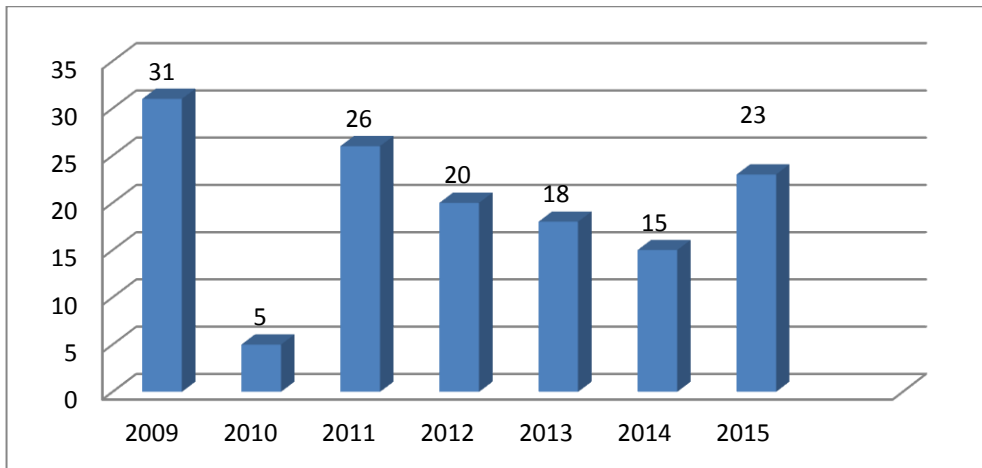
B. 影响联合国安全管理系统的安事件

1. 事件类型及其对联合国人员的影响

针对联合国人员、房地和资产的直接袭击

8. 2015 年，直接袭击联合国房地和车辆的事件大幅度增加。本组织的 35 处房地和 155 辆公务车遭到直接袭击，而 2014 年此类袭击的数字分别是 9 处房地和 45 辆公务车，事件数量呈现三倍显著增长(见附件二)。在中非共和国、索马里、南苏丹和也门，袭击次数大量增加。此外，在 2015 年发生了 109 起擅自闯入本组织房地的事件。1 819 名联合国人员在 2015 年受到安全和安保事件的影响，而在 2014 年受影响人数为 1 734 名(见附件一)。直接暴力行为共导致 23 名联合国文职人员丧生，另外 99 人受伤，而在 2014 年的对应数字分别为 15 人和 65 人。这些数字表明，暴力行为造成的联合国人员伤亡人数增加了 30%(见图一)。

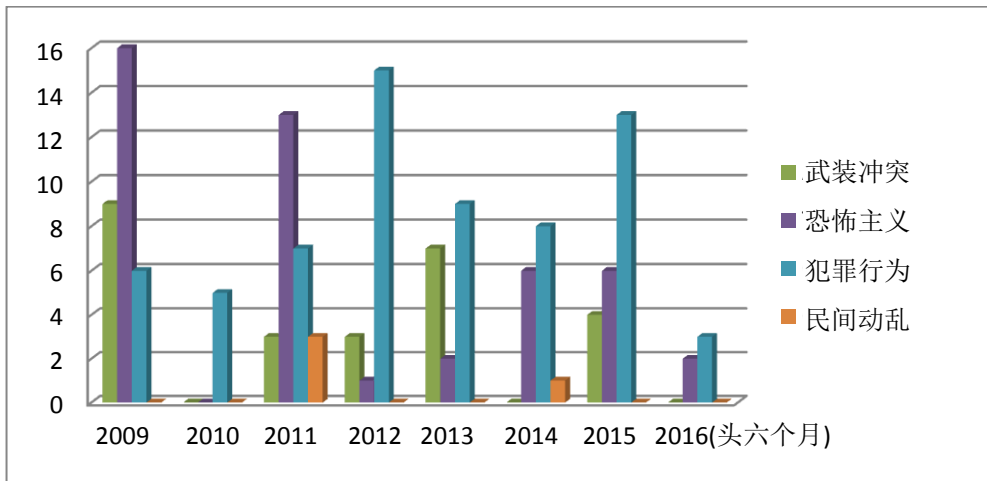
图一
因暴力遇害的联合国人员



9. 与对本组织房地的敌对袭击次数大量增加相比，联合国人员的伤亡人数相对有限；伤亡人数的增加与暴力事件次数的增加并不相称。造成这种情况的原因可能是大力执行了安全风险管理措施，加强了安全培训和进一步强化了对人身安全、威胁和风险的评估。

10. 2015 年，犯罪行为、恐怖主义袭击和武装冲突分别导致 13 人(56%)、6 人(26%)和 4 人(18%)丧生(见图二和附件三)。因恐怖主义丧生的 6 人中有 4 人死于 2015 年 4 月 20 日在索马里加罗韦发生的轰炸联合国车辆的恐怖袭击，另有 5 名联合国人员在那次袭击中受伤。

图二
按威胁类别列示的联合国人员遇害情况

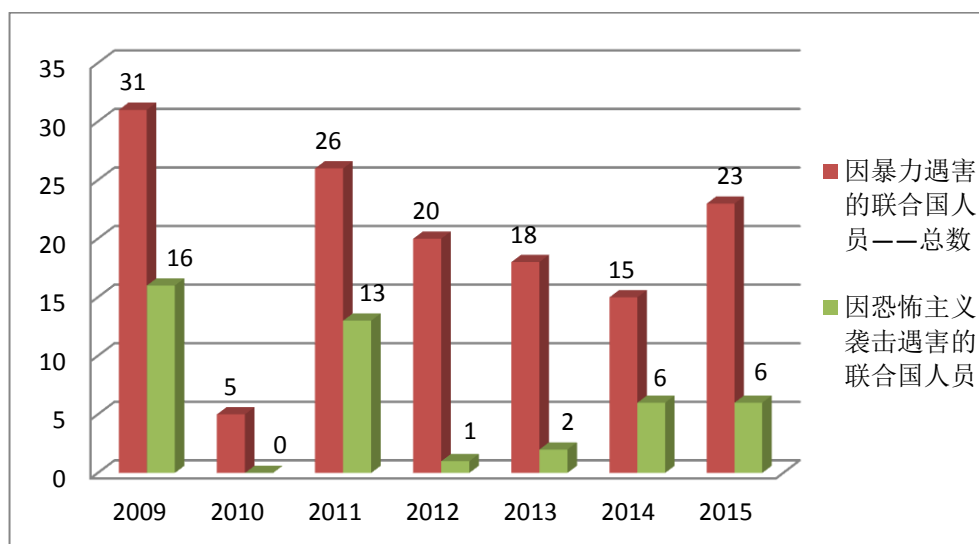


恐怖主义

11. 恐怖主义造成的伤亡人数在过去两年中保持稳定。然而，一次安保事件就可以极大地反转这一趋势，2009 年(喀布尔)和 2011 年(阿布贾)的情况就证明了这一点(见图三)。在 2015 年和 2016 年头 6 个月期间，伊斯兰国和其他恐怖团体在公共和商业场所进行的恐怖主义袭击直接影响到联合国人员。在布鲁塞尔和土耳其伊斯坦布尔的机场发生恐怖袭击时许多过境人员正在机场航站楼。恐怖团体在布基纳法索、科特迪瓦和马里发动袭击时，数十名联合国人员正在旅馆住宿。2016 年 3 月 13 日，科特迪瓦大巴萨姆 La Paillotte 酒店遭到袭击，一名联合国志愿人员遇害，另一名联合国人员受伤。

图三

恐怖主义造成的联合国人员死亡人数

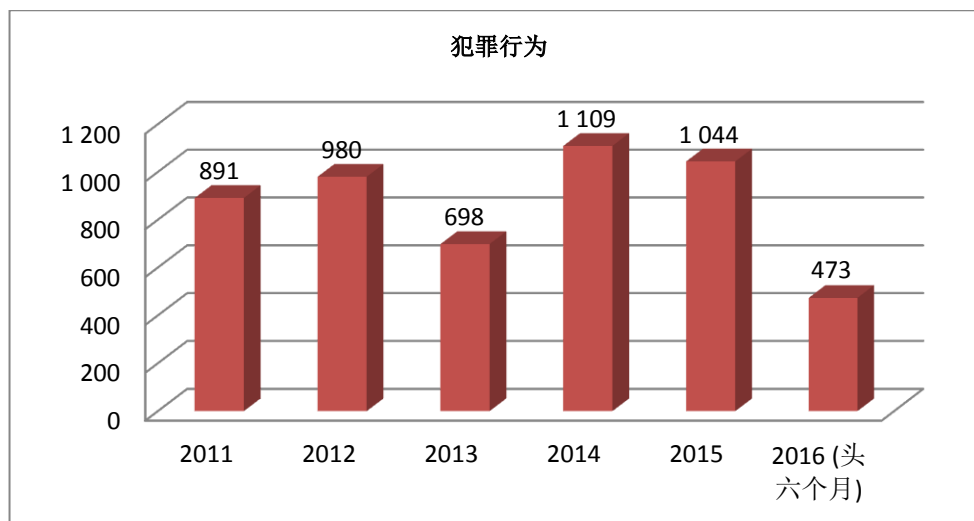


12. 此外，恐怖主义团体在阿富汗境内实施了多起高强度车载简易爆炸装置袭击，给联合国设施造成了结构性损坏。在索马里，青年圣战运动也使用迫击炮和火箭弹，直接向联合国营地发动远距离袭击。有鉴于此，联合国安全管理系统制定了多项政策，加强人身安全保障措施并开展培训，详情见下文。

犯罪

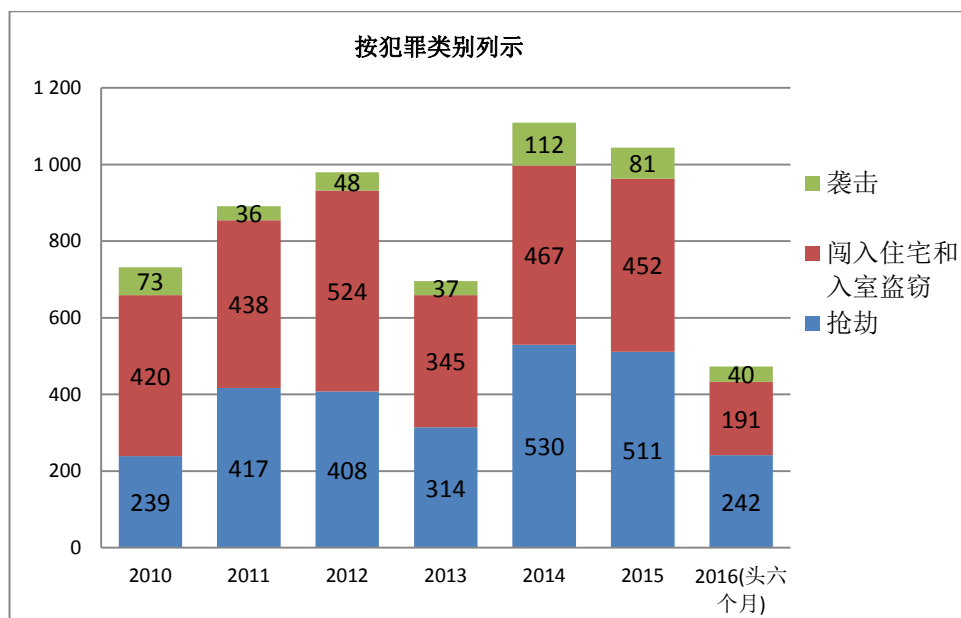
13. 虽然在 2015 年，针对联合国人员的犯罪比上一年略有减少(见图四和五)，但在这一年，暴力行为造成的 23 例死亡中大多数归因于犯罪行为。据报告，2016 年 1 月至 6 月，有 473 人直接受到犯罪影响，这表明到 2016 年底，犯罪事件数目可能会接近上一年的水平。

图四
受犯罪影响的联合国人员



14. 2015 年，受犯罪影响的 1 044 名联合国人员中有近一半(49%)遭遇抢劫，另有 43%的人员遭遇闯入住宅和入室盗窃。2015 年底颁布了新的政策，为住所安保措施提供进一步的指导。此外，机构间安保管理网正在审查当地征聘人员住所的安保规定。

图五
按犯罪类别列示的受影响的联合国人员



与性别有关的安全事件

15. 女性约占外地联合国人员总数的 40%；2015 年，她们遭遇的安全事件占总数的 39%。同一年，男性人员遭遇死亡和伤害的比例继续大大高于女同事，他们主要是受暴力和安全事件以及绑架、骚扰和逮捕事件的影响。从比例上看，女性人员受抢劫的影响仍然更大一些；与其他类别的安全事件相比，女性遭受性侵犯的情况要严重很多。同样在 2015 年，据报在 511 起安全事件中，有 262 起(51%)是影响到女性人员的抢劫事件，而涉及男性人员的有 249 起。同一年报告了 12 起性侵犯事件，受害者中有 8 名女性人员(75%)。

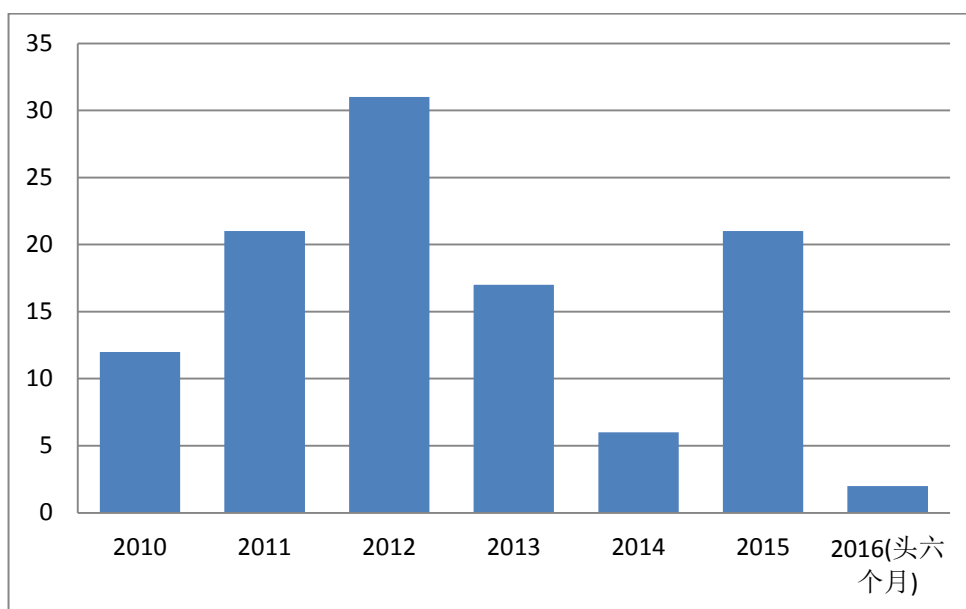
16. 没有报告有涉及女同性恋、男同性恋、双性恋、变性者和双性工作人员的性事件发生，尽管关于暴力侵犯或性侵犯的报告并不总是包括已知的动机。最近颁布了一项新政策和若干准则，以确保将性别问题纳入所有安全风险管理和业务反应。

绑架联合国人员

17. 2015 年有 5 起安全事件涉及绑架 21 名联合国人员。最严重的事件发生在 2015 年 3 月，在阿拉伯叙利亚共和国境内，一个联合国人道主义车队正向受到军事敌对行动影响地区的平民运送 20 辆卡车人道主义援助物资，途中遭到身份不明者的伏击。这次伏击导致 17 名联合国人员被绑架。在 2015 年被绑架的 21 人中，大多数是当地征聘人员(13 人，占 62%)。上述情况表明，虽然绑架事件连续两年减少(见图六)，但在各种武装团体争夺的地区存在与跨区执行任务有关的安全挑战。

图六

绑架联合国人员



18. 除一人外，这 21 名被绑架人员全部获释。2015 年 4 月 16 日，一名当地征聘的联合国人员在伊拉克 Baquba 被绑架，随后被身份不明的绑架者杀害，并在 2016 年 2 月 16 日得到确认。正在努力通过加强风险评估和培训来防止绑架的发生。人质获释仍归功于安全和安保部内部建立的坚实的人质管理能力以及会员国提供的支助。

恐吓和骚扰

19. 过去三年中，在 60 个国家发生的恐吓和骚扰联合国人员的事件显著增加，从 2013 年的 108 起增加到 2014 年的 295 起和 2015 年报告的 405 起。据观察，增加的事件主要发生在南苏丹，占世界各地此类事件的 25%；在派驻维持和平特派团的其他几个国家，这类事件也有增加。军队和有组织的民兵对联合国人员的骚扰正在上升，这是一种严重的挑战，因为安全行为体本应在确保联合国行动和人员的安全保障方面发挥关键作用。就恐吓和骚扰这两个类别而言，2016 年截至目前，已报告 174 起事件，超过了 2013 年的全年总数。

逮捕和羁押联合国人员和其他人员

20. 自 2010 年以来，被羁押或逮捕的联合国人员人数一直在下降，从 2014 年到去年已下降 53%。2015 年，69 名人员被羁押或逮捕，而 2014 年有 128 名文职人员被逮捕(110 人随后获释)。2016 年前 6 个月，又有 39 人被逮捕。目前，仍有 19 名联合国文职人员被羁押。大多数逮捕案件涉及违反当地法律，包括道路交通违法。2015 年的大多数逮捕行为发生在布隆迪、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门。在最近于 2016 年 4 月 8 日发生的一起案件中，一名联合国工作人员在乌克兰东部的顿涅茨克被羁押。在随后的几个月时间里，尽管联合国反复多次提出要求，实际主管部门没有说明羁押原因，也不准联合国官员接触被羁押者。该名工作人员在 2016 年 9 月 17 日获释。

21. 敦促会员国采取行动，打击所有非法羁押或逮捕联合国人员或阻挠其行动自由的行为。此外，敦促会员国调查在其各自管辖范围内针对联合国人员实施的所有严重犯罪和暴力行为，并力求在这方面起诉所有施害者。

道路交通事故

22. 2015 年，15 名联合国人员在道路交通事故中丧生，与 2014 年的数目相同；另有 124 人受伤，2014 年的对应数字是 91 人。此类事件有三分之一与使用联合国公务车辆有关。此外，在涉及联合国公务车辆的道路交通事故中，有 31 名非联合国人员遇难，另有 274 名非联合国人员受伤，而 2014 年的对应数字分别是 29 人和 202 人。联合国目前正在制定一项关于道路安全的全系统战略。

2. 全球安全环境对联合国方案的影响

23. 联合国人员在全世界最危险的一些地方开展活动，在受到空中轰炸、重型武器或小武器射击和恐怖分子袭击的冲突区，特别是在人口密集的城市地区，提供拯救生命的方案或其他重要方案。自 2015 年以来，本组织在残余安全风险很高或联合国国际人员完全撤离的地区，并且在通常会减少业务活动的情况下执行了许多方案。6 月，在被包围的阿拉伯叙利亚共和国代尔祖尔市执行了两次特派任务。在无法接触到需要帮助的民众时，世界粮食计划署(粮食署)空投了人道主义物资。

24. 一些国家安全环境的恶化导致方案停止，捐助资金从发展活动转用于挽救生命的人道主义活动，而且对安全保护资金的需求增加。例如，仅在阿富汗和伊拉克，安全和安保部就花费了大约 100 万美元购置 8 辆新装甲车，以改善道路行使安全。一家联合国机构表示，阿拉伯叙利亚共和国境内的安全措施费用高昂，进入脆弱社区困难重重，这些是与潜在捐助方就新的拟议方案进行谈判时面临的最大障碍。此外，安全和安保部协助外地地点提供人身安全保障，但这方面的需求已超过其现有能力。

案例研究 1: 索马里

25. 在索马里，联合国国家工作队一直在努力维持其在非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)保护区以外的存在，从而使索马里的对应机构能随时与之接触。在过去两年中至少已发生四起恐怖主义事件，迫使人员逐步撤往非索特派团保护区，因为现有地点需要大量额外资金才能满足防爆评估要求；或受损严重，已没有修复价值。国家办事处的数量已大幅减少，许多机构在分散的临时办事处和住宿地开展业务。未派至重要方案工作的国际人员有时被要求在内罗毕办公，或被要求休假，以便在面临重大威胁时减少人员存在。由于恐怖主义威胁，索马里南部的大部分道路无法进入，这严重限制了项目和人道主义方案的监测和执行。然而，尽管有这些挑战，粮食署 20 年来第一次重新开放了摩加迪沙办事处。

案例研究 2: 伊拉克

26. 联合国机构和非政府组织正在一些最困难的情况下开展工作，努力为伊拉克的新解放区提供援助，帮助其实现稳定。各机构不断重新评估其外地做法，调整工作模式，利用执行伙伴并不断评估方案关键程度，以平衡业务需要和安全风险。在政府控制区和民兵控制区之间的行动需要周密规划，任务常常被取消或因检查站林立而受到拖延。简易爆炸装置、未爆弹药和诱杀装置对联合国在该区域的行动构成最严重的威胁，也是造成稳定努力经常受到拖延或阻碍的原因。

3. 当地征聘联合国人员的安全

27. 总体而言,2015 年受安全和安保事件影响的联合国人员中,当地雇员占 64%。这一比例与 2014 年的 65%基本一致。从绝对数字看,这些人员是暴力行为和安全有关事件(其中大多数是交通事故)的主要受害者(分别为 73%和 87%)。与其国际征聘的同事相比,当地征聘人员在逮捕和羁押(94%)及恐吓和骚扰(66%)这两个领域受影响的比例更大。由于本组织涉足更为复杂和危险的环境,当地征聘人员及其家人面临困难局面,需要持续不断地开展对话并调动联合国系统不同组成部分作出努力。

C. 影响人道主义人员和其他联合国人员的安全事件

1. 安全威胁对人道主义人员、非政府组织、卫生工作人员、医务人员和其他执行伙伴的影响

28. 根据安全和安保部收到的报告(见附件四),从 2015 年 1 月至 2016 年 6 月,与联合国密切合作的非政府组织有 41 人因暴力行为丧生,47 人被绑架。联合国非政府组织执行伙伴的伤亡人数比 2014 年的 92 人死亡数字减少了 50%。虽然该数据完全是基于向该部提供的自愿报告,也可能并不完整,²但它仍然表明,非政府组织人员的伤亡人数仍然高于联合国人员。

29. 据报告,2015 年有 82 名非政府组织人员因暴力行为受伤,与 2014 年报告的数字(84 人)几乎一样。然而,有 230 人报告他们在汽车中遭到袭击,比 2014 年报告的 129 起事件有所增加。

30. 保护援助工作者和卫生保健人员仍然是一个令人深感关切的问题。特别是,所有各方必须确保在冲突局势中保护卫生工作人员和保健设施,使他们能够为当地民众提供保健服务,大会第 69/132 号决议和最近的安全理事会第 2286(2016)号决议都强调了这一点。安理会在其决议中强烈谴责针对完全是履行医疗职责的医务人员和人道主义工作人员、他们的运输工具和设备以及医院和其他医疗设施的暴力、袭击和威胁行为。

2. 影响联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处地区工作人员的安全事件

31. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)在加沙、西岸、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国这五个业务地区雇用了 30 000 多名地区工作人员。近东救济工程处主要为整个地区 500 万名已登记的巴勒斯坦难民提供登记、保健、教育、保护、救济和社会服务,以及重建和其他应急方案的拟订。近东救济工程处的地区工作人员在一些最动荡的高风险环境中开展人道主义行动,并因此受到各种形式安全事件的影响。2015 年,影响该机构的这类事件的数量比前一

² 《援助人员安全报告》等外部资料来源提供了这方面的额外信息。

年减少了 12%。据报告, 2015 年没有人员死亡, 但在 2016 年头 6 个月, 已有两名近东救济工程处的地区工作人员在暴力行为中丧生。虽然死亡、受伤、绑架和羁押事件的数量大幅下降, 但严重攻击和恐吓的次数成倍增加, 后者与上一年相比增加了一倍(见附件五)。

32. 联合国安全管理系统没有涵盖近东救济工程处的地区工作人员, 因此影响他们的安全事件未列入本报告所载的总体统计数据。然而, 这些事件可补充反映联合国开展行动的整体安全环境。

3. 与维和人员的比较

33. 虽然在高风险环境中为联合国服务的维和人员不属于联合国安全管理系统, 但他们面临与联合国文职人员类似的威胁。在过去三年里蓄意敌对行为激增, 2014 年至 2015 年增加了一倍(2013 年 22 起, 2014 年 41 起, 2015 年 87 起); 2014 年至 2015 年死亡和受伤人数减少。

34. 2016 年, 在马里、刚果民主共和国和南苏丹, 武装团体针对维和人员的敌对事件有所增加, 但在其他维持和平行动中, 特别是在中非共和国和苏丹(达尔富尔)则有减少。在马里, 恶意行为导致的维和人员死亡人数比前几年大幅上升, 主要原因是隶属于伊斯兰马格里布基地组织的暴力极端主义武装团体采用简易爆炸装置和自杀式袭击。2016 年初, 马里北部的一些恐怖主义袭击比以往任何时候都更致命、更具破坏性。针对这一情况, 执行了多层面的预防和减少风险措施。

三. 加强安全管理系统

35. 为应对具有挑战性和复杂性的安全环境, 安全和安保部继续向安全管理系统提供领导、协调和业务支持, 以实现“保护为更美好世界而工作的人们”的愿景。该部着重落实 2015 年确定的优先事项, 特别强调加强安全决策者的能力并为危机管理提供支持。

A. 提高安全决策者的安全风险管理能力

1. 加强安全风险决策工作

36. 得益于会员国按照大会第 70/104 号决议提供的支持, 本组织大大加强了安全风险管理和方案关键程度框架工具。2016 年 4 月颁布了经修订的安全风险管理程序政策, 此前开展了大量准备活动, 例如进行强制性在线培训和技术通报。这项工作有效地促成了所有行为体达成共同理解。与此同时, 2016 年初再次申明方案关键程度框架是整个系统的强制性政策。这些进展增强了方案和安全决策者的能力, 使他们能在迅速演变的危机或危险环境中做出稳重、合理的决定。

2. 加大力度支持指定官员

37. 安全和安保部在 2015 年定期为指定官员提供支持，具体方式是举办上岗培训、情况通报、协商和讲习班，以帮助决策者了解危机管理；提高他们有效控制安全风险的能力；帮助他们做出重大决策。20 名指定官员参加了 2015 年 11 月在日内瓦举行的危机管理培训。继举办第一次培训之后，2016 年又举办了数次区域讲习班作为补充。迄今为止，已经为中东/北非、美洲区域及维持和平行动和特别政治任务举办了三次讲习班，共有 35 名指定官员和 53 名安全顾问参加。安全和安保部还着手修订最初于 2012 年发布的指定官员手册，并在编写一份关于危机管理的专题备忘录。该部分别向 40 名指定官员单独通报了情况，同时与联合国发展集团合作，扩大了为驻地协调员/人道主义协调员制定的安全方案。到目前为止，有 5 000 多名联合国人员完成了在线安全管理小组课程。

B. 加强安全风险管理战略和政策框架，使联合国有可能开展实地行动

1. 加强安全和安保政策框架

38. 机构间安保管理网在制定全系统安全和安保政策方面保持势头。从 2015 年 7 月至 2016 年 6 月，颁布了 6 项政策和 2 项准则，涵盖一系列广泛问题。此外，安全和安保部已加紧努力，通过与外地作业单位进行在线通报、举办区域讲习班和内部政策论坛、制作政策短视频并将政策翻译为法文，促进了对这些政策、准则和程序的认识、了解和运用。

2. 有效利用具体的安全风险管理措施

39. 2015 年，已部署装甲车的各地点继续显示这种车辆的使用非常有效。已在阿富汗和伊拉克部署了 8 辆新装甲车，之前取得的装甲车则被转移到乌克兰、索马里、也门和中非共和国。

40. 联合国房地和营地内的实体安保也得到加强。2015 年 11 月，安全和安保部发布了指导方针，专门针对总部、总部以外办事处、区域委员会和各国国际法庭加强安保措施。此外，还利用现有资源设立实体安保股，确保向联合国在世界各地的房地提供实体安保支助。该股目前有三名全职工作人员，在其同业交流群里提供指导、参考资料、培训方案和设备规格。该股进行了 19 次实体安保评估，包括在利比亚和也门进行评估，并向 25 个具体地点提供支持。外地对这种服务有很高需求，给安全和安保部带来了挑战。目前，由于缺乏资源，外地有 27 次实体安保评估尚待完成。

3. 应对突发事件

41. 安全审查系统列有在具体城市中的所有联合国人员名单，其中包括旅行中的人员。当发生重大事件和严重航空事件时，联合国系统可藉此联系所有可能受到影响的人员，履行其对所有工作人员的关照义务。

42. 此外，高度动荡局势中不断变化的安全环境以及联合国方案和行动的增多，导致面临压力和突发事件压力的工作人员数量大幅度增加。在本报告所述期间，安全和安保部就 47 起重大突发事件和大规模紧急情况采取了应对行动，其中包括尼泊尔和厄瓜多尔地震，瓦努阿图龙卷风，发生在布隆迪、中非共和国、也门、利比亚和阿拉伯叙利亚共和国的政治动乱和民间动乱，苏丹人质事件和布鲁塞尔恐怖袭击。向工作人员及其受扶养人提供了总共 8 576 次心理辅导。

4. 培训

43. 如上文所述，安全和安保部加大了对安保决策者的支助，与此同时，还继续发展对所有联合国人员的培训，将其作为安全文化的主要组成部分，并为安保专业人员开设专门课程。

44. 完成外地基本安全培训和外地高级安全培训这两门必修课是所有联合国人员必须满足的基本要求。自 2011 年上述必修课修订以来，共颁发了超过 30 万份证书，其中包括完成课程三年后的重修证书。对于高风险环境中的作业人员而言，外地环境安全指导课程是一项重要的减轻风险措施和实用工具。通过与联合国系统职员学院和联合国安全管理合作伙伴协作管理，在本报告所述期间已向 44 个地点的 12 984 名人员提供该课程。此外，还开发并推出了“滥杀枪手”在线课程英文版，并于 2016 年 5 月分发了法文、阿拉伯文和西班牙文辅助材料。

45. 大约有 1 500 名安保专业人员参加了安全学习课程，该课程通常与联合国各组织合作提供。创伤急救包-急救人员课程是为应对突发事件和大规模伤亡事件的医疗专业人员提供的培训，已被证明对在孤立环境中工作的人员特别有价值；今年到目前为止，有 400 多名联合国人员接受了这种培训。设计了一项旨在提高安保专业人员知识和技能的实体安保专门课程。试点课程已在纽约进行，并将于 2016 年下半年在外地提供。

46. 总体而言，培训需求的增长和专业化面临资源有限的挑战。安全和安保部目前正在审查培训需求，目的是确定所需资源以及更有效的提供方式，以便向联合国系统提供可持续的安全学习课程。

5. 增强对局势的了解及威胁和风险分析

47. 为了改善联合国在安全威胁环境中应对快速变化的能力，安全和安保部制定了一项教学课程，目的是为安全情报分析员提供必要技能，使其能向战略和业务规划层级的危机管理人员和决策者发送分析预警和评估结果。课程将在 2017 年向安全和安保部的安全情报分析员以及维持和平行动部军事厅评估小组分析员开设。现在需要更多能力来满足外地不断增长的需求，特别是中东、欧洲、亚洲、东部非洲和南部非洲、中美洲和南美洲的需求。此外，需要更多能力来与联合国其他专门实体协调，以期更有效地监测因特网和社交媒体。

C. 联合国外地行动支助的灵活性和效率

1. 通过提高效率和灵活性来应对增加的需求

48. 安全和安保部继续加强其增援能力，以满足世界各地增加的需求。2015 年，共进行了 336 次增援部署以应对世界各地的安全紧急情况和危机，与 2014 年相比增加了近三倍。此外，从 2015 年 1 月至 2016 年 6 月，该部为联合国各组织在联合国房地以外地点主办和组织的 292 次特别活动、大型会议、讲习班和一般会议提供了安全和保护支助。2016 年已经协调了 103 次活动，包括在土耳其和德国举行的重大活动。

49. 虽然安全和安保部已成功地通过保持效率和灵活性来满足增加的需求和应对不可预测的危机，但不断增长的需求远远超出了现有能力。尽管该部进行积极变革并付出努力，但十年前确定的人员配置和供资结构已不能适应当前的安全环境。

2. 整合秘书处安保资源，进一步提高效率

50. 大会在其第 70/104 号决议中欢迎将秘书处所有安保人员整合纳入主管安全和安保事务副秘书长领导之下。整合方案启动后，安全和安保部推出了重大举措。将所有安保人员整合纳入秘书处内的一个部门，目标是利用在管理权限、责任制和问责制方面单一有效的链条以及具有流动性的全球秘书处安保人员队伍，向总部和外地所有客户提供高质量、灵活的安保服务。

51. 安全和安保部继续与整合项目的所有利益攸关方接触，侧重于三个主要领域：管理、人力资源和财务。该部特别是与秘书处其他实体密切合作，调整和平行动中警卫主任、安全分析员和近身保护干事的职能管理安排。整合进程中最具挑战性的方面是为安保工作寻求多渠道供资解决方案。

3. 安保人员人力资源战略

52. 主管安全和安保事务副秘书长已委托编写人力资源战略框架，使安全和安保部有机会发展和维持一支专业、有效的安全和安保工作人员队伍。该战略将作为征聘、培训、职业发展和业绩管理领域内机构战略和政策规划路线图。其最终目标是确保该部拥有适当合格且有积极性的安保人员来应对影响到联合国在世界各地工作人员和业务的新安全威胁。

4. 合规和评价新办法

53. 在安全和安保部内建立评价能力并设置经验教训和最佳做法职能的工作已经取得显著进展。第一，对安全方案的有效性和相关性，包括安全文化和性别平等主流化工作进行评价，并已将其纳入该部的正常管理活动。第二，利用 2015 年进行案例研究的经验，加强了经验教训和最佳做法职能。目前正在努力使合规评估成为全系统办法，并且制定合规政策作为支持。

D. 建立外部协作并加强内部协调

1. 加强联合国与东道国政府的安全协作

54. 联合国采取的战略是与东道国政府建立建设性关系，因为东道国政府负有为联合国人员、房地和资产提供安全保障和保护的主要责任。主管安全和安保事务副秘书长在访问东道国政府当局时表示，应确保开展协作，分享对局势的了解、威胁和风险分析、协调预防和减轻风险措施以及安全危机管理。在总部工作地点，与东道国政府当局的协调表现为联合演习和培训课程。此外，安全和安保部收到了来自东道国政府安全和执法机构的许多安全威胁情报。与此同时，联合国继续鼓励其工作人员尊重各国法律和当地民族习俗和传统。

2. 打击有罪不罚和促进尊重联合国人员及有关人员的人权、特权和豁免

55. 联合国继续尽一切努力让东道国政府保护人权并尊重联合国人员的特权和豁免。一个重要办法是鼓励更多会员国成为有关国际公约的缔约方，特别是有 92 个缔约方签署的《联合国人员和有关人员安全公约》(1994 年)及其《任择议定书》(2005 年)，并在会员国与联合国缔结的协定中纳入适用条款并充分遵守这些公约和条款。此外，还通过秘书长的人权先行倡议，与会员国定期讨论人权问题，包括保护人道主义工作人员和联合国人员的问题。

56. 同时，安全和安保部与联合国人权事务高级专员办事处合作启动了一项方案，目的是提高安保专业人员对人权原则和政策的认识。

3. 加强与非政府组织的伙伴关系

57. 联合国与国际非政府组织网络协商，修订了“共同保护生命”框架，为其与国际非政府组织在安全和安保方面的合作提供更明确、更有系统的方法。新框架第一次为联合国的所有国际非政府组织执行伙伴和业务伙伴，包括发展部门的伙伴，提供了安全协作总括架构。2016 年 7 月又发布了实施准则，协助联合国国家工作队和非政府组织加强安全协作。

58. 安全和安保部还继续邀请非政府组织安保管理人员参加为联合国安保专业人员开办的安全认证课程，以建立联系并增进相互了解。该部的“增援”部署方案得到扩大，目的是提高该部工作队在动荡环境中支持非政府组织的能力，本报告所述期间共在 20 个国家进行了共计 100 次部署。此外，在人员疏散规划安排中，联合国安全管理系统继续将非政府组织考虑在内，并在可行的情况下提供空运能力来协助非政府组织。

4. 关照义务

59. 由主管安全和安保事务副秘书长领导的关照义务工作组已完成工作，于 2016 年 3 月向管理问题高级别委员会提交了最后报告。工作组确认联合国为其人员提供了适当程度的关照，同时也提出了涉及医疗、安全和安保、心理社会和行政/

人力资源等五个领域的 15 项重要建议。这些建议包括：需要提供部署前资料包和应对能力通报；加强沟通；加强医疗和心理社会服务；审查当地征聘工作人员的报酬、福利和应享权利；外地所有部门/网络需要在政策层面上积极参与、合作和协调。管理问题高级别委员会目前正在着手组建一个工作队，确保以协调一致和系统方式开展所建议的行动。

5. 促进考虑和纳入性别平等

60. 联合国仍然坚定地应对男女工作人员，包括女同性恋、男同性恋、双性恋、变性者和双性人面对的安全挑战。为了实现这一目标，联合国安全管理系统制定了一项政策和准则，以确保 2015 年安全风险管理进程考虑到基于性别的安全风险的所有方面。此外，2016 年的学习课程表将性别有关专题列为优先事项，目的是促进对性别平等的广泛认识。

6. 制定联合国安全管理系统的道路旅行安全战略

61. 过去几年中道路交通事故造成的联合国人员和平民的伤亡人数基本持平，联合国安全管理系统目前正在审查涉及道路安全的所有方面。借助正在实施的《2011-2020 年道路安全行动十年》、2015 年 6 月任命的秘书长道路安全问题特使、2016 年 4 月举行的联合国道路安全协调会议以及 2016 年 4 月 15 日通过的大会第 70/260 号决议，安全管理系统致力于保持这个势头，并已开始制定联合国道路安全总体战略。该战略将力求改进关于车辆事故和死亡事故的数据管理和分析工作，并考虑设定具体的内部道路安全目标。

7. 加强全球空中旅行安全

62. 为支持执行 2015 年 9 月颁布的第一个全系统空中旅行政策，安全和安保部一直在向联合国安全管理系统的所有组织提供使用全球航空运输的信息和指导。在本报告所述期间，该部处理了约 5 455 件询问，并且组织了培训和在线政策论坛。截至 2016 年 6 月，108 名飞行协调人接受了培训，为执行该政策提供支持。

四. 战略挑战

63. 安全和安保部是 2003 年 8 月联合国驻巴格达总部发生爆炸之后设立的。令人遗憾的是，自那次不幸事件发生之后，安全环境持续恶化。日复一日，本组织在世界上最危险的地方，在极其困难的情况下运作。现在的安全局势更加复杂，其特点是存在来自多个行为体的混合威胁，恐怖主义与犯罪行为交织互动。不安全状态正在扩大到新的地区，同时其他地方的冲突仍未减少，对平民人口造成巨大影响，被杀死和被迫流离失所的人数创下记录，需要联合国的方案和任务提供支助。直接袭击联合国人员和房地的事件大幅度增加，表明联合国各组织正在冲

突前线开展工作。安全环境恶化同样影响到非政府组织的人道主义人员。由于安全局势不断恶化，联合国各组织和非政府组织都付出了沉重的生命代价。

64. 极端主义威胁日益增长，恐怖主义组织的技术进步则加剧了这种威胁。它们利用社交媒体和因特网以及更尖端的技术和更复杂的程序，并有能力在欧洲这样以往被视为风险较低的地区发起袭击，这些现象令人极为关切。

65. 为了使联合国能够在应对这些挑战的同时开展业务，安全和安保部在成立之后的十年里一直在发展壮大。该部通过综合采用培训、加强实体安保、风险管理措施、威胁和风险分析以及加强政策框架等方式，使联合国安全管理系统各组织能够更好地保护其工作人员和人道主义合作伙伴。关于该部活动的最近一次客户调查显示，该部提供的安保服务得到的支持和满意度很高。然而，对本组织的要求和期待正日益增加。为开展这些新增活动，安全和安保部需要继续提高专家能力，寻求创新并保持灵活性和快速反应，以掌控安全环境的快速变化。

66. 独立审评的结果也让人对安全环境不断变化的特点感到关切。最近，联合检查组全面审查了联合国系统的安全和安保情况。联合检查组在向大会提交的报告中确认了联合国安全管理系统所面临的战略挑战，着重指出了它们对安保资源的影响。

67. 应对动态和不断演变的安全形势以及由此带来的更多安保服务需求，已成为本组织的一个优先事项。将秘书处的安全和安保资源整合纳入安全和安保部的管理职权，是确保最切实高效地利用本组织安全和安保资源的重要步骤。

68. 最后，本组织将与联合国安全管理系统一道，按照大会第 70/104 号决议的规定，继续与会员国合作确保安保资源维持在适当水平并且与已经增加的安保需求相称，以便联合国能在不安全的环境中开展活动。在这方面，本组织鼓励所有会员国为联合国系统工作人员安全信托基金提供捐助，以支持安全和安保部努力履行其任务和职责，从而促成联合国各项方案的安全交付。

五. 意见和建议

69. 对于在拯救生命行动中为帮助易受伤害和处于危险之中的人们而丧生的联合国人员、人道主义人员以及人道主义援助工作人员的家属，秘书长表示深切慰问。秘书长最强烈地谴责针对联合国人员、房地和资产的一切形式的犯罪和暴力行为。联合国人员的安全保障仍然是本组织一直以来的优先事项。需要采取多层次办法和创新思维支持这项工作。

70. 目前，联合国持续处于一个安全环境日趋复杂、危险和不可预测的世界之中。冲突和暴力仍然是造成更多混乱和人类痛苦的主要原因，要求联合国持续进行干预。本组织应要求在世界各地执行任务和方案，其中包括高度危险地区，那里比

以往任何时候都更需要为人员提供安全和保护。这对本组织是一个前所未有的挑战，因为本组织的任务是驻扎和交付。与此同时，要解决未满足的需求，会给现有资源造成压力。

71. 秘书长呼吁会员国和东道国政府采取强有力的行动来保护联合国人员，包括保护联合国人员享有的人权、特权和豁免，同时遵守相关国际公约，结束有罪不罚现象并将肇事者绳之以法。

72. 同时敦促各会员国和东道国政府持续不断地保护人道主义人员和医疗人员以及当地征聘人员，共同努力促进他们享有安全和保护。

73. 秘书长还感谢会员国、合作伙伴和捐助方就安全事项与联合国合作。特别需要他们的持续支助，尤其是提供充足资金，以确保本组织有能力满足已经增加的安保需求。为了确保在外地交付的安保服务达到最高成效，还需要会员国继续支持将秘书处所有安保资源整合纳入安全和安保部的职权。

74. 最后，秘书长谨建议大会继续处理联合国人员安全保障问题并继续向联合国安全管理系统提供支持。

附件一

受安全和安保事件影响的联合国人员

安全和安保事件类别	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2016 年 2015 年 (前 6 个月)	
暴力行为所致死亡	5	26	19	18	15	23	5
安全相关事件所致死亡	19	44	15	10	15	16	7
暴力行为所致受伤	68	145	112	82	65	99	33
安全相关事件所致受伤	164	166	209	144	101	130	3
绑架	12	21	31	17	6	21	2
抢劫	239	417	408	314	530	511	242
闯入住宅	35	20	31	23	37	72	41
严重攻击	64	31	44	35	104	81	40
性侵犯	9	5	4	4	8	12	13
入室盗窃	385	418	493	322	430	380	150
恐吓	210	224	209	81	149	228	107
骚扰	17	46	52	27	146	177	67
逮捕和羁押	211	195	165	138	128	69	39
共计	1 438	1 759	1 793	1 216	1 734	1 819	749

附件二

对联合国房地和车辆的攻击

安保事件类别	2014 年	2015 年
对联合国房地的攻击	9	35
对联合国车辆的攻击	45	155
对联合国房地的侵入	26	109
共计	80	299

附件三

2015 年受安保事件影响的联合国文职人员

安保事件类别	受影响人员数目	国际征聘	当地征聘	男性	女性	国家数目	安保事件情况
暴力行为所致死亡	23	6	17	15	8	11	武装冲突(4); 恐怖主义(6); 犯罪(13)
安全相关事件所致死亡	16	2	14	12	4	12	道路交通事故(15); 其他安全事故(1)
暴力行为所致受伤	99	34	65	68	31	28	武装冲突(5); 恐怖主义(10); 犯罪(75); 民间动乱(9)
安全相关事件所致受伤	130	39	91	85	45	40	道路交通事故(124); 其他安全事故(6)
绑架 ^a	21	8	13	19	2	5	联合国所有人员除一人外均获释
抢劫 ^b	511	213	298	249	262	63	
闯入住宅 ^c	72	37	35	44	28	14	
严重攻击 ^d	81	25	56	51	30	37	
性侵犯	12	7	5	4	8	7	
入室盗窃 ^e	380	140	240	253	127	57	
恐吓 ^f	228	66	162	134	94	54	
骚扰 ^g	177	72	105	109	68	31	
逮捕和羁押 ^h	69	4	65	64	5	14	
共计	1 819	653	1 166	1 107	712		

^a 通过使用武力或威胁使用武力或欺诈劝诱进行的限制自由行为，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 通过使用暴力或威胁使用暴力非法取得财产的行为或情况。

^c 未经许可强行进入，意图实施重罪或犯罪，并伴有使用武力和(或)进行身体伤害的加重情节。

^d 未经人员同意实施的非法行为，使其陷入可能立即遭到身体伤害或殴打的恐惧。

^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或进行威慑的行为。

^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。

附件四

影响到非政府组织人员的安全事件(根据安全和安保部收到的报告)

安保事件类别	受影响人员数目		
	2013 年 1 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日	2014 年 1 月 1 日至 2015 年 6 月 30 日	2015 年 1 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日
暴力行为导致人员死亡	44	92	41
暴力行为导致人员受伤	^a	84	82
人员被绑架	99	167	47
房地遭武装攻击	^a	43	23
房地遭侵入	^a	71	218
车辆遭武装攻击	^a	129	230
车辆丢失	^a	45	^a
其他未说明的重要事件(据安全和安保部先前年份的记录)	90	^a	^a
共计	233	631	641

^a 以往无记录。

附件五

影响联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处地区工作人员的
安保事件(根据安全和安保部收到的报告)

安保事件类别	受影响的地区工作人员数目		
	2014 年	2015 年	2016 年年中
暴力行为所致死亡	18	—	2
安全相关事件所致死亡	—	—	—
暴力行为所致受伤	52	15	3
安全相关事件所致受伤	3	6	—
绑架	5	3	—
抢劫	15	9	5
闯入住宅	2	1	4
严重攻击	33	28	20
性侵犯	1	2	1
入室盗窃	2	—	—
恐吓	39	75	40
骚扰	7	5	—
逮捕和羁押	40	30	11
人员失踪	1	—	1
共计	218	192	87