



大会

Distr.: General
24 September 2018
Chinese
Original: English

第七十三届会议

议程项目 75

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保护联合国人员

秘书长的报告

摘要

日益复杂的全球安全格局构成持续挑战，与此同时，国际社会继续应对世界各地的人道主义需求。这些需求——往往是不稳定和冲突产生的可怕后果——一直在快速增长，其根源仍未得到解决。

联合国人员履行联合国的发展、人权、和平与安全和人道主义支助任务，在充满挑战和高风险环境下开展工作，成为武装冲突、犯罪和恐怖主义各种威胁的目标。本报告概述当前面临的全球安全挑战、这些挑战对人道主义人员和联合国人员安全保障的影响、本组织的对策以及安全和安保部努力满足对全系统安全管理日益增长的需求，从而使联合国能够在全世界范围内开展工作等情况。报告提出各项意见和建议供大会审议。



一. 导言

1. 大会第 72/131 号决议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七十三届会议提交一份全面最新报告。大会还要求秘书长在该报告中评估安全保障风险对这些人员的影响，并评估联合国系统安全保障政策、战略和举措的制订工作、执行情况和结果。

2. 本报告期从 2017 年 1 月至 2018 年 6 月，为时 18 个月。本报告概述了全球安全环境、相关安全威胁、联合国人员¹ 面临的风险和挑战、本组织应对这些威胁的措施以及本组织面临的战略挑战，最后提出意见和建议供大会审议。

二. 联合国人员面临的安全威胁

A. 全球安全环境

3. 国际社会通过努力实现可持续发展目标，开展了旨在解决不安全的根源的长期行动。可持续发展的战略性长期指标正在逐步改善。世界各地的赤贫人数有所减少，² 全球人口的预期寿命有所提高，基本饮用水和电力供应也得到改善。但 2017 年有超过 1.28 亿人需要人道主义援助，³ 全球被迫流离失所者超过 6 800 万。总体而言，全球安全环境依然极其复杂且极具挑战性。全球变得更不安全，给各国安全机构和世界各地旨在确定和应对安全挑战的努力带来挑战。

4. 经济差距和民粹主义滋生的政治和社会两极化、争夺自然资源和环境退化、各行其是的非国家武装行动体以及对新出现的冲突缺乏政治解决方案，这些都是 2017 年不安全状况的主要肇因。犯罪卡特尔、非国家武装团体和极端组织之间的界线一直模糊不清也使这些问题日趋严重。

5. 人际网络的相互联系日益紧密，有助于提高人们对争取社会、经济和政治变革的期望和要求。这些网络虽带来惠益，但也为极端分子和罪犯提供了平台。网络安全、人工智能以及公众可获得的相对较新的技术，如无人驾驶飞行器，带来了更多安全挑战。

6. 全球恐怖袭击造成的死亡人数总体下降。⁴ 伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)因失去在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的大部分领土，能力被大大削

¹ 为本报告之目的，“联合国人员”指的是联合国安全管理系统涵盖的所有人员，包括联合国系统人员、联合国志愿人员、在维和特派团或特别政治任务单独部署的军事和警务人员、咨询人、个体订约人、特派专家以及与联合国系统某一组织直接订约的其他官员。该词不指国家特遣队军事人员或与其特遣队一起部署的建制警察部队人员。根据联合国安全管理人员信息网数据库，联合国安全管理系统负责约 180 000 名人员。

² 世界银行，《2016 年贫困和共享繁荣：应对不平等》(华盛顿哥伦比亚特区，2016 年)。可查询：www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity。

³ 联合国，人道主义事务协调厅，《2017 年年度报告》(2018)。可查询：www.unocha.org/sites/unocha/files/2017%20annual%20report.pdf。

⁴ 经济与和平研究所，《2017 年全球恐怖主义指数：衡量和了解恐怖主义的影响》(2017)。可查阅：<http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf>。

弱。该团体已变成一个全球性网络，具有扁平的层级，对其关联者的后勤和行动控制松懈(A/72/840)。尽管如此，伊黎伊斯兰国仍然具备在世界许多地方煽动袭击并对平民造成伤害的能力。2017 年，阿富汗和索马里等国家的各个地区，包括这些国家的首都，都发生了使用爆炸装置的先进协调式袭击。在欧洲，袭击的频率和规模与前几个报告期相比有所降低和减小，而且这些袭击在很大程度上都严重依赖于使用简单的方法，例如驾驶车辆撞向行人或持刀攻击受害者。虽然许多伊黎伊斯兰国的成员还留在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国，但有相当数量的伊黎伊斯兰国附属战斗人员被怀疑已迁至阿富汗、利比亚、萨赫勒地区、埃及西奈半岛、索马里和也门以及东南亚和西非。与此同时，基地组织及与其有关联者显示出复原力，并且在某些地区(例如索马里)依然比伊黎伊斯兰国更强大。青年党仍然有能力在索马里进行大规模袭击，并继续对该国的和平与发展构成严重威胁。

7. 由于冲突旷日持久，又没有政治解决方案，武装冲突地区的局势比以往任何时候都更加恶化，造成了破坏、人员伤亡和人口的进一步流离失所。此外，刚果民主共和国和中非共和国出现了新的冲突地区，产生了更多人道主义需求，需要避免饥荒和流行病的直接威胁。冲突地区的平民和人道主义工作者仍在遭受袭击，无视国际人道主义法和人权法的问题依然普遍。人道主义人员面临重大威胁，包括骚扰、恐吓、犯罪以及直接和间接攻击，尤其是对第一线工作人员的直接和间接攻击。例如，2017 年发生了 322 起袭击医护人员和设施的事件，比 2016 年的 302 起有所增加。⁵

8. 国际社会继续呼吁联合国不仅在复杂和危险的武装冲突地区执行方案和开展行动，也在所有 125 个通常通过部署联合国人员来履行本组织与发展、人权以及和平与安全有关任务的国家这样做。此外，联合国人员还与人道主义伙伴一道应对越来越多的自然灾害，这些自然灾害给小国和脆弱地区造成的影响尤为严重。仅在 2017 年 9 月就有三大飓风(伊尔玛、何塞和玛丽亚)袭击安圭拉、安提瓜和巴布达、巴哈马、英属维尔京群岛、古巴、波多黎各、圣巴泰勒米、圣马丁及特克斯和凯科斯群岛。大约 260 万人受灾。

B. 影响联合国安全管理系统的安事件⁶

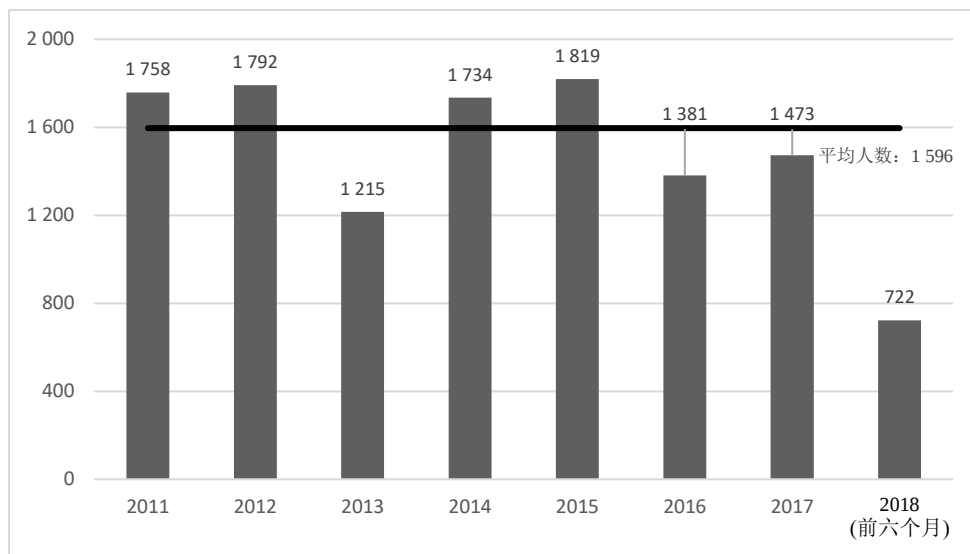
1. 事件类型及其对联合国人员的影响

9. 2017 年与安全保障有关的事件共影响 1 473 名联合国人员，而 2016 年为 1 381 人，增加了 6%(见图一)。但这一数字低于 2011 至 2017 年间每年平均受影响的人数(1 596 人)。

⁵ 世界卫生组织(世卫组织)，“2017 年医护人员和设施遇袭事件汇总”，可查阅：http://www.who.int/hac/techguidance/attacks_on_health_care_q/a/en/。

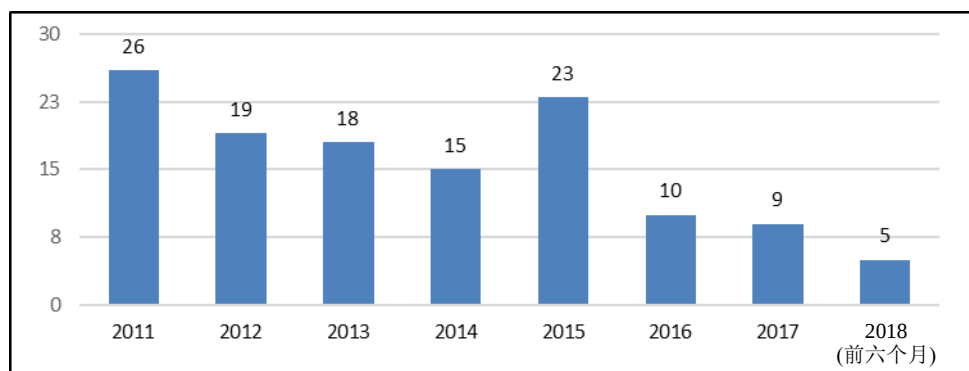
⁶ 联合国安全管理系统包含联合国系统所有组织以及与联合国签署安保谅解备忘录的其他国际组织。

图一
受安全保障事件影响的联合国人员



10. 2017 年共有 9 名联合国文职人员死于直接暴力行为，而 2016 年有 10 人(见图二)。2018 年前六个月有 5 名联合国人员因暴力事件而丧生，比 2017 年前六个月多一人。这些伤亡发生在阿富汗、喀麦隆、中非共和国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、尼日利亚、巴基斯坦、索马里和南苏丹。自 2015 年以来，每年都有联合国人员在索马里的袭击事件中丧生。2017 年，70 名联合国人员在暴力行为中受伤，与 2016 年所记录的人数相同。

图二
因暴力事件丧生的联合国人员



11. 2017 年，尽管联合国在复杂的安全环境中增加了人手，但因暴力行为而丧生的人数是 2011 年以来的最低水平(见图二)。

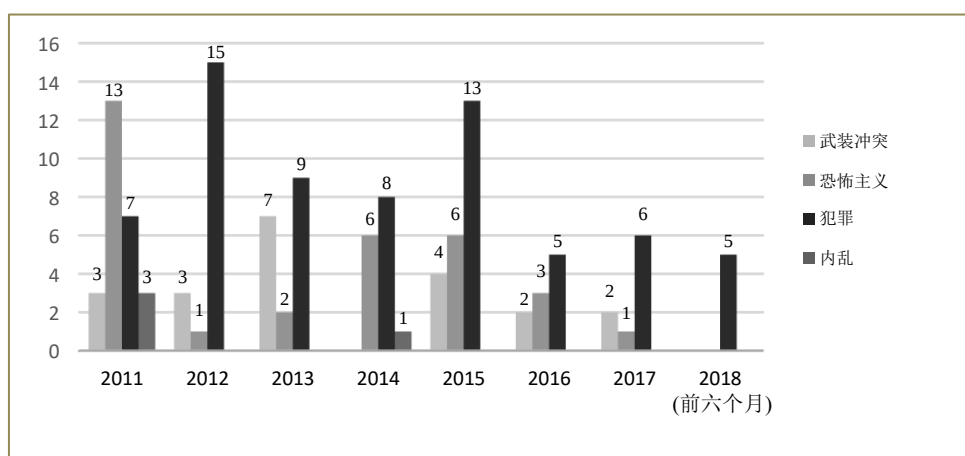
12. 2017 年，直接袭击联合国房地的事件大幅度减少。2017 年有 23 起袭击联合国房地的事件，而 2016 年有 56 起。此外，对联合国公务车辆的袭击也有所减少，从 2016 年的 146 起减至 2017 年的 51 起(见附件二)。此外，这些袭击造成 32 台联合国公务车辆被毁或丢失。这些袭击大多发生在中非共和国、刚果民

主共和国、海地、马里、苏丹(达尔富尔)、南苏丹和也门。在本报告所述期间，采用了一种不同的方法收集直接袭击联合国房地和车辆事件的数据，这种方法对武装袭击采用了更为严格的定义并没有包含相对规模较小的事件。因此，所报告的数量大幅下降。

13. 2017 年因暴力事件丧生的 9 人中，6 人因犯罪行为丧生，2 人因武装冲突丧生，1 人在极端分子袭击事件中丧生(见图三和附件三)。值得注意的是，导致 1 名联合国人员丧生这一起袭击事件(2017 年 10 月 17 日发生在摩加迪沙)是索马里近期最致命的爆炸事件，造成 500 多人丧生，300 多人受伤。

图三

按威胁类别分列的联合国人员丧生人数

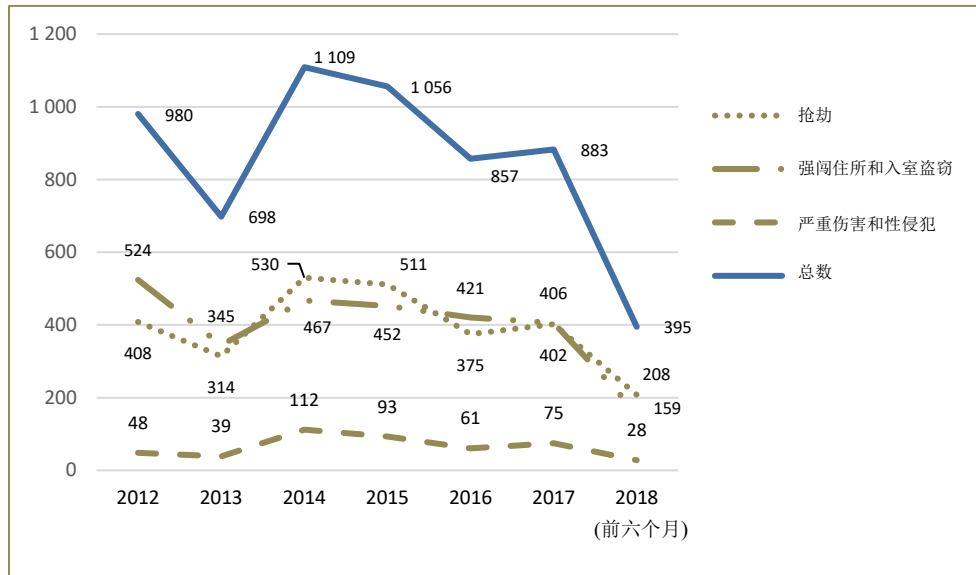


犯罪

14. 虽然犯罪仍是人员因暴力行为伤亡的主要原因，但自 2014 年以来，受犯罪影响的联合国人员数量稳步下降(见图四)。从 2013 年至 2017 年，平均每年联合国遇害人员中有 55%死于暴力犯罪。从 2018 年 1 月到 6 月，有 395 名人员报告称受到犯罪行为的直接影响，意味着全年数字将与 2017 年的相近。2017 年期间，当地征聘人员受犯罪影响的程度胜过国际征聘人员。在受犯罪影响的 883 名联合国人员中，536 人(约 61%)为当地征聘人员，347 人为国际征聘人员。

15. 在 2017 年受安全事件影响的 1 473 名联合国人员中，有 883 人(约 60%)是下列犯罪行为的受害者：抢劫、强闯住所、入室盗窃以及严重伤害和性侵犯(见图四和附件三)。这一数字与 2016 年的相近。

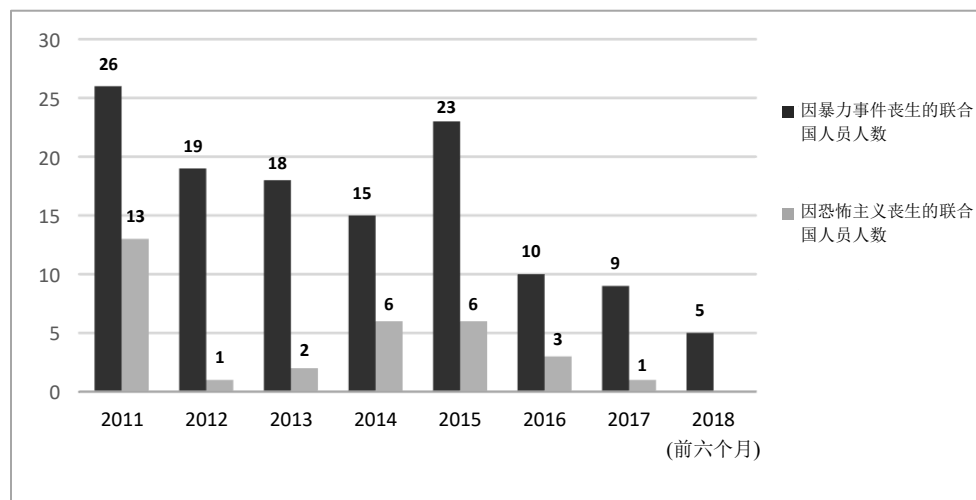
图四
按犯罪类别分列的受影响的联合国人员



恐怖主义

16. 恐怖主义行为在 2017 年导致一人丧生，而在 2017 年前连续三年恐怖主义行为为致死人数持续减少(见图五)。一人死亡对其亲属和本组织来说都是重大损失，但由于联合国人员一直在受极端主义威胁影响的地区开展活动，总体死亡人数的减少值得欢迎。

图五
因恐怖主义丧生的联合国人员人数

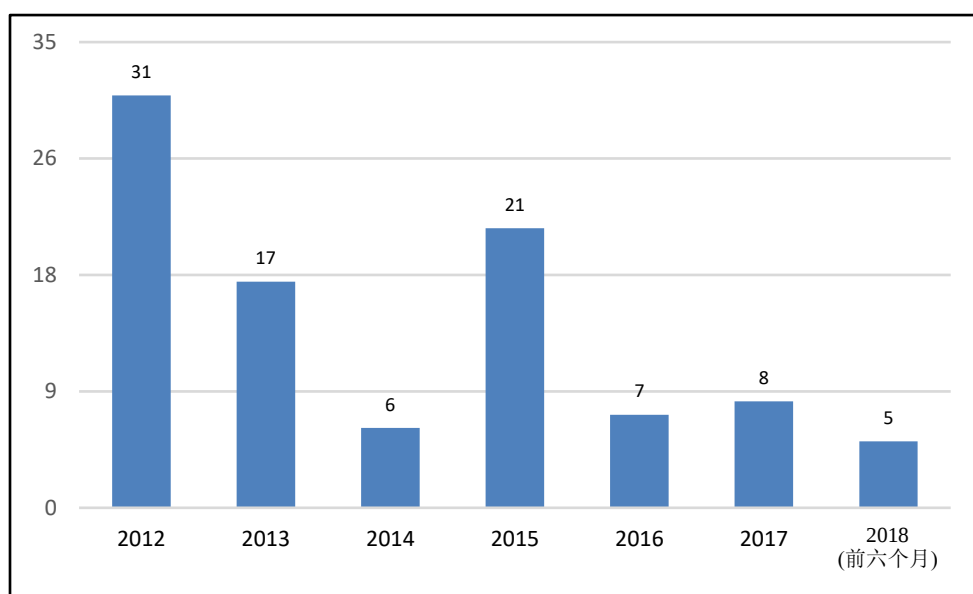


联合国人员被绑架的情况

17. 2017 年有 8 名联合国人员被绑架并成为人质(见图六),与 2016 年人数相当,2016 年被绑架人数为 7 人。2017 年被绑架的 8 名联合国人员全部为当地征聘的男性工作人员。绑架他们的是阿富汗、哥伦比亚、刚果民主共和国、尼日利亚、南苏丹和苏丹的非国家行为体。2018 年前六个月有 3 名人员在阿富汗被绑架,有 2 名人员在南苏丹被绑架。4 名被绑架的人员被安全释放,1 名被阿富汗的绑架者杀害。

图六

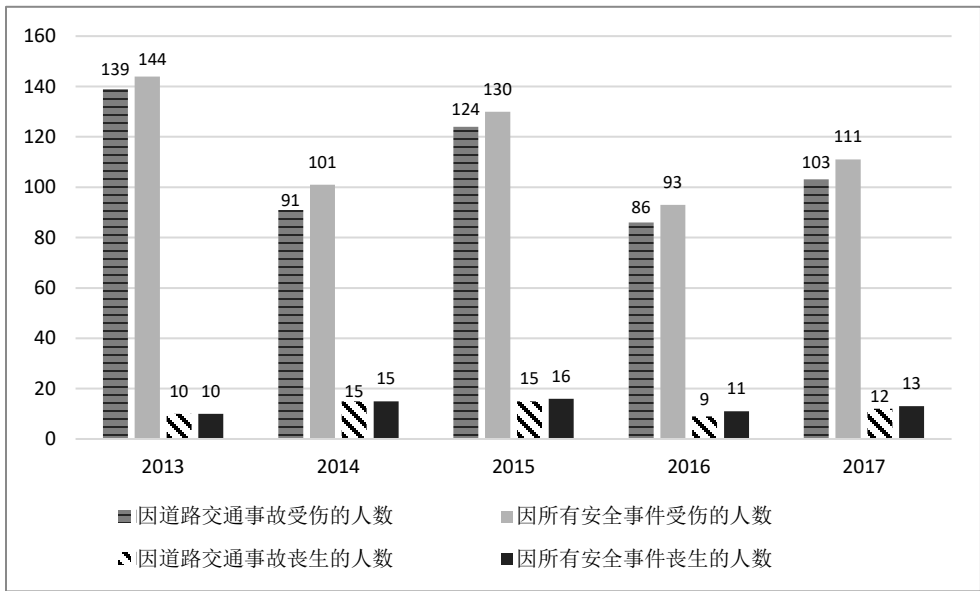
联合国人员被绑架的情况



安全事件和道路交通事故

18. 2017 年,13 名联合国人员因安全事件而丧生,2016 年为 11 人。此外,另有 111 人受伤,而 2016 年为 93 人(见附件一)。与往年类似,安全事件导致的受伤情况大多数是道路交通事故所致(见附件三和图七)。2017 年,因道路交通事故伤亡的联合国人员(伤亡人数分别为 103 人和 12 人)超过了暴力事件(伤亡人数分别为 70 人和 9 人)。此外,在涉及联合国车辆的交通事故中,有 47 名非联合国人员丧生,260 人受伤。

图七
道路安全事故与所有安全事件造成的联合国人员伤亡情况对比



19. 2017 年 1 月，根据“道路安全行动十年”的目标，联合国制订了内部全系统道路安全战略，旨在到 2020 年将道路交通事故造成的伤亡减少 50%。大会在 2018 年 4 月通过的关于改善全球道路安全的第 72/271 号决议中对内部道路安全战略表示欢迎。但是，为实现目标，联合国系统必须开始有效实施新的道路安全战略，并与会员国和联合国系统各组织一道，通过安全和安保部信托基金提供所需的支助，以确定一个更加协调的共同道路安全方法。

恐吓和骚扰

20. 2015 年发生了 405 起恐吓和骚扰联合国人员的事件，在这一高峰期之后，近年来此类事件一直在减少。然而，本报告所述期间此类事件有所增加，从 2016 年的 231 起增加到 2017 年的 316 起。

逮捕和羁押联合国人员

21. 2017 年有 63 名联合国人员被会员国国家当局逮捕或羁押，而 2016 年被逮捕或羁押的联合国人员为 102 人(见附件一)。锐减约 38%。在 2018 年前六个月，42 人被逮捕，较 2017 年上半年的 53 人略有下降。目前，仍有 29 名联合国人员被羁押。大多数逮捕都与违反国家法律有关。被逮捕和羁押人员减少可能是因为联合国与会员国合作加强努力，提高人员的道路安全意识，确保他们尊重国家法律。

与性别有关的安全事件

22. 女性人员约占实地联合国人员总数的 40%。2017 年，牵涉联合国女性人员的安全事件占 38%(见附件三)。2017 年联合国人员实施的性侵犯数量明显增加(28 起)，而前四年每年平均报告的数量为 10 起。在 2018 年前六个月报告了 3

起性侵犯。2017 年大多数性侵犯受害人都是女性(57%)，但有相当多的男性也遭到性侵犯。

23. 联合国安全管理系统以及更广泛的人道主义和发展团体继续努力改善报告性侵犯事件的条件和制度。这些努力包括培训和提高认识，以及为解决工作场所的性骚扰和暴力问题制定内部政策框架。

2. 当地征聘联合国人员的安全

24. 2017 年，在安全保障事件涉及的联合国人员当中，当地征聘人员占了 65%。他们在实地的人数超过了国际征聘人员，这历来用于解释为什么涉及当地征聘人员的安全保障事件较多。2017 年，当地征聘人员遭遇致命袭击的比率高于国际征聘人员：67%因暴力行为而丧生的联合国人员为当地征聘。但这与去年相比已减少，去年因暴力事件而丧生的人员中有 90%为当地征聘。逮捕和羁押、绑架、恐吓、骚扰和殴打对当地征聘人员的影响胜过国际征聘人员。不过，入室盗窃、强闯住所和抢劫事件对国际人员的影响超过当地征聘人员。

25. 联合国正在采取措施，采用一种全系统的办法，加强当地征聘人员的安全。2018 年 6 月，机构间安全管理网批准了一项关于当地征聘人员安全的全系统政策。

3. 全球安全环境对联合国方案的影响

26. 在日益复杂的安全环境中，通过有效的安全管理得以在阿富汗、伊拉克、利比亚、尼日利亚、索马里、阿拉伯叙利亚共和国和也门等威胁程度高的环境中实施联合国方案和活动。2017 年，安全和安保部在伊拉克、利比亚、阿拉伯叙利亚共和国和也门开展了 2 500 多次人道主义任务。

27. 在本报告所述期间，安保部为 1 260 个人道主义特派团提供了安全管理支助，包括与其他联合国实体一起参加 181 个人道主义特派团，以便向也门受影响的人口提供急需的援助。特别是，安保部与有关各方密切协调，在该国各地开展了重要的安全评估任务，这促成了跨越整个冲突线从伊卜到塔伊兹开展人道主义行动。在阿拉伯叙利亚共和国，安全支助使联合国能够在全国各地开展 657 次重要的机构间人道主义任务。在利比亚，2016 年和 2017 年期间在威胁程度极高的地区开展的外地特派团数量翻了一番，与此同时，本组织正在增加对安全局势的评估次数。在审查安全风险和实施所需的安全风险管理措施之后，2018 年 2 月解除了利比亚的撤离状态。

C. 影响非政府组织人道主义人员和其他人员的安全事件

28. 上述复杂的安全环境同样影响到了与联合国人员合作的其他行为体。非政府组织的人道主义人员、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)的地区人员和维和人员的安全事件和死亡人数有所增加。

1. 安全威胁对非政府组织人道主义人员的影响

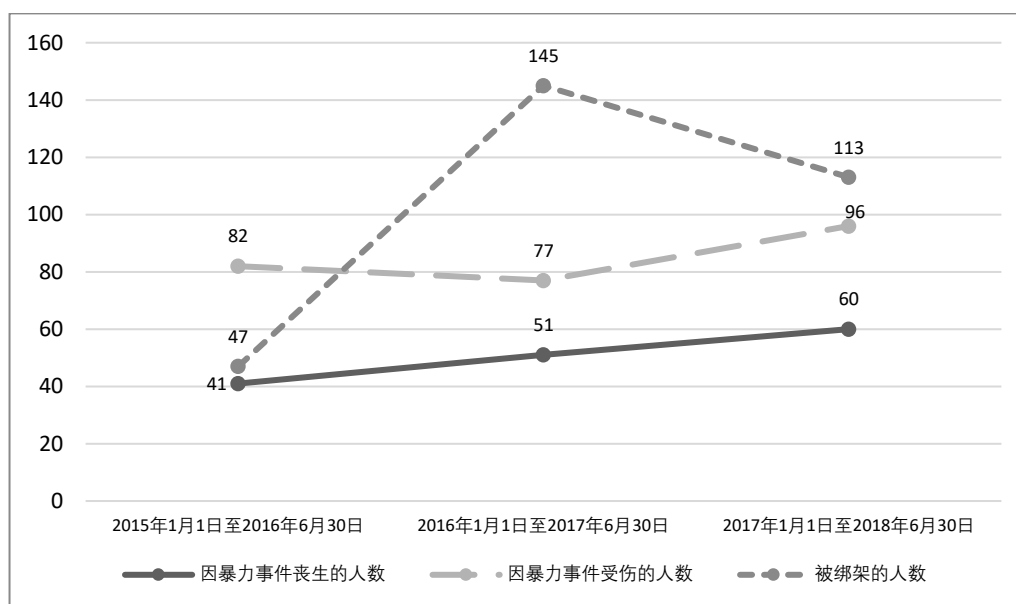
29. 根据安全和安保部收到的报告，从 2017 年 1 月至 2018 年 6 月，60 名与联合国密切合作的非政府组织人员因暴力行为丧生，113 人被绑架(见图八和附件四)。与上次报告所述期间的 51 名死亡人数相比，伤亡人数有所增加。

30. 根据收到的报告，在本报告所述期间有 96 名非政府组织人员由于暴力行为而受伤，较上次报告所述期间的 77 人有所增加。非政府组织车辆报告的遇袭次数从上次报告所述期间的 251 起降至 157 起。

31. 与往年一样，非政府组织在自愿的基础上与安保部分享了有关安全事件的报告。这些数据可能不完整，且无法进行核实，也无法与其他使用不同术语和方法的现有数据库⁷ 进行比较。需要大量时间和投资以及非政府组织界的全力支持来加强影响人道主义人员的安全事件方面的合作和集体努力。

图八

向安全和安保部报告的影响到非政府组织人员的安全事件



2. 影响联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处地区人员的安全事件

32. 近东救济工程处在五个业务领域雇用了 30 000 多名地区人员，向约 500 万名巴勒斯坦难民提供了一系列人道主义援助。⁸ 2017 年，近东救济工程处受安全事件影响的驻地人员略有增加(239 人，而 2016 年为 205 人)，其中大部分为与带有不满情绪的受益人进行互动时发生的事件(如恐吓和严重伤害事件，见附件五)。2017 年有 21 名工作人员被逮捕和羁押。2017 年或 2018 年上半年没有人员死亡，

⁷ 如援助人员安全数据库的人道主义成果，可查阅：<https://aidworkersecurity.org/>。

⁸ 近东救济工程处的数据基于近东救济工程处安全信息管理系统收到并记录的安全事件。联合国安全管理系统没有包括近东救济工程处的地区人员。因此，本报告所载的总体统计数字不包括影响近东救济工程处地区人员的安全事件。

而 2016 年报告有 4 人死亡。近东救济工程处在 2016 年底和 2017 年开展了广泛的安保培训工作。

3. 与维和人员的比较

33. 由于暴力行为丧生的军警维和人员⁹ 从 2016 年的 34 人大幅增加到 2017 年的 61 人，创下 1994 年以来的最高纪录。

34. 在所有 14 个维持和平行动中，军警维和人员的主要安全威胁仍然是对移动或固定阵地的武装攻击。他们面临火箭弹、迫击炮、炮火、车辆和(或)人体携带简易爆炸装置和地雷的威胁。维持和平环境中的主要安全威胁仍然是个体或独立的武装团体、极端分子、有组织犯罪团伙和政治剥削。令人关切的是，对军警维和人员的袭击越来越复杂。2017 年 12 月，15 名维和人员在刚果民主共和国的一次事件中丧生——这是近 25 年来对维和人员来说最致命的袭击事件。

三. 加强安全管理系统

35. 为应对在复杂的安全环境中开展业务的挑战，继续通过由安全和安保部牵头的联合国安全管理系统作出努力，以便联合国能够安全高效地执行已获授权的方案和活动。

A. 提高安全决策者的安全风险管理能力

1. 更有力地支持指定官员

36. 安保部注意到指定官员通常是指定地区最高级别的联合国官员，因此安保部一直积极与他们接触，以加强他们作为安全决策者的能力。2017 年，在主管安全和安保事务副秘书长的主持下，110 名指定官员及其高级安全顾问和联合国系统各组织的代表参加了五次区域讲习班，以增进对安全政策的了解，并处理业务领域的关切和挑战。安保部修订并分发了指定官员手册，为安全管理和决策提供了实用、全面和最新的建议。2017 年，共 1 007 名有安全决策权的联合国人员完成了安全管理团队在线课程。安保部正在专门为支持指定官员管理与安全有关的危机拟定培训，目标是在 2019 年培训 120 名指定官员。

2. 加强安全决策

37. 在威胁程度较高的地区，兼顾开展关键方案的需求和安全至关重要。方案关键程度框架是一项联合国全系统政策，用于协助就可接受的安全风险作出决策。该框架确保在可接受的安全风险水平下兼顾涉及联合国人员的活动。在本报告所述期间，联合国在 25 个国家开展了 31 项方案关键程度评估。

38. 联合国继续提高方案关键程度框架的有效性及其应用的连贯性，推动将该框架与安全风险管理和关于可接受安全风险的决策挂钩。这些努力包括向联合国实地行动提供监督和业务指导，向联合国人员提供培训，以及完成一项关于方案关

⁹ 为本报告之目的，维和人员指的是特遣队部队和建制警察部队的人员。他们未被列入联合国安全管理系统。

键程度框架执行情况的经验教训研究。在肯尼亚和利比里亚，在 2017 年举行全国选举之前进行的方案关键程度评估有助于联合国关键活动的实施，并协助指定官员就潜在危机地区的可接受风险作出知情的安全决定。在伊拉克、索马里、阿拉伯叙利亚共和国和也门，方案关键程度评估的结果帮助指定官员确定了联合国存在的范围。

3. 关照义务

39. 自 2014 年因考虑到不断变化的业务环境而开始的努力后，管理问题高级别委员会于 2018 年 4 月批准了联合国人员的全系统措施，例如向国家和国际人员提供部署前资料包、为管理人员提供培训和支持以及为部署在高风险环境的人员制订工作和生活条件标准。

B. 加强安全风险战略

1. 完成安全保障政策框架

40. 加强监管框架以指导和支持安保行动、政策制定和决策，仍然是联合国安保管理系统的主要重点。2018 年 6 月，机构间安保管理网核可了关于安保规划、当地征聘人员安保以及合规、评价和最佳做法的新政策和准则。合规政策为监测合规情况、评价安全方案、吸取经验教训和采用最佳做法提供了共同的体制框架。这一体制框架是各组织有效开展安保管理必不可少的工具。在采用这一新的准则后，战略安保政策框架得到彻底整改。

41. 此外，安保部对联合国安保方案进行了三次评价，确定了安保问题并提出了改进安保管理流程和成果的建议。这些评价侧重安保管理的关键领域，同时确保将性别平等考虑纳入其中。而且，评价结果包括已经吸取的经验教训。

2. 加强情境意识以及威胁和风险分析

42. 预警、情境意识和对安保威胁和风险分析的能力仍然是核心优先事项。为了进一步增强安保专业人员的安保分析专长，安保部于 2017 年 9 月启动了关于战略分析警告技巧的综合培训举措，该举措侧重为高级决策者提供针对暴力和不稳定环境的预警和分析。这种培训在 2018 年继续进行。此外，安保部还更新并公布了针对所有安保专业人员的安保分析流程和实践指南，以提高对具体安保威胁分析的质量和连贯性。

3. 有效利用具体的安保风险管理措施

43. 联合国安保管理系统努力加强联合国房地(包括联合国总部、总部以外办事处、各区域委员会和法庭)的实体安全。在本报告所述期间，安保部为 66 个不同工作地点提供了业务指导，并提供实地协助以加强 10 个地点的房地安全。这包括构建新的安保功能、翻修或升级现有设备和程序及培训。2018 年底，安保专业人员将开始使用实体安保评估移动应用程序，以确定场地的脆弱性并提出解决脆弱性的适当安保风险管理措施。此外，安保部正在与主要伙伴合作，努力改善整个系统的安保电信标准和指南。

44. 安保部门在高威胁环境中协调了 369 次复杂的保护行动，为高级官员协调了 2 209 次近身保护行动。在会员国的支持下，在阿富汗、利比亚和苏丹(达尔富尔)部署了 6 个近身保护单位。此外，联合国安保管理系统通过购置装甲车着力保护道路机动能力。过去五年中，安保部的装甲车队数量已从 63 个增加到 2018 年的 114 个，几乎多了一倍。

4. 培训

45. 安保培训是防止和减少安保风险最有效的措施之一。在报告所述期间，在世界各地复杂的安全环境中工作或即将被部署到该等环境中的 20 000 多名联合国工作人员完成了面对面“外地环境安全保障办法”培训课程。受过培训的人员中有超过 600 人被部署到也门。在同一时期，有 60 000 多名联合国工作人员完成了外地基本安全培训和外地高级安全培训的在线学习方案，这两个方案是整个组织安保文化和意识的基线方案。安保部已制定题为“BSAFE”的新的在线课程，很快将取代以上两门课程，提供关于安保程序和政策的最新信息。

5. 应对重大事件

46. 心理社会支持服务对受重大事件影响的联合国人员而言非常宝贵，加强这些服务是本组织关照义务的一个组成部分。从 2017 年 1 月到 2018 年 6 月，安保部与联合国系统各组织协作，向 340 起重大突发事件的受害人提供了心理支持，并在 40 多个国家为工作人员提供了 6 860 次咨询。这项工作是通过动员当地咨询资源和临时部署 6 名顾问到中非共和国、冈比亚、马里和索马里来进行的。2017 年，为 14 217 名工作人员提供了社会心理服务，而上一个报告期间为 12 143 名工作人员提供了服务。此外，安保部培训了 348 名同伴助手和 150 名心理保健外部专业人员，以建立突发事件应激反应干预小组。

C. 安全和安保部的改革努力

47. 根据秘书长的改革愿景，安保部进行了内部改革，包括管理、治理、人力资源、预算和业绩，以期提供最有效的安保管理，使联合国的任务和方案得以落实。

48. 战略改革的第一阶段于 2018 年 6 月完成，包括统一秘书处的安保资源和责任、立足于人力资源、将性别平等考虑纳入安保管理和安保培训等部门战略的员工队伍改革，并进行员工队伍规划活动。在第二阶段，安保部正在审查安保筹资机制及其内部结构，以确保更大的成效。预计这些结构审查会提高现有人力和财政资源的效率和灵活性。进一步的改革将要求对联合国安保管理系统的安保结构进行有力的审查。

49. 此外，安保部正与信息通信技术厅合作，设法利用创新技术加强安保行动。目前正在努力设计一个移动应用程序，为联合国人员提供安全旅行警报和旅行安全许可信息。定于 2019 年初推出的电子旅行应用程序旨在通过及时提供具体地点的安全警告，提高所有人员对总体局势的认识，并在危机期间准确掌握人员行踪。

1. 统一秘书处的安保资源

50. 安保部与管理部、政治事务部、维持和平行动部、外勤支助部和法律事务厅合作，将秘书处的安全和安保工作人员和资产统一划归安保部总体领导和协调。这将促成由秘书处单一部门对秘书处所有安全和安保资源提供必要的领导、管理和协调，从而将带来更专业、机动、灵活的全球性“综合安保人员队伍”，拥有必要的知识、技能和经验，能够满足全球安保支助和服务不断变化的需求。大会第 70/104、71/129 和 72/131 号决议对已经取得的进展表示欢迎，并对这种统筹安排表示支持。

51. 2018 年 6 月联合国秘书处安全和安保统一项目的完成是一项重大成就。如今，由 120 多个工作地点的大约 7 000 名工作人员组成的秘书处所有安全和安保人员根据同样的政策和行政框架开展业务。例如，安保部改善了部署在全球各地的保护服务人员的征聘标准、培训和行动部署。关于保护服务业务控制和管理的部门间标准作业程序的发布全面加强了保护服务的提供。安保部正在开展各项努力，确保综合安保人员队伍的适当运作，包括审查筹资和安保人员队伍的有效部署。

2. 面向安保人员的人力资源、培训和性别战略

52. 2017 年 7 月通过的安保部人力资源战略概述了综合安保人员队伍的人力资源管理组织框架以及支撑综合安保人员在其日常工作中促进业绩管理文化的文化和价值观。其目的是发展和支持一支拥有在全球范围内为联合国提供有效安全和安保服务所需的知识、技能和经验的专业机动的人员队伍。

53. 安保部制定了外联举措并任命了一名性别协调员，以努力建立一种更具包容性的组织文化，并寻找机会以按照《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》实现性别均等目标。安保部加强监督和问责措施，以通过将与性别有关的目标纳入其所有人员的业绩管理，促进性别平等和增强妇女权能的工作。此外，安保部在其表彰方案下设立了一个年度奖项，表彰促进性别平等方面的杰出工作。目前正在努力增加妇女在安保部专业及更高职等工作人员中的代表情况，目标是到 2028 年实现性别均等。

54. 为了依照人力资源战略加强综合安保人员队伍的成效，安保部在 2018 年 4 月制定了综合安保人员队伍学习和发展战略。该战略从根本上改变培训安保人员的业务模式，其目标是实现有更多参与者驱动的学习战略，使学员可以随时获得所需学习内容。

D. 建立协作

1. 增进联合国与东道国政府的安保协作

55. 考虑到东道国政府的首要责任是向联合国人员、房地和资产提供安全和保护，与东道国政府建立有效协作和互动关系仍然是联合国安保管理系统的关键组成部分。主管安全和安保事务副秘书长会见了东道国政府当局，确保通过分享情境意识及威胁和风险分析信息开展密切协作，协调预防和减轻风险措施，并管理

安保危机。主管安全和安保事务副秘书长访问了 21 个国家，并与相关安全当局举行了会晤。

56. 为确保联合国总部、总部以外办事处、区域委员会和法庭的安全，安保部就这些房地的保护问题与东道国当局进行了密切协调，为联合国系统各组织在 108 个国家主办的有 124 010 多人参加的 278 次外部活动和会议协调了专门安保支助。

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

57. 联合国继续全力推动东道国政府保护部署在其境内的联合国人员，并确保尊重联合国人员的特权和豁免权。本组织继续鼓励会员国遵守相关国际文书。截至目前，只有 94 个国家(比 2016 年的 93 个国家略有增加)加入 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》及其 2005 年《任择议定书》。

58. 安全和安保部制定了一项机制以跟踪东道国政府对暴力行为导致联合国人员死亡的调查情况，并在此后与秘书处其他部厅合作，于 2018 年 1 月通过了关于服役期间暴力行为受害者死亡登记的标准作业程序。

3. 加强与非政府组织的伙伴关系

59. 联合国和非政府组织网络通过执行经修订的共同拯救生命框架，建立了强有力的伙伴关系。自 2013 年以来，在总部设有共同拯救生命协调人的非政府组织、国际组织和其他伙伴的数量翻了一倍，目前已有 150 个。为促进更好地了解 and 宣传该框架并增加外联，来自联合国和非政府组织网络的协调人密切合作，处理具体国家的共有问题。安保部扩大了非政府组织安保管理人员在联合国安保专业人员认证方案中的参与。

60. 改进协作和信息共享有助于向非政府组织提供支持，包括在可行时协助人员的迁移和医疗后送。目前正在采取进一步措施以加强与非政府组织的协作，包括通过培训指定官员来加强协作。

四. 战略挑战

61. 尽管在加强联合国安保管理系统方面取得了进展，但在日益复杂的安全环境下促成联合国的各项行动仍具有挑战性。虽然 2017 年暴力行为造成的死亡人数是 2011 年以来的最低记录数字，但安保环境快速变化，安保服务和业务支助需求日益增加，现有资源日趋紧张。

62. 在现有资源范围内，本组织对其战略办法作了微调，以便有效应对不断变化的全球安全环境，以便最高效率、最有成效地利用本组织的安全和安保资源。安保部已落实其战略优先事项：重新组合其资源；开展人员队伍规划；统一安保人员队伍；改善业务流程；实施性别平等战略；振兴联合国系统工作人员安全信托基金(2018-2022)。

63. 通过正在进行的改革，安保部继续改进其资源管理。但是，仍然需要确保有足够的资源来满足日益增加的安保需求，以便能够执行联合国方案。安保部

通过向联合国安保管理系统提供服务，为促成更多地执行人道主义方案提供安保支持，但与人道主义拯救生命方案增加的供资相比，安保供资并没有相应增加。在统一秘书处的安保人员队伍后，目前正在努力重新评估外地特派团和安保部的供资安排。

64. 全球对专业安保业务、服务和资源的需求不断增加，这意味着当前资源配置尚未涵盖的未满足需求。为此，安保部发起了以“保护人民和投资联合国”为主题的信托基金，以通过资助新出现的安全保障优先事项，提供更大的灵活性。自2018年1月该基金向自愿捐款开放以来，会员国都表示支持，但尚未通过信托基金提供更多的支助。

五. 意见和建议

65. 日益复杂的全球安全局势继续挑战国际社会，要求国际社会应对冲突和不稳定带来的严重人道主义后果。为了应对导致局势更加不安全的根本政治和社会挑战，国际社会必须共同努力，因为多边主义不可替代。每一天，联合国人员冒着生命危险在全球各地履行人道主义、发展、人权及和平与安全任务。联合国人员和人道主义人员经常被部署到艰苦环境中，向有需要的人提供救济并支持会员国及其人民，他们仍然是恐怖主义、犯罪和武装冲突各种威胁的针对目标。

66. 过去18个月，有35名联合国人员和超过60名非政府组织人道主义人员在执行任务时牺牲。对此我深感悲痛，我向他们的家人致以诚挚的慰问。我最强烈地谴责针对联合国人员和人道主义人员的一切形式的犯罪和暴力行为。本组织仍然毫不气馁地致力于实现《联合国宪章》所载价值观。我们向英勇献身者致敬的最佳方式是继续开展工作：前往危险的地方，提高这些地方的安全程度，并支持帮助遭受痛苦的人们。

67. 我全心致力于联合国人员的安全保障。绑架、恐吓和骚扰联合国人员的事件显著增加，令人关切。2017年有8名当地招聘的联合国人员被绑架，而2016年只有7人。恐吓和骚扰事件的数量有所增加，从2016年的231起增加到2017年的316起。此外，已报告的性侵犯案件数量从2016年的17起增加到2017年的28起，而这些案件的受害者中有50%以上是妇女。而且，与影响联合国人员的安全事件有关的伤亡人数从2016年的11人增加到2017年的13人；道路交通事故仍然是造成联合国人员死亡的首要原因。

68. 积极的一面是，在过去三年中，因暴力行为造成的联合国人员死亡总人数减少，而高风险环境中的行动数量不断增加。这表明联合国安保管理系统取得了成效。本组织正与联合国安保管理系统伙伴一道，通过有效的安保管理政策以及合规、分析、培训和业务支持，继续在加强联合国人员的安全保障方面取得长足进展。为保持这一积极的事态发展，可预测的充足安保资源至关重要。在这方面，我呼吁会员国和合作伙伴为安全和保安部的信托基金提供紧急支援。我还呼吁会员国和捐助方确保从一开始就把安保费用作为保护联合国人员的预防方法的一部分纳入任务审议和规划工作。

69. 进一步促进将联合国人员的安全保障纳入本组织工作各个方面主流的组织文化仍然是我最优先考虑的事项之一。安全和安保部已根据我的管理改革愿景，启动了内部改革措施，以确保其仍然“胜任使命”。已取得的重大成就包括：将秘书处的安保资源统一划归主管安全和安保事务副秘书长负责，建立安保部人力资源、性别平等和培训战略以及不断调整资源。接下来的步骤包括优先审查安保筹资机制，为此，会员国的持续支持仍然必不可少。

70. 坚定的伙伴关系对保护联合国人员和人道主义人员至关重要。这是国际社会的集体责任。我呼吁会员国采取一切必要措施，包括在审议联合国任务时采取一切必要措施，确保保护联合国人员和人道主义人员。这对于持续和成功开展联合国行动至关重要。我谨强调，东道国政府的首要责任是按照有关国际法律文书保护联合国人员和人道主义人员。与此同时，各方包括非国家行为体必须承诺保护联合国人员和人道主义工作人员，在冲突局势中尤其如此。

71. 我深为关切对国际法特别是国际人道主义法原则和规则的尊重在很多情况下不断遭到削弱。对联合国人员和人道主义人员犯罪而不受惩罚，仍然令人十分关切。我敦促东道国政府及其相关国家当局及时采取适当行动，将针对联合国人员和人道主义人员的犯罪者绳之以法。联合国依赖会员国在其管辖范围内就对联合国人员犯下的一切罪行和暴力行为进行可信调查。我还敦促会员国采取行动，制止阻挠联合国人员和人道主义人员自由行动的行为。

72. 我建议大会继续处理联合国人员的安全保障问题，并继续向联合国安保管理系统提供充分支持。

附件一

受安全保障事件影响的联合国人员

安全保障事件类别	受影响的人员数目					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018(头 6 个月)
暴力行为所致死亡	18	15	23	10	9	5
安全相关事件所致死亡	10	15	16	11	13	8
暴力行为所致受伤	82	65	90	70	70	16
安全相关事件所致受伤	144	101	130	93	111	47
绑架	17	6	21	7	8	5
抢劫	314	530	511	375	402	208
强闯住所和入室盗窃	345	467	452	421	406	159
严重攻击	35	104	81	44	47	25
性侵犯	4	8	12	17	28	3
恐吓和骚扰	108	295	405	231	316	204
逮捕和羁押	138	128	69	102	63	42
共计	1 215	1 734	1 810	1 381	1 473	722

附件二

对联合国房地和公务车辆的袭击

安保事件类别	2015	2016	2017	2018(头 6 个月)
对联合国房地的袭击	35	56	23	7
对联合国车辆的袭击	155	146	51	24
闯入联合国房地	109	90	150	55
共计	299	292	224	86

附件三

2017 年受安保事件影响的联合国文职人员

安保事件类别	受影响人数	国际征聘 (人员)	当地征聘 (人员)	男性	女性	国家数目	安保事件情况
暴力行为所致死亡	9	3	6	7	2	6	武装冲突(2); 恐怖主义(1); 犯罪(6)
安全事件所致死亡	13	1	12	12	1	11	道路交通事故(12); 安全相关事件(1)
暴力行为所致受伤	70	17	53	51	19	17	武装冲突(3); 恐怖主义(3); 犯罪(56); 民间动乱(8)
安全事件所致受伤	111	38	73	87	24	69	道路交通事故(103); 其他安全相关事件(8)
绑架 ^a	8	—	8	8	—	5	联合国所有人员均已获释
抢劫 ^b	402	174	228	201	201	58	
强闯住所 ^c 和入室盗窃 ^d	406	154	252	257	149	71	
严重攻击 ^e	47	4	43	41	6	19	
性侵犯	28	15	13	12	16	14	
恐吓 ^f 和骚扰 ^g	316	104	212	170	146	57	
逮捕和羁押 ^h	63	5	58	61	2	27	目前仍有 29 名联合国文职人员被羁押。
共计	1 473	515	958	907	566	—	

^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 未经许可强行进入并意图实施重罪或犯罪。

^e 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。

^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 由国家行为体实施的行为。

附件四

向安全和安保部报告的影响到非政府组织人员的安保事件

安保事件类别	受影响人数			
	2015 年 1 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日	2016 年 1 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日	2017 年 1 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日	2018 年 1 月 1 日至 2018 年 6 月 30 日
暴力行为导致人员死亡	41	51	42	18
暴力行为导致人员受伤	82	77	62	34
绑架人员	47	145	84	29
对房地的武装袭击	23	17	11	4
闯入房地	218	128	68	21
车辆遭武装袭击	230	251	114	43
共计	641	669	381	149

附件五

影响联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处驻地人员的安保事件

安保事件类别	受影响的地区人员数目		
	2016	2017	2018 年中
暴力行为所致死亡	4	0	0
安全事件所致死亡	0	0	0
暴力行为所致受伤	8	5	2
安全事件所致受伤	2	3	1
绑架	0	0	0
抢劫	11	10	5
强闯住所	0	0	0
严重攻击	35	56	21
性侵犯	2	0	0
入室盗窃	0	0	0
恐吓	75	102	60
骚扰	2	7	3
逮捕和羁押	26	21	15
人员失踪	1	0	1
偷窃	5	3	1
纵火	0	1	0
火灾	3	0	0
武装冲突	8	13	8
战争遗留爆炸物	0	1	2
破坏	4	2	0
道路交通事故	6	2	0
闯入联合国房地	1	0	0
其他	12	13	3
共计	205	239	122