



大会

Distr.: General
27 September 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

议程项目 71

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

相互关联的重大政治、经济和社会趋势正在持久影响全球安全环境。目前的全球安全挑战使人道主义人员和联合国人员身处危险的行动环境。

在提供人道主义救济、保持和平、捍卫人权及促进社会和经济进步方面，联合国人员和人道主义人员面临广泛的威胁，从武装冲突、犯罪和内乱到暴力极端主义、传染病疫情和自然灾害。他们继续在日益危险的地点开展工作，帮助有需要的民众。

本报告概述全球安全挑战、这些挑战对人道主义人员和联合国人员安全保障的影响、本组织的对策以及联合国安全管理系统在安全和安保部领导下如何努力应对安全管理挑战和需求，使联合国能够在全世界范围内开展工作。报告载有供大会审议的意见和建议。



一. 导言

1. 大会第 73/137 号决议请秘书长就人道主义人员的安全保障和保护联合国人员以及该决议的执行情况向大会第七十四届会议提交一份全面最新报告。大会要求秘书长在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、执行情况和成果。
2. 本报告所述期间为 2018 年 1 月至 2019 年 6 月，为时 18 个月。报告概述了全球安全环境、联合国人员面临的相关安全威胁和风险、¹ 本组织的对策以及本组织面临的安全挑战。报告最后提出了供大会审议的意见和建议。

二. 联合国人员面临的安全威胁

A. 全球安全环境

3. 相互关联的重大趋势正在影响全球安全局势：区域和政治分歧不断加深；经济和社会不平等；民族主义、民粹主义和仇外心理抬头；大规模移民；气候变化；粮食不安全；传染病疫情；网络安全和新技术。政治和社会排斥正在助长全球暴力行为。
4. 2018 年以及 2019 年前六个月，全球安全前景毫无改善迹象。旷日持久的政治危机、武装冲突、公共动乱、暴力极端主义、侵犯人权、不尊重国际法、大规模公共卫生紧急情况 and 自然灾害频发构成了持续存在的风险。这导致越来越多的民众需要紧急人道主义援助和稳定措施，而且比以往任何时候都更需要得到支助以推进实现可持续发展目标的全球努力。
5. 有三个相互关联的特征尤其影响全球安全：非国家武装行为体、气候变化和技术革新。首先，当地民兵、跨界武装团体、犯罪组织以及国际和本土暴力极端主义团体或团伙等非国家武装行为体已成为影响安全威胁性质和程度的持久特征。本土暴力极端主义与国际暴力极端主义组织相互交织，有时被后者激发，不分青红皂白地攻击民众和少数群体，现已成为全球范围内严峻的安全问题。网络空间为民族主义团体和其他极端主义组织提供了几乎可以在任何地方宣扬暴力的平台。2018 年，欧洲各地继续发生零星的暴力极端主义袭击。非洲依然受到恐怖主义和暴力极端主义的严重影响，特别是萨赫勒各国和索马里，有些地区面临的安全威胁甚至有所加剧。2019 年，亚洲和太平洋地区发生了非国家武装行为体发动的一起最严重袭击事件。
6. 其次，极端气候条件、自然灾害和传染病疫情影响了不同区域的国家，造成民众流离失所等可怕的人道主义后果。在本报告所述期间，气旋“伊代”席卷马拉维、莫桑比克和津巴布韦。印度尼西亚遭受了地震和海啸。印度遭遇了特大洪

¹ 为本报告之目的，“联合国人员”一词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。

灾。这些事件影响到 400 多万人。到 2030 年，气候变化会使另外 1 亿人陷入极端贫困，² 这可能进一步加剧政治和经济紧张局势。已有超过 2 600 例埃博拉病毒病确诊病例，其中包括刚果民主共和国伊图里省和北基伍省部分地区的 1 800 多例死亡病例。这些事件促生了对联合国紧急救济和人道主义应急工作的新需求，以支持受影响民众。

7. 第三，新的前沿技术扩大全球连通性并改善生活，也构成了新的安全威胁。这些技术提供了用来宣扬极端主义意识形态以及实施犯罪的工具。它们还影响传统劳动力市场，从而会加剧社会和经济矛盾。

8. 武装冲突数量从 2016 年的 48 起增至 2018 年的 69 起。³ 2019 年上半年，全球 42 个国家的近 1.32 亿人需要人道主义援助。与前几年的 12 个月数字相比，这意味着大幅增长，2018 年为 1.33 亿人，2017 年为 1.28 亿人，2010 年为 7 400 万人。⁴ 2018 年，全球被迫流离失所者人数升至 7 080 万人，而 2017 年为 6 800 万人。⁵

9. 当今的全球安全挑战使人道主义人员和联合国人员身处日益危险的行动环境。例如，2018 年发生了 388 起袭击医疗保健事件，⁶ 高于 2017 年的 322 起。⁷ 武装冲突中袭击平民和人道主义工作者的行为反映了蓄意无视国际人道法和人权法。人道主义人员依然面临严重的威胁，包括骚扰、恐吓、犯罪以及直接和间接攻击。

10. 在这一复杂的全球背景下，对安全管理支助的需求增加，以便联合国在高风险地区驻扎和交付授权活动。过去五年，联合国在高风险环境中的行动数量不断增加。被评估为高风险地点的地区数量从 2017 年的 125 个增至 2018 年的 136 个。联合国人员和人道主义人员每天冒着生命和福祉危险开展人道主义、和平、发展和人权工作。

² Hallegatte、Stephane、Mook Bangalore、Laura Bonzanigo、Marianne Fay、Tamaro Kane、Ulf Narloch、Julie Rozenberg、David Treguer 和 Adrien Vogt-Schilb。《冲击波：管理气候变化对贫困的影响》。气候变化和发展系列。华盛顿特区，世界银行集团，2016 年。

³ Annyssa Bellal 等人，《战争报告：2018 年的武装冲突》，日内瓦，日内瓦国际人道法学院和挪威人权中心，2018 年。

⁴ 发展倡议，《2012 年全球人道主义援助报告》。

⁵ 人道主义事务协调厅，《2019 年全球人道主义概况》，2018 年。

⁶ 世界卫生组织将“袭击医疗保健事件”定义为“在紧急情况期间，干扰治疗性和(或)预防性医疗服务的可得性、可用性和交付的任何口头或人身暴力行为或阻碍行为或威胁采用暴力的行为。”

⁷ 世界卫生组织(世卫组织)，《2018 年袭击医疗保健事件看板》，可查阅 www.who.int/hac/techguidance/attacks_on_health_care_q_a/en/。

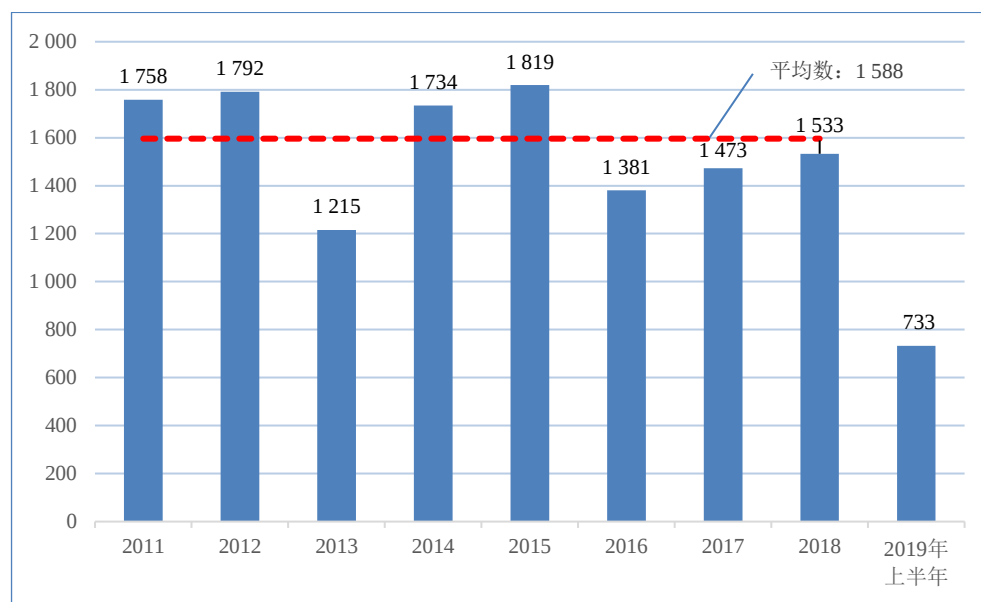
B. 影响联合国安全管理系统的安全事件⁸

1. 事件类型及其对联合国人员的影响

11. 2018 年，与安全保障有关的事件共影响到 1 533 名联合国人员，而 2017 年为 1 473 人。虽然 2018 年的事件数量与前一年相比有所增加，但这一数字低于 2011 年至 2018 年期间每年受影响人员的平均人数(1 588 人)(见图一)。

图一

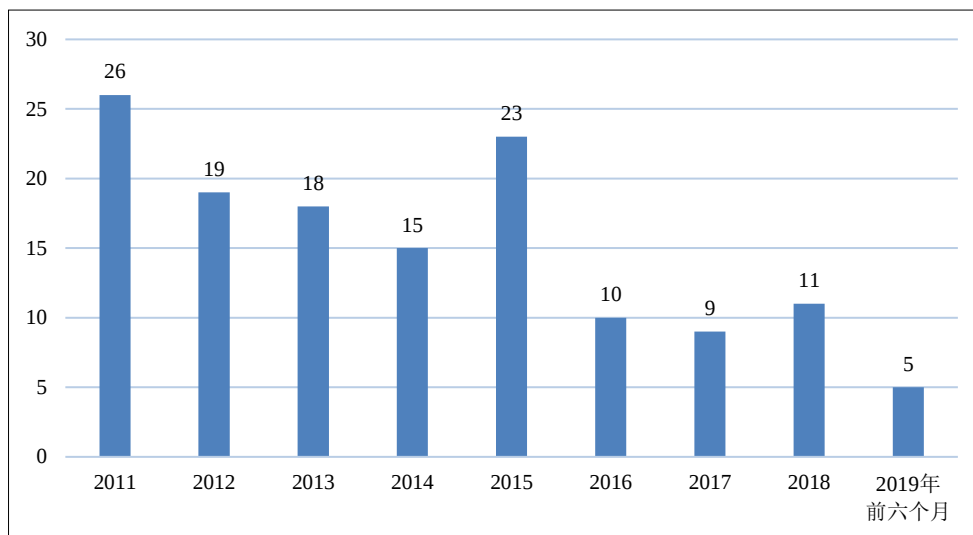
受安全保障事件影响的联合国人员



12. 2018 年，有 11 名联合国文职人员死于暴力行为，而 2017 年有 9 人丧生(见图二)。2019 年前六个月有 5 名联合国人员因暴力事件丧生；与 2018 年前六个月的死亡人数相同。这些伤亡发生在阿富汗、孟加拉国、刚果民主共和国、吉布提、埃塞俄比亚、海地、莱索托、索马里和苏丹。自 2015 年以来，每年都有联合国人员在索马里暴力事件中丧生。然而，总体而言，过去三年在暴力事件中丧生的联合国人员人数基本保持不变，自 2011 年以来呈下降趋势(见图二)，而联合国扩大了在多个复杂安全环境中的行动。2018 年，有 67 名联合国人员因暴力行为受伤，低于 2017 年所记录的 111 人。

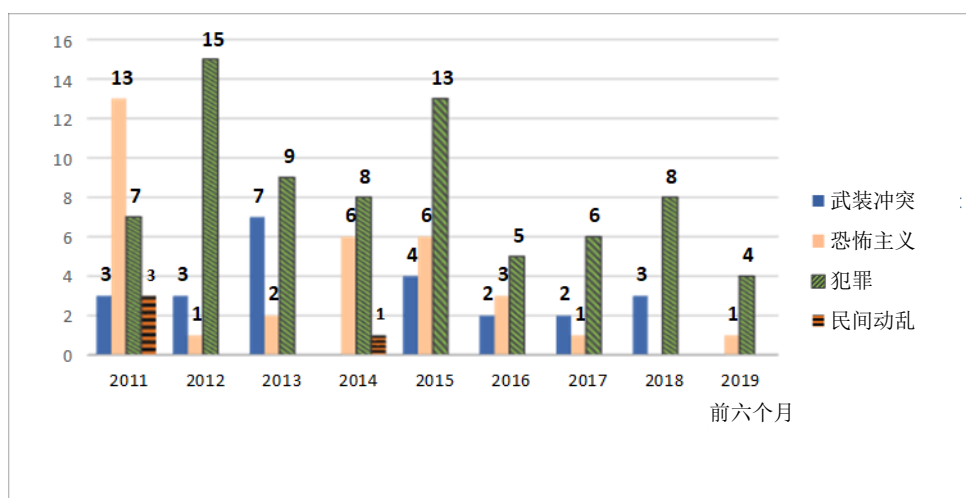
⁸ 联合国安全管理系统包含联合国系统所有组织以及与联合国签署安全谅解备忘录的其他国际组织。

图二
因暴力事件丧生的联合国人员



13. 在 2018 年因暴力事件丧生的 11 人中，8 人死于犯罪行为，3 人死于武装冲突(见图三和附件三)。2019 年 1 月至 6 月，另有 4 人死于与犯罪有关的事件，1 人死于恐怖主义袭击。自 2012 年以来，与犯罪有关的事件一直是联合国人员因暴力事件丧生的主要源头，占 2011 年至 2018 年期间死亡人数的 54% 以上，即平均每年有 9 人丧生。

图三
按威胁类别分列的联合国人员丧生人数



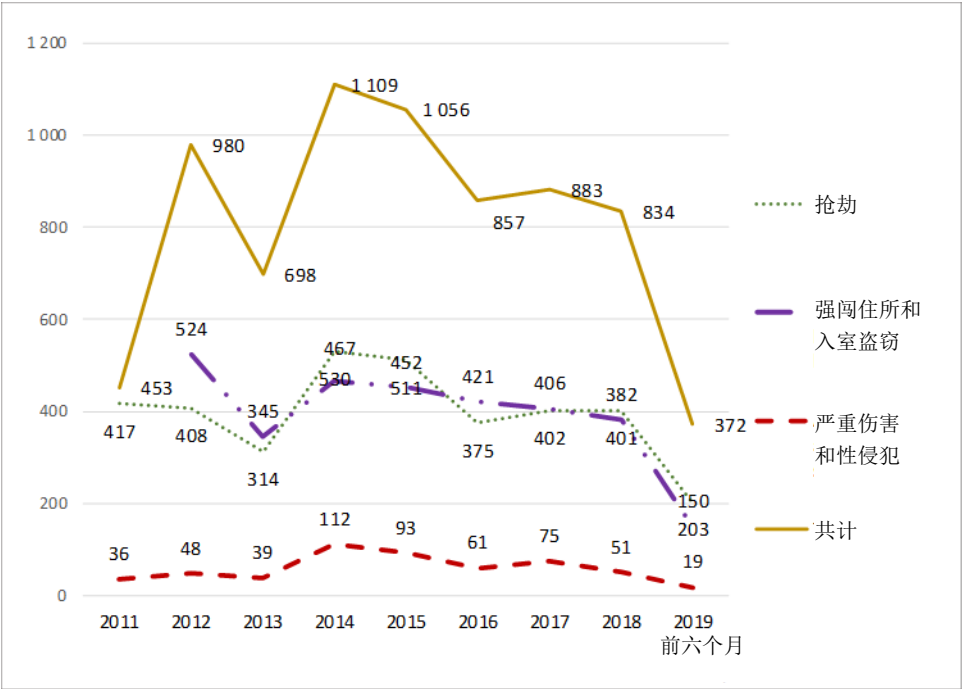
14. 2018 年有 23 起直接袭击联合国房地的事件，与 2017 年的数量相同。2018 年对联合国公务车辆的袭击增至 89 起，而 2017 年为 51 起(见附件二)。2019 年 5 月，4 名士兵和 1 名记者在乍得湖盆地死于对联合国车辆的路边简易爆炸装置袭击。

15. 过去几年，联合国安全管理系统对装备和安保管理措施进行了大量投资，如加固设施、安全室、装甲车、经改进的政策框架、培训以及与东道国政府协调。上述措施使安全费用激增，并推动改善了联合国人员在危险环境中开展行动的安全保障。

犯罪

16. 在 2018 年受安全保障事件影响的 1 533 名联合国人员中，834 人(约 54%)是下列罪行的受害人：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)。这一数字显示与 2017 年的 883 起事件相比有所下降。在 2018 年受罪行影响的联合国人员中，378 人(约 45%)为当地征聘人员，456 人为国际征聘人员。

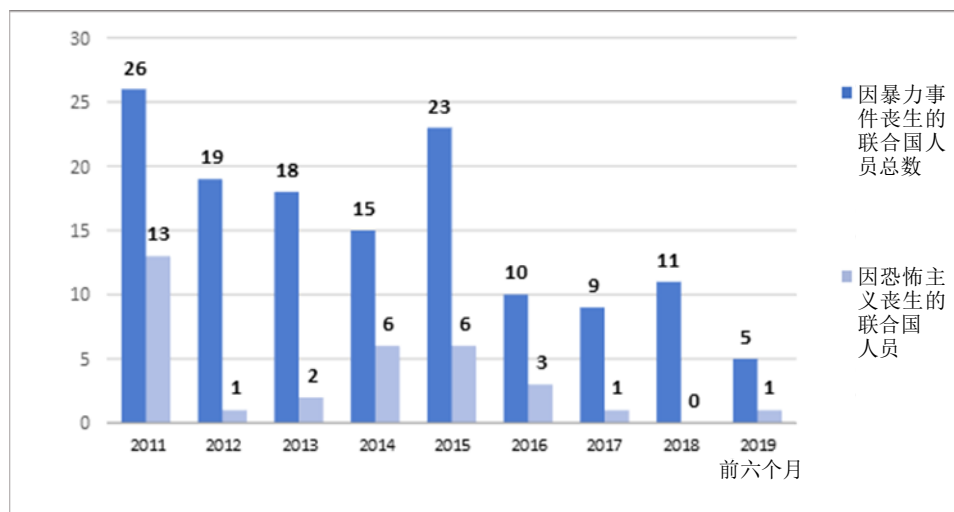
图四
按犯罪类别分列的受影响的联合国人员



恐怖主义

17. 值得注意的是，2018 年没有联合国人员因恐怖主义丧生，这是 2010 年以来的首次。在此之前，自 2011 年阿布贾袭击事件以来有较长时期呈现显著下降趋势(见图五)。然而，2019 年 5 月 31 日，一名当地征聘的工作人员在索马里被恐怖主义分子杀害。2019 年 1 月 2 日，青年党成员向联合国索马里支助办公室营地发射了至少七枚迫击炮弹，打伤 2 名联合国人员和 1 名订约人。

图五
因恐怖主义丧生的联合国人员

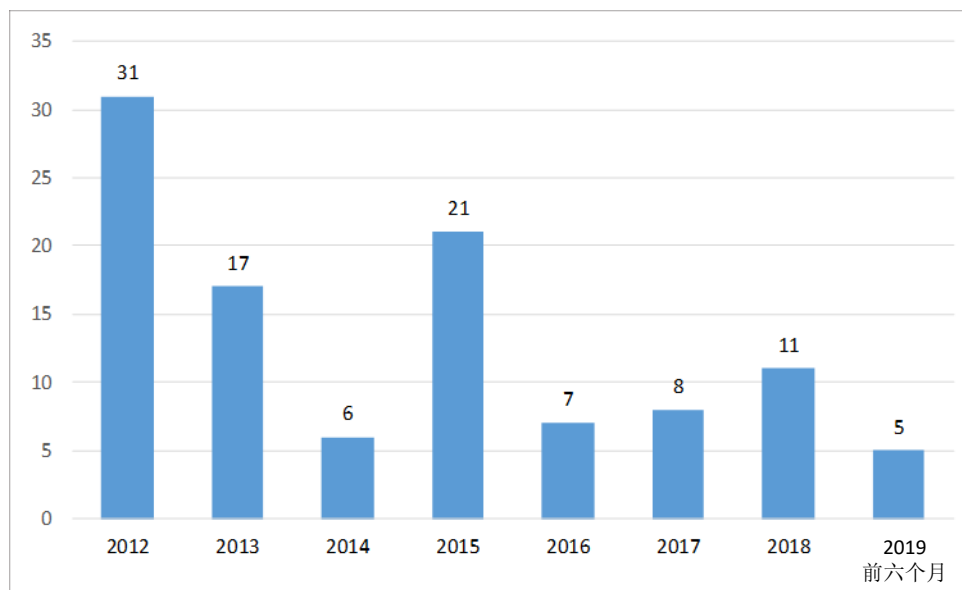


绑架

18. 2018年,有11名联合国人员(9名男性和2名女性)被绑架(见图六和附件三),而2017年为8人。与过去一样,大多数被绑架者(8人)是当地征聘人员。大多数绑架事件(9起)发生在两个国家:阿富汗(5起)和刚果民主共和国(4起)。不幸的是,一名被绑架的工作人员在阿富汗被绑架者杀害;所有被绑架的其他联合国人员均已安全获释。六起绑架事件演变为需要联合国安全管理系统高度参与的人质事件。虽然2018年被绑架人员数量仍低于八年平均数量(15人),但在过去三年里呈现上升趋势。2019年前六个月有5名联合国人员被绑架。

19. 联合国系统各组织正在协作审查人质事件处理培训的内容,以纳入此类事件的经验教训和新分析成果。正努力在2019年年底为联合国安保专业人员推出新的人质事件课程。

图六
联合国人员被绑架情况



安全事件和道路交通事故

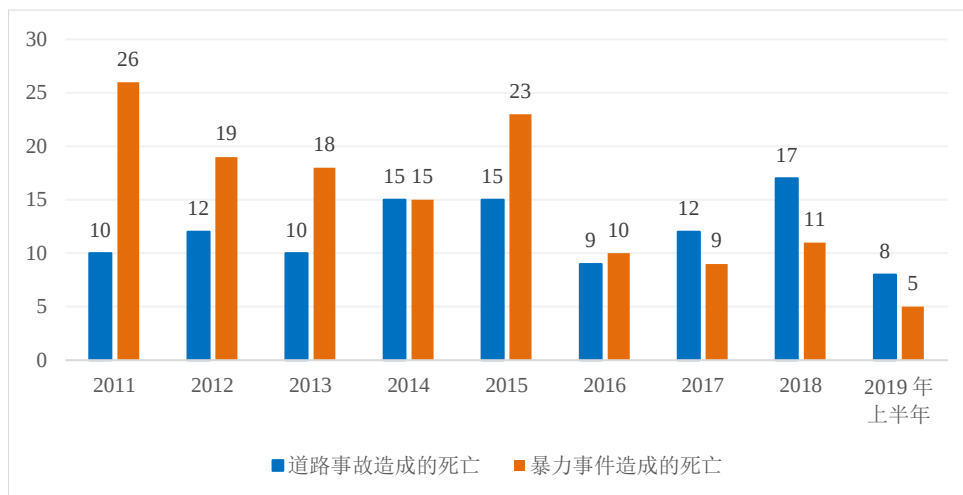
20. 2018 年，20 名联合国人员因安全事件丧生，与 2017 年的 13 人死亡相比显著增加。2019 年前六个月，29 名联合国人员在安全事件中丧生，其中包括 3 月 10 日埃塞俄比亚航空公司的一架航班从亚的斯亚贝巴起飞不久后坠毁，造成 21 人死亡；另有 8 人死于车祸。此外，2018 年有 114 人因安全事件受伤，而 2017 年为 111 人，2016 年为 93 人(见附件一)。与安全有关的事件造成的大多数伤害涉及车祸(见附件三和图七)。

21. 2018 年，因车祸丧生的联合国人员人数(17 人死亡，112 人受伤)连续第二年超过因暴力行为丧生的人数(11 人死亡和 67 人受伤)。此外，2018 年 1 月 1 日至 2019 年 6 月 30 日，据报在涉及联合国车辆的交通事故中，有 37 名非联合国人员死亡，另有 260 人受伤。虽然联合国人员因暴力行为丧生的趋势自 2011 年以来持续下降(平均每年约 16 人)，但在此期间因道路事故丧生的趋势一直呈上升趋势，平均每年超过 12 人。2018 年有 17 名联合国人员因道路事故丧生。

22. 2019 年 2 月，在纽约和日内瓦启动了联合国道路安全战略，并在外地地点推广。此外，安全和安保部 2019 年在现有资源范围内设立了第一个道路安全股。

图七

在道路安全事故中丧生的联合国人员与在暴力事件中丧生的联合国人员的比较



恐吓和骚扰

23. 2018 年报告的恐吓和骚扰联合国人员的事件从一年前的 316 起增至 391 起，接近 2015 年所记录的此类事件最高数量(405 起)，因而远高于 278 起的 10 年平均水平(见附件一)

逮捕和羁押联合国人员

24. 2018 年有 85 名联合国人员被国家当局逮捕或羁押，而 2017 年为 63 人(见附件一)。这意味着激增近 35%。大多数逮捕发生在南苏丹(19 人)和苏丹(11 人)。普遍而言，逮捕联合国人员所用罪名涉及违反国家法律，包括道路交通事故、欺诈和家庭暴力。在 10 起案件中，国家当局没有给出逮捕的理由。2019 年前六个月，有 36 人被逮捕或羁押。目前，全球仍有 20 名联合国人员被羁押。

与性别有关的安全事件

25. 女性人员约占外地联合国人员总数的 40%。2018 年，在受安全保障事件影响的联合国人员中，31%为女性(见附件三)。与 2017 年相比，2018 年报告的联合国男性和女性人员遭受性侵犯的案件数量明显减少(10 起案件对比 28 起)。这一数字接近 2013 年至 2016 年期间报告的平均每年 10 起。2019 年前六个月报告了 5 起案件。2018 年遭受性侵犯的多为女性(80%)。

26. 联合国努力改善性侵犯事件的预防、应对和康复工作。这些措施包括培训和提高认识，以及制定内部政策框架和提供准则，以便针对性别安全事件采取本地化行动对策。

2. 当地征聘的联合国人员的安全

27. 2018 年，当地征聘人员约占受安全保障事件影响的联合国人员的 53%，占因暴力行为丧生的人员的 56%。他们在外地的人数超过国际征聘人员，因此涉及当

地征聘人员的事件较多。然而，这两个数字与前一年相比均显著减少(前一年分别为 65%和 67%)。2018 年，与国际征聘人员相比，当地征聘人员受安全事件、性侵犯、严重攻击和绑架的影响更大。国际人员受入室盗窃和侵入住宅、抢劫和恐吓/骚扰的影响较大。2019 年 1 月 1 日，联合国颁布了关于当地征聘人员安全保障的全系统政策，确定了关于当地征聘人员安全保障的所有原则和方法。

3. 全球安全环境对联合国方案的影响

28. 在本报告所述期间，联合国安全管理系统参与了 170 个国家和地区的发展方案、77 个国家和地区的人权方案、超过 35 个国家和地区的和平方行动以及 30 多个国家和地区的人道主义行动。为满足日益增长的安全支助需求，2018 年的安保专业人员增援部署次数激增至 89 次，而 2017 年为 74 次，2016 年为 50 次。2018 年共部署了 8 780 天的增援干事，每个特派团平均 99 天，在 30 个国家开展工作。到 2019 年 9 月初，进行了 88 次增援部署，表明今年增援次数将超过 2018 年的部署。

29. 安全和安保部与联合国安全管理系统一起提供了广泛的安全支助，以满足日益增长的安全管理需求，并使联合国各方案能够在充满复杂性和威胁的安全环境中开展行动，包括在阿富汗、利比亚、尼日利亚、索马里、阿拉伯叙利亚共和国和也门。此外，安全支助一直是联合国在刚果民主共和国东部埃博拉病毒病疫区以及印度尼西亚、马拉维、莫桑比克和津巴布韦受自然灾害影响地区实施联合国方案的关键能动因素。另外，安保部向联合国在布基纳法索、哥伦比亚和乍得湖盆地地区等地的保持和平工作提供了安全支助。

30. 虽然截至目前，安全和安保部通过效率和灵活度满足了日益增长的需求并对危机作出了回应，但由于需求越来越多，远远超出了现有资源能力，目前情况长期来看不可持续。

C. 影响非政府组织人道主义人员和其他人员的安全事件

31. 在最复杂的安全环境中，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)的地区工作人员以及维和人员与联合国人员并肩工作。

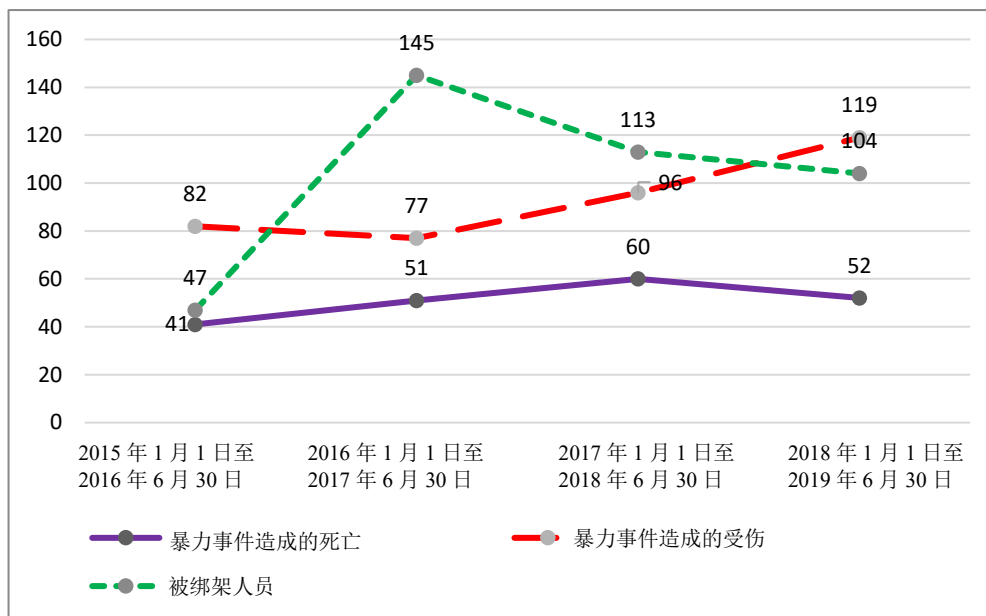
1. 安全威胁对非政府组织人道主义人员的影响

32. 2018 年，根据安保部收到的报告，32 名与联合国密切合作的非政府组织人员因暴力行为丧生，69 人因暴力行为受伤，61 人被绑架(见图八和附件四)。这与 2017 年受影响的非政府组织人员人数相比有所减少，当时有 42 人丧生，62 人受伤，84 人被绑架。2019 年前六个月，非政府组织执行伙伴有 20 人丧生，50 人受伤，43 人被绑架。2018 年，所报的对非政府组织车辆的袭击数量从 2017 年的 114 起减至 72 起。

33. 与往年一样，非政府组织和执行伙伴在自愿的基础上与安全和安保部分享了有关安全事件的报告。这些数据可能不完整，且无法核实或与使用不同安全保障事件术语和数据收集方法的其他现有数据库进行比较。

图八

向安全和安保部报告的影响非政府执行伙伴人员的安全事件



2. 影响联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处地区工作人员的安全事件

34. 近东救济工程处在五个业务领域雇用了约 31 000 名人员，向约 500 万名巴勒斯坦难民提供了一系列人道主义援助。⁹ 2018 年，暴力行为导致 1 名近东救济工程处地区工作人员丧生，6 人受伤，与 2017 年相比有所增加，该年没有地区工作人员丧生，有 5 人受伤(见附件五)。2018 年有 2 名近东救济工程处地区工作人员死于安全事件；2017 年没有此类死亡事件。近东救济工程处正在改进记录影响近东救济工程处地区工作人员的安全保障事件的技术能力、做法和流程。因此，近东救济工程处所记录的涉及盗窃、破坏他人财产和侵袭近东救济工程处房地的安全事件大幅增加。2019 年前六个月，没有近东救济工程处地区工作人员因暴力行为丧生，1 人因暴力行为受伤。

3. 与维和人员的比较¹⁰

35. 因暴力行为丧生的军警维和人员人数减少了一半以上，从 2017 年的 59 人减至 2018 年的 27 人。维和环境中的主要安全威胁来自武装团体、极端主义分子和有组织犯罪团伙。在 14 个维持和平行动中，军警维和人员受到炮火、迫击炮、火箭炮、小武器火力、各种简易爆炸装置和复合式袭击的攻击。2019 年 1 月 20 日，马里北部的好战分子袭击了联合国马里多层面综合稳定团的一个基地，10 名来自乍得的维和人员丧生。2018 年 11 月 15 日，来自马拉维的 6 名维和人员和来自坦

⁹ 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列入近东救济工程处的地区工作人员。

¹⁰ 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。

桑尼亚联合共和国的 1 名维和人员在打击刚果民主共和国北基伍省的一个武装团体的行动中丧生。

三. 加强安全管理系统

36. 安全和安保部领导的联合国安全管理系统不断面临在高度复杂的安全环境中开展行动的挑战，并通过下文所述各种举措提供了安全管理支助，以便安全高效地开展联合国授权的方案和活动。

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

37. 2019 年，安保部举办了六次危机管理区域讲习班，培训了 113 名指定官员(负责指定地区安全的联合国最高官员)，参加者包括国际移民组织、联合国开发计划署、联合国儿童基金会和联合国难民事务高级专员公署。安保部努力帮助指定官员进一步了解安全政策及关于共同行动挑战的经验教训，以提高他们作为安全决策者的能力。

38. 为确保这一培训的可持续性，安保部已授权和指导联合国安全顾问为各自地点的指定官员举办今后的危机管理培训。安保部还在修订和更新指定官员手册，为安全管理和决策提供实用和全面的建议。同时，2018 年共有 825 名有决策权的联合国高级官员完成了安全管理团队在线课程。

2. 加强安全决策

39. 全系统方案关键程度框架推动了采取有效的政策和业务方法，就可接受风险作出知情决策，以便联合国在高度复杂和危险的环境中开展方案和业务。该框架有助于在冲突和冲突后地区开展重要的联合国授权活动；安保部在确定开展方案关键程度评估的领域方面提供咨询意见。在本报告所述期间，联合国在 23 个国家开展了 31 项方案关键程度评估。

3. 关照义务

40. 在管理问题高级别委员会下设立关照义务工作队之后，联合国系统努力在促进联合国人员关照义务方面取得进一步进展。该委员会通过了高风险环境中部署人员的工作和生活条件标准，以及改善部署前准备和培训、评估医疗保健可得性和为当地征聘人员制定措施的各项举措。对受重大事件影响人员的心理社会支持以及改善安全通信和旅行警报可用性等新安全举措也促进了系统在关照义务方面的努力。

B. 加强安全风险管理战略

1. 完成安全保障政策框架

41. 机构间安保管理网强化了支持安全管理、政策制定和决策的监管框架。2018年6月,管理网废除了《2006年联合国外勤安全手册》,将《安保政策手册》核可为联合国安全管理系统政策和指南的唯一权威来源。管理网核可了关于化生放核威胁和攻击的合规监测、评价和最佳做法的新政策,修订了安全保障危机管理准则、外地环境安全保障办法培训准则、在安全风险管理中反映接受的指南以及商业航空旅行安全政策。为了确保政策和准则始终切合实际、与时俱进,管理网对联合国安全管理系统指南保持滚动性技术审查,并启动了针对优先政策指南的实质性审查。

2. 加强态势感知以及威胁和风险分析

42. 安全威胁和风险分析对于建立态势感知和预防能力以保护联合国人员仍然必不可少。为了进一步加强联合国安保专业人员在安全分析方面的专门知识和协调一致,安保部更新和公布了安全分析流程和实践指南,并启动了关于战略分析警告技巧的综合培训,侧重为高级决策者提供针对不稳定环境的预警和安全分析支助。安保部还通过 GeoHub 平台推出了数字绘图项目,使用开源数据加强安全环境分析。该项目仍处于试验阶段,用户数量有限,进一步扩展将需要额外投资。

3. 有效利用风险管理措施

43. 安全和安保部与联合国安全管理系统的各个实体合作,继续努力加强对联合国房地和世界各地的特别活动的保护。安保部安保和安全处为协调专业安保支持工作部署了安保干事,使联合国各实体在位于 108 个国家的总部以外办事处主办的 24 个特别外部活动和其他会议得以成功举行。安保部提供了 180 名增援人员,通过保护联合国营地助力外勤业务。

44. 安保部为联合国办事处和房地(包括防护墙、出入控制、紧急控制中心装置、爆炸防护、顶置保护和安全室等)的实物保护提供了技术指南。此外,安保部在 28 个地点为涉及新建或翻修、安全升级、现有设备和程序改造的项目提供了现场技术援助(阿富汗、阿尔及利亚、黎巴嫩、利比亚、索马里、斯里兰卡、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、乌干达和也门)。安保部采用了实体安全评估移动应用程序,安保专业人员可借此确定具体场址的薄弱之处,并提出适当的安全风险管理措施建议。

45. 安保部提供了近身保护服务,协调了 375 次高风险环境中的复杂保护行动和 4 202 次高级官员差旅近身保护行动(上一报告所述期间的相应数字分别为 369 次和 2 209 次)。安保部还通过各项课程,对 42 名近身保护干事进行了认证,努力确保高水准的保护服务人员征聘、培训和行动部署。

46. 为确保联合国人员公务差旅选择和使用的全球商业航空运营商符合最高国际安全标准,安保部与联合国所有实体所在 24 个工作地点的 130 名飞行协调人

开展了安全信息协调工作。安保部通过专用通信渠道和服务台，答复了 40 000 多项有关 5 140 个航空运营商的问询，为联合国利益攸关方提供了直接支助。

47. 安保部与信息通信技术厅和其他联合国伙伴合作，在今年早些时候推出了电子旅行警报系统，联合国人员可通过这一移动应用程序发送和接收安全通知、查找紧急联系人和查询旅行安全许可状态。该应用程序现有 21 000 多名用户。

4. 培训

48. 安全培训仍是预防和减轻人员所面临风险的关键安全风险管理措施。安保部正在创建更加协调一致的学习路径，提升工作人员在所有业务环境中的安全意识和学习。2018 年 11 月，安保部推出了名为“BSAFE”的新强制在线安全意识培训课程，所有联合国人员须在 2019 年 6 月 30 日之前完成。该课程更新了内容，取代了外地基本和高级安全培训课程。现在，新课程向会员国、非政府组织和其他利益攸关方等合作伙伴开放。截至 2019 年 6 月，已有 170 000 名联合国人员和合作伙伴完成了“BSAFE”课程。

49. 联合国系统各组织正在共同努力，确保当地提供的安全情况简报和课程的质量始终如一，并与“BSAFE”课程的学习内容相辅相成，形成统一连续的安全培训体系。因此，联合国系统正在制定关于安全上岗培训方案的新指南，该方案是所有联合国人员在进行差旅或应聘前往新地点工作前必须参加的强制情况简报。对于高风险工作地点，正在努力更新外地环境安全保障办法培训方案的内容，更加注重预防和实际演练。该培训方案仍是面向居住在或出差前往高风险地点的联合国人员实施的一项关键安全风险管理措施。2018 年，13 464 名联合国人员和合作伙伴在 44 个不同国家完成了 571 次外地环境安全保障办法培训课程。

5. 应对重大事件

50. 向受重大事件影响的联合国人员提供心理社会支持的需求呈指数性增长。安保部的危急事件应激反应管理股与联合国系统各组织合作，在 2018 年提供了 10 329 次咨询和教育活动，而 2017 年为 8 519 次。这包括向受埃塞俄比亚航空公司空难、斯里兰卡恐怖主义袭击、莫桑比克龙卷风、喀土穆内乱和内罗毕都喜酒店遇袭事件影响的工作人员提供心理社会支持。安保部向 8 个和平特派团部署了危急事件应激反应管理股咨询师，开展需求评估并建立工作人员的应对能力。安保部向 6 298 名联合国人员提供了压力管理和相关问题的培训，其中包括各个区域的 183 名同伴互助员。向部署在高风险或艰苦工作地点的工作人员以及在严重事件后提供心理社会支持仍是本组织向工作人员行使关照义务的关键环节。

C. 安全和安保部的改革工作

51. 本组织努力顺应时势、不断调整，以有效应对持续演变的全球安全环境。今年，在现有资源范围内进行了内部调整，更加注重政策、战略和监督，以及为支持外勤业务提供专门安保服务。安保部的内部审查旨在进一步加强业务流程和部门内部问责的透明度。

52. 为了支持驻地协调员发挥作用,安保部根据本组织发展改革议程发布了指南,以厘清驻地协调员作为指定安全官员和指定代理官员的权力和领导职能。

53. 在实现 2017 年启动的人力资源战略方面,安保部针对 120 多个工作地点的约 7 000 名联合国安全保障人员组成的综合安保员工队伍,提升了人力资源管理的灵活性和效率。2019 年,安保部针对综合安保员工队伍实施了管理下调任方案,精简了招聘工作,采用了弹性工作安排,以支持工作与生活的平衡。

54. 有效应对日益复杂的安全环境需要打造一支灵活多元的综合安保员工队伍。安保部进一步提升了秘书处综合安保员工队伍的跨学科技能、性别平衡和地域代表性。安保部有来自 90 个国籍的工作人员,并正在努力进一步扩大地域代表性。在努力发现和招聘合格的女性安保人员方面,安保部已请求所有会员国和世界各地的专业协会帮助发现合格的女性候选人。作为最新进展的例证,2017 年至 2019 年,专业及以上职等中的女性人数增加了 2%。2018 年,安保部为 250 名中层人员提供了性别平等培训。

D. 构建协作关系

1. 增进联合国与东道国政府的安保协作

55. 东道国政府在保护联合国人员、房地和资产方面负有主要责任。与东道国政府开展有效协作和接触仍是联合国安全管理的关键组成部分。主管安全和安保事务副秘书长定期会见东道国政府当局,确保通过分享态势感知以及威胁和风险分析、协调预防和减轻风险措施以及管理安全危机,开展密切协作。在本报告所述期间,主管安全和安保事务副秘书长会见了 17 个会员国的东道国政府当局,讨论安全问题。

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相关东道国当局进行了密切协调。安保部与东道国政府保持密切协调,确保保护联合国设施以及安全举办汇集数千名代表和民间社会与会者的活动。

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. 东道国政府在保护其境内部署的联合国人员、确保尊重联合国人员的特权和豁免权方面负有主要责任,联合国与东道国政府就此密切协作。本组织鼓励会员国遵守相关国际文书。截至目前,仅 95 个国家加入了 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》,仅 33 个国家加入了该公约 2005 年《任择议定书》。

58. 在 2018 年 1 月发布关于服役期间暴力行为受害者死亡情况登记册的标准作业程序之后,安保部与秘书处其他部厅和 3 个维和特派团协作,在和平行动部的领导下,建立专门机制,确保追究严重侵害维和人员的罪行。

3. 加强与非政府组织的伙伴关系

59. “共同保护生命”框架加强了与联合国执行伙伴和业务伙伴的安保协作。目前，在全球不同地区的 16 个国家¹¹ 加强了“共同保护生命”的协作。在本报告所述期间，安保部着重强化了与“共同保护生命”伙伴的关系。这包括在 150 个伙伴组织的总部与联络人定期举行电话会议、非政府组织安保管理人员参与联合国安全认证课程，以及将“共同保护生命”纳入指定官员的危机管理培训。

60. “共同保护生命”协作促进了向非政府组织提供支持，包括在可行时提供危机局势援助以及协助人员撤离和医疗后送。值得注意的是，在联合国和非政府组织群体中开展了调查，以对“共同保护生命”协作情况进行内部审查，审查结果突出表明，需要增加资源、加强协调并改进知识共享，确保“共同保护生命”的外地实施工作更加协调一致。建议增加能力，以加强领导力，实现必要水平的互动协作。

四. 战略挑战

61. 安全是执行联合国方案和业务活动的先决条件。过去 10 年，安保部面临了满足不断增长的安保需求和适应不断变化的安全威胁的挑战。安保部与联合国安全管理系统各个组织一道，在挑战与日俱增的安全环境下助力实施联合国的各项方案，并取得了长足进展。这项工作还往往帮助了其他伙伴、会员国代表团、非政府组织和政府开展和实施他们的方案。应对快节奏和不断变化的环境以及不断增长的安保支持需求需要成本。然而，安保资金却没有相应增加。

62. 尽管安全支助是联合国业务活动的关键能动因素，但在资源调动方面尚未更多地关注安全支助供资。为了满足对专门安保行动支助和服务的需求，安保部于 2018 年推出了主题为“保护你们在联合国的人员和投资”的信托基金。但是，该信托基金尚未得到会员国的捐款。为了使联合国能够在挑战与日俱增的安全环境中驻扎和交付，安保部的安保资源已经捉襟见肘，显示了其供资机制的局限性。

63. 安保部通过 2000 年代初设计的一个复杂、多层级的供资机制进行供资。发生在外地或与总部为外地办事处提供业务支持直接相关的外地费用由参与组织分摊，业务管理和领导领域的核心费用则由联合国利用经常预算和维持和平行动支助账户承担。安保部正与联合国安全管理系统的各个组织一道，审查现有的安保供资机制，确保安保供资机制可持续且有灵活性，具备顺应不断变化的需求以助力联合国业务活动的充足资源。

¹¹ 这些国家包括亚洲及太平洋区域的阿富汗和巴基斯坦；非洲的喀麦隆、中非共和国、刚果民主共和国、马里、尼日利亚、索马里、南苏丹和苏丹；美洲的哥伦比亚；中东和北非的伊拉克、以色列、利比亚、巴勒斯坦被占领土、阿拉伯叙利亚共和国、和也门。

五. 意见和建议

64. 全球安全格局日益复杂,国际社会展现保护联合国人员和人道主义人员的决心比以往任何时候都更为重要。为了向受不稳定局势的严重人道主义后果影响的民众提供救济,联合国人员和人道主义人员越来越多地奔赴危险地区。他们冒着生命和福祉危险,执行联合国的多层面任务,提供救济并支持会员国努力实现可持续发展目标。

65. 过去 18 个月,16 名联合国人员和超过 32 名非政府组织人道主义人员在执行任务期间因暴力行为殉职。我对此深感悲痛,并向罹难者家属致以诚挚的慰问。失去的任何一条生命都是无法承受之重。我以最强烈言辞谴责对联合国人员和人道主义人员的一切形式的暴力行径。本组织仍坚定不移地致力于实现《联合国宪章》所载价值观。牺牲的男女勇士的传承精神将伴随我们坚定地勇敢前行,深入险地,帮助苦难民众,为所有人创造更美好的未来。

66. 联合国人员的安全保障仍是我的当务之急。绑架、恐吓、骚扰、逮捕和羁押联合国人员的事件增加仍令人关切。2018 年,有 11 名联合国人员(多为当地征聘人员)遭到绑架,而 2017 年为 8 人。受安全事件影响的人员数目显著增加反映了一个令人担忧的趋势。在本报告所述期间,有 49 名联合国人员死于安全事件,其中 21 人死于 2019 年 3 月的一起空难。

67. 联合国安全管理系统内 50 多个伙伴组织作出了坚定不移的承诺,这是一项了不起的成就。它们与安全和安保部一道,为不断改进人员保护工作作出了贡献。强化的安全政策和措施以及有效的安全支助使影响联合国人员的安保和安全事件呈下降趋势。

68. 总体趋势表明,过去 5 年的安全事件低于平均水平,但过去 3 年的安全事件持续增加,2018 年共发生 1 533 起事件,2017 年为 1 473 起。因此,可预测和充足的安保资源仍然不可或缺。

69. 联合国不断调整其安全管理。安全和安保部根据我的改革设想调整了资源。此举旨在与联合国合作伙伴一道,提供切实高效的安保支助,在保护人员的同时促进落实联合国的方案。但是,这项工作是一个持续不断的挑战,需要充足的资源和灵活性,并需要审查捉襟见肘的供资机制。此外,我呼吁会员国为安全和安保部的信托基金提供捐助。我还呼吁会员国确保从一开始就把安保费用作为任务审议和规划的组成部分,以确保为联合国人员提供保护。

70. 除了加强与东道国政府的协作之外,扩大与区域组织和非政府行为体的战略伙伴关系也是有效安全管理的重要组成部分。此外,与非国家武装行为体接触对于获得人道主义准入及提高他们保护人道主义人员和联合国人员的意识十分关键。

71. 我深为关切系统性违反国际法以及国际人道法原则和规定的现象。我谨强调,东道国政府和冲突各方在保护联合国人员和人道主义人员方面负有主要责

任。蓄意攻击联合国人员可构成违反国际人道法的行为。我敦促东道国政府将侵害联合国人员和人道主义人员的犯罪分子绳之以法。

72. 我建议大会继续处理联合国人员的安全保障问题，并继续向联合国安全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

安全保障事件类型	受影响人数						2019 年 (前 6 个月)
	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	
暴力行为所致死亡	18	15	23	10	9	11	5
安全事件所致死亡	10	15	16	11	13	20	29
暴力行为所致受伤	82	65	99	70	70	67	42
安全事件所致受伤	144	101	130	93	111	114	69
绑架	17	6	21	7	8	11	5
抢劫	314	530	511	375	402	401	203
强闯住所和入室盗窃	345	467	452	421	406	382	150
严重攻击	35	104	81	44	47	41	19
性侵犯	4	8	12	17	28	10	5
恐吓和骚扰	108	295	405	231	316	391	170
逮捕和羁押	138	128	69	102	63	85	36
共计	1 215	1 734	1 819	1 381	1 473	1 533	733

附件二

对联合国房地和公务车辆的袭击

安全事件类型	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年 (前 6 个月)
对联合国房地的袭击	35	56	23	23	17
对联合国车辆的袭击	155	146	51	89	49
侵袭联合国房地	109	90	150	51	28
共计	299	292	224	163	94

附件三

2018 年受安全事件影响的联合国文职人员

安全事件类型	受影响人数	国际征聘	当地征聘	男性	女性	国家数目	安全事件情况
暴力行为所致死亡	11	5	6	9	2	9	武装冲突(3 人); 犯罪(8 人)
安全事件所致死亡	20	4	16	17	3	14	道路交通事故(17 人, 其中 2 人涉及联合国公务车辆); 航空(1 人); 其他安全事故(2 人)
暴力行为所致受伤	67	13	54	58	9	18	武装冲突(4 人); 恐怖主义(3 人); 犯罪(60 人)
安全事件所致受伤	114	25	89	72	42	31	道路交通事故(112 人, 其中 27 人涉及联合国公务车辆); 其他安全事故(2 人)
绑架 ^a	11	3	8	9	2	7	1 人被绑架者杀害, 其他联合国人员全部获释
抢劫 ^b	401	206	195	268	133	70	
强闯住所 ^c 和入室盗窃 ^d	382	237	145	255	127	76	
严重攻击 ^e	41	11	30	34	7	19	
性侵犯	10	2	8	2	8	9	
恐吓 ^f 和骚扰 ^g	391	217	174	240	151	72	
逮捕和羁押 ^h	85	4	81	83	2	27	
共计	1 533	727	806	1 053	480		

^a 通过使用武力或威胁使用武力或欺诈劝诱进行的限制行为, 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 未经同意实施的非法行为, 使人员陷入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做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联合国执行伙伴人员的重大安全事件

安全事件类型	受影响人数		
	2017 年	2018 年	2019 年(前 6 个月)
暴力行为导致人员死亡	42	32	20
暴力行为导致人员受伤	62	69	50
绑架人员	84	61	43
武装袭击房地	11	21	16
侵袭房地	68	59	24
武装袭击车辆	114	72	37
共计	381	314	190

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全事件

安全事件类型	受影响的地区人员数目		
	2017	2018	2019 年中期
暴力行为所致死亡	0	1	0
安全事件所致死亡	0	2	0
暴力行为所致受伤	5	6	1
安全事件所致受伤	3	4	0
绑架	0	0	0
抢劫	10	9	0
强闯住所	0	1	0
严重攻击	56	49	10
性侵犯	0	0	1
入室盗窃	0	0	0
恐吓	102	123	38
骚扰	7	5	0
逮捕和羁押	21	3	1
人员失踪	0	2	0
偷窃	3	404	189
纵火	1	4	1
火灾	0	16	6
武装冲突	13	12	5
战争遗留爆炸物	1	3	0
破坏财产	2	304	121
道路交通事故	2	32	7
侵袭联合国房地	0	59	10
其他	13	135	32
共计	239	1 174	422