



大会

Distr.: General
21 September 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议

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

联合国和人道主义人员在世界上最危险的地方开展工作。在过去一年半中，人道主义行为体成为非国家武装团体、暴力极端分子和罪犯的目标，并成为绑架、道路交通事故以及冲突和恐怖连带影响的受害者。安全趋势表明，没有迹象显示今天看到的波动性会在不久的将来减弱。武装冲突和其他暴力局势中对联合国人员、人道主义工作者和保健工作者的袭击，反映了对国际人道法和国际人权法的系统性无视。

本报告概述了 2020 年 1 月 1 日至 2021 年 6 月 30 日期间全球安全环境及其对人道主义人员和联合国人员安全保障的影响，还详细介绍了本组织在安全和安保部及联合国安全管理系统权限内处理问题的对策，以及在全球冠状病毒病 (COVID-19) 大流行期间为应对安保管理挑战和需求并使联合国能够在世界各地开展行动所做的努力。报告列有供大会审议的意见和建议。



一. 导言

1. 大会在第 75/125 号决议中要求秘书长向大会第七十六届会议提交一份关于人道主义人员安全保障和保护联合国人员以及该决议执行情况的全面最新报告。大会还要求秘书长在报告中评估安全和安保风险对这些人员的影响，以及联合国系统在安全和安保领域的政策、战略和举措的制订工作、执行情况和成果。
2. 本报告涵盖从 2020 年 1 月 1 日到 2021 年 6 月 30 日的 18 个月期间，概述了全球安全环境、联合国人员¹ 面临的相关安全威胁和风险、本组织的应对措施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. 全球安全环境动荡加剧，未来几年没有改善的迹象。除了安全后果尚未未知的百年一遇公共卫生紧急情况之外，在本报告所述期间，人口流离失所和粮食无保障达到了前所未有的水平，同时还出现了债务危机和气候冲击。
4. 冠状病毒病(COVID-19)大流行造成的全球经济衰退给许多政府在满足人口基本需求、维持保健和公共服务基础设施以及维护法律和秩序方面带来了巨大挑战。COVID-19 危机明显增加了公众对经济的不满，导致全球各地的抗议、内乱和政治不稳定激增。
5. COVID-19 大流行增加了全球对人道主义援助的需求，与大流行有关的限制和旅行限制却给联合国和人道主义人员接触有需要的民众带来了挑战。2020 年底，全世界被迫流离失所者人数上升到 8 240 万，而 2019 年底为 7 950 万。² 2021 年初，估计全世界将有 2.35 亿人需要人道主义援助和保护。³ 这是几十年来的最高数字。到 2021 年年中，有 2.38 亿人需要人道主义援助。⁴
6. 为了支持基本的人道主义需求，联合国和人道主义人员一直在现有武装冲突和跨界行动中开展工作，在全球各地面临重大安全威胁。特别是在安全环境复杂或不断恶化的国家，开展业务面临相当大的挑战。随着人道主义组织在不断恶化的安全局势中开展工作，人道主义行为体成为犯罪活动的目标。犯罪团体在非正规经济盛行的地方尤其猖獗。在一些国家，COVID-19 大流行造成的经济影响，

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，不包括国家特遣队军事人员或与特遣队一起部署的建制警察部队人员。

² 联合国难民事务高级专员公署，“全球趋势：2020 年被迫流离失所情况”。可查阅 www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/。

³ 联合国人道主义事务协调厅，“2021 年全球人道主义状况概览”。可查阅 www.unocha.org/global-humanitarian-overview-2021。

⁴ 同上，“2021 年全球人道主义状况概览：五月最新情况”可查阅 gho.unocha.org/monthly-updates/global-humanitarian-overview-may-update。

加上大流行之前的挑战，已导致社会不平等、治理薄弱和践踏人权行为达到新的水平。这已反映在被绑架的联合国人员数量上。

7. 在西非，博科圣地组织和伊斯兰国西非省在整个萨赫勒和乍得湖盆地区域保持了大量存在，并增加了对人道主义人员和联合国人员的袭击，严重限制了人道主义准入。在东非，埃塞俄比亚提格雷地区的冲突和莫桑比克德尔加多角省的激烈暴力大大增加了人道主义需求，并对人道主义工作者构成了新的威胁。在东南亚，2021 年一些地区的内部冲突死灰复燃。极端主义团体继续招募人员、维持网络，并对具有象征意义的目标发动零星袭击，包括外国人经常光顾的地点。在中亚阿富汗，塔利班在本报告所述期间取得了快速进展。这些情况给联合国人员和人道主义应急人员带来越来越大的挑战，同时造成新一波流离失所人口。在拉丁美洲和加勒比，尽管内乱和抗议事件有所增加，联合国在大多数情况下并未成为直接的目标。但本组织面临旅行和供应链中断以及办公室关闭的情况，这已影响到接触需要人道主义援助的人口。在高收入的西方国家，由于社会经济及政治边缘化和不满日益严重，本土极端主义和民族主义继续盛行。

8. 过去 18 个月，反映安全涉及多个部门的三大趋势持续存在，对在动荡环境中开展重要工作的联合国和人道主义人员面临的威胁程度和类型产生了不利影响。

9. 首先，非国家武装行为体的作用继续凸显。这不仅对非国家武装团体控制地区的民众生计产生了相当大的影响，而且对人道主义应急行动以及向这些地区的平民提供援助的联合国和人道主义人员的安全也产生了相当大的影响。虽然除了一些极端主义团体之外，联合国和人道主义人员并没有成为非国家武装行为体的明确目标，但他们经历了准入限制，或者因为间接或连带接触武装团体与国家安全部队之间的暴力而受到伤害，或者在针对平民人口实施暴力的情况下受到连带伤害。

10. 其次，信息技术除了带来好处，也带来了与虚假信息相关的威胁。在 COVID-19 大流行期间，虚假信息运动增多，减缓了疫苗接种进程，破坏了公共政策行动，并加剧了政治不稳定，对人道主义人员和联合国人员的安全保障产生了不利影响。虚假信息运动是一种新出现的威胁，其目的是诋毁联合国和特定的联合国实体，助长反联合国和反人道主义组织的情绪。在中非共和国，这种运动不仅导致对人道主义行为体和联合国人员的威胁和暴力，还导致对联合国中非共和国多层面综合稳定团的虚假指控(见 S/2021/571)。

11. 第三，暴力极端主义继续在各大洲蔓延，特别是在年轻人缺乏就业机会和缺少安全等基本国家服务的地区。由于发展中国家和最不发达国家预计的债务水平和融资缺口，许多驻有联合国行动的东道国政府越来越难以向其安全部队和反恐行动提供资金，特别是在撒哈拉以南非洲，非国家武装团体的活动不断增加。某些暴力极端主义武装团体继续发布宣传，将包括联合国在内的人道主义工作者和组织视为合法目标，并煽动其附属和拥趸对他们进行袭击。

12. 在本报告所述期间，对人道主义工作者的袭击和对卫生保健的袭击⁵ 仍然是一个重大关切。2020 年 1 月至 2021 年 6 月，世界卫生组织卫生保健遇袭事件监

⁵ 世界卫生组织将紧急情况下干扰治疗性和/或预防性卫生保健服务的提供、获取和交付的任何语言或身体暴力或阻碍，或者暴力威胁，统称为卫生保健遇袭事件。

测系统⁶ 报告了 16 个国家和地区的 920 起卫生保健遇袭事件, 共有 339 人死亡, 597 人受伤。与上一次报告所述期间(1 195 起袭击、378 人死亡和 872 人受伤)相比, 这些数字显著下降。武装冲突和其他暴力局势中对人道主义工作者和卫生保健工作者的袭击, 反映了对国际人道法和国际人权法的系统性无视。

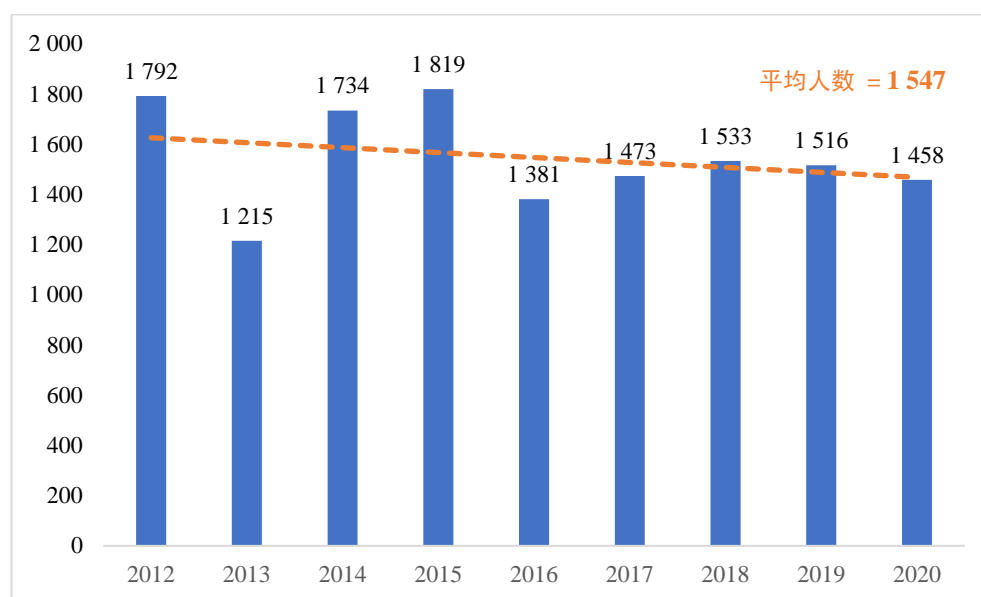
B. 影响联合国安全管理系统⁷ 的安全事件

1. 事件的主要类型及其对联合国人员的影响

13. 总体而言, 2020 年与安全保障有关的事件影响到 1 458 名联合国人员, 比 2019 年的 1 516 人减少了 3.8%, 低于 2012 年至 2020 年的平均受影响人数(1 547 人)(见图一)。2021 年上半年, 与安全保障有关的事件影响到 759 名联合国人员, 相比之下, 2020 年上半年为 646 人。

图一

受安全保障事件影响的联合国人员

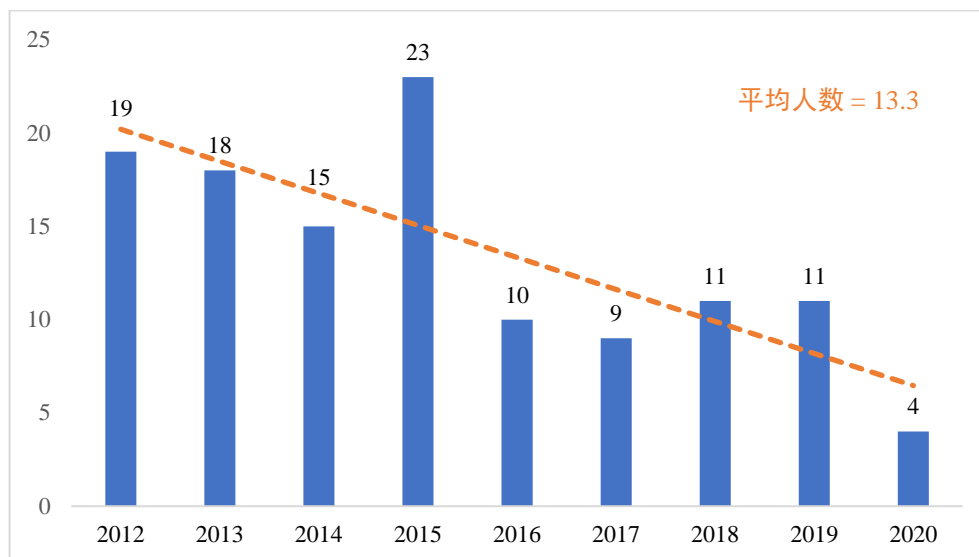


14. 2020 年有 4 名联合国人员死于暴力行为, 3 名死于犯罪行为, 1 名死于武装冲突(见图三和附件三)。在 2020 年暴力造成的死亡中, 没有联合国人员死于恐怖主义(见图三)。这些死亡事件发生在阿富汗、中非共和国、缅甸和苏丹。暴力致死人数减少(见图二)的部分原因是世界各地为应对 COVID-19 大流行而实施了旅行限制和隔离措施。2021 年上半年有 3 名联合国人员死亡, 都是与犯罪有关的暴力所致, 多于 2020 年上半年(2 人死亡)。这些死亡发生在刚果民主共和国、海地和马里。这反映了一个一贯的趋势, 即在过去八年, 与犯罪有关的事件是大多数联合国人员死亡的原因。

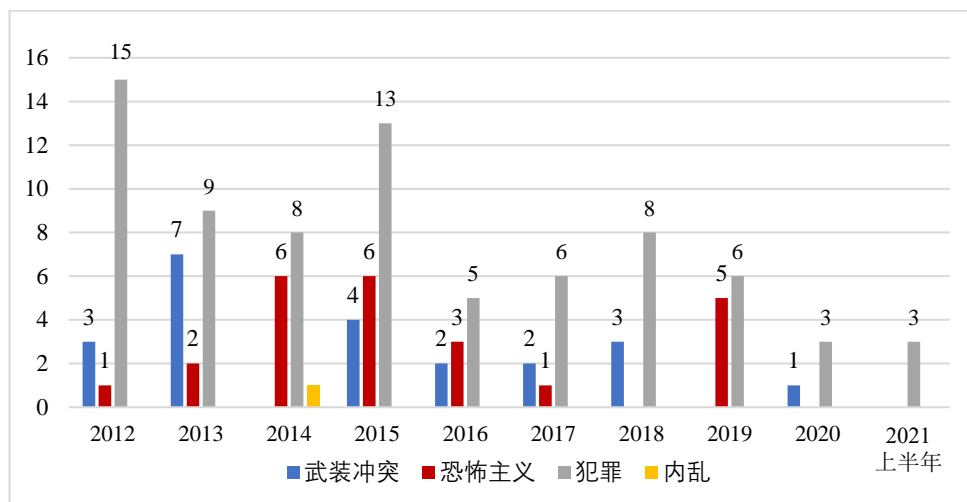
⁶ 可查阅 https://extranet.who.int/sssa/LeftMenu/Index.aspx?utm_source=Stopping%20attacks%20on%20health%20care%20our%20work。

⁷ 联合国安全管理系统覆盖联合国系统所有组织以及与联合国签订安全谅解备忘录的其他国际组织。

图二
死于暴力的联合国人员

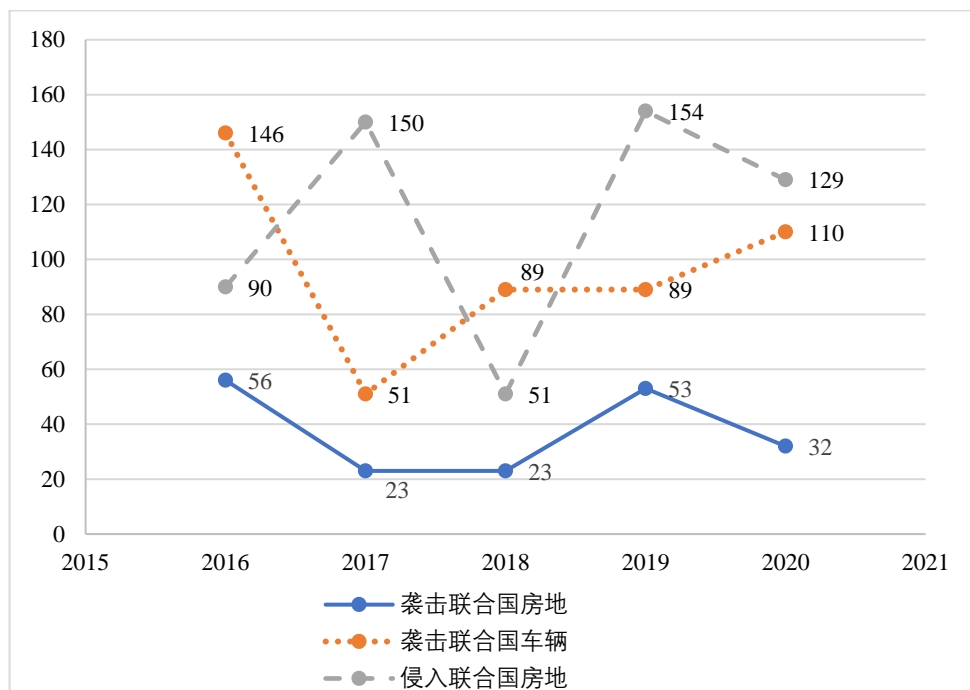


图三
死于暴力的联合国人员，按威胁类型分列



15. 2020 年发生了 32 起直接袭击联合国房地的事件、110 起袭击联合国车辆的事件和 129 起侵入联合国房地的事件，共计 271 起事件(见附件四)。大多数袭击发生在刚果民主共和国、马里和南苏丹。报告显示，2020 年有 8 辆联合国公务车因这种袭击而丢失或损坏。2021 年上半年，联合国房地遭到 13 次直接袭击，联合国车辆遭到 54 次袭击，联合国房地遭到 46 次侵入，共计 113 起事件。由于这些袭击，有 9 辆联合国公务车丢失或损坏。

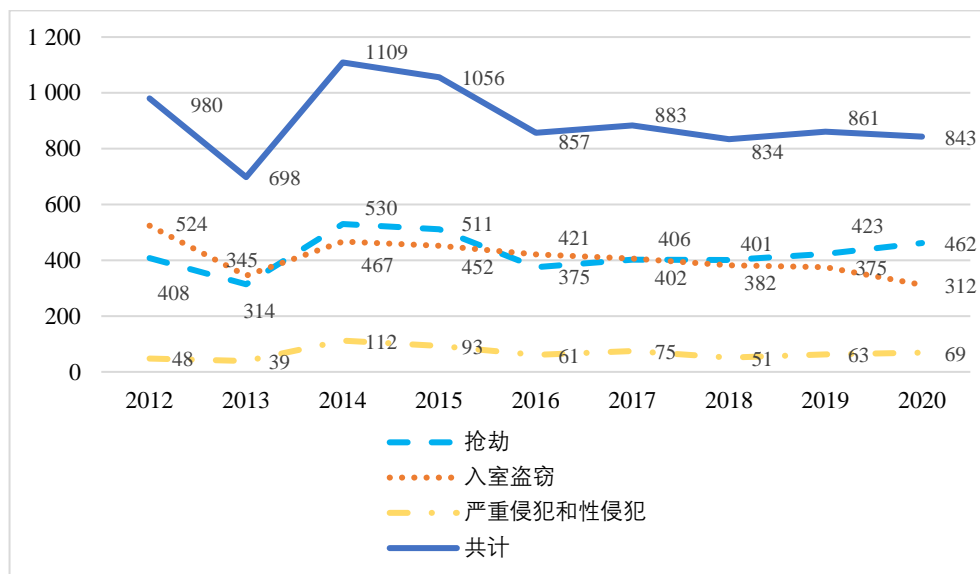
图四
联合国房地和联合国公务车辆遇袭情况



犯罪

16. 在 2020 年受安全保障事件影响的 1 458 名联合国人员中，843 人(58%)是犯罪行为的受害者，包括抢劫、入室盗窃、严重侵犯和性侵犯(见图五和附件三)，与 2019 年 861 人相比略有减少。在 2020 年受犯罪影响的联合国人员中，有 554 人(66%)是当地征聘，289 人是国际征聘。

图五
受犯罪影响的联合国人员，按犯罪类别分列

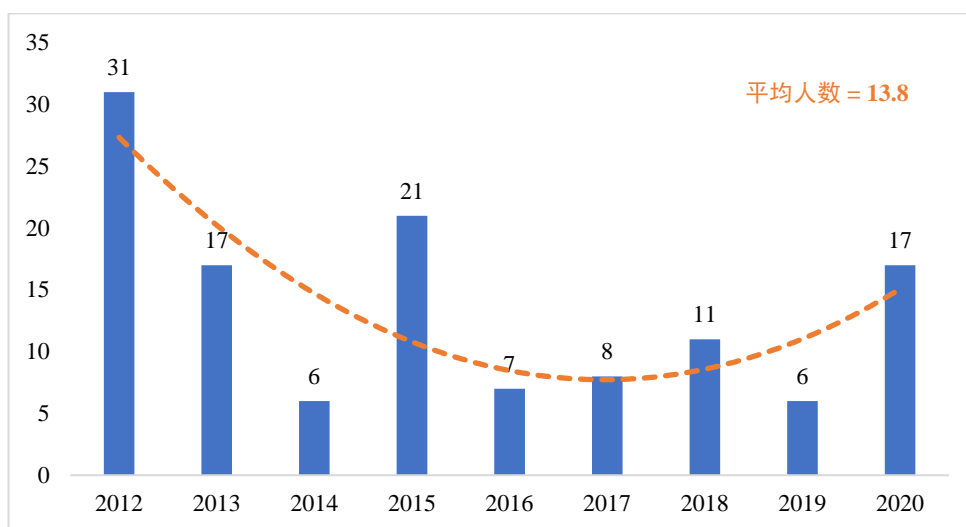


绑架

17. 2020 年有 17 名联合国人员(15 男 2 女)被绑架(见图六和附件三), 与 2019 年有 6 人被绑架相比大幅增加。在 17 起绑架事件中, 有 1 起演变成人质事件, 当时劫持者提出了要求, 作为释放人质的条件。2021 年上半年有 7 名联合国人员(6 男 1 女)被绑架, 其中 4 起演变成人质事件。2020 年被绑架人数超过了 2012 年至 2020 年期间每年 13.8 人的平均水平。2020 年, 大多数绑架发生在阿富汗、尼日利亚和南苏丹。在尼日利亚, 联合国难民事务高级专员公署(难民署)一名当地征聘的工作人员被绑架并关押了近六个月才获释。这发生在一连串影响其他联合国和人道主义人员的劫持人质事件期间。在这次事件中, 尽管有 COVID-19 的旅行限制和隔离要求, 难民署还是向尼日利亚部署了两名安全专业人员, 以支持争取释放人质的努力。

图六

联合国人员被绑架情况



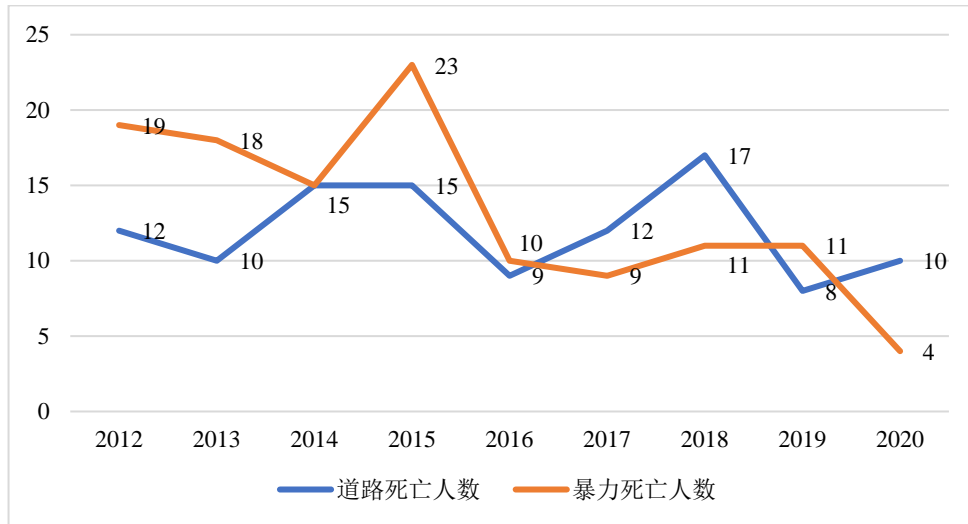
安全相关事件和道路交通事故

18. 在本报告所述期间, 安全相关事件所致死亡人数有所减少。2020 年有 14 名联合国人员死于安全相关事件, 而 2019 年为 33 人。2020 年, 道路事故所致死亡人数略有增加, 但仍低于前几年的死亡人数。2021 年上半年有 7 名联合国人员死于安全相关事件, 其中 5 人死于道路交通事故。2020 年有 89 人因安全相关事件受伤, 而 2019 年为 100 人。

19. 2020 年有 29 名非联合国人员因涉及联合国车辆的道路交通事故而死亡, 2019 年为 11 人。共有 129 名非联合国人员因涉及联合国车辆的道路交通事故而受伤, 2019 年为 85 人。2021 年上半年, 涉及联合国车辆的道路交事件造成 14 名非联合国人员死亡, 86 人受伤, 2020 年上半年为 16 人死亡, 59 人受伤。

图七

死于道路安全事故的联合国人员，相比死于暴力的联合国人员



恐吓和骚扰

20. 2020 年报告了 307 起恐吓和骚扰联合国人员事件，少于 2019 年报告的 327 起。2021 年上半年，有 168 名联合国人员报告遭受了恐吓和骚扰。2020 年，有 63 起影响联合国人员的事件与 COVID-19 大流行有关，包括 61 起恐吓和骚扰事件、1 起绑架事件和 1 起导致工作人员死亡的武装事件。第一季度恐吓和骚扰事件的主要驱动因素是因担心联合国人员传播病毒而产生的虚假信息和仇外情绪，而 2020 年末骚扰和恐吓事件的主要原因是受益者对与大流行有关的限制感到沮丧。

逮捕和拘留联合国人员

21. 2020 年有 84 名联合国人员被国家当局逮捕或拘留，而 2019 年为 86 人。联合国人员因被控违反国家法律而被捕。在 10 起案件中，国家当局没有说明逮捕的原因。2021 年上半年有 54 名人员被逮捕或拘留。截至 2021 年 7 月 1 日，仍有 16 名联合国人员被拘留。

与性别有关的安全事件

22. 2020 年，在受安全保障事件影响的联合国人员中，女性占 40.3%。2020 年报告的对联合国女性工作人员的性侵犯事件从 2019 年的 12 起减少到 7 起。这一数字低于 2013 年至 2020 年平均每年报告的 12.3 起。2021 年上半年，没有性侵犯事件的报告。2020 年所有遭受性侵犯的联合国人员都是妇女。

2. 当地征聘人员的安全

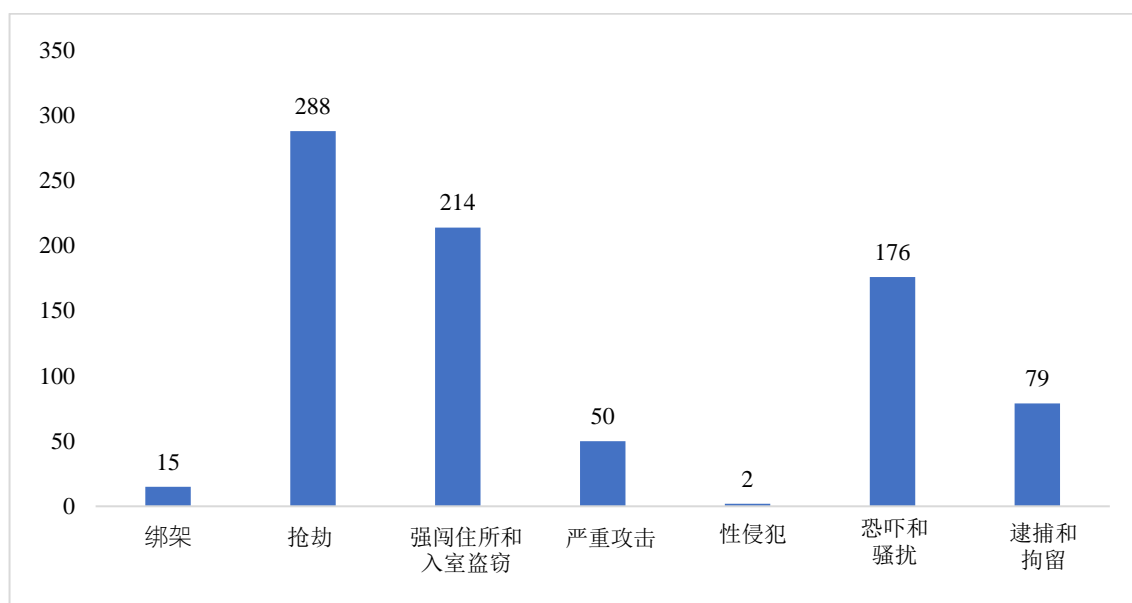
23. 2020 年，在受安全保障事件影响的联合国人员中，当地征聘人员约占 68%(1 458 起事件中的 990 起)。2020 年在阿富汗、中非共和国、缅甸和苏丹以及 2021 年上半年在刚果民主共和国、海地和马里因暴力行为而死亡的所有 7 名人员都是当地征聘人员。从绝对数字看，与国际征聘人员相比，当地征聘人员受到导致暴力行

为伤亡、安全事件伤亡、绑架、抢劫、入室盗窃、严重攻击、恐吓和骚扰以及逮捕和拘留等安全事件的影响更大(见图八和附件三)。从绝对数字看，国际人员受到性侵犯的影响更大。

24. 在 2019 年颁布关于当地征聘人员安保的联合国安全管理政策之后，安全和安保部进一步努力提高对保护当地征聘人员的安全政策指导和措施的认识，包括在危机局势中的搬迁。

图八

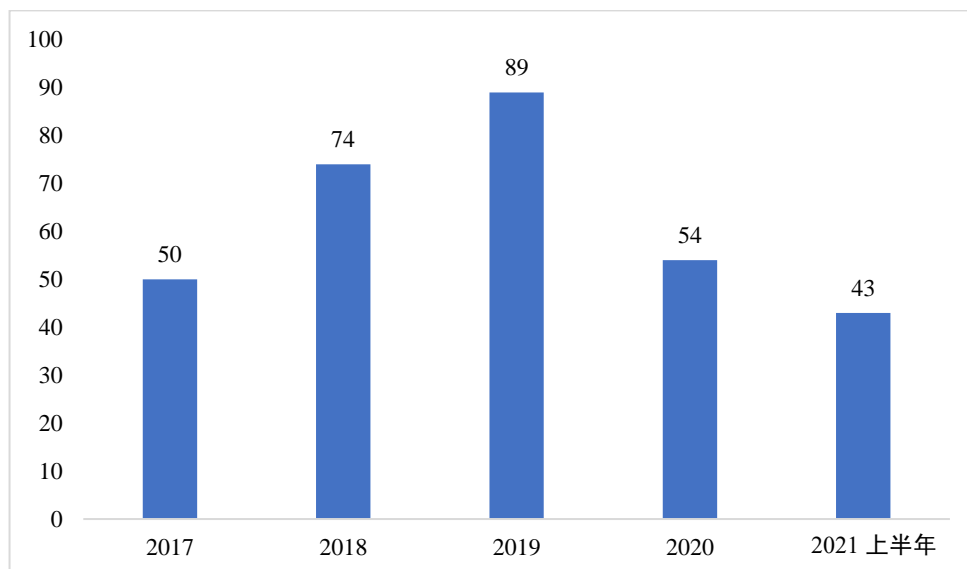
2020 年影响当地征聘人员的事件



3. 全球安全环境对联合国方案的影响

25. 联合国方案在不断恶化的安全状况和 COVID-19 大流行浪潮中继续实施，通过采用有效的安全风险管理办法，支持联合国考虑如何在不安全局势中开展行动。在许多情况下，确定的一项关键缓解措施是部署更多的安保专家。因此，安全和安保部在 2020 年进行了 54 次安保人员增援部署，2021 年上半年在布基那法索、喀麦隆、埃塞俄比亚、莫桑比克、尼日利亚和也门进行了 43 次增援部署(见图九和附件三)。然而，与大流行有关的旅行限制导致 2020 年联合国安保专业人员的增援部署比 2019 年减少了 40%。不过，随着与 COVID-19 有关的旅行限制放松，2021 年上半年部署的安保人员人数达到 2020 年的 80%。更广泛而言，在复杂的紧急情况下，包括在埃塞俄比亚的提格雷地区和莫桑比克，安全和安保部不断接到联合国人道主义行为体的呼吁，不仅要部署安保人员，而且要更快地部署，更加关注资格条件，并适合具体情况，包括部署更多妇女和更多分析员，这都促使对紧急情况下的安保应对办法进行重新评估。

图九
2017-2021 年联合国安保专业人员增援部署情况



26. 在本报告所述期间，安全和安保部促成了联合国在世界多个地区的重要人道主义行动，包括支持在布基纳法索、尼日利亚、土耳其、索马里和阿拉伯叙利亚共和国的特派任务。2020 年，安全和安保部向风险极高地区的至少 61 次外地特派任务提供了支持，使这些地区的重要联合国方案得以实施，包括在也门的 34 次特派任务、在索马里的 24 次特派任务和在海拉勒叙利亚共和国的 3 次特派任务。

27. 联合国继续调整行动模式，以便在 COVID-19 大流行期间和充满挑战的行动环境中继续开展人道主义行动。例如，在 2020 年 3 月至 7 月期间，难民署启动了业务连续性计划，采用替代通信手段和热线，维持对受关注人员的安保支助服务和咨询。

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. 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)的地区工作人员和维和人员与联合国人员并肩工作。虽然 2019 年和 2020 年绑架联合国人员的事件有所增加，但总体安全和安保事件逐年减少。这与非政府执行伙伴所目睹的趋势相反，在过去三年中，非政府执行伙伴的被绑架和死亡人数都有所增加。

1. 安全威胁对非政府组织人道主义人员的影响

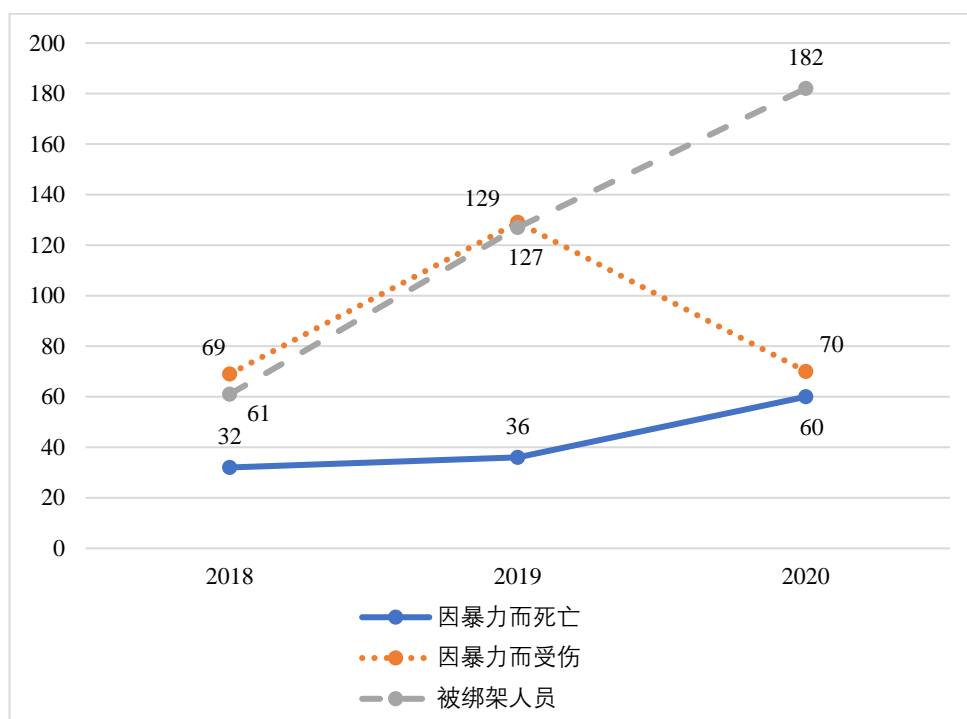
29. 影响联合国执行伙伴人道主义人员的重大事件从 2019 年的 567 起增加到 2020 年的 578 起。暴力行为导致与联合国密切合作的 60 名非政府组织人道主义人员被杀害，2019 年为 36 人，70 人受伤，2019 年为 129 人，182 人被绑架，2019 年为 127 人(见图十和附件四)。

30. 2021 年上半年，据报发生了 382 起影响非政府组织人道主义人员的安全事件：41 人因暴力行为死亡，68 人因暴力行为受伤，126 人被绑架，17 起武装袭击房舍事件，39 起侵入房舍事件和 91 起武装袭击车辆事件。

31. 与往年一样，非政府组织和执行伙伴自愿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，而且无法核实或者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。

图十

向联合国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工作人员的安全事件⁸

32. 近东救济工程处在五个业务领域雇用了大约 3.2 万名人员，向大约 570 万巴勒斯坦难民提供一系列人道主义援助。⁹ 2020 年有 1 名近东救济工程处地区工作人员死于暴力行为，但没有安全相关事件导致死亡。相比之下，2019 年没有地区人员死亡。2020 年有 28 名地区人员因暴力行为受伤，14 人因安全相关事件受伤。43 名地区工作人员在执行任务时遭到袭击，另有 49 人受到恐吓和骚扰。2020 年没有人员报告被绑架或遭受性侵犯，但近东救济工程处报告了两起涉及 2 名地区人员的抢劫事件。据报，2020 年有 149 名地区人员(123 男 26 女)受到安全和安保

⁸ 联合国安全管理系统没有覆盖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。

⁹ 近东救济工程处的数据以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为基础。

事件的影响。与 2020 年相比，受安全和安保事件影响的近东救济工程处地区人员增加了 48 人，主要原因是暴力行为和安全相关事件造成的袭击和伤害增加。

3. 与维和人员的比较¹⁰

33. 虽然 2020 年军警维和人员因恶意行为而死亡的人数从 2019 年的 23 人降至 12 人，但 2021 年上半年此类死亡人数为 15 人。联合国马里多层面综合稳定团受到的影响最大，恶意行为造成的人均死亡人数最高。维和环境中的主要安全威胁来自武装团体、暴力极端分子和有组织犯罪团伙。在 12 个维和行动中，军警维和人员越来越多地成为敌对行为体的攻击目标，包括涉及炮火、迫击炮、火箭弹、小武器射击、各种类型简易爆炸装置的攻击和复杂攻击。和平行动部通过加速执行改善维和人员安全的行动计划和“以行动促维和”倡议，参与改善维和人员的安全保障。¹¹

三. 加强联合国安全管理系统

34. 由安全和安保部领导和协调的联合国安全管理系统必须不断适应在高度复杂和动荡的安全环境中运作的挑战。该系统的协作努力描述如下。

A. 提高安全决策者的安全风险管理能力

35. 针对与 COVID-19 有关的限制，安全和安保部调整了业务做法和工作方法，最大限度地利用技术来确保业务连续性以及对外地安保决策者的持续支持。在本报告所述期间，该部向 104 名指定官员和临时指定官员提供了网上强制性安保培训。该部为指定官员和安保专业人员组织了两次虚拟特别简报会，介绍阿富汗和缅甸的事态发展，以及基于网络的危机管理演习，包括大规模伤亡事件管理规划、联合国安全管理系统合格家庭成员的疏散以及自然灾害期间的危机管理。该部进行了模拟演习，包括模拟在喀布尔和阿富汗其他地区的复杂情景。

36. 安全和安保部就确定需要方案关键度评估的高安全风险领域提供咨询。除了安全标准和考虑因素之外，联合国全系统方案关键度框架适用于环境动荡的国家。在本报告所述期间，联合国在布基那法索、埃及、海地、莫桑比克和缅甸开展了全面的方案关键度评估。在 COVID-19 大流行期间，方案关键度评估已成为支持本组织业务连续性和确定外地关键方案优先次序的工具。

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人员，他们未被联合国安全管理系统覆盖。

¹¹ 见联合国和平行动部“2021-2023 年‘以行动促维和+’的优先事项”。可查阅 https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p_background_paper.pdf。

B. 强化安全风险战略

1. 更新安全和安保政策框架

37. 机构间安保管理网继续加强全系统安保政策框架，并继续在战略和技术层面处理安保管理问题。管理网会议(包括临时会议)的数量翻了一番，以适应新出现的安全问题和旅行限制，所有会议都以虚拟方式举行。2021 年 1 月，管理网开始开展战略通信工作，以支持安全意识，通过设立常设协调工作组加强对安全培训的关注，并制定了新的安全通信指南和支持数据管理的技术指南。对安保事件报告制度和安全管理流程执行情况的审查仍在进行中。管理网继续对联合国安全管理系统指南进行滚动性技术审查，以确保政策和准则保持相关性和有效性。管理网在与安全和安保部设立的外地咨商小组协商后，于 2021 年完成了对四项政策的审查。管理网修订了问责框架，这是一项关键的全系统政策，规定了联合国安全管理系统内主要行为体的责任。为确保安全通信系统适应电信的发展，管理网增加了对电信安全标准服务(TESS+)的支持，该服务为外地行动提供广泛支持。

2. 有效的风险管理

38. 安全和安保部通过确保充分、不间断地保护联合国总部，为联合国、其会员国和民间社会的工作提供便利，并为在联合国房地外举行的特别活动提供便利。

39. 在 2020 年 8 月 4 日贝鲁特港发生爆炸后，安全和安保部对包括世界粮食计划署(粮食署)、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处、联合国人类住区规划署和西亚经济社会委员会在内的联合国驻贝鲁特实体的八个地点进行了评估，以确保人员能够安全返回工作岗位。在尼日利亚，在阿布贾、班基、迈杜古里和恩加拉发生几起暴力极端主义事件后，安保部为这些地区的四个人道主义中心提供了爆炸脆弱性评估和相关建议。

3. 安保培训

40. 安全和安保部和联合国安全管理系统将重点放在一项通过改进协调和治理，优先考虑培训需求、要求、标准和伙伴关系的总体战略上。为进一步促进业务卓越性，安保部重新定位其关于培训的能力和监督工作，以确保培训能够适应综合安保人员队伍和联合国安全管理系统不断变化的需求。安保部制定了路线图，其中概述了安全培训方面提高透明度和改善决策的行动，并在 2020 年建立了安全培训优先次序和治理机制，以确定培训优先事项和相关的资源需求。根据该部的战略计划，正在努力完成综合安保人员队伍的入职培训途径，在安保人员队伍中吸纳具有不同资历和背景的新人员，并促进所有工作地点在遵循联合国安保政策和程序方面更加一致。

41. 重点领域之一是提高所有联合国人员在安全管理方面的能力。截至 2021 年 6 月 30 日，已有 50 万名联合国人员和合作伙伴完成了题为“BSAFE”的培训课程，该课程在 2018 年推出，目的是促进更广泛的安全意识。外地环境安全保障办法和应急响应人员培训方案是以获取技术和实用技能为重点的面对面培训课

程，由于 COVID-19 大流行，这些培训方案于 2020 年 3 月暂停。在采取了适当安全措施地点，安全和安保部慢慢恢复了培训。

42. 由于 COVID-19 大流行导致面对面培训暂停，因此可以更多地关注更新培训标准，以应对不断变化的安全背景，并确保与国际最佳做法保持一致。截至 2021 年 6 月 30 日，联合国安全管理系统内提供外地环境安全保障办法培训方案的组织使用了更新后的核心模块，侧重于个人安全意识和以人为本的做法。

43. 在快速变化的安全环境中，提供安全威胁的质量评估和风险分析的能力对于安保专业人员为决策者提供支持的工作至关重要。2020 年 2 月，安全和安保部举办了一期关于安保分析流程和做法的课程，为来自联合国各机构的 24 名课程毕业生颁发了合格证书。尽管有旅行限制，安保部还是成功地为安保专业人员和外部合作伙伴举办了 38 个安保分析流程和做法在线讲习班以及 152 个安保威胁信息网络研讨会。

4. 对重大事件的心理社会反应

44. 安全和安保部与联合国其他实体的顾问一道，在全球协调对重大事件的加强反应，并努力做好应急准备。这包括在各种重大事件中派出顾问向人员提供支持，这些事件包括马里、尼日利亚和索马里的暴力极端主义袭击事件；喀麦隆、中非共和国、埃塞俄比亚和缅甸的政治动乱；自然灾害，如莫桑比克的龙卷风和刚果民主共和国的火山喷发；贝鲁特港爆炸事件；在埃塞俄比亚拘留人员的事件；以及尼日利亚发生的人质事件。安保部与受影响的联合国人员及其受抚养人举行了 20 543 次重大事件咨询会议(上一报告所述期间为 10 889 次)，并向联合国系统 1 641 名管理人员提供了技术咨询。在本报告所述期间，心理社会服务的需求和交付呈指数级增长。在全球范围内，安保部的顾问向人员及其受抚养人提供了 58 422 次社会心理支助服务(上一报告所述期间为 31 251 次)。

45. 安全和安保部与联合国安全管理系统成员合作，继续提供心理支持服务，以应对 COVID-19 对联合国人员的心理社会影响。内部顾问(其费用与联合国安全管理系统成员分担)与指定官员和安保管理小组合作，促进将心理社会服务纳入业务连续性计划。

C. 安全和安保部的改革努力

46. 根据 2020-2022 年战略规划，安保部努力在 COVID-19 大流行期间向有需要的人交付联合国方案和行动，同时支持各国实现可持续发展目标。根据联合国发展系统的改革，联合国安全管理系统伙伴继续加强对驻地协调员履行安保职能的支持。

47. 根据关于性别均等和残疾与包容的管理改革举措，安全和安保部与联合国安全管理系统伙伴合作，加强关于性别平等和增强妇女权能以及多样性和包容性问题的框架。联合国安全管理系统成员正努力加强安保人员的性别均等，促进多样化和包容性的文化，并制定适应多样化员工队伍的安保做法和业务对策。各成员在这方面的努力包括：采取以人为本的安全管理办法；加强沟通和提高认识；外

地人员参加讲习班，其中一半出席者为妇女；与妇女问题协调人协作，制定和传播针对外地的“联合国系统有利环境准则”；以及编制共同名册。然而，实现性别平衡的步伐依然缓慢。安保部开始制定一项外联战略，以扩大其工作人员的技能 and 资历，多样性被认为是有效和有代表性的员工队伍的核心。安保部还通过内部交流平台提高对种族主义和残疾包容问题的认识。为了加强决策并扩大数据访问和共享，根据《秘书长关于支持各地各方采取行动的数据战略》，正在建立一个全组织业绩计量框架。

D. 构建协作关系

1. 联合国与东道国政府的安保协作

48. 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，确保就分享态势感知及威胁和风险分析、协调预防和减轻风险措施以及管理安全危机形成共识，以便开展密切协作。在本报告所述期间，副秘书长会见了 29 个会员国的东道国政府当局，讨论安保事项，并向大会相关委员会和有关会员国小组通报情况。尽管 COVID-19 带来了旅行限制，副秘书长还是访问并会见了联合国在高风险地区实施人道主义方案和行动的 9 个国家的当局。

2. 解决有罪不罚问题，促进尊重联合国人员及有关人员的人权、特权和豁免

49. 东道国政府对保护在其境内部署的联合国人员以及确保尊重上述人员的特权和豁免权负有主要责任，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》。

50. 安全和安保部正在与联合国系统各组织协作，审查暴力行为受害者在职期间死亡登记册的标准作业程序，以确保其有效执行。安保部为和平行动部制定标准作业程序的努力作出了贡献，此种程序用于处理针对部署在维和特派团的维和人员和联合国人员的严重罪行。

3. 加强与非政府组织的伙伴关系

51. 安全和安保部在世界不同区域在“共同保护生命”框架下加强了与非政府组织的合作。例如，在苏丹达尔富尔地区，安保部派出了一个人道主义安全支助小组，通过信息共享、协调、培训、行动、后勤、搬迁和后送支援，向 40 个国际非政府组织提供专门支持，而在当地的国际非政府组织中几乎没有专门的安保人员。在尼日利亚，新成立的安保情报和行动中心在“共同保护生命”框架下与几个人道主义行为体密切合作，特别是在面临动荡安全局势和准入挑战的东北部地区。这种密切合作提高了“共同保护生命”成员的业务灵活性，使其能够就替代工作方式作出知情决定，并改善应对紧急情况的协调工作。在布基纳法索，安保部与萨赫勒地区的联合国安全管理系统组织进行了联合评估访问，并通过安全信息共享、警报、咨询和通知与非政府组织协作，加强了“共同保护生命”伙伴的

通信基础设施。在孟加拉国和缅甸，安保部根据“共同保护生命”框架加强了与非政府组织在安全问题上的合作，以应对这两个国家的政治和安全事态发展。

52. “共同保护生命”协作促进了向非政府组织提供支持，包括在危机局势中提供援助以及在可行的情况下协助人员搬迁和医疗后送。为应对 COVID-19 大流行，安全和安保部在人道主义事务协调厅和粮食署的支持下建立了一个机制，共享双周情况报告，并向“共同保护生命”伙伴提供关于医疗支援和粮食署航班安排的信息。

四. 战略挑战和机遇

53. 安全管理仍然是使联合国能够在 COVID-19 大流行期间继续工作的关键。安全和安保部发现，虚拟会议形式使机构间协调与合作更加可行，并缩短总部小组与外地从业人员之间的距离。转向虚拟会议还使安保部能够提供业务连续性管理培训，向面临较高心理压力的人员提供心理压力咨询课程，并举办虚拟员工大会，向工作人员通报最新情况。

54. 为加强今后的防备工作，安全和安保部收集了外地行动在制定和修改安保措施以应对重大变化(包括与 COVID-19 有关的事态发展)方面的经验教训。确定的关键最佳做法包括有效的业务连续性和安保决策者的决策，而吸取的经验教训突出了后勤挑战和对人员心理社会支持日益增长的需求。

55. 安全和安保部与联合国安全管理系统伙伴一道，继续推动进一步的战略伙伴关系。今年，安保部启动了年度国际安全专题讨论会，作为联合国实体、区域组织、其他政府间组织、智库和民间社会成员讨论与全球安全环境和 COVID-19 大流行安全影响有关的关键战略问题的论坛。2021 年 6 月 8 日，安保部和亚洲基础设施投资银行以虚拟方式联合举办了第一次专题讨论会，与会者超过 80 人。2021 年 3 月和 6 月，安保部参加了由欧洲联盟和观点一致会员国组织的关于确保武装冲突中人道主义工作人员和医务人员的保护、安全和保障的一系列讨论。2021 年 4 月，安保部参加了由巴西、中国、印度尼西亚和卢旺达组织的联合国维和人员安全保障之友小组会议。这一倡议旨在加强合作努力，以改善维和人员的安全和保障。

五. 意见和建议

56. 全球安全环境依然不可预测，面临着持久和新出现的挑战。气候变化、COVID-19 大流行等大规模突发公共卫生事件、虚假信息和民粹主义等传统上不被认为是安全问题的威胁，已经在世界各地引发各种形式的暴力和混乱。如果不解决造成不安全的根本原因，即结构性的社会经济不平等以及这一大流行的续发性经济和人道主义影响，暴力极端主义、内乱、犯罪和武装冲突的威胁将依然存在。正是在这种高度动荡和不可预测的全球安全背景下，联合国和人道主义人员在人道主义应急、和平、安全和发展方面开展重要工作。这一现实依然是联合国在 2020 年和 2021 年采取的安全对策的基础：由于需求如此巨大，联合国和人道主义组织已经找到管理风险和保持行动的方法，即使在最暴力和最不安全的地方也是如此。

57. 联合国和人道主义人员继续冒着生命危险将援助和希望带给那些限于绝望中的人。他们在严峻的人道主义局势中防止了最坏的结果。在过去 18 个月里, 7 名联合国人员和据报 101 名非政府组织人道主义人员因暴力事件丧生。我对此深感悲痛, 并向罹难者家属致以诚挚的慰问。我最强烈地谴责对联合国和人道主义人员实施的一切形式暴力行为。这些牺牲的男女勇士的传承将促使本组织坚定前行, 不畏艰险, 创造更美好的未来。他们体现了多边主义的精髓, 为会员国应对 COVID-19 大流行以及努力实现可持续发展目标提供了支持。

58. 我对绑架联合国和人道主义人员事件急剧增加深感关切, 2020 年涉及联合国人员的绑架事件达 17 起, 是 2019 年的两倍多。同样, 据报 2020 年被绑架的非政府组织人道主义人员从 2019 年的 127 人上升到 182 人。此外, 联合国人员因暴力而受伤的人数不断增加, 令人担忧, 2020 年发生了 100 起事件, 而 2019 年为 92 起。针对联合国车辆和人道主义非政府组织车辆的袭击明显增加, 反映了一个令人担忧的趋势, 2020 年针对联合国车辆的袭击事件为 110 起, 2019 年为 89 起; 2020 年针对人道主义非政府组织车辆的袭击事件为 166 起, 2019 年为 159 起。

59. 安全管理是联合国方案和行动交付的关键推动因素, 因为本组织即使在世界上最不稳定的地方也致力于“驻留和交付”, 以帮助那些急需帮助的人。为满足不断增长的需求, 安全和安保部必须不断发展, 确保采取敏捷灵活的安保管理方法; 这一现实是安保部开发一种新的安全风险管理工具的基础, 该工具更快、互动性更强, 对联合国各业务部门的工作人员也更有用。在联合国安全管理系统的支持下, 安保部致力于通过安保分析和咨询、安保规划和培训以及有效的数据管理提供有效的安保支持, 并在安保风险管理中采用以人为本的新办法。本报告所述期间埃塞俄比亚、莫桑比克和萨赫勒地区的经验教训清楚地表明, 需要更加灵活地应对人道主义紧急情况, 并采取一种办法, 使具备适当资格条件的人员能够迅速部署。联合国正在积极努力, 使安保人员队伍更加多样化。我相信, 拥有更多妇女、更均衡的地域代表性以及更多样化的经验和观点的工作人员队伍将推动卓越表现, 使联合国能够更加切实高效地应对各种不断变化的威胁。

60. 在当今高度复杂的安全环境中, 伙伴关系是应对与其他涉及 COVID-19 的挑战密切相关的多层面安全威胁的关键。除了与东道国政府和人道主义伙伴的密切协作, 我还强调联合国与区域组织和其他国际伙伴保持战略伙伴关系的重要性。我欢迎会员国和东道国政府再次承诺在联合国和人道主义人员的安全保障方面进一步加强与联合国的战略伙伴关系。

61. 安保部不断调整资源和安全管理办法, 以适应正在出现的全球安全新现实。我呼吁会员国确保维持安保费用, 继续将其作为联合国任务审议和方案规划的组成部分。

62. 我仍然对系统性地无视国际人道法和国际人权法以及阻碍按照人道主义原则提供人道主义援助的行为深表关切。我强调安全且不受阻碍地提供人道主义救济的必要性, 各国政府和武装冲突各方有义务尊重和保护人道主义救济人员, 并允许和便利援助有需要的平民迅速且不受阻碍地获取人道主义救济, 这种救济应

当不偏不倚，没有任何不利的区分。蓄意袭击根据《联合国宪章》参与人道主义援助的人员和设施，可能构成对国际人道法的严重违反。我敦促各国政府将此类违法行为的实施者绳之以法。我欢迎各国政府努力解决针对联合国和人道主义人员的严重罪行不受惩罚的问题。

63. 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							2021 年 (前 6 个月)
	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	
暴力行为所致死亡	15	23	10	9	11	11	4	3
安全事件所致死亡	15	16	11	13	20	33	14	7
暴力行为所致受伤	65	99	70	70	67	92	100	53
安全事件所致受伤	101	130	93	111	114	100	89	66
绑架	6	21	7	8	11	6	17	7
抢劫	530	511	375	402	401	423	462	260
强闯住所和入室盗窃	467	452	421	406	382	375	312	122
严重攻击	104	81	44	47	41	51	62	19
性侵犯	8	12	17	28	10	12	7	—
恐吓和骚扰	295	405	231	316	391	327	307	168
逮捕和拘留	128	69	102	63	85	86	84	54
共计	1 734	1 819	1 381	1 473	1 533	1 516	1 458	759

附件二

袭击联合国房地和公务车辆事件

安全事件类型	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年 (前 6 个月)
袭击联合国房地	56	23	23	53	32	13
袭击联合国车辆	146	51	89	89	110	54
侵入联合国房地	90	150	51	154	129	46
共计	292	224	163	296	271	113

附件三

2020 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	4	—	4	4	—	4	犯罪(3); 武装冲突(1)
安全事件所致死亡	14	3	11	10	4	12	道路交通事故(10); 空难(1); 其他安全事故(3)
暴力行为所致受伤	100	25	75	80	20	43	犯罪(全部)
安全事件所致受伤	89	13	76	68	21	54	道路交通事故(71); 其他安全事故(18)
绑架 ^a	17	2	15	15	2	10	仍有 1 名人员被囚禁
抢劫 ^b	462	174	288	249	213	77	
强闯住所 ^c 和入室盗窃 ^d	312	98	214	172	140	69	
严重攻击 ^e	62	12	50	41	21	29	
性侵犯	7	5	2	0	7	5	
恐吓 ^f 和骚扰 ^g	307	131	176	153	154	63	
逮捕和拘留 ^h	84	5	79	78	6	20	截至 2021 年 7 月 1 日, 仍有 3 人被拘留。
共计	1 458	468	990	870	588		

^a 通过使用武力或威胁使用武力或欺诈劝诱实施的限制行为, 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, 并有使用武力或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 未经同意实施的使人害怕即将遭身体伤害或殴打的非法行为。

^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实施的令人反感和厌恶并造成严重情绪困扰的行为。

^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			
	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年 (前 6 个月)
暴力行为导致人员死亡	32	36	60	41
暴力行为导致人员受伤	69	129	70	68
被绑架人员	61	127	182	126
武装袭击房地	21	11	27	17
侵入房地	59	105	73	39
武装袭击车辆	72	159	166	91
共计	314	567	578	382

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

地区受影响人数	安全事件类型		
	2019 年 ^a	2020 年	2021 年 (前 6 个月)
暴力行为所致死亡	—	1	—
安全事件所致死亡	—	—	—
暴力行为所致受伤	18	28	4
安全事件所致受伤	5	14	5
绑架	1	—	—
抢劫	1	2	—
强闯住所	—	1	—
严重攻击	12	43	9
性侵犯	—	—	—
入室盗窃	—	—	—
恐吓	58	49	39
骚扰	—	—	—
逮捕和拘留	7	11	7
人员失踪	—	—	—
偷窃	—	—	—
纵火	—	—	—
火灾	—	—	—
武装冲突	—	—	—
战争遗留爆炸物	—	—	—
破坏财产	—	—	—
道路交通事故	—	—	—
侵入联合国房地	25	15	20
其他	—	—	—
共计	126	164	84

^a [A/75/246](#) 附件五和本表显示的 2019 年每类事件数量有差异，是因为近东救济工程处对数据收集和记录进行了修订和改进。