



第五十九届会议

议程项目 118 和 123

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

内部监督事务厅关于外勤安保管理全球审计情况的报告



目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	8
二. 背景	6-10	8
三. 安保结构问题	11-38	9
A. 外地存在不同的安保结构	11-13	9
B. 在制定和执行安保政策和程序方面的作用和责任需要澄清	14-19	10
C. 指定官员及其副手的任命需要审查	20-22	11
D. 安保管理小组的组成和业绩需要改进	23-29	11
E. 特派团安保部门需要改组	30-34	13
F. 需要制定适当的下级向上级报告制度和程序	35-38	14
四. 同东道国政府和外国军队的协调以及联合国各安保实体之间的协调	39-43	14
五. 安保计划和政策及其实施	44-58	15
A. 需要制定并检验安保计划	44-48	15
B. 安保主管制度有待改进, 工作人员名单需要每天更新	49-52	17
C. “安保阶段”的确定办法有待澄清	53-57	18
D. 联合国安保协调员办公室必须制定最低运作安保标准, 作为维持 和平行动部领导下的各特派团的一项政策要求	58	19
六. 预算编制和资源调拨	59-64	19
七. 人员的部署和行政管理	65-73	20
A. 人力资源管理需要改进	65-66	20
B. 安保培训和人员认识需要加强	67-73	20
八. 人身安全	74-85	21
A. 人员安全需要加强	75-77	21
B. 房舍安保需要改进	78-82	22
C. 需要采购安保设备	83-85	22
九. 建议	86-126	23

缩略语

欧盟	欧洲联盟
北约	北大西洋公约组织
监督厅	内部监督事务厅
开发计划署	联合国开发计划署
难民专员办事处	联合国难民事务高级专员办事处
粮食计划署	世界粮食计划署
卫生组织	世界卫生组织

被审计的特派团

维持和平特派团

西撒特派团	联合国西撒哈拉全民投票特派团
联刚特派团	联合国组织刚果民主共和国特派团
联塞特派团	联合国塞拉利昂特派团
联阿援助团	联合国阿富汗援助团
观察员部队	联合国脱离接触观察员部队
联塞部队	联合国驻塞浦路斯维持和平部队
联黎部队	联合国驻黎巴嫩临时部队
埃厄特派团	联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团
科索沃特派团	联合国科索沃临时行政当局特派团
联利特派团	联合国利比里亚特派团
东帝汶支助团	联合国东帝汶支助团
印巴观察组	联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组
科特迪瓦行动	联合国科特迪瓦行动
联格观察团	联合国格鲁吉亚观察团
停战监督组织	联合国停战监督组织

政治和建设和平特派团

中非支助处

联合国中非共和国建设和平支助办事处

联几支助处

联合国几内亚比绍建设和平支助办事处

布干维尔观察团

联合国布干维尔观察团

秘书长特别代表西非办公室

负责西非问题的秘书长特别代表办公室

联塔办事处

联合国塔吉克斯坦建设和平办事处

摘要

内部监督事务厅对维持和平行动部领导的 15 个外地特派团和政治事务部主导的 5 个政治和建设和平特派团的外勤安保管理情况进行了一次全球审计。监督厅在计划和进行这次审计的过程中与维持和平行动部、联合国安保协调员办公室*和联合国开发计划署进行了密切协调。这次审计评估了上述工作地点外勤安保管理的效力，其主要目标是：在目前危险增加期间帮助加强联合国人员在外地的安全。

监督厅向秘书长提供了主要审计结论摘要，这些结论与秘书长关于加强和统一联合国安保管理系统的报告（A/59/365 和 Corr.1 以及 A/59/365 / Add.1 和 Corr.1）所载的结论基本一致。

这次审计发现，大多数被审计的特派团都具备基本安保安排或正在改进这些安保安排，某些工作地点的做法良好。审计还发现，联合国安保协调员办公室和维持和平行动部已经认识到加强安保管理的必要性，近年来为此制定了某些合作办法。

不过，审计发现下列领域的工作需要大大改进：(a) 安保架构，包括总部的和外地的；(b) 安保计划和政策及其实施；(c) 人员的部署和管理；(d) 预算编制和资源提供；(e) 与东道国政府和外国军队的协调以及联合国各机构之间的协调；(f) 人身安全。

与此有关的一项结论是，联合国安保协调员办公室作为一个主要由安保专业人员（包括 7 个由维持和平行动支助账户提供资金的员额，负责向维持和平行动部主导的外地特派团提供安保方面的咨询和协助）组成的规模较大的实体负责外地联合国各机构的安保工作，而维持和平行动部安保人员相比之下人数较少，却要负责数万名维持和平人员的安保工作，这种做法似乎欠妥。

虽然自从联合国驻巴格达办事处受到袭击以来联合国安保协调员办公室和维持和平行动部对安保工作做了某些调整，发布了一系列特别安保指导方针，但审计发现在伊拉克安全问题问责小组的报告公布五个月之后，该小组发现的许多问题仍然没有解决。

* 大会 2004 年 12 月 23 日第 59/276 号决议第十一节决定设立安全和安保部，取代联合国安保协调员办公室。

监督厅对需要改进的每一个领域的主要审计结论如下：

安全架构

- 各个安保理事机关和人员的角色和职责需要确定。
- 需要再次审查设在各个国家的全国安保组织，因为这个组织有时引起混乱。
- 安保人员的上下级关系没有明确界定。

与东道国政府和外国军队的协调以及联合国各机构之间的协调

- 在某些工作地点，没有与东道国政府和（或）外国军队签订正式的安保问题谅解备忘录或议定书（部队/特派团地位协定）。
- 全国范围的安保管理小组会议出席情况多数欠佳。

安保计划和政策及其实施

- 某些工作地点的安保计划不全面或过时。另外，在许多情况下，没有对安保计划进行试验或演练。
- 某些特派团的安保主管制度存在缺陷。工作人员和特派团安保部门之间的内部沟通不畅。某些工作地点的联合国人员对安保安排的重要性认识不足。
- 需要审查宣布安保阶段的机制。
- 维持和平行动部尚未将联合国安保协调员办公室建议的《最低运作安保标准》规定为维和部领导的特派团的政策要求。

预算编制和资源提供

- 某些特派团资源不足，无法确保安保要求得到遵守。
- 在特派团预算中没有将安保费用作为单独的项目编列，以适当规划和监测资源提供情况和支出情况。

人员的部署和管理

- 许多特派团的一个共同现象是，为安保部门分配的员额出现大量空缺。出缺率从 39% 到 86% 不等，在某些特派团里，员额出缺长达两年之久。
- 为指定官员、安保管理小组某些成员和负有安保责任的工作人员提供的安保培训常常不足。另外，某些特派团的工作人员（最高占受访人员的 80%）尚未完成联合国安保协调员办公室编写的基本安保培训课程。

人身安全

- 某些特派团为指定对“受到威胁”的官员作出的安保安排不够。没有经常为高级官员提供近身保护，而且保安人员不带武器。
- 许多特派团的周边安全需要改善。
- 某些特派团对访客的证件查验、登记和人身检查等出入控制程序需要改进。

监督厅向秘书长、联合国安保协调员办公室和维持和平行动部提出了一系列建议，如果这些建议得以落实，联合国外地人员和设施的安全状况将会有所改善。

一. 导言

1. 虽然保护联合国人员和联合国财产的主要责任在东道国政府，但是联合国系统的每个特派团和每个机构须负责在联合国外地安保管理系统的框架内作出与其业务责任相符的安保安排。
2. 主管维持和平行动部的副秘书长负责保障和平人员的安全，而联合国安保协调员办公室向副秘书长提供必要的技术咨询和协助，辅助他履行这一职责。为此，为联合国安保协调员办公室配备了由维持和平行动支助账户提供经费的员额。目前有五个专业人员员额和两个一般事务员额，负责维持和平行动安保管理工作。从维持和平行动部成立到 2002 年 3 月，维持和平行动部一直没有在任何显著程度上参与安保管理工作。特派团得到的全部支助都是由联合国安保协调员办公室直接提供的。在总部的关系主要是限于临时与办事人员接触。为应对这一不能令人满意的局面，维持和平行动部于 2001 年 4 月和 5 月委托进行了一项独立研究，这项研究向维和部提供了加强外地安全管理紧急建议清单。一项成果是，2002 年 3 月，根据建议非正式地指定维持和平行动部情况中心主任担任安保协调人。虽然尚未为此目的核准一个全职员额，但是维持和平行动部可以利用这一兼职安排与联合国安保协调员办公室密切协调，开始建立一定的处理安保管理问题的能力。
3. 鉴于安全环境不断变化带来更大的危险，而且联合国在世界各地的人员和财产的安保和安全情况越来越令人担忧，内部监督事务厅（监督厅）与维持和平行动部、联合国安保协调员办公室和当时担任常务副秘书长临时顾问的安保专家一道，认定有必要作为优先事项审查全球外勤安保程序。
4. 2004 年 5 月至 7 月，监督厅对维持和平行动部领导的 15 个特派团和政治事务部领导的 5 个特派团进行了审计。监督厅评估了现有的安保程序、参与安保工作的各实体之间的协调程度和安保人力资源配置的充足性，确定是否存在某些问题使特派团和办事处不能执行安保和紧急情况规划任务。
5. 本报告草案已经转递给维持和平行动部和联合国安保协调员办公室审查。他们的意见已经酌情反映在本报告之中，用斜体表示。

二. 背景

6. 安全理事会、大会和秘书长都印发了若干份政策文件，承认联合国人员的安全保障至关重要。在 2002 年 8 月 28 日印发的一份文件（A/57/365）中，秘书长列出了联合国外地安保管理系统组织间安保问责框架。该文件概括了联合国组织系统参与安保管理工作的各个实体和人员的责任。
7. 联合国安保协调员办公室负责制定和协调所有联合国机构和特派团的政策指导方针。联合国安保协调员代表秘书长开展工作并向秘书长直接汇报，以确保

联合国对任何紧急情况作出一致回应。安保协调员与参与安保管理工作的其他部门，包括维持和平行动部、政治事务部和联合国开发计划署，密切合作。主管维持和平行动的副秘书长向秘书长负责并承担问责，为确保部署在维持和平行动部领导的特派团的所有文职人员、警察和军事人员及财产提供全面的指导和具体指示。安全和安保处负责管理世界各地联合国总部设施的安全保卫工作，对联合国高级人员提供近身保护。联合国各机构、基金和规划署还在各自的业务中设有补充安保管理架构。

8. 主管维持和平行动的副秘书长负责维和人员的安全保障，联合国安保协调员办公室向他提供必要的技术咨询和协助，辅助他履行职责。为拟订标准运作程序，提供某些关键的安保管理领域的培训，联合国安保协调员办公室和维持和平行动部于 2002 年 7 月、2003 年 8 月和 2004 年 6 月为维持和平特派团安保主任举办了三次安保问题讲习班。联合国安保协调员办公室拟订了危险处理原则，将其作为本组织关于危险处理的政策基础，还发布了《最低运作安保标准》。

9. 维持和平行动部发布了新的维和部政策和标准运作程序，从 2003 年 10 月起试用一年，据此调整了维持和平特派团的安保业务。2003 年 12 月，维和部发布了外勤安保政策，发给各个维持和平特派团执行。2004 年 1 月，维和部着手拟订了特派团安保管理方案，将作为管理工具，协助负责维和部人员和财产安全保卫工作并承担问责的人员履行职责。如外勤安保政策所述，特派团安保管理方案吸收了由主管维持和平行动的副秘书长授权发布的政策、指示、指南和程序。

10. 秘书长在其 2004 年 10 月 11 日关于加强和统一联合国安保管理系统的报告（A/59/365）中建议对联合国秘书处现有的安保组织作出重大调整，增加安保人员，特别是外地安保人员。监督厅向秘书长提供了全球审计的主要结论，这些结论与秘书长报告所载结论基本一致。本报告从外地安保情况的角度提出了监督厅的结论，目的是进一步补充秘书长的报告。

三. 安保结构问题

A. 外地存在不同的安保结构

11. 审计注意到已审查的 20 个工作地点有不同的安保结构。在一些情况下，维持和平行动部领导的特派团团长被任命为负责整个国家的安保工作的指定官员（联合国阿富汗援助团（联阿援助团）、联合国东帝汶支助团（东帝汶支助团）和联合国西撒哈拉全民投票特派团（西撒特派团）），而在其他情况下，他们只被任命为负责特派团法定行动区的安保工作，如联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团（埃厄特派团）。最后，在若干情况下，任命的指定官员不是特派团团长，而是秘书长的一名副特别代表或一个机构、基金或方案的一名国家代表。

12. 虽然监督厅把重点放在维持和平和政治特派团的安保安排上，但审计注意到其他机构，如开发计划署、世界粮食计划署（粮食计划署）、世界卫生组织（卫生

组织)也在每个被访国家内开展业务。各国在行政上对开发计划署的依赖可能程度不同,但联合国各机构、基金和方案都是联合国外勤安保管理系统的成员,因此都在指定官员的管理之下。

13. 所有“驻国家”机构和组织都是联合国外勤安全管理系统的一部分,但联合国各机构/方案和特派团的联合国人员和资产的安保情况是不一样的。维持和平安保与联合国外勤安保管理系统传统上是分开的,这种做法增加联合国安保政策不均衡地执行的可能性。正如一组顾问 2003 年 8 月在联合国安保安排评价报告中指出的,“只能有一项联合国安保政策……”,而且“目前在总部、在外地为各机构以及为维持和平提供的三种形式安保,需要一个办公室来统筹协调”。监督厅高兴地注意到,由于副秘书长最近审议了文件 A/59/365 和 Corr.1 及 A/59/365/Add.1 和 Corr.1,本组织各安保理事机构正在处理需要统一提供安保服务的问题。

B. 在制定和执行安保政策和程序方面的作用和责任需要澄清

14. 一些特派团在查明和清楚理解各安保理事机构和个人的作用方面有困难。在维持和平特派团和其他联合国组织都在开展业务的地区,究竟应当适用联合国安保协调员办公室的安保标准和运作准则还是适用维持和平行动部的,也相当混乱。有些特派团表示关切的是,维和部和该办公室在实施和监督外勤安保方面的责任不够清楚,它们向外地特派团提供的指南缺乏连贯性。

15. 例如,2002 年 9 月 15 日,联合国安保协调员办公室致函所有指定官员、外勤安保协调员和安保协调中心说,“最近的机构间危险和威胁评估活动十分清楚地表明了一个事实,即许多工作地点仍没有达到《最低运作安保标准》”。该办公室要求每一个工作地点都在 2002 年 9 月 22 日前提交一份详尽报告,说明该工作地点仍没有达到《最低运作安保标准》的领域的情况。

16. 后来,维持和平行动部与维持和平特派团的所有安保主任联系,指出联合国安保协调员办公室的要求不适用于维持和平部分。向维和部发指示是主管维持和平行动副秘书长的明确特权。在这方面,监督厅注意到,维和部尚未将安协办建议的最低运作安保标准定为对其领导的特派团的政策要求。

17. 监督厅认为,总部对外勤安保事务缺乏明确领导造成混乱。需要统一的安保标准和既定的程序汇编,列入所有安保相关政策和程序,以便利连贯一致地执行与监测。此外,联合国安保协调员办公室要有效处理维持和平特派团的安保相关事务,维持和平行动部就必須指示维持和平特派团执行联合国安保协调员办公室的建议。

18. 特派团行动区内各安保机构的作用和责任需要澄清。例如,联合国安保协调员办公室驻阿富汗安保人员的责任以及联阿援助团安保工作人员的责任需要清楚界定,以避免在该地区重复做同样的事。同样,在联合国驻印度和巴基斯坦军

事观察组（印巴观察组），特派团团长与巴基斯坦和印度指定官员在安保事务上的作用也分不清。

19. 在若干设立已久的特派团，安保组织结构要求设立一个文职安保员额。有必要彻底审查分派给新的文职外勤安保干事的作用和责任及其在整个安保结构中相对于特派团团长、首席行政官和军队担任什么职位，以确保不断地协调执行外地特派团安保方案。

C. 指定官员及其副手的任命需要审查

20. 在联合国驻留的每一个国家，都任命一名官员为主管安保工作的指定官员。该官员通过联合国安保协调员向秘书长负责。根据工作地点的具体情况，也可以任命维持和平特派团团长或联合国其他机构、基金和方案的主任为指定官员。

21. 不过，在几个国家，提供安保的行政结构是不同的。例如，在厄立特里亚（埃厄特派团），有两名指定官员负责不同领域，在以色列和自治领土有数名副指定官员。监督厅认为，同一行动区有两名指定官员或数名副指定官员对安保方案的效力和效率产生了不良影响。例如，两名驻厄立特里亚指定官员的各自作用需要澄清，因为审计发现，闹不清楚由谁来宣布或修订该国的安保阶段。监督厅认为，为以色列和自治领土内地区任命三名副指定官员和两名外勤安保协调干事的做法也需要重新考虑，因为这不联合国的安保管理问责框架，该框架没有规定建立这种安保结构。

22. 监督厅还注意到，在一些国家，被任命为指定官员的开发计划署驻地代表没有多少业务和财政能力来执行和监督安保方案，在这种情况下，全国范围的安保计划完全依赖在该地区的维持和平特派团。监督厅认为，在一些工作地点有必要重新考虑任命指定官员的做法，应根据驻有关国家的特派团或办事处的安保相关资源来任命指定官员。

D. 安保管理小组的组成和业绩需要改进

23. 安保管理小组由联合国机构、基金、方案和特派团驻某一工作地点的国家代表组成，向指定官员提供关于所有安保相关事务的咨询意见。一般来说，监督厅认为小组的组成是适当的。不过，在若干国家，小组不包括在该工作地点的所有联合国组织和机构的代表。

24. 各安保管理小组的组成并不一样。维持和平行动部领导的一些特派团除全国小组之外，还有自己的特派团安保管理小组或安保管理委员会，其他国家行动则有一个安保管理小组。因此有必要在特派团和国家一级加强各安保管理小组之间的协调。另外，一些特派团的小组必须改变其组成，并有力地重申其责任（埃厄特派团和西撒特派团）。

25. 安化管理小组成员的一项主要责任是，定期开会审查现状，并确保在工作地点有效管理安保工作。安化管理小组还负责制定工作地点的《最低运作安保标准》，并监测其执行情况。在某些工作地点，安化管理小组没有成功地履行其法定责任如下：

(a) 在一些工作地点，安化管理小组会议不定期召开，不是所有成员都出席，机构主任常常不参加（联合国驻黎巴嫩临时部队（联黎部队）和联合国驻以色列和自治领土各机构）；

(b) 许多特派团尚未充分确定《最低运作安保标准》和驻地《最低运作安保标准》；此外，驻地《最低运作安保标准》的适用需要澄清；

(c) 20 个已审计的外地特派团中有 9 个没有为执行《最低运作安保标准》规定的时限。

26. 一个共同问题是对《最低运作安保标准》的执行情况缺乏监测。例如，审计员在审查利比亚订正《最低运作安保标准》的遵守情况时发现，订正标准内虽有 77 类项目，特派团仅充分遵守了 21 类。在一些工作地点，符合国情的标准尚未获得联合国安保协调员办公室批准，所以尚未执行。

27. 在埃厄特派团，按法定责任详细审查特派团安化管理小组的业绩发现了以下问题：

(a) 重大安保政策问题，即新的维持和平行动部政策和标准作业程序未列为特派团安化管理小组会议的议程项目；

(b) 没有证据表明特派团小组对安保计划进行了讨论或审议及进行演习，以确保该计划可以执行并且有效；

(c) 特派团没有最新的人员名单。没有文件表明小组在其任何会议上审议或讨论了此事；

(d) 审计小组对区督导员的调查显示，他们既没有受过训练，也没有能力来履行职责；

(e) 没有证据表明特派团安化管理小组监测《最低运作安保标准》的遵守情况并确保该标准获得遵守；

(f) 安化管理小组不作会议记录。

28. 监督厅认为，当安化管理小组没有充分履行义务时，联合国安保协调员办公室和维持和平行动部应提请有关指定官员和特派团团长注意这种令人不满意的业绩。

29. 还应当指出，秘书长 2002 年 8 月 28 日的报告 (A/57/365) 和《联合国外勤安保手册》都没有清楚界定特派团安管理小组的作用与责任及其与全国范围的安管理小组的协调。联合国安保政策文件需具体说明特派团安管理小组的目标和职权范围。

E. 特派团安保部门需要改组

30. 在东帝汶支助团、联合国几内亚比绍建设和平支助办事处（联几支助处）、印巴观察组和负责西非问题的秘书长特别代表办公室（秘书长特别代表西非办公室）等特派团，安保组织和职责一般符合联合国外勤安管理系统的问责框架。不过，若干特派团的安保部门组织结构须予大大改进，包括特派团高级官员须按规定进行监督，以及对日常安保运作进行有效管理。另外，安管制环境和特派团安保标准运作程序需要重新审查，以考虑到特派团各个方面的行动。在一些情况下，特派团的安保运作和结构各异是因为安保职能履行者不同，取决于由军事人员履行还是由文职人员履行。

31. 监督厅对安保组织安排和既定模式提出了一些意见。下文概述一些工作地点遇到的问题：

(a) 在联合国脱离接触观察员部队（观察员部队）和联黎部队，由于没有一个文职安保干事职位以及短期军人轮换政策，再加上缺少高级军官，严重危害了部队指挥官和特派团团长拟定、执行和维持有效的特派团和全国范围的安管理方案的努力。监督厅高兴地注意到，2004 年 6 月 18 日，大会第 58/306 号和第 58/307 号决议核可行政和预算问题咨询委员会关于为在这些特派团增设安保主任员额提供资金的建议；

(b) 联合国格鲁吉亚观察团（联格观察团）没有记录在案的管理框架，使安保主任、首席军事观察员和首席民警在危机中可根据此框架联合执行安保政策。这种框架应使结构、角色的协调、信息分享和实际操作方法相联系，以确保在紧急情况下作出适当的管理反应；

(c) 联合国中东特别协调员办事处位于耶路撒冷联合国停战监督组织（停战监督组织）的院子内一事需要行政审查，以确定在多大程度上会造成安全危险。

32. 若干特派团有一个文职安保科，而其他特派团则主要由军事人员履行安保职能。这种状况导致了在适用标准运作程序上不统一。在这方面，应重新审议维持和平行动部预见的新安保结构/组织模式内的各项责任，特别是鉴于老特派团的安保工作将由军事人员和文职人员“联合”管理。在停战监督组织、观察员部队、联黎部队、联合国驻塞浦路斯维持和平部队（联塞部队）和埃厄特派团，安管理方案的指挥、控制和问责需要澄清。此外，维和部的政策没有处理如何将军事和文职的安保能力合为一个由安保主任领导的有效安保指挥和控制结构的问题。

33. 监督厅观察到，安保职能的规划、协调和控制需要改进，以确保特派团的安保部分有能力并有准备来完成任务（联塞部队、联黎部队和停战监督组织）。

34. 有些特派团有关安保的组织问题也是不理解安保的重要性所引起的（秘书长特别代表西非办公室、埃厄特派团）。监督厅认为，特派团团长必须发挥更大的领导作用，并提供更积极的指导和监督，以确保执行有效的特派团安保方案。

F. 需要制定适当的下级向上级报告制度和程序

35. 监督厅对特派团安保框架内的报告程序的审查发现，联合国利比里亚特派团（联利特派团）、联合国科特迪瓦行动（联科行动）和联合国科特迪瓦行动（科特迪瓦行动）等特派团的问责制需要改善。例如，根据标准运作程序，安保主任作为特派团安保顾问就所有有关安保问题与特派团团长直接接触。他（她）在行政主任的监督下领导安保科。但是，监督厅发现，安保主任不向这些特派团的团长报告，团长也不对他们的工作进行评价。此外，有些安保主任不情愿也不知道怎样来充分执行这项报告要求。

36. 此外，安保主任往往被列入职等“较低”的职类（有些是 FS-5/4 职等，有些是 P-4/3 职等）。此外，目前的征聘做法是选用前军人填补安保主任等专业职类安保员额，同时又不满足安保职能的要求，包括职位没有按照按实际责任叙级，这种情况正在一些特派团里引起安保工作人员的不满。

37. 虽然专门从事安保规划、设施保安和调查工作的军事单位的组成一般符合维持和平行动部通用结构所规定的要求，但有些特派团，如联黎部队、观察员部队、停战监督组织和联塞部队，必须确定每一个安保组成部分的军事人员和文职人员的协调、下级向上级报告制度和问责制。

38. 在埃厄特派团和停战监督组织观察到的另一个报告问题与全国范围的安保问责制有关。这些特派团不了解指定官员在为国家 and 个别部门/地区发挥作用方面的问责制和工作关系。

四. 同东道国政府和外国军队的协调以及联合国各安保实体之间的协调

39. 监督厅审查了各工作地点安保实体之间的协调状况。总体而言，机构间的协调是不够的，在西撒特派团、科索沃特派团、联几支助处及联阿援助团等处，同东道国政府及其他安全伙伴之间的交流与合作也有待加强。然而，应当指出，在东帝汶支助团和联阿援助团等几个工作地点，机构间的协调以及同该国政府的协调是令人满意的。例如东帝汶支助团团长每周一次就安保问题向东道国政府介绍情况。维持和平行动部的评论意见是，科索沃特派团已经对其安保程序进行了较大修改。维和部进一步表示，这种修改措施包括加强同联合国各机构、民警以及驻科索沃部队之间的协调。维和部还澄清，安保工作及法制是专门由科索沃特派

团负责的领域，而地方当局没有这方面的职责，因为按照 1999 年 6 月 10 日安全理事会第 1244（1999）号决议的规定，科索沃特派团肩负施政职责。

40. 虽然东道国政府肩负保护联合国工作人员及财产安全的主要责任，但是联合国在六个工作地点都没有同东道国政府签订正式谅解备忘录或议定书，来规定东道国政府如何在危机中向特派团提供协助。联合国需要同外国使馆及其他参与安保计划的伙伴进行谈判或重新谈判，以确保（西撒特派团、联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）及联几支助处）能够获得安全的避难处所、集结地点以及撤离手段，如空中或海上运输手段。例如，西撒特派团应加强其内部协调以及同联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）及地方当局在安保问题上的协调，例如，在为廷杜夫联络处制定并颁行的（通过阿尔及利亚）撤离方案方面的协调。

41. 在另一情况里，有人认为，联合国人员的撤离问题将要由驻达喀尔的法国部队来经手和安排。然而，在同审计小组面谈时，法国部队的指挥官澄清说，优先撤离的对象首先是法国公民，然后是欧洲联盟（欧盟）公民。而对所有其他人，包括联合国工作人员的援助，要取决于法国部队当时的援助能力。该指挥官还补充道，他们同联合国或任何其他国家之间都没有现成的协定，因此，如果联合国要求在发生紧急情况时对其工作人员进行撤离，那么联合国就应在纽约总部达成一项最高级别的正式协定。监督厅还观察到，联阿援助团也存在类似的情况。联阿援助团同盟军，即北大西洋公约组织（北约）的战斗部队也没有签订正式的议定书，来规定由盟军向联合国人员提供安保援助。

42. 另外，一些特派团内的安保职能的协调也有待大幅改善，以确保各特派团的安保部门有能力及随时准备好执行自己的任务并在业务上实施问责框架（埃厄特派团、观察员部队和停战监督组织）。各审计小组在其提交的实地报告中已就如何加强协调提出了具体建议。

43. 联合国安全协调员办公室同维持和平行动部在安保政策问题上的协调也有待改善。例如，2004 年 4 月 22 日，厄立特里亚《驻地最低运作安全标准》得到安协办的核准，并立即生效。然而，直到 2004 年 5 月 27 日，安协办才将这一指示传达给维和部负责安保事务的单位，就该标准“是否适用埃厄特派团”问题征求它们的意见。

五. 安保计划和政策及其实施

A. 需要制定并检验安保计划

44. 安保计划是工作地点安保系统的主要构件，也是保证安保准备就绪的主要管理工具。在维持和平行动部领导下的各特派团当中，安保计划属于维和部提出的外勤安保管理方案的主要部分，该方案于 2004 年 1 月传达给维和部领导下的所有特派团团长。根据联合国外地安保管理系统问责框架的有关要求（A/57/365），指定官员确保遵守《联合国外勤安保手册》中详述的各项安排，拟订并执行工作

地点安保计划，旨在维护联合国系统人员和业务的安全和保障。但应指出，维和部正在进行审查并正在将维和人员纳入问责框架。

45. 大多数工作地点都制定了安保计划，对安保要素进行了详细的规定，包括撤离计划、危机管理计划以及其他既定安保要求。然而，监督厅发现了无数起不遵守安保计划各项规定的情况，并注意到以下缺陷和不足，如果不立即得到纠正，势必会影响有关计划应对紧急事态的效力：

(a) 按标准运作程序的要求，经商联合国安保协调员办公室后，应针对在行动区实施的安保计划进行严格演练、评估并加以适当修改，但是许多特派团都没有做到这一点；

(b) 一些特派团没有进行紧急情况模拟操练和演习；

(c) 有时还出现安保计划历经一年多的时间仍未最后敲定或未得到更新的情况；

(d) 没有制定紧急状态下的标准运作程序及危机管理计划，来应对可能出现的情况（如工作人员遭绑架、死亡、遭逮捕或拘留等情况）；

(e) 一些特派团未制定撤离和医疗计划或未加演习。监督厅审查后发现，17 个特派团没有演习撤离计划，而在接受审查的 20 个工作地点当中有 13 个没有演习医疗撤离计划；

(f) 医疗和撤离能力常常不足；

(g) 在机构框架、政策指导以及安保计划的执行方面，各特派团的安保程序有待改进。

46. 对各特派团及全国范围的安保计划也提出一些重要意见。例如，科特迪瓦行动没有详细制定符合特派团具体情况的安保计划，其安保行动的程序也没有明文规定，更没有形成文件并散发传达。[维持和平行动部的评论意见是，科特迪瓦行动目前正在审查其安保计划，以解决报告草案中着重指出的缺点和不足，审查预计将于 2005 年 1 月 31 日完成。](#)虽然以色列及巴自治领土的全国安保计划比较全面而且采纳了联合国 15 个机构及特派团的意见，但仍有一些机构没有参加这一计划，使他们的工作人员面临不必要的危险。

47. 联合国布干维尔观察团没有做好应对紧急情况的准备，原因在于以下几个重要问题：一艘撤离用船需要修理；灭火器自 1998 年以来一直没有得到维修；由于迟交电话费，电话线时而出现故障；另外，无线通话设备还没有租借。监督厅认为，这些不足之处必须得到管理层的紧急关注。

48. 在埃厄特派团，安保计划中的撤离部分自 2002 年 3 月以来没有更新过，也没有演习过，因而造成了一个严重的安保危险。[维持和平行动部的评论意见是，](#)

审计期间正在修改的埃厄特派团全团安全和撤离计划现已修改完毕。科索沃特派团尚未制定出危机管理计划或者紧急情况应对程序。维持和平行动部的评论意见是，科索沃特派团正根据 2004 年 3 月暴力事件的经验教训，进一步改进其危机管理计划，并在考虑不断变化的环境因素基础上，更新了全团安保计划及撤离计划。伊拉克安保问题问责制小组也发现了类似的缺点和不足。在其 2004 年 3 月 3 日的报告中，该小组指出，“联合国对会造成大量人员伤亡的攻击行动缺乏紧急应对计划，这一点在救援任务中暴露无遗。由于工作人员是自行离开或通过医疗后送撤离，因此工作人员对指挥部、集结点和伤亡人员的查找等方面的回应毫无系统性或组织性可言。医疗用品和急救包也短缺”。

B. 安保主管制度有待改进，工作人员名单需要每天更新

49. 伊拉克安保问题问责小组在其 2004 年 3 月 3 日的报告中表示，“在工作人员名单问题上，有些机构公然违背规定，因此，8 月 19 日出事后，无人知道运河旅馆中工作人员的确切人数，也不能说清可能陷入险境而需要撤离的其他在伊工作人员的下落”。监督厅通过审计发现，尽管该小组提出这一意见已有时日，但有几个特派团仍没有改正这一缺点。

50. 工作人员名单（酌情载列家属姓名及载列联络信息）往往陈旧过时或得不到妥善维持。例如，在科索沃特派团，人员名单的制定总要滞后一个月。在埃厄特派团，有 20 名国际文职工作人员虽已离团，但他们的名字仍出现在一份主要国际工作人员名册和特派团国际工作人员骨干名单上。监督厅认为，所指出的这些缺点不足是由于安保主管制度不完善造成的。维持和平行动部的评论意见是，埃厄特派团正在更新其现有工作人员的名单。

51. 在 24 个接受审计的特派团中，有 14 个特派团的安保主管制度存在问题或有待改进。例如：

(a) 在 2004 年 3 月发生的有关事件中，由于通信系统故障且安保主管和工作人员缺乏训练和演习，科索沃特派团的安保主管制度没有起到应有的作用。科特迪瓦行动的安保主管制度也同样没有发挥作用。维持和平行动部的评论意见是，科索沃特派团已经更新并改进其安保主管制度。该特派团已将其人员出入程序同安保科的系统连接起来，从而可随时掌握全团工作人员情况，并及时更新安保主管制度。另外，科索沃特派团还向国际和本国工作人员配发了步话机；

(b) 通过一次无线通信检测发现，在任何给定的一天，联阿援助团在喀布尔的工作人员有 60 多人下落不明；

(c) 联利特派团的安保主管没有得到充分的培训，并被任命去负责其居住区以外的其他地区。维持和平行动部的评论意见是，联利特派团已经编写了全面的情况简介，发给所有的安保主管。每一个安保主管都已经领到一份材料，其中介绍了全团安保计划的概念以及总体情况。

52. 在一些特派团当中，工作人员不认识他们的安保主管，同特派团安保部门之间的交流也很不理想。

C. “安保阶段”的确定办法有待澄清

53. 联合国根据当时的安全状况，可采用五个具体的安保阶段，来描述将在某一国家实施的安保措施。经商安全管理小组（适用第一和第二阶段）并且经联合国安保协调员办公室（安协办）和秘书长的授权（适用第三、第四和第五阶段）后，指定官员可在其负责的地区宣布实施某一安保阶段的措施。

54. 监督厅对若干特派团的安保阶段进行比较后发现，各特派团安保阶段的确定方法各不相同。另外，在一些情况下，毗邻冲突地区的一些特派团采用不同的安保阶段，但同安全因素基本无关，而是家庭便利及补贴多少等因素造成的，从而削弱了安保目标及固有程序的效力和可信度。例如，在以色列/西岸/加沙采用的安保阶段各不相同，然而冲突对这几个地方却会一视同仁，暴力事件或潜在的暴力事件随时随地可以发生。监督厅认为，停战监督组织的任务区安全环境一直不稳定，因此该任务区被定为第一安保阶段欠妥，应加以审查。

55. 另外，正如上文第 21 段所述，总部和来自不同机构的安保人员之间的上下级关系和汇报程序不明确，而且两名负责厄立特里亚安保的指定官员未能协调一致，因此引起了混乱，使人弄不清谁有权宣布或修订该国的安保阶段以及批准工作人员前往一个第三阶段地点进行非公务旅行。

56. 例如，2004 年 2 月，国家指定官员宣布阿斯马拉至马萨瓦的公路为第三阶段地区。而 2 月 25 日，特派团安保管理小组讨论了经联合国安保协调员办公室核准的这一第三阶段划分决定的影响。小组认为宣布第三阶段划分决定是一项不利举措，因为工作人员常前往马萨瓦休养娱乐。安全小组担心，这一决定将会对文职人员和军事人员的士气造成消极影响，因为特派团并没有间歇休息假的特权或者其他休闲娱乐的选择权。秘书长特别代表兼特派团行动区的指定官员将阿斯马拉至马萨瓦公路以及马萨瓦市划为特派团任务区的一部分，因而使得国家指定官员的宣布无效，使该区从第三阶段地区重新成为第一阶段地区。这样，该团人员就可以前往此地。

57. 因此，联合国工作人员在同一地点为联合国不同组织工作时，其所处的安保阶段也各不相同。安全和安保部的评论意见是，造成这一困境的原因是在大会第 59/276 号决议第十一节通过前所作的一项安排，即联合国外勤安保管理系统任命的指定官员无权管辖联合国维持和平特派团的文职工作人员。而埃厄特派团决定在厄立特里亚一些地方实际上忽略联合国安保协调员办公室关于第三阶段的划分，这与联合国驻伊拉克人员安全保障问题独立调查小组 2003 年 10 月 20 日的报告中提出的一条批评意见类似。该报告认为，“联合国的安全保障政策及决定会有其特定的政治考量，这往往会超越工作人员保护方面所涉及的安全因素”。

D. 联合国安保协调员办公室必须制定最低运作安保标准,作为维持和平行动部领导下的各特派团的一项政策要求。

58. 正如上文第 16 段所述, 尽管联合国安保协调员办公室已经建议采用《最低运作安保标准》, 但是维持和平行动部仍未将《最低运作安保标准》规定为其领导下的各特派团的一项政策要求。然而, 监督厅注意到, 维持和平行动部领导下的各特派团在执行其安保管方案时正在使用这些标准。因而, 维持和平行动部领导下的各特派团实际上已采用了这些标准来实施其安保方案, 只不过从法律上仍不受制于这些标准而已。

六. 预算编制和资源调拨

59. 监督厅发现, 缺乏资源而无法按照《最低运作安保标准》、维和部运作程序标准和外勤安保政策履行安保职能以及熟练安保人员配置不足, 是以下一些特派团存在的主要问题: 联合国中非共和国建设和平支助办事处(中非支助处)、联阿援助团、观察员部队、埃厄特派团、联利特派团和科索沃特派团。因此, 这些特派团在安保方面没有充分遵守任务规定的要求, 也无力对安保工作进行有效的管理。监督厅高兴地注意到, 秘书长在 2004 年 10 月 11 日的报告(A/59/365)中强调, 应特别为外地特派团大量增派安保人员, 为在各个工作地点开展活动的联合国人员提供充分的安全保障。

60. 监督厅对预算中安保经费的审查还发现, 部分工作地点的预算既没有列入与安保有关的预期成绩、执行指标和产出, 也没有对其作出明确的规定。监督厅发现, 西撒特派团、联利特派团、联合国塔吉克斯坦建设和平办事处(联塔办事处)和联合国塞拉利昂特派团(联塞特派团)等 17 个工作地点在预算编制方面都存在这一问题。

61. 部分特派团在预算中没有为安保经费单独编列项目, 而把用于安保职位、培训和设备的经费列入了支出总数。监督厅认为, 为安保经费单独编列预算项目, 有利于特派团加强对安保支出的计划和监测。

62. 部分特派团对所需经费估计失当。例如, 埃厄特派团估计, 其总部迁至阿斯马拉需要经费 700 万美元, 并向维和部上报了拟议预算。维和部于 2004 年 6 月核准了这项预算。但审计时发现, 用于得到总部新址的经费并未列入核准的预算数额。并且, 没有邀请埃厄特派团安保科参加有关新址选择的协商。

63. 西撒特派团要求 2003/04 财政年度增加经费 300 万美元, 用于支付 22 名国际工作人员和 45 名国家工作人员职位的费用, 以便在联合国安保协调办公室进行技术审查后加强特派团的安保职能。然而, 由于维和部和西撒特派团没有就此问题进行沟通, 维和部显然没有对此项要求作出答复。

64. 2003 年 5 月, 维和部指示西撒特派团根据保持目前兵力的假设对所需经费提出计划。西撒特派团通知监督厅, 根据这项指示, 特派团在提交 2004/05 预算时没有要求增加安保人员。

七. 人员的部署和行政管理

A. 人力资源管理需要改进

65. 部分特派团的安保科存在人员不足的问题。就安保职位而言, 联利特派团的出缺率为 39.6%, 联科行动的出缺率则高达 86.2%。科索沃特派团安保主任表示, 由于人员不足、现有人员缺乏安保技能和经验, 安保科已经处于无法正常履行安保职能的边缘。观察员部队缺乏一个特派团文职安保干事, 联阿援助团需要一名合格并胜任工作的安保分析员, 两个特派团因此无法正常开展安保工作。

66. 由于安保工作条件恶劣、职级和薪酬太低, 一些特派团难以及时征聘有技术、有经验的安保人员。在一些特派团, 安保职位出缺长达两年。在西撒特派团、联布观察团和科索沃特派团等特派团, 缺乏经费是造成人员短缺的另一个原因。一些特派团没有始终对安保资源加以有效利用。在停战监督组织, 安保人员负责履行与安保无关的职能。

B. 安保培训和人员认识需要加强

67. 负责对工作人员进行适当培训、使其了解安保安排和程序的指定官员和安保机构成员, 必须接受安保和压力管理培训。联合国安保协调办公室为外地工作地点的指定官员和安保管理小组成员进行专门培训, 并为联合国人员制定培训方案, 印发安保须知手册。2003 年, 联合国安保协调办公室就外地基本安保知识开办了培训方案, 培训重点放在工作人员的安全、健康和福利上。这项方案旨在加强工作人员对外地特派团潜在危险的认识。联合国安保协调办公室和维和部还定期组织维和特派团安保主任参加培训。

68. 监督厅认识到, 联合国安保协调办公室与维和部正在努力持续制定和开办安保方案, 但是监督厅认为, 培训工作依然是许多外地特派团的一大问题。部分指定官员和安保干事没有经过适当培训。在印巴观察组, 指定官员和安保管理小组成员都没有经过适当培训, 联格观察团的安保干事只参加了武器方面的培训。

69. 监督厅还发现, 虽然大多数特派团工作人员在抵达工作地点时都参加了安保事项介绍或培训, 但在西非办事处、东帝汶支助团和联利特派团等特派团, 工作人员对潜在的威胁和有关的安保程序了解甚少。在联利特派团, 许多工作人员不熟悉特派团疏散计划, 不认识安保主管, 也没有机会了解安保情况。在东帝汶支助团, 在接受调查的工作人员中, 80% 表示没有完成安协办开办的基本安保培训。[维持和平行动部表示, 东帝汶支助团在审计后已经采取措施, 确保全体人员按照要求完成安保培训; 截至 2005 年 1 月 4 日, 特派团 90% 以上的人员已经完成培训。](#)

70. 在埃厄特派团等其他特派团，工作人员不够慎重，责任心不强，因此没有对安保科提出的人身安全建议加以积极考虑。并且，在（塞内加尔等）没有确定安保阶段的国家，管理人员和工作人员对安保职能的重要性都缺乏充分的认识。

71. 为特派团管理人员和工作人员维护经验教训数据库的工作也需加以改进。部分特派团没有建立经验教训和最佳做法中央数据库。监督厅发现，在审计的 20 个特派团中，14 个特派团没有记录为查找与安保有关的经验教训和最佳做法提供过指导。

72. 上述调查结果与伊拉克安全问题问责小组的调查结果十分相似；该小组在报告中指出，“在巴格达遭到攻击时，许多工作人员在部署到战斗区之前既没有接受过适当培训，也没有做好充分准备。显然，在攻击之前部分人员在通信、旅行和听取安全情况介绍方面忽视了基本的安保指示。一些机构没有学完基本安保和最低运作安保标准光盘所载的内容，对此类基本的安保问题没有给予充分注意。这些情况使联合国安保协调办公室工作人员在履行职能方面遇到了极大的困难”。监督厅对部分特派团没有对人员进行适当的安保培训并因此造成对安保程序认识不足表示关切。这对联合国安保方案并对在外地工作团执行任务的联合国人员的人身安全带来极大的危险。

73. 为此，秘书长在 2004 年 10 月 11 日的报告（A/59/365，第 58 段）中提出了若干建设性措施，要求总部以及外地工作地点的安保干事、指定官员、安保管理小组和与安保培训有关的联合国人员建立持久一致的安保培训方案，并对方案进行监测。监督厅对此表示欢迎。

八. 人身安全

74. 在一些特派团，对因职责关系而被指定为“处于危险状况”的官员提供的安保安排严重不足；没有为高级官员提供周密的近身保护，警卫也没有佩带枪支。10 个工作地点都没有完全按照威胁评估对人身安全作出安排。监督厅发现，在人身保护和联合国房舍保护的安保措施方面，各特派团存在以下一些薄弱环节。

A. 人员安全需要加强

75. **高级主管人身安全保障不力**。在联阿援助团，由法国部队组成的近身保护股，其安全程序未与联阿援助团/联合国安保协调办公室的安全程序接轨，使秘书长特别代表的人身安全受到了影响。审计还发现，应迫切增加对中非支助处秘书长代表的保护措施。

76. **联合国安保人员没有佩带枪支**。在西撒特派团，摩洛哥政府、阿尔及利亚政府和萨基亚阿姆拉和里奥德奥罗人民解放阵线（波利萨里奥阵线）为工作地点提供警察护送和保护，但是该特派团的安保干事却没有佩带武器，也没有为秘书长

特别代表配备贴身保镖。维和部和安协办应该就联合国安保干事佩带枪支问题提出指导意见。12 个特派团没有为安保干事提供合格的武器教练。

77. **出入控制管理不严**。在一些特派团，访客证件、登记和安检方面的出入控制程序需要加强。在经审计的 20 个工作地点中，17 个工作地点存在出入控制管理不严的问题。在埃厄特派团，由于对身份证件管理不严，出现了无故缺勤现象，聘用期满的当地工作人员继续出入特派团设施并使用设备。在联塔办事处，访客可以随意出入而不受任何限制，一些个人进出可能对联合国人员和设施的安全构成威胁。

B. 房舍安保需要改进

78. **联合国房舍安保不足**。在祖格迪迪，（联格观察团）办公大楼和军事观察员会议室窗户都没有安装防爆保护薄膜。在联塞部队、联黎部队和联阿援助团等特派团，联合国房舍周边安保不力，人员出入控制不严。**维持和平行动部表示，联黎部队和联塞部队正在加强周边安保措施以及整个特派团地区的出入控制。**

79. **《最低运作安保标准》的各项要求未得到遵守**。部分特派团（科索沃特派团和联刚特派团等）没有按照《最低运作安保标准》的要求设立 50 米隔离区。在埃厄特派团，对联合国人员疏散极为重要的设施（通信中心和阿斯马拉联合国机场等）的安保措施没有得到改进。

80. **安保装置缺乏**。作为联格特派团的主要出入口，苏乎米机场没有安装用于安检的 X 光机。联格特派团也没有信件炸弹侦测设备。**维持和平行动部表示，联格特派团已在苏乎米机场安装了 X 光机，目前正在祖格迪迪办公大楼安装保护薄膜，并将于 2005 年 2 月安装完毕。并且，联格特派团在 2005/06 预算中为信件炸弹侦测设备编制了经费。**

81. **驻地安保措施不足**。联阿援助团人员在喀布尔有 60 栋住房，经验定只有 4 栋房子符合《驻地最低运作安保标准》。

82. 监督厅认为，上述结果显示在联合国人员和房舍的实际安保方面存在严重问题，应该加以纠正。

C. 需要采购安保设备

83. 监督厅还对外地工作团是否配备足够的安保设备（安保设备、安保装置、用品和药品包、运输和通信设备等）进行了检查。部分特派团配备了充足的安保用品和装置，但是观察员部队、联科行动、联塔办事处、联利特派团和联塞特派团等特派团令人主要关心的领域是，它们因缺乏资金而无法采购运输、通信及其他安保设备和用品，以及在设备采购方面出现的延误。监督厅认为，这些问题使特派团有效执行安保任务的能力受到了影响。

84. 比如，观察员部队曾要求划拨经费，采购偏远地区人员医疗后送所需的设备。联刚特派团应完成包括收音机在内的大量安保设备的采购工作。2003 年 10 月，联利特派团要求维和部提供安保设备，但截至审计时仍未得到这批设备。维和部于 2004 年 5 月批准了这项要求，但迟迟没有进行采购。该特派团已经进入预算周期的最后一个月，因此所有要求采购的设备将重新编入新会计年度的预算。

85. 鉴于上述特派团所处的安保阶段，监督厅对采购急需设备方面出现的懈怠情况表示关注。上述实例说明，特派团管理人员应采取紧急措施，为特派团采购安保设备。监督厅认为，可以积极利用意大利布林迪西的战略部署储存和系统合同，加快安保设备的采购进程。

九. 建议

86. 监督厅根据其对外勤安保管理的全球审计的结果提出下列建议：¹

建议 1

87. 秘书长应印发单行本政策文件/手册，将所有与安保有关的指令和程序汇集成册，供联合国系统的所有实体均查阅，以利于执行和监测安保管理方案（AP2004/600/16/01）（第 14 至 17 段）。

88. 安全和安保部代表秘书长作出评论意见，认为该建议原则上可接受。新的安全和安保部的一项早期任务是调查和评估现有的指令和程序，并拟订关于更新、扩大并酌情合并这些指令和程序的工作计划。由于联合国安保协调员办公室没有专门制定政策和程序的工作能力，鉴于设立该部并为其配置人员需要一段时间，在 2005 年最后一个季度之前只能进行初步调查，要开展其他主要任务是不大可能的。

建议 2

89. 秘书长应确保安保政策文件中明确阐明预期在外地履行安保职能的所有人员的作用和责任，并确保在必要时对各特派团的安保官员的职能作出进一步澄清（AP2004/600/16/02）（第 18 和 19 段）。

90. 安全和安保部已代表秘书长接受这一建议，并表示，已经按照大会第 59/276 号决议的任务规定，开始更新联合国外地安保管理系统问责框架（A/57/365）。

建议 3

91. 秘书长应确保指定官员及其副手的任命符合联合国安全管理系统问责框架，并需考虑特派团与安保有关的资源以及被任命人有行使与安保有关的责任的管理能力（AP2004/600/16/03）（第 20 至 22 段）。

¹ 本节括号内的文号指的是监督厅用来记录建议的内部编码以及该报告的相关段落。

92. 安全和安保部已代表秘书长接受这一建议，并说这是一项持续的任务。该部打算与提供 85% 的指定官员的开发计划署密切合作，以改进甄选和培训。

建议 4

93. 联合国安保协调员办公室及维持和平行动部应指示所有指定官员和特派团团长采取紧急措施，改进各工作地点的各级联合国工作人员的安保培训，并增加工作人员对安安排的了解（AP2004/600/16/04）（第 31 和 69 至 71 段）。

94. 安全和安保部接受这一建议，并说基本培训方案已经到位，而且是一项持续工作，新成立的安全和安保部内一旦专门设立了遵守、评价和监测股，预计这些方案的业绩评估和管理工作就会改善。

建议 5

95. 联合国安保协调员办公室及维持和平行动部应指示所有指定官员和特派团团长确保国家一级和特派团一级的安管理小组的人员组成和业绩符合有关的联合国安保政策文件确定的要求（AP2004/600/16/05）（第 24 至 28 段）。

96. 安全和安保部接受这一建议，并说基本的指令和准则已经到位。

建议 6

97. 联合国安保协调员办公室及维持和平行动部应指示特派团团长和各指定官员改进其各自工作地点的安保主管制度，并确保特派团任何时候都有一份工作人最新名单，并酌情载列家属的姓名，显示每一个人的下落和联络信息（AP2004/600/16/06）（第 49 至 52 段）。

98. 安全和安保部接受这一建议，并说基本的指令和准则已经到位。该部还评论道，它已着手进行一个信息技术项目，目的是在适当时候能协助外地和总部改善忠贞审查和人员追踪情况。

建议 7

99. 联合国安保协调员办公室及维持和平行动部应建立一个可行的机制，确保特派团安保计划和全国范围的安保计划是全面的、最新的和试用过的，并向秘书长报告不遵守这些要求的情况（AP2004/600/16/07）（第 44 至 48 段）。

100. 安全和安保部接受这一建议，并说基本的指令和准则已经到位。一旦该新部的结构在 2005 年启动之后，纽约的区域主管干事就可免除责任，无须履行培训、前往各地检查遵守制度情况以及其他职能，从而能够更加集中精力审查各国的安保计划。

建议 8

101. 联合国安保协调员办公室及维持和平行动部应确保各特派团遵守既定准则和要求，向建设和平及维持和平特派团的高级官员提供近身保护（AP2004/600/16/08）（第 75 至 77 段）。

102. 安全和安保部接受这一建议，并说联合国作为一个整体，目前在人员保护领域存在严重的能力不足和技术缺陷。该部还表示，纠正这一问题是该部工作计划中的一个重要要素。尽管认识到该问题很紧急，但在该部采取里程碑式行动之前，还需进一步分析。在此期间，本组织别无选择，在许多国家不得不继续依赖在个案基础上同会员国商定的不管什么样的援助。

建议 9

103. 联合国安保协调员办公室及维持和平行动部应要求所有指定官员和特派团团长报告为改善其各自业务区的人身安全而采取的措施。（AP2004/600/16/09）（第 74 至 82 段）。

104. 安全和安保部接受这一建议，并说这是一项持续的任务。安全和安保部内一旦设立了安保和安全司，该司就会作为一项早期任务，审查和更新关于人身安全的政策、程序、技术和标准。

建议 10

105. 维和部在确定维持和平特派团的标准运作程序时，应根据安保职能是由军事人员还是文职人员履行的情况来解决安保管理方案的多样性、特派团业务的广泛性和安保控制环境等问题（AP2004/600/16/10）（第 30 至 33 段）。

106. 维持和平行动部评论道，它期待安全和安保部在建立标准运作程序方面提供指导，以根据联合国安保协调员办公室为各机构、基金和署日常执行的一套标准运作程序，解决安全管理方案的多样性和特派团业务的广泛性等问题。

建议 11

107. 维持和平行动部应订正相关的安全文件，以载列在特派团一级设立的安保管理小组的目标和职权范围，以及它们同国家一级安保管理小组的协调（AP2004/600/16/11）（第 29 段）。

108. 维持和平行动部评论道，它将支持安全和安保部努力简化国家一级各利益有关者的协调。

建议 12

109. 维持和平行动部应确保就外地特派团安保事项，建立适当的下级向上级报告的制度和问责机制（AP2004/600/16/12）（第 35、37 和 38 段）。

110. 维持和平行动部评论道，安全和安保部的成立以及大会请秘书长在大会第六十届会议上就整体的联合国安保管理制度问责框架提交一份报告的要求，可能会给维持和平行动部的报告和问责制带来新的要素；但是，维持和平行动部认为，现在评估此类变化的性质和程度为时尚早。

建议 13

111. 维持和平行动部应审查征聘安保主任的现行做法，并按照现任者履行的实际责任对职位叙级，重新评估任命的安保干事的职等（AP2004/600/16/13）（第 36 段）。

112. 维持和平行动部评论道，就象联合国安保协调员办公室一样，安全和安保部将继续发挥主要作用，确定各项要求和基准，以及促进在维持和平行动中部署的所有安保人员的甄选和征聘工作。维持和平行动部还表示，它认识到很难及时征聘到有技能和有经验的人员，为了迎接挑战满足现有的、正在扩大的和新的维持和平行动不断增加的需求，需要与联合国安保协调员办公室密切协商，保持一份安保领域各级候选人名册。

建议 14

113. 维持和平行动部应向各维持和平特派团发布指令，要求它们在执行各自的安保管理方案时使用联合国安保协调员办公室拟订的《最低运作安保标准》（AP2004/600/16/14）（第 26 和 58 段）。

114. 维持和平行动部评论道，它正在同联合国安保协调员办公室协调，目前正在完成符合特派团具体情况的维持和平行动《最低运作安保标准》的定稿工作。维和部还进一步说，尽管它理解，安全和安保部未来有责任拟订文职人员在维持和平业务中必须遵守的安保标准并确保他们遵守这些标准，但维和部打算发布其《最低运作安保标准》，以作为一项临时措施。

建议 15

115. 维持和平行动部应请主计长在维持和平特派团预算中为安保职能设立单独的预算项目，以便于规划和监测有关安保事务的开支（AP2004/600/16/15）（第 60 至 62 段）。

116. 安全和安保部接受这一建议，并说它将向方案规划、预算和账户厅提出这一问题。

建议 16

117. 维持和平行动部应审查造成担任安保职位的人员不足的障碍，并立刻采取措施征聘人员来填补出缺的安保干事员额（AP2004/600/16/16）（第 59、63 和 64 段）。

118. 维持和平行动部评论道，为了让安保联络员监测维和部的安保征聘工作现状，现在，要求人事管理和支助处必须每月向该联络员提供维和部征聘所有安保国际工作人员的最新情况。维和部还补充说，正在进行类似的努力，以确保特派团的安保主任每月向维和部的安保联络员提供安保人员编制名单。但是，维和部指出，其安保人员编制战略要取得长期成果，安全和安保部就必须有能力接过维持和平行动部两名工作人员暂时支助这一努力的责任。维持和平行动部还表示，随着维和部内现行安排的结束，维和部外地安保工作人员的日常管理以及向其提供咨询意见的责任将在几个月内完全移交给安全和安保部。

建议 17

119. 维持和平行动部应同采购处一道，简化采购诸如保护装置、供应包和药包、运输和通信设备等基本安全和安保设备的程序（AP2004/600/16/17）（第 76 和 77 段）。

120. 维持和平行动部评论道，为了查明加强维持和平行动特派团安保管理的途径和方法，包括对基本安保设备的采购，已经分两个阶段对所有维持和平特派团进行了安保审查。维和部还补充说，为采购安保设备，它采取了一种系统合同方法。

建议 18

121. 维持和平行动部应确保意大利布林迪西的战略物资储存拥有可供快速发放在新特派团的基本安保设备（AP2004/600/16/18）（第 83 段）。

122. 维持和平行动部评论道，它在 2004 年 7 月审查了战略物资储存的组成，以检查这一组成是否反映全球安保环境的变化、维和行动的业务性质、技术进步、某些产品不再生产以及商业环境的改变。维和部还进一步表示，将每年审查战略物资储存的组成，以确保用来支持快速部署的储存物资不断更新，满足不断变化的要求。维和部还表示，它已经拟订一份安保设备项目清单，该清单一旦得到联合国安保协调员办公室的核准，就会对战略物资储存的组成产生影响。

建议 19

123. 联合国安保协调员办公室应确保各指定官员采取行动，改进国家一级和特派团一级的协调，并加强同各自的东道国政府和外部军队的沟通和合作（AP2004/600/16/19）（第 39 至 42 段）。

124. 安全和安保部接受这一建议，并说基本的指令和准则已经到位。安全和安保部还补充说，总部的区域主管干事会因安全和安保部结构的充分启动而无须执行其他任务，因此也能对各国的具体安保管理安排进行持久和认真的监督。

建议 20

125. 联合国安保协调员办公室应澄清有关宣布和修订安保阶段的权力和机制（AP2004/600/16/20）（第 20 和 53 至 57 段）。

126. 安全和安保部部分接受这一建议，并说《联合国外勤安全手册》规定了宣布和修订安保阶段的标准、权力和机制。安全和安保部还进一步表示，主要困难是总部没有能力定期审查安保阶段，以确保安保阶段与联合国人员驻留与活动及其引起的威胁和危险以及联合国在每个国家或其境内某地的活动相称。

主管内部监督事务厅的副秘书长

迪利普·奈尔（签名）
