



第六十三届会议

议程项目 118 和 128

2008-2009 两年期方案预算

关于内部监督事务厅活动的报告

对安全和安保部的全面管理审计

内部监督事务厅的报告

“治理和协调问题需要优先处理，以加强安全和安保部，有效缓解联合国面临的安保风险”

摘要

大会 2007 年 4 月 4 日第 61/263 号决议请内部监督事务厅(监督厅)对安全和安保部(安保部)进行一项全面管理审计。审计侧重于三个领域：(a) 安全和安保部的结构；(b) 征聘程序和决定创建该部的大会 2004 年 12 月 23 日第 59/276 号决议第十一节的执行情况；(c) 安全和安保部与包括但不限于维持和平行动部(维和部)的秘书处其他实体的互动、合作及协调情况。

内部监督事务厅的结论是，为了改善和加强安全和安保部和有效缓解联合国面临的安保风险，必须优先处理包括治理和协调需要在内的这方面若干关键问题：

- 联合国安保管理系统各利益攸关方对机构间安保管理网这个安全和安保问题咨询机构的功效表示关切。尤其是，对管理网未及时审查和颁布政策，也未适当反映所有成员的需要感到关切，还令人关切的是，管理网效力低下，可能由此造成联合国安保管理系统解体。监督厅认为，迫切需要审查管理网的职能和结构，以克服这些风险。



- 安全和安保部 2006 年 6 月印发的题为“安全和安保部在总部以外办事处和区域委员会的隶属关系、责任和行政安排”的文件模糊不清，没有明确划分该部和总部以外办事处及区域委员会负责安全和安保事务的官员的作用、责任和隶属关系。另外，该文件也不符合为联合国安保管理系统制定的《问责框架》。监督厅认为，这些弱点削弱了问责制，会损害联合国工作人员的安全和安保。
- 由于没有明确划分安全和安保部各司和各股在危机管理以及政策制定和执行领域的作用和责任，安保部总部内的上述职能明显冗余。
- 由于与现行《联合国工作人员条例和细则》有关的种种障碍，安全和安保部无法将联合国安保管理系统内的安保人员转为专业职类，并为其创造晋升途径。这些障碍需要得到克服，其中涉及统一合作安排，制定安保人员职位说明，以及在整个联合国安保管理系统实现招聘作业标准化。
- 总的来说，安全和安保部为方便安保部与秘书处其他部厅互动、合作与协调而建立的机制当属适宜，但有些工作地点和外勤场所没有完全遵从这些协调机制。零星业务疏失可以通过该部的适当监察得到有效克服。

监督厅就如何处理这些问题以及报告指明的其他问题提出了一系列建议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 治理和安全事项的全面协调	4
A. 机构间安保管理网在支持统一安保管理系统方面的作用	4
B. 安全和安保部遵守政策拟定框架的情况	5
C. 秘书处各部的安全和安保政策	5
三. 安全和安保部的组织结构	6
A. 需要确定安全和安保部的结构	6
B. 需要明确总部以外办事处和区域委员会指定官员的作用和责任	7
C. 需要明确总部以外办事处、区域委员会和其他外地工作地点首席安保顾问的 隶属关系	8
D. 需要明确安全和安保部机构内各单位的职能	8
E. 现有结构的人员配置水平	9
四. 人力资源管理	9
A. 统一合同安排	10
B. 新的安保人员职位说明	11
C. 征聘标准	12
D. 培训	12
五. 安全和安保部与秘书处其他部厅的互动、合作和协调	12
A. 安全和安保部与总部秘书处其他部厅的互动、合作和协调	12
B. 安全和安保部与总部以外办事处、区域委员会和其他外勤地点的互动、合作和协调	13
六. 建议	14
附件	
联合国秘书处安全和安保部及安全管理系统组织系统表	19

一. 导言

1. 大会 2007 年 4 月 4 日第 61/263 号决议请内部监督事务厅(监督厅)对安全和安保部进行一项全面管理审计。审计侧重于三个领域：(a) 安全和安保部的结构；(b) 征聘程序和决定创建该部的大会 2004 年 12 月 23 日第 59/276 号决议第十一节的执行情况；(c) 安全和安保部与包括但不限于维持和平行动部的秘书处其他实体的互动、合作及协调情况。

2. 大会关于加强和统一联合国系统安保管理的第 59/276 号决议第十一节决定创建安全和安保部，负责在联合国系统内领导与工作人员、业务和房地安全和安保有关的事宜，同时着重指出，要使秘书长建议的权力下放到国家一级的安保行动有效运作，就必须在政策、标准、协调、沟通、遵守规定、威胁和风险评估方面建立统一的能力。

3. 安全和安保部 2006-2007 两年期经常预算所需资源为 1.717 亿美元(重计费用前)。这笔数额包括联合国分摊的共计 4 060 万美元的合资¹安保费。根据 2006-2007 两年期方案预算，该部有 1 645 个既定经常预算员额，其中 847 个属联合供资。这些员额位于纽约联合国总部、总部以外办事处、区域委员会和全世界各外勤地点。

二. 治理和安全事项的全面协调

4. 大会第 59/276 号决议通过以下内容确定若干需要：

(a) 着重指出，要使权力下放到国家一级的安保行动有效运作，就必须在政策、标准、协调、沟通、遵守规定、威胁和风险评估方面建立统一的能力；

(b) 认识到有必要紧急统一和加强安保管理系统；

(c) 强调确保联合国工作人员和房地安全和安保的首要责任在于东道国；

(d) 认识到联合国安保管理系统内部必须具有最高水平的专业精神和专门知识。

安全和安保部和安保管理系统的组织系统表见本报告附件。

A. 机构间安保管理网在支持统一安保管理系统方面的作用

5. 为了满足安全和安保部任务规定所构想的组成统一安保管理系统的联合国系统各组织的需要，该部依赖业已存在的框架来制定和执行各项政策。该部认为，

¹ 某些安全和安保费用是根据大会核定的分摊费用公式，由参加联合国安保管理系统的组织，包括联合国机构、方案、基金和秘书处以及世界银行和国际货币基金组织联合供资的。

《联合国外勤安全手册》(2006 年)² 是联合国安保管理系统的全面政策文件, 根据该手册, 建立联合国安保管理系统的框架包括机构间安保管理网, 该网络由该部主持, 隶属行政首长协调理事会管理问题高级别委员会。管理网是在现已解散的联合国安保协调员办公室运作期内于 2002 年 1 月正式成立的, 负责审查有关联合国系统各机构、基金和方案外地安保行动的各项政策。自 2005 年以来, 管理网的作用有所扩大, 列入对联合国安保管理系统各项现行和拟议安全和安保政策、程序和做法的审查。

6. 应该指出, 机构间安保管理网本身没有决策权, 它须向管理问题高级别委员会提出各项政策建议, 由该委员会对此作出决定, 它还要就如何执行这些决定向联合国系统行政首长理事会提出咨询意见。监督厅在审计结束后对安全和安保部进行的风险评估突出表明了各利益攸关方对管理网功效的关切。尤其是, 对各项政策未得到及时审查和颁布, 以及这些政策没有适当反映机构间安保管理网所有成员的需要感到关切。另外, 正如本报告第 8 至 10 段和第 43 段所强调的那样, 联合国秘书处外勤支助部和和平行动部在管理网内的地位不甚明晰。还令人感到关切的是, 管理网效力低下, 可能由此造成联合国安保管理系统解体。监督厅认为, 迫切需要审查管理网的职能和结构, 以克服这些风险。

B. 安全和安保部遵守政策拟定框架的情况

7. 机构间安保管理网在 2005 年 4 月的会议上指出, 由于世界各地都存在威胁, 所以从安保的角度来看, 划分总部和外地已无意义。因此, 管理网审查了规定首席安保顾问作用和责任的《联合国外勤安全手册》。这些安保顾问也是在总部、总部以外办事处和区域委员会负责安全和安保工作的领导人。此外, 管理网在 2007 年 3 月审查并商定了题为“联合国总部所在地安保管理系统安排”的政策文件。该文件具体涉及总部、总部以外办事处和区域委员会。但安全和安保部本身没有一贯遵守下述要求, 即涉及若干总部、总部以外办事处和区域委员会安全与安保事务的所有政策, 都须经管理网审查。在审计之时, 该部正致力于安全和安保事务的 13 个优先政策领域, 包括职业发展、提前退休和与武器有关的政策。该部认为, 这些政策是该部的内部政策, 不属管理网管辖。监督厅认为, 这不符合统一政策能力概念。

C. 秘书处各部的安全和安保政策

8. 联合国安保管理系统各构成组织的安全和安保协调人负责就所有的政策和程序事项与安全和安保部和机构间安保管理网联络。虽然维持和平行动部 2007 年初分成了两个部, 即维持和平行动部和外勤支助部, 但截至审计之日, 外勤支

² 《联合国外勤安全手册》的这个版本包括前联合国安保协调员办公室运作期间实行的核定《问责框架》。2007 年 4 月, 安全和安保部将大会 2007 年 4 月 4 日第 61/263 号决议注意到的订正《问责框架》转发所有负责安全和安保事务的官员。

助部仍未任命协调人。因此，重组前任命的维持和平行动部协调人也是实际上的外勤支助部协调人。

9. 维持和平行动部告知监督厅，机构间安保管理网没有适当考虑其意见；维和部参加管理网也没有对联合国安保管理系统的政策辩论产生足够的影响。因此，维和部认为，管理网的政策没有考虑维持和平行动部的特殊情况和需要。例如，联合国安保管理系统目前就没有包括既非《工作人员细则》所辖的文职人员、也非维和特派团军事特遣队成员的军警人员（即军事观察员和民警）。维持和平行动部认为，安保部成立之前建立的管理网仍主要侧重于满足联合国系统机构、基金和方案的需要。

10. 维持和平行动部表示，维和部应邀出席了机构间安保管理网的全体会议，但如第 43 段所示，从 2005 年以来，维和部没有出席过任何会议，它在管理网中的地位仍未得到澄清。该部指出，管理网的活动不只限于全体会议，因为工作组都是在管理网全体会议之前开会，确认主要问题，并决定管理网的议程和战略。该部不是这些工作组的成员，因此无法影响管理网的议程或战略。

三. 安全和安保部的组织结构

A. 需要确定安全和安保部的结构

11. 主要由于长时间谈判联合国安保管理制度的问责框架，因此说明安全和安保部各单位职能的所需秘书长公报未能及时发布。问责框架规定了包括安保部在内的联合国安保管理系统所有行为体的作用和责任，大会第 61/263 号决议注意到这个框架。该部解释说，它在问责框架获得批准前推迟发布关于该部组织工作的秘书长公报。但在审计之时，该公报仍未发布，有待大会对 2008-2009 年两年期方案预算作出决定，该预算列入了该部提出的关于在安全和安保部建立新危机管理能力的提议。

12. 监督厅指出，大会第 59/276 号决议第十一节决定设立安全和安保部。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 和 Add. 1 和 Add. 1/Corr. 1)是促成通过决议该节的力量之一。如 A/59/365/Add. 1 和 Corr. 1 号文件第 14 段所示，已设想由一名专职改革管理专家对该部的结构进行一次更全面的审查，但该部告知监督厅，其结构完全建立在上述秘书长报告所载建议之上，而这些建议所依据的则是由管理事务部聘用的、常务副秘书长监督的一家专门安保公司对安保要求所作的全面研究。安全和安保部表示，它试图取得这家专门安保公司对安保要求所作的全面研究报告，但未能如愿。不过，管理事务部告诉监督厅，安全和安保部成立时已向该部提供所有与安全和安保有关的记录。

13. 秘书长公报尚未提出安全和安保部的结构。该结构包括大会第 59/276 号决议核定的主要组织单位和能力。尤其在该决议中，大会将联合国安保协调员办公

室的安保管理部门、总部安全和安保处、总部以外办事处和区域委员会安保处以及维持和平行动部平民安保部门都归入一个安保管理框架。在审计之时，安全和安保部的结构包括：副秘书长办公室，下设政策、规划和协调股、合规、评价和监测股和执行办公室；区域业务司，下设司长办公室，威胁和风险能力科、业务科、通信中心、五个区域股和一个维持和平股以及外勤安保业务科；总部安保和安全事务司，³ 下设总部安保和安全处、总部以外办事处和区域委员会安保和安全处、外勤支助事务处，包括突发事件应激反应管理股和培训和发展科。

14. 监督厅认为，推迟确定安全和安保部的结构正好使其有机会重新评估如何能更为妥善地安排组织结构的问题，以便能切实有效地执行任务。如下段落所述，该部在进行评估时必须考虑以下需要：(a) 明确划分安保部相对于总部以外办事处和区域委员会指定官员的作用和责任(第 15-17 段)；(b) 明确总部以外办事处、区域委员会和其他外地工作地点的首席安保顾问的责任和隶属关系（第 18-19 段）；(c) 明确该部内各司和各单位的作用和责任（第 20-24 段）；(d) 视需要调整现有结构的人员配置情况(第 25-27 段)。

B. 需要明确总部以外办事处和区域委员会指定官员的作用和责任

15. 在新的问责框架建立之前，安全和安保部于 2006 年 6 月印发了一份题为“总部以外办事处和区域委员会安全和安保机构的隶属关系、责任和行政安排”的文件。问责框架阐明了联合国安全管理系统内所有行为体的作用和责任，而关于“隶属关系、责任和行政安排”的文件则专门针对总部以外办事处和区域委员会。在审计之时，安全和安保部与总部以外办事处和区域委员会的有关官员已将该文件作为述职和分派责任的准则和标准作业程序的依据。

16. 监督厅认为，该文件的内容含糊不清，造成了混淆。文件指出，指定官员负责确保工作地点实现联合国安保管理系统的目标，并阐明由安全和安保部负责“确保落实联合国各项活动的安保工作”。文件还指出，由主管安全和安保部副秘书长负责联合国文职人员的总体安全，但随后又阐明，副秘书长与工作地点的指定官员分担安保责任。文件没有明确说明应该如何“分担”责任。

17. 安保部承认，该文件含糊不清，没有明确划分该部与总部以外办事处和区域委员会中负责安全和安保工作的官员之间的作用和责任。监督厅认为，由于没有明确规定安全和安保责任，问责制有所削弱，联合国工作人员的安全和安保也受到破坏。因此，该部应该确保对文件作出的任何修正均符合联合国安保管理系统的问责框架。

³ 2008-2009 两年期方案预算称该司为安保和安全事务司，而 2006-2007 两年期的方案预算称之为总部安保和安全事务司。

C. 需要明确总部以外办事处、区域委员会和其他外地工作地点首席安保顾问的隶属关系

18. 首席安保顾问是主管安全和安保部副秘书长任命的专业安保人员，负责就工作地点指定官员和安保管理小组的安保职能向其提供咨询意见。首席安保顾问在行使咨询职责时同时向指定官员和安全和安保部报告工作。首席安保顾问还领导总部以外办事处和区域委员会的安全和安保处，并在综合特派团⁴负责管理维持和平特派团/政治特派团的安保科。首席安保顾问在行使业务职责时，向指定官员和该部报告工作。

19. 首席安保顾问还向安全和安保部报告工作，因为该部负责对其进行技术监督，并提供政策指南和业务指导；但技术监督、政策指南和业务指导的性质和范围不够明确。例如，“技术监督”的定义视解释该表述的人不同而各异。安保部向首席安保顾问提供技术监督、指南和业务指导方面的责任不明确，导致首席安保顾问和某一总部以外办事处指定官员之间关系紧张。该部最终调走了那位首席安保顾问。但这并没有解决政策和业务事项以及首席安保顾问隶属关系不明确这一需要解决的大问题。

D. 需要明确安全和安保部机构内各单位的职能

20. 以下关于危机管理能力以及政策拟定和实施能力的具体事例表明，需要进一步明确安全和安保部各司和各单位的作用和责任，以便在拟定政策和实施、危机管理和外勤支助领域，防止可能出现职能重叠/重复和资源使用效率低下的问题。

危机管理能力

21. 在 2008–2009 两年期方案预算中，安全和安保部得到 7 个额外员额，以建立危机管理能力，在外勤支助处内设立一个股。危机管理股负责信息管理，协调建立程序、制定政策和达成协议，并在危机期间增援现有的区域业务司通信中心。

22. 危机管理股补充了已经设立的、但单独存在的若干具有危机管理能力的单位和机构。在审计之时，承担一定危机管理责任的已设机构和单位包括：(a) 由 7 名一般事务人员组成的通信中心；(b) 纽约安保和安全处内由 5 名工作人员组成的危机管理股；(c) 15 个地点专门指定的外地增援能力，以应对外地危机，可在需要时调至危机地区。安全和安保部同意，需要合并所有这些危机管理单位。

政策制定和执行

23. 根据秘书长关于加强和统一联合国安保管理系统的报告(A/61/531)：

⁴ 综合特派团既有由联合国系统机构、基金和方案组成的国家工作队，又有秘书长特别代表全面领导的维持和平特派团，是一个两者兼而有之的特派团。

(a) 各区域业务司及安全和安保处分别负责更新安保和安全准则及指令和“协调建立安全和安保政策标准，监测其执行情况”。然而，这些责任应属于隶属主管安全和安保事务副秘书长的政策、规划和协调股的职权范围；

(b) 各区域业务司及安全和安保处负责监测既定安全和安保政策的执行情况，尽管这一工作属于合规、评价和监测股的职权范围。

24. 安全和安保部告知监督厅，政策制定和监测是各区域业务司及安全和安保处的边缘工作。然而，秘书长的报告(A/61/531)或任何其他正式文件都没有对这个情况予以说明。

E. 现有结构的人员配置水平

25. 根据 A/59/365/Add.1 和 Corr.1 号文件，聘请了安全和安保事务专家，采用行业最佳做法和总部最低运作安保标准，对各个工作地点的人员配置提议进行了外部论证。如上文第 13 段所述，安全和安保部无法找到安保和安全事务专家的报告，因此，监督厅无法对此进行审查。

26. 关于由联合国安保管理系统各参加组织联合供资的外地安保人员员额，安全和安保部确认，“最初所需员额所依据的不是任何正式的风险和威胁评估，而是咨询人在机构间基础上讨论的结果，讨论的目的是确定何处需要安保人员，以及每个地点需要多少安保干事”。然而，与这一主张相反，行政首长理事会第九届会议的结论(2005 年 4 月 4 日和 5 日)中有以下内容：

各组织重申，它们对 111 大会第 59/276 号决议通过之前的进程缺乏磋商表示关切。这种情况导致在编制各组织的预算之时缺乏关键的财务资料，各组织后来在支付应予分担的安保费用方面也会遇到困难(见 CEB/2005/3, 第 15 段)。

27. 没有迹象表明威胁和风险评判股、政策、规划和协调股、合规、评价和监测股、培训和发展科、突发事件应急管理股和各个区域股等安全和安保部总部单位的所需增设员额通过了安全和安保事务专家的论证，或以任何形成基准的做法为基础。

四. 人力资源管理

28. 在设立安全和安保部的第 59/276 号决议中，大会强调联合国安保管理系统安保人员实现专业化和为其创造晋升途径的重要性。该部告知监督厅，安保部认为，统一合同安排、制订职位说明以及使整个联合国安保管理系统招聘做法标准化，对于充分实现第 59/276 号决议所述的目标十分关键。大会第 61/263 号决议请监督厅进行一项管理审计，除其他外侧重征聘程序和大会第 59/276 号决议第十一节的执行情况。在这方面，监督厅对安保部是否执行了有关征聘程序的第十

一节进行了审查，这些程序会使联合国安保管理系统中的安保人员实现专业化，并为其创造晋升途径。

A. 统一合同安排

29. 截至本审计之日，统一合同安排问题尚未解决。此外，没有任何关于在各工作地点之间重新部署当地征聘的安保人员的规则和行政指令。如以下表 1 所示，有五个职类的人员按不同的合同安排履行安保职能。造成差异的原因除其他外在于：任命所依据的《工作人员细则》号编不同，同时也涉及履行类似职能的安保人员员额叙级，以及签发合同的组织。

五个不同职类安保人员现况

安保人员类别	是否列入 安全和安 保部人员 配置表	是否受 安全和 安保部 监督	签发合同的 组织	当地征聘 (《工作人员细则》 号编/职类)	国际征聘 (《工作人员细则》 号编/职类)
总部、总部以外办事处和区域委员会安保人员	是	是	联合国秘书处	100 号编：安保人员 (SS)，一般事务人员 (GS)	100 号编：专业人员 (P)
外勤安保人员	是	是	联合国开发计划署	100 号编：GS	200 号编：项目人员 (L)
维持和平行动部特派团任命的安保人员	否	是 ^a	联合国秘书处	300 号编：GS	300 号编：P，外勤事务人员 (FS)
单一机构安保人员	否	否	联合国系统机构、方案和基金	不详	不详
非联合国安保人员 (外包安保事务人员)	否	否	不详	不详	不详

^a 安全和安保部负责监督由维持和平行动部特派团任命的联合国综合特派团的安保人员，但不负责监督非综合特派团的安保人员。

30. 安全和安保部指出，合同安排差异妨碍了工作地点之间安保人员的重新部署。该部还认为，安保干事服务条件存在差异，主要原因是资金来源不同，这会影响到安保人员的士气，并有可能损害综合安保管理系统的概念。该部认为，大会第 59/276 号决议强调联合国安保管理系统安保人员实现专业化和为其创造晋

升途径的重要性，该决议的各项规定涉及所有职类的安保人员，包括当地征聘人员和叙级为安保事务(SS)和一般事务(GS)的人员。

31. 在过去三年期间，安全和安保部采取了一系列步骤解决统一服务条件问题，但没有取得成功，因为大会尚未就这一问题作出决定。例如，2005年，该部与人力资源管理厅、方案规划、预算和账户厅、维持和平行动部以及联合国合办工作人员养恤基金一道启动了一个审查进程。2006年，安保部通过秘书长提交大会的报告(A/61/531)再次提出了这一问题。大会2008年4月3日第62/248号决议决定，有必要继续审议统一服务条件问题，并将这一问题作为第六十三届会议的一个优先事项，以期在2009年7月1日之前执行新的合同安排和条件。

32. 安全和安保部指出，预期将通过管理厅管辖的现行人力资源管理改革，解决统一服务条件问题。然而，虽然人力资源管理改革提议按《工作人员细则》同一号编任命联合国工作人员，但监督厅相信，这样做将不会完全消除当前阻碍不同工作地点之间调派安保人员的障碍。例如，人力资源管理改革将不涉及当地征聘工作人员和持有联合国开发计划署(开发署)合同的国际征聘安保人员的流动问题。

33. 联合国秘书处工作人员甄选制度(见2006年11月15日ST/AI/2006/3号行政指示)将持有开发署合同的个人视为外部应聘人员，无论是申请平级调动还是晋升。因此，列入安全和安保部人员配置表且因此应被视为秘书处工作人员的国际征聘安保人员，在申请总部、总部以外办事处和区域委员会空缺时，可能处于不利地位，因为他们持有开发署的合同，属于外部应聘人员。

34. 目前没有任何关于秘书处各工作地点当地征聘安保人员调动的规则或行政指令。当地征聘安保人员若要调到另一个工作地点，必须从其所在工作地点辞职，重新参加向往工作地点的入门测试，从而有碍其流动。

35. 因此，需要一套针对当地征聘安保人员的新规则，以满足流动要求。为此，秘书处不妨考虑采用安保人员员额职类来区分当地征聘安保人员与其他当地征聘行政工作人员。目前，安保人员级别仅用于纽约当地征聘的安保人员。其他工作地点当地征聘的安保人员均为一般事务人员职类，其薪金表与安保人员职类有所不同。

B. 新的安保人员职位说明

36. 大会提出请求近三年后，安保人员的职位说明仍残缺不全。迄今为止，安全和安保部于2007年7月仅为下一代外勤地点国际征聘安保人员拟定职位说明。安保部尚未为所有其他职类的安保人员制定新的职位说明。国际征聘安保人员职位说明草稿概述了征聘战略、起职要求以及安保人员可被考虑晋升前的所需晋升途径，包括服役期限。

37. 安全和安保部解释称，该部无法备妥各级安保人员的职位说明，主要原因是该部的主要重点一直是填补大会核定的新员额。该部还指出，该部着重编制国际征聘外勤安保人员的职位说明，因为该群体的所有安保人员都持有开发署合同，群体内人员可以相互调动。该部认为，在整个联合国安保管理系统的安保人员合同安排实现统一前，为其他职类的安保人员，包括为总部、总部以外办事处、区域委员会、维持和平特派团和政治特派团的安全和安保人员以及特定机构的安保人员编写职位说明没有什么用处。

38. 安保部无权统一整个联合国安保管理系统的安保人员合同安排。不过，提出新的、以征聘战略和起职要求为主要重点的安保人员职位说明，属于安保部的职权范围。

C. 征聘标准

39. 机构间安保管理网为外勤安保人员制定的征聘标准(见表)没有统一适用于整个联合国安保管理系统。监督厅在审查 2007 年空缺通知时发现，总部安保人员和总部以外办事处的安保人员最低相关年资要求相同，但外地安保人员的最低相关年资要求则高得多。例如，外地一个 L-4 的年资要求为 12 年，而总部和总部以外办事处一个 P-5 的年资要求仅为 10 年。

40. 安全和安保部解释称，外勤职位的年资要求所依据的是机构间安保管理网制定的征聘标准，而总部、总部以外办事处和区域委员会相应职位的年资要求所依据的是联合国秘书处的叙级准则。不过，监督厅还发现，该部并没有一贯遵守机构间安保管理网为外勤职位制定的征聘标准。例如，管理网要求 L-5 的年资最少 16 年，但安全和安保部在最近的空缺通知中仅标明需要 15 年年资。另一方面，就 L-4 而言，管理网要求应聘者具有硕士学历，而该部则在空缺通知中表示，拥有高等/硕士学位的应聘者最低年资需要 12 年。

D. 培训

41. 2006 年和 2007 年，安全和安保部的培训和发展科主要为安保专业人员和负有安保责任的管理人员开展了培训。过去三年来，培训和发展科就其制定的 20 项培训标准中的 6 项标准开展了培训。该科虽然依靠外地和总部工作地点的培训部门开展培训，但不对这些培训部门从事的活动进行监察。因此，培训和发展科无法确定是否使用了通用培训标准对所有安保人员进行适当培训。

五. 安全和安保部与秘书处其他部厅的互动、合作和协调

A. 安全和安保部与总部秘书处其他部厅的互动、合作和协调

42. 监督厅认为，安保部与总部秘书处其他部厅的互动、合作和协调总体情况不错。例如，有一个常设委员会由主管安全和安保部、维持和平行动部和外勤支助

部副秘书长组成，定期开会讨论与安全有关的问题。联合国秘书处人道主义事务协调厅和安全和安保部的高级管理官员证实，他们在联合呼吁程序期间进行了合作，该程序用于调集人道主义援助资源，以确保联合呼吁程序适当反映安全和安保问题。人道主义事务协调厅和安全和安保部官员还证实，他们正在就当前项目进行合作，确保目前尚未被联合国安保管理系统覆盖的人道主义事务协调厅外地安保系统的客户，即各非政府组织，都获得安全保障。

43. 不过，安全和安保部告知监督厅，维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部没有参加机构间安保管理网的会议。外勤支助部尚未指派安保协调人，政治事务部最近才指派一名新协调人。维持和平行动部目前的安保协调人将调往另一个工作地点；因此，维持和平行动部需要指派一人替换该协调人。协调人应代表本部厅出席管理网会议，因此及时指派协调人十分重要。自安全和安保部成立以来，维持和平行动部仅参加一次机构间安保管理网会议。如第 10 段所示，维持和平行动部协调人认为，管理网未能充分处理维持和平行动部对拟议政策的关切。

B. 安全和安保部与总部以外办事处、区域委员会和其他外勤地点的互动、合作和协调

44. 安全和安保部与总部以外办事处、区域委员会和其他外勤地点的互动、合作和协调应遵循以下机制：

(a) 在总部以外办事处和区域委员会，安保事务指定官员负责主持高级管理小组，该小组由在那个国家设立总部或独立办事处的联合国组织的执行主任或相当于执行主任的官员组成。高级管理小组应每年召开一次会议，并在即将发生危机或出现严重安保情况时随时开会。在其他外勤地点，安全和安保部任命的安保事务指定官员负责主持安保管理小组，该小组由外勤地点各机构首长代表组成。安保管理小组应定期开会讨论外勤地点的安全和安保问题，并就此作出决定。

(b) 安保事务指定官员的首席安保顾问应定期就业务和行政事项向安全和安保部提出报告。总部以外办事处和区域委员会的首席安保顾问负责主持由安保协调人组成的安保咨询小组。安保咨询小组应作为高级管理小组的咨询机构，定期开会审议与安保政策和业务有关的问题，推动协调和信息传播，并向高级管理小组提出建议。在其他外勤地点，首席安保顾问负责主持由单一机构外勤地点安保官员组成的安保小组。

45. 监督厅认为，上述机制若如愿运作，能使安全和安保部与位于总部以外办事处、区域委员会和其他外勤地点的秘书处其他部厅妥善互动、合作和协调。为了确保这些机制如愿运作，必须定期对它们进行核查。该部设有合规、评价和监测股。监督厅认为，应利用该股查明和报告可能对安保业务产生影响的任何与现行机制不符之处。该股最近才获得其所有编内工作人员，并着手确定进行合规访问的适当办法。该股工作规划过程没有实现结构化，无法适当确定合规访问的性质、

时间和范围。不存在任何规划周期；工作计划是在该股与该部官员进行的非正式磋商基础上确定的。如果采用适当办法，该股本应能够更及时地查明监督厅指出的、表明有些总部以外办事处和外勤地点互动、合作和协调效力低下的下述情况：

(a) 在总部以外办事处，安全和安保事务指定官员告知监督厅，由于他是否有权领导本工作地点其他联合国组织首长的问题没有得到解决，他很难召集高级管理小组会议；

(b) 主要由于总部外其他单位的指定官员遇到困难，难以召集本工作地点各组织首长举行正式会议，因此高级管理小组的法定会议都是非正式举行的。鉴于没有保留该小组的会议记录，秘书长可能难以对该小组未遵守安全和安保政策的情况追究责任；

(c) 一个维持和平特派团的首席安保顾问在联合行动中心工作人员是否应直接从其上级组织接受任务调派的问题上，与该中心主任发生意见分歧。该特派团的安保干事经验不足，缺乏训练，首席安保顾问还指出，区域安保管理小组存在许多薄弱环节。许多工作地点之间的沟通仍是一个问题：该特派团通信设备使用方面培训不够，有些通信设备运作不畅；

(d) 还有一个维持和平特派团证实，没有为测验安保疏散计划进行过任何演练。该特派团的警报系统失灵，主要原因是安保科的驻地单位资料数据库残缺不全，由于所涉及的工作人员人数众多，这种情况变得更为复杂；

(e) 在另一个维持和平特派团，现行业务程序已经过时，地区安保协调员没有经过适当培训，为报警助理员提供的指南也有欠缺；

(f) 还有一个维持和平特派团没有成立安保小组；没有向高级管理小组中的一些机构成员提供安保和危机管理培训；警报系统也未切实有效地运作，因为该系统系在自愿基础上运作，没有人愿意承担这个责任；2007年3月危机期间没有进行有东道国参加的信息交流，致使东道国没有向联合国工作人员通报情况，也没有向他们提供保护；

(g) 两个维持和平特派团使用的送受话器无线电频率不同，妨碍了安保人员之间的沟通；

(h) 一个维持和平特派团的指定官员抱怨，首席安保顾问没有明确的指挥系统，指定官员无法控制首席安全顾问，因为他们是安全和安保部的工作人员。

六. 建议

46. 为了改进本组织的安保结构，更好地应对安保环境，监督厅向安全和安保部提出了 16 项建议。部分建议可能涉及联合国预算问题。**管理部表示，作为一般**

意见，任何涉及重组或追加资源的建议均需按照既定预算程序进行审查和分析，并提交大会审议。安全和安保部对各项建议的回应以斜体字表示。

建议 1

47. 安全和安保部应着手对机构间安保管理网机制进行审查，以评估机制的运作是否切实有效，是否满足了联合国安保管理系统各组织的需要。审查结果应通过管理问题高级别委员会提交联合国系统行政首长协调理事会。

48. 安全和安保部答复称，机构间安保管理网由联合国系统机构、基金和方案的代表组成；代表均隶属各自的理事会，因此任何对机构间安保管理网的审查都必须通过管理问题高级别委员会/行政首长协调理事会。该部表示，该部虽然是联合国安保管理系统的一部分，但没有独自进行审查的授权。尽管如此，该部告知，管理问题高级别委员会已于 2008 年 8 月 27 日成立了一个指导小组，小组正在对建议 1 进行讨论，全安保管理系统的答复也在拟订之中。至于指导小组决定如何推动这项建议，该部将向监督厅通报结果。

建议 2

49. 安全和安保部应确保将总部、总部外单位和区域委员会安全和安保部门的各项拟议政策提交机构间安保管理网审议。安全和安保部接受这项建议，表示它将确保机构间安保管理网审议涉及联合国安保管理系统的各项政策。

建议 3

50. 安全和安保部应与机构间安保管理网协商，审查和澄清维持和平行动部和外勤支助部在政策制订方面的作用，并解决造成两部不参加管理网会议的问题。安保部应特别查明，统一的安保管理网系统是否全面涵盖两部负责的各类人员。

51. 安全和安保部接受这项建议，表示承认它在确保工作人员、业务和房地安全和安保方面的领导作用。该部还表示，维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部已向它保证，将指定协调人，并要求协调人出席机构间安保管理网会议。管理事务部表示，将军警人员（如军事警察和民警）等其他类别人员纳入安保管理网，可能给联合国造成大笔费用，并可能为其他人员纳入该网络构成先例。这类人员的纳入还将对联合国系统行政首长协调理事会商定的费用分摊安排产生影响。因此，监督厅认为，安全和安保部应该进行适当分析，确定执行这项建议所涉及的费用问题。

建议 4

52. 安全和安保部应借鉴其三年工作的经验，利用管理事务部委托编写的关于安保要求全面审查的报告以及其他相关研究报告，与机构间安保管理网协商，重新

对其结构进行评估。安保部应根据重新评估的结果，最终确定并发布秘书长公报，说明安全和安保部的组织结构，包括其各司和各股的职能。

53. 安全和安保部接受这项建议，并表示它打算结合即将进行的安保审查对其结构重新进行评估。安全和安保部将根据审查结论，着手确定秘书长公报定本。管理事务部表示，应根据提交大会的关于独立的联合国安保审查的报告所提出的修改建议，审议对安全和安保部的任何改组/重组，该报告评价了对实施和加强联合国人员和房地安保具有重要意义的战略问题。大会核准的任何调整都将构成修改秘书长公报的基础。

建议 5

54. 安全和安保部应提出适当的业务程序/准则，提交机构间安保网审议，并由管理问题高级别委员会核准，澄清该部以及总部以外办事处和区域委员会指定官员的作用和职责。任何澄清应酌情与问责框架保持一致。

55. 安全和安保部接受这项建议，表示目前总部外单位和区域委员会指定官员的安排需重新审查，并在即将进行的安保审查期间进行这项审查。

建议 6

56. 安全和安保部应澄清该部向总部以外办事处、区域委员会和其他外勤地点首席安保顾问提供技术监督、政策领导和业务指南的目标和范围，并且在此基础上重新评估首席安保顾问的隶属关系。

57. 安全和安保部接受这项建议，并表示将结合即将进行的安保审查从事这项工作。除审查指定官员的安排外，还将对首席安保顾问/安保顾问的隶属关系进行重新评估。

建议 7

58. 安全和安保部应确保根据与联合国安保管理系统参加成员协商制定的明确危机管理战略，将秘书处的危机管理资源并入该部拟议成立的危机管理股。

59. 安全和安保部接受这项建议，并表示部内各种危机管理资源都将合并，使之发挥最大效益。关于这项建议，管理事务部指出，虽然安全和安保部具有危机管理能力，但中央支助事务厅内也有维持和平情况中心和业务连续性管理股，负责管理业务连续性事宜，包括危机后的业务连续性事宜，这两个机构没有并入安全和安保部。为执行建议，安全和安保部应该与管理事务部和维持和平行动部协商，考虑是否需要把这些能力纳入安保部。

建议 8

60. 安全和安保部在重新评估其结构时，应明确指明其各司和各股的主要职能，包括各区域业务司、安全和安保司、政策、规划和协调股、合规、评价和监测股；以及成立后的新的危机管理股。

61. 安全和安保部接受这项建议，并表示将结合即将进行的安保审查重新评估各项作用和职责。

建议 9

62. 安全和安保部应与机构间安保系统网协商，采用行业最佳做法和标准，并根据 A/59/365 和 Corr. 1 和 A/59/365/Add. 1 和 Add. 1/Corr. 1 号文件提及的管理事务部委托编写的咨询人报告，对该部目前的人员配置水平重新进行评估。

63. 安全和安保部接受这项建议，并表示打算结合即将进行的安保审查重新评估目前的人员配置水平。管理事务部表示，安全和安保部结构和人员配置水平的任何变化需由大会审议。

建议 10

64. 安全和安保部应要求人力资源管理厅审查统一当地征聘安保人员合同安排的可行性，以推动出台一些规则，解决这些人员的流动需要。

65. 安全和安保部接受这项建议，并表示会提出一项提议，供人力资源管理厅审议。管理事务部表示，拟议采纳一套统一的工作人员细则（见秘书长关于精简联合国合同安排的详细提议的报告（A/62/274）），以此解决与安全和安保部有关的部分专业类工作人员适用不同系列工作人员细则的问题。但是，阻碍目前持联合国开发计划署合同的外地工作人员的合同统一，以及这些合同工作人员和当地雇佣安保人员流动的障碍不会因此得到解决。管理事务部还指出，安全和安保部向人力资源管理厅提出的建议，即消除阻碍持联合国开发计划署合同的外地工作人员合同统一的障碍和消除阻碍持这些合同的工作人员和地方雇佣安保人员流动的障碍，可能产生所涉预算问题，并可能为广大大一般事务人员创下先例，因为多数工作地点的安保人员都属于这一类别。因此，方案规划、预算和账户厅应对这方面的任何提议进行认真分析。

建议 11

66. 安全和安保部应详细分析阻碍各工作地点间安保人员相互调动的障碍，考虑联合国人力资源管理改革能在何种程度上克服这些障碍，并找出克服其余障碍的办法。

67. 安全和安保部接受这项建议，并表示将进行这项分析，同时考虑到可能出现的与大会目前对外地工作人员合同安排和服务条件的审查有关的任何情况发展。

建议 12

68. 安全和安保部应为各级安保人员编制新的职位说明，着重阐明征聘战略和起职要求。

69. 安全和安保部接受这项建议，并表示目前正在为各级安保人员编制新的职位说明。

建议 13

70. 安全和安保部应发挥主导作用，协调统一联合国安保管理系统所有安保人员的征聘标准。

71. 安全和安保部接受这项建议，并表示将协调和统一部内所有安保人员的征聘标准。安保部将向机构间安保管理网提议，统一联合国安保管理系统所有安保人员的征聘标准。但是，任何标准均由各机构、基金和方案自行决定是否执行。

建议 14

72. 安全和安保部应监督并确保所有安保人员按照既定的共同训练标准接受适当训练，并具有履行职能的能力，特别是有效应对安保危机的能力。

73. 安全和安保部接受这项建议，并表示将在 2009 年 1 月底以前落实该建议。

建议 15

74. 安全和安保部应确保维持和平行动部和外勤支助部根据实际情况尽快指定安保协调人，并为他们以及政治事务部的协调人参加机构间安保管理网会议提供便利。

75. 安全和安保部接受这项建议，并表示维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部已保证指定协调人，并要求他们参加机构间安管理网会议。

建议 16

76. 安全和安保部应建立正式的风险评估和规划进程，以加强其迅速查证报告和纠正违反既定互动、合作和协调机制情况的能力。

77. 安全和安保部接受这项建议，并表示将于 2008 年 10 月底以前落实该建议。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯(签名)

