



大会

Distr.: General  
4 October 2012  
Chinese  
Original: English

第六十七届会议

议程项目 70

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

大会第 66/117 号决议请秘书长就人道主义工作人员的安全保障和对联合国人员的保护以及该决议执行情况向大会第六十七届会议提出报告。本报告以最新资料说明过去一年联合国人员的安全保障情况及安全和安保部尽力执行第 66/117 号决议中由安保部负责落实的各项建议的情况。

本报告阐述了安全和安保部及联合国安保管理系统已采取何种措施，继续推进有关建立一个现代化、专业化的安保管理系统的战略远景，以此确保人员的安全保障和福祉及联合国房舍和资产的安保，从而能够开展联合国的活动。



## 一. 导言

1. 大会第 66/117 号决议请秘书长就人道主义工作人员的安全保障和对联合国人员的保护以及该决议执行情况向大会第六十七届会议提出全面的最新报告。本报告提供最新资料,说明过去一年人道主义工作人员的安全保障和对联合国人员的保护情况及安全和安保部尽力执行第 66/117 号决议中由安保部负责落实的各项建议的情况。

2. 本报告详细分析了在 2011 历年中联合国人员<sup>1</sup>所遭遇的安保事件,并酌情将这些数据与 2010 年以及过去几年的同类数据进行比较。此外,报告还提供了有关 2012 年前 6 个月安保事件的资料。通过这一分析更清楚地说明了联合国系统在执行任务和方案(包括人道主义援助)的过程中所面临的各种威胁和危险。

3. 本报告阐述了安全和安保部及联合国安保管理系统已采取何种措施,继续推进有关建立一个现代化、专业化的安保管理系统的战略远景,以向全世界各地的指定官员和安保管理小组提供支助,以便开展联合国的方案和活动。

## 二. 对联合国人员和有关人员的安保挑战和威胁

4. 在本报告所述期间,人道主义工作人员和联合国人员面临的威胁持续增加。在联合国面临的各种更严重威胁中,2011 年联合国阿布贾办事处的爆炸是这一期间最为严重的事件。在这一事件中,一名自杀炸弹手于 2011 年 8 月 26 日袭击在阿布贾的联合国大楼,造成 23 人死亡、100 多人受伤。其中有 13 名联合国工作人员<sup>2</sup>和 10 名非联合国人员丧生,77 名联合国人员受伤。

5. 同时,联合国组织继续按照侧重于“如何驻留”及交付法定方案的战略远景开展其法定任务和方案。据此,联合国人员和相关人员于 2011 年和 2012 年上半年继续在各种被视为受高度威胁的地点开展工作,包括在冲突和冲突后的环境下工作。会员国和世界各地的人们依然期待联合国和相关人员在危机局势、自然灾害或政治动乱中驻留。这些局势常常造成严重的人道主义后果,需要联合国在场。

6. 同时,联合国系统和人道主义组织的工作所得到的尊重继续在减退。针对包括人道主义工作者在内的平民的暴力袭击以及极端主义的行为继续阻碍或拖延了旨在提供人道主义援助、推进发展、建设国家机构和支持政治过渡或冲突后巩

<sup>1</sup> 为本报告的目的,“联合国人员”一词系指联合国安保管理系统所覆盖的所有人员,包括联合国系统工作人员、联合国志愿人员、个别部署在维持和平行动部或政治事务部领导的特派团内的军警人员、咨询人、个人承包商、特派专家和与联合国系统某一组织有直接合同协议的其他官员。该词不指国家特遣队的军事成员或与其特遣队一起部署的建制警察部队的成员。

<sup>2</sup> 11 名联合国工作人员在爆炸发生后立即丧生;随后又有两名工作人员在紧急医护撤离之后死去。这次袭击中至少有 125 名联合国和非联合国的人员受伤。

固和平的联合国方案。尽管如此，敬业的工作人员仍然全力以赴地开展旨在帮助平民解脱困境的各项方案。尽管存在新的挑战 and 威胁，联合国安保管理系统<sup>3</sup> 继续调整其业务和政策框架，以便在更多危险地点满足联合国业务增加引起的需要。

## A. 2011 年遭遇安保事件的人员

7. 在本报告所述期间，安全和安保部及联合国安保管理系统继续加强有关联合国人员所遭遇的安保事件的信息收集和分析工作。准确的信息分析对于就联合国面临的安保挑战做出正确结论仍然是至关重要的。

8. 目前，联合国安保管理系统适用于 187 个以上国家的 15 万多工作人员。大约有 3 万联合国工作人员在各总部工作地点服务<sup>4</sup> 及 12 万<sup>5</sup> 以上工作人员在非总部工作地点服务，其中包括外地办事处。2011 年，安全和安保部以及联合国系统各组织启动了重大安保事件报告系统，以便加强有关联合国人员所遭遇的安保事件的信息收集和分析工作。这一报告系统旨在与地理信息系统结合在一起，提供标准的方式，以便作有别于记载事件影响的安全方面事件记录。这一系统对涉及世界各地联合国工作人员、工作场所、财产和方案的事件提供了综合的资料。

9. 对 2011 年所报告的重大安保事件<sup>6</sup> 进行分析后得出的主要结论如下：

(a) 2011 年，在联合国系统 15 万人员中，有 1 759 人，约占 1.2%，遭遇重大安保事件，而 2010 年和 2009 年这一比例为 1%；

(b) 共有 70 个联合国人员在重大安保事件中死亡，而 2010 年和 2009 年则分别为 24 人和 45 人；

(c) 26 人因暴力行为死亡，另外 44 人在与安全相关的事件中死亡，而 2010 年这两个数字分别为 5 人和 19 人、2009 年分别为 31 人和 14 人；

(d) 共有 311 人在重大安保事件中受伤(2010 年为 232 人、2009 年为 190 人)，其中 145 人因暴力行为受伤，166 人因与安全相关的事件受伤；

(e) 在与安全相关事件中死亡的 44 人中，31 人因空难死亡，10 人因道路交通事故死亡，3 人因工伤事故(或职业安全事故)死亡；

<sup>3</sup> 联合国安保管理系统包括联合国系统的所有组织以及与联合国签有安保管理谅解备忘录的非联合国实体。

<sup>4</sup> 为本报告的目的，“总部地点”的定义是作为联合国安保管理系统成员的联合国系统各组织的总部。

<sup>5</sup> 联合国工作人员的人数来自联合国共同制度各组织的统计数字。

<sup>6</sup> 在本报告中，“重大安保事件”是指对联合国的工作环境产生重大不利影响的通报事件，包括抢劫、严重攻击、恐吓和骚扰行为、针对住所的犯罪、逮捕和拘留及与安全相关的事件，如道路交通和航空事故。联合国人员日常遭遇的轻微安保事件，例如身份证明失窃或轻罪未包括在内。所有重大事件详情见附件一。

(f) 在所有遭遇安保事件的联合国人员中，98%驻在外地。

10. 通过分析这些重大安保事件后得出的一些主要结论如下：

(a) 2010 年，致使联合国工作人员死亡或受伤的暴力事件的主要起因是刑事罪行，而 2011 年与此不同，该年 50%的死亡事件以及 60%的受伤事件的主要起因在于极端主义行为，而其中多数伤亡事件都是 2011 年 8 月 26 日对阿布贾联合国共同房地进行的极端主义袭击这一单独事件造成的；

(b) 2010 年，道路交通事故是造成联合国人员因安全方面事故而死亡的主要起因，而 2011 年与此不同，该年因安全方面事故而死亡的案例 70%系空难造成；

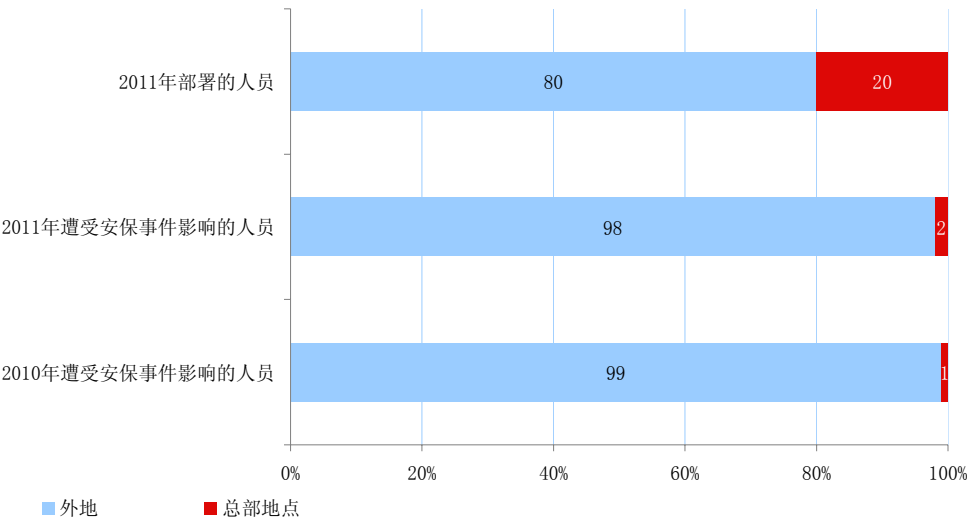
(c) 遭受安保事故影响的当地征聘的联合国工作人员人数超过国际征聘人员。在 26 名因暴力行为而死亡的人员中，19 名为当地征聘人员，7 名为国际征聘人员。不过，这些数字显示出当地征聘的工作人员在联合国工作人员总数中所占比例高于国际征聘工作人员；

(d) 女性联合国人员遭受抢劫和性侵犯的事件超过男性同事。

1. 联合国文职人员遭遇的重大安保事件

11. 据报告，2011 年有大约 1 759 名联合国人员，即联合国工作人员总数的大约 1.2%，遭遇重大安保事件。在这些人中，98%的人员驻在外地，2%在总部地点（见图一）。

图一  
世界各地总部和外地所部署人员与遭遇安保事件人员的分布情况



12. 所有遭遇安保事件的人员中有一半以上在事件发生时正在从事与联合国公务直接有关的活动。

## 2. 暴力行为所致严重安保事件

13. 在 2011 年重大安保事件所涉的 1 759 名联合国人员中, 22.8% 的人员 (402 人) 遭遇严重事件, 即那些造成死亡、受伤或劫持的事件。这显示过去两年里遭遇严重安保事件的联合国工作人员人数及比例都有所增加, 2010 年这一比例为 18.6% (268 人), 2009 年为 17% (257 人)。

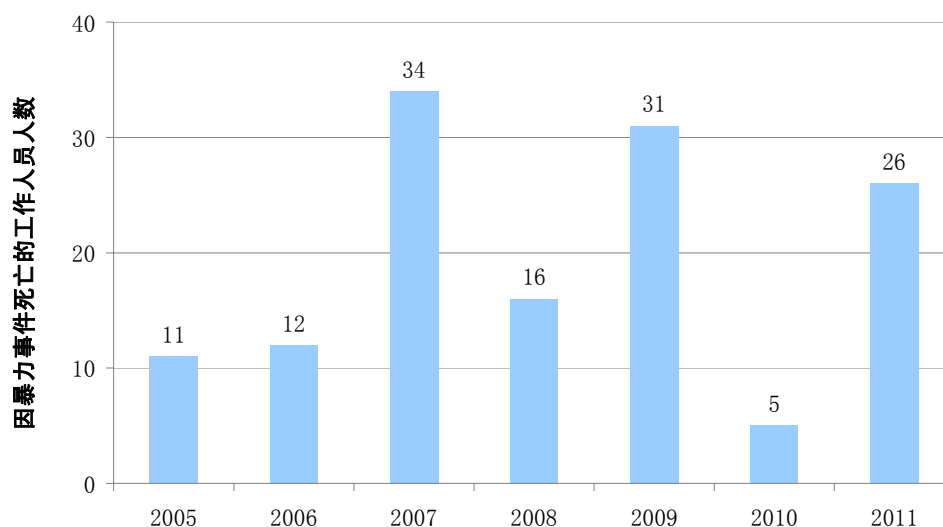
14. 除了对阿布贾联合国共同房地体的袭击之外, 2011 年 4 月 1 日, 在对联合国阿富汗援助团驻马扎里沙里夫省办事处的暴力聚众袭击中, 有 3 名联合国人员被杀。4 名国际征聘的承包合同人员也在这次袭击中丧生。

15. 这些事件反映出联合国房地体依然很容易遭受极端分子的暴力和蓄意袭击, 突显出仍然有必要加强对联合国房地体的保护, 有必要采取进一步行动加强和补充东道国的能力。

16. 尽管 2011 年因暴力而死亡的联合国人员人数 (26 人) 比 2010 年 (5 人) 增加很多, 但这一人数低于 2009 年的数字 (31 人)。2005 至 2011 年期间因暴力事件死亡的工作人员人数见图二。

图二

因暴力事件死亡的工作人员 (2005-2011 年)



## 3. 绑架

17. 2011 年, 有 21 名联合国人员遭绑架, 而 2010 年为 12 人, 2009 年为 22 人。这些绑架事件发生在 14 个国家。在 21 起绑架事件中, 有 17 起已知是出于经济方面的动机。两名工作人员遭遇的一起绑架事件持续时间长达 45 天。所有劫持人质事件都已安然结束, 只有一起事件中的人质由于自然原因死亡。

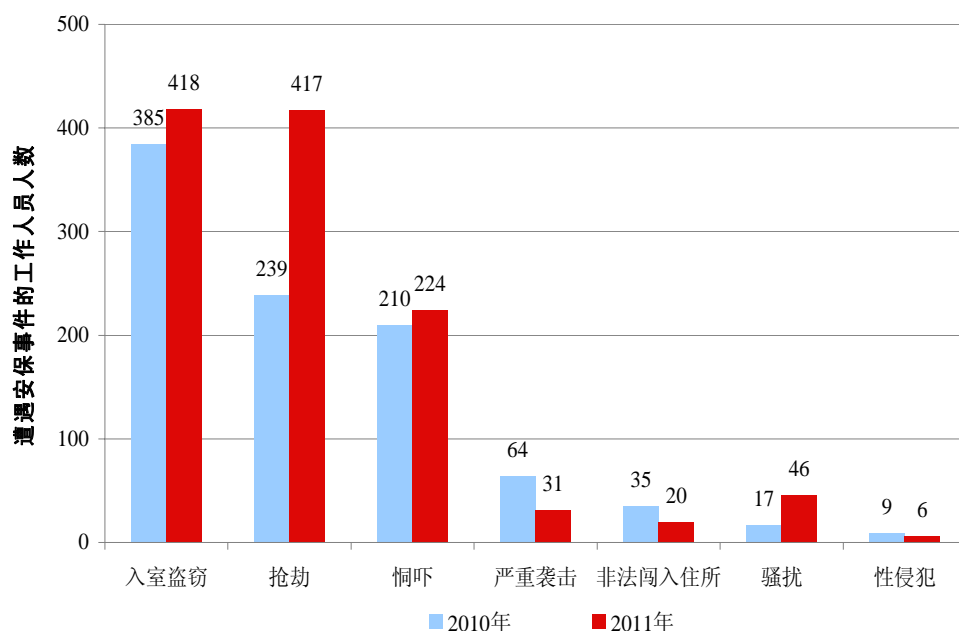
18. 安全和安保部继续加强了其在人质事件管控方面的应急待命能力和政策。在本报告所述期间，该部与联合国安保管理系统内的伙伴合作编撰了关于人质事件管控问题的政策和指南，于 2012 年 4 月 14 日生效。

#### 4. 其他暴力事件

19. 联合国人员还遭遇未造成死亡、绑架或受伤的暴力事件。2011 年，有 417 人遭遇抢劫，20 人的住所被非法闯入，31 人受到严重袭击。2011 年，有 224 名联合国人员遭到恐吓和骚扰。在 2011 年发生的大多数类型的暴力事件中，不包括严重袭击、闯入住所和性侵犯，未造成死亡、绑架或受伤的事件与前一年相比有所增加。图三显示 2010 年和 2011 年遭遇各种未造成受伤、绑架或死亡的安保事件的联合国工作人员人数(详情见附件一)。

图三

遭遇到未造成受伤、绑架或死亡的安保事件的联合国工作人员人数(2010 年和 2011 年)



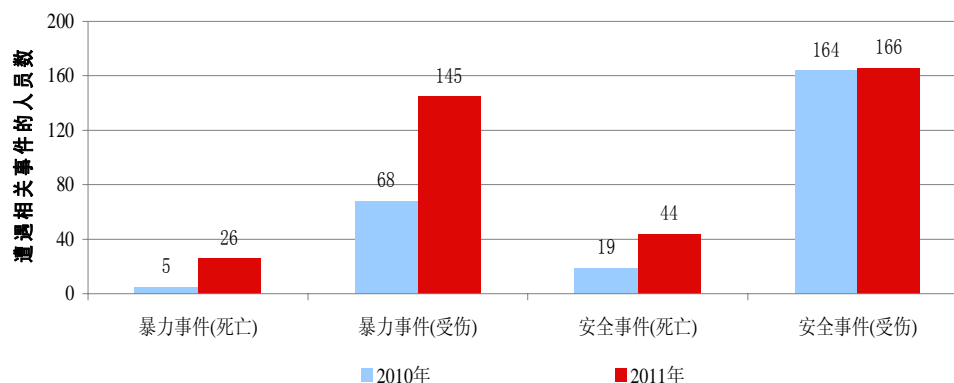
#### 5. 与安全相关的事件

20. 2011 年，44 名人员在与安全相关的事件中死亡，166 人受伤。这些数字表明，联合国人员在涉及安全的事件中死亡和受伤的人数超过因暴力行为而死亡和受伤的人数。在因涉及安全的事件而死亡的全部人数中，空难造成的死亡达 70%(31 人)，交通事故达 22%(10 人)，工伤事故为 6%(3 人)。据此，在 2011 年，空难事件成为联合国人员因涉及安全的事件而死亡的主要肇因。与安全相关的事件所致的受伤案例中，交通事故达 84%(141 人)，工伤事故占 15%(25 人)。

21. 图四对 2010 年和 2011 年因暴力行为而死亡和受伤以及因安全相关事件而死亡和受伤的人员数做了比较。

图四

暴力与安全事件的比较(2010 年和 2011 年)



## 6. 空难事件

22. 2011 年, 31 名人员在空难事件中丧生。其中, 25 名联合国文职人员(包括机组人员)由于 2011 年 4 月 4 日联合国的飞机在金沙萨坠落而死亡。两名军事人员在这一事件中死亡。此外, 4 名联合国人员在玻利维亚执行监测任务时因军机坠落而死亡。在另一事件中, 两名联合国文职人员因所乘坐的商用飞机在刚果民主共和国坠落而丧生。

23. 在本报告所述期间, 为加强联合国组织促进航空风险管理的能力, 安全和安保部与国际民航组织合作, 建立了一个航空风险管理单位, 并指派了具有相关专业知识的的工作人员。安全和安保部力求帮助联合国安保管理系统采取全面的方式, 促进联合国人员的空中旅行安全。

## 7. 交通事故

24. 2011 年, 交通事故造成 10 名联合国人员死亡、141 人受伤。2010 年这一死亡人数为 16 人, 受伤为 147 人。约 60% 的交通事故发生时使用联合国公用车辆。此外, 在 15 个国家, 36 名非联合国人员死于涉及联合国车辆的交通事故, 而 2010 年的数字为 30 个国家和 33 人。

25. 面对交通事故造成的大量伤亡人数, 安全和安保部培训和发展科于 2012 年 2 月发起了新的道路安全宣传活动。运动着重宣传三个关键问题: 超速驾驶、在酒精和药物影响下驾驶和驾驶时发短信。

## 8. 按性别比较重大安保事件

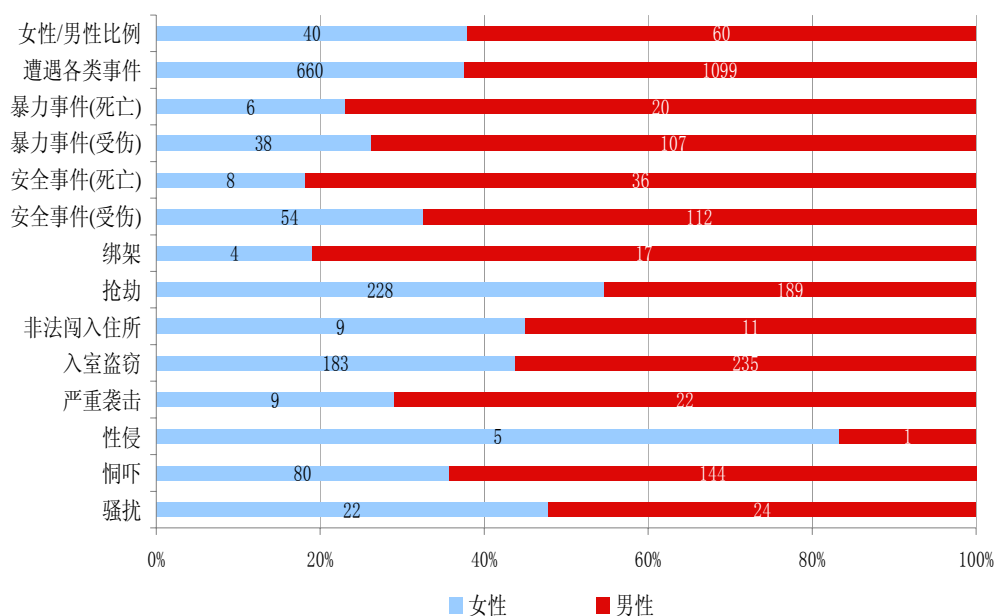
26. 2011 年, 联合国所有人员中女性占 40%, 而在遭遇重大安保事件的人员中女性占将近 37.5%。因此, 2011 年与 2010 年一样, 遭遇重大安保事故的女性人员

少于男性人员。在 26 名因暴力行为而死亡的人员中，20 人(约 77%)为男性，6 人(约 23%)为女性。在 145 名因暴力而受伤的人员中，107 人(约 74%)为男性，38 人(约 26%)为女性。

27. 女性人员遭遇的某几类事件较多。例如，女性人员在遭遇抢劫的全部人数中占 55%，在遭遇性侵事件中占 83%。图五显示了遭遇安保事件的女性和男性联合国人员人数。

图五

遭遇安保事件的女性和男性人员(2011 年)



## 9. 国际人员与当地征聘人员遭遇的重大安保事件比较

28. 在 15 万联合国人员中，大约有 27%<sup>7</sup> 是国际征聘人员，他们于 2011 年遭遇的重大安保事件达 32%。大约 73% 的人员是当地征聘的，他们遭遇的重大安保事件达 68%。在遭遇安保事件的 1 759 名文职人员中，1 190 名为当地征聘人员，569 名为国际征聘人员。据此，2012 年与 2011 年相同，遭遇安保事件的当地征聘人员多于国际征聘人员。

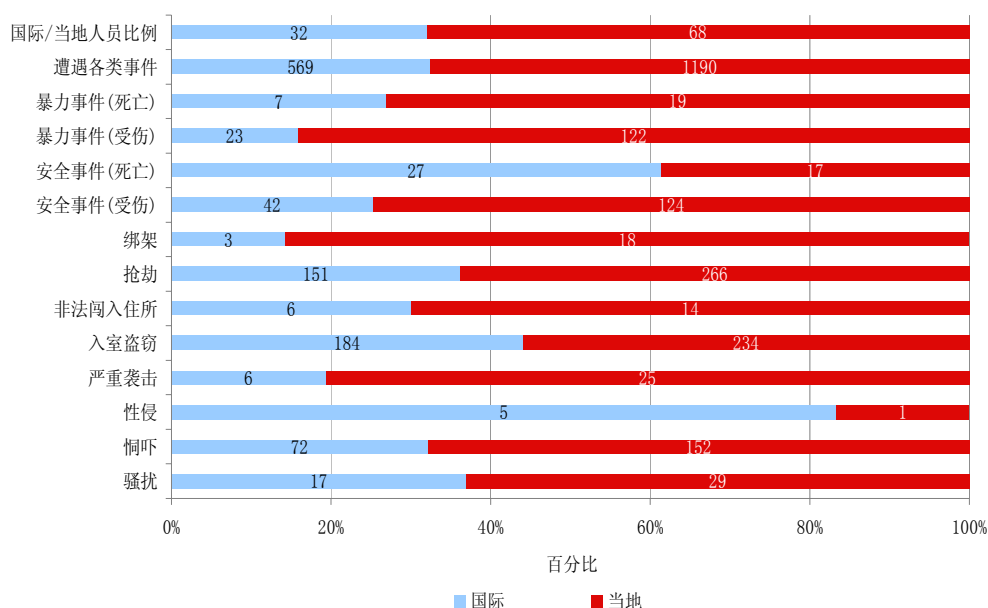
29. 2011 年，在 26 名因暴力而死亡的联合国人员中，7 名为国际征聘人员，19 名为当地征聘人员。骚扰、恫吓及逮捕和拘押事件对当地征聘人员的影响更大，因为这些人员与当地社区有密切关系。当地征聘人员的安全保障依然是联合国系统的一大要务。

<sup>7</sup> 据 2010 年统计。



图六

## 遭遇安保事件的国际和当地征聘人员(2011 年)



## B. 高风险环境中的联合国业务

30. 2011 年, 联合国人员继续在极端严峻的安全局势中在高风险的国家和地区执行至关重要的任务和方案。2010 年 1 月至 2011 年 12 月, 在这些地区, 武装冲突、民间动乱和复杂的人道主义紧急状况对联合国人员构成日益严重的威胁。

31. 2011 年发生了 12 起武装袭击联合国房地事件、8 起侵入联合国房地事件和 25 起劫持联合国车辆事件。这些事件多数发生在阿富汗、利比亚、索马里、苏丹和也门的高风险地区。

## C. 2012 年前 6 个月的重大安保事件

32. 2012 年前 6 个月, 暴力行为导致 7 名联合国人员死亡, 42 人受伤。同期, 因安全事故而死亡和受伤的人员分别为 10 人和 95 人。其中, 因交通事故而死亡的有 6 人、受伤 77 人。

33. 2012 年前六个月, 联合国人员遭绑架的事件数量空前增加。这一时期有 27 人被绑架。尽管所有联合国人员都获得安全释放, 但对 13 名人员的绑架是出于政治动机, 并导致了人质事件。有 1 起人质事件持续了两个月。

## 三. 尊重联合国人员和其他人员的人权、特权与豁免

34. 联合国安保管理系统依循的基本原则是, 东道国政府承担联合国人员及其符合资格的家属和财产及联合国财产的安全与保护的首要责任。

35. 大会在第 66/117 号决议第 15 段中请秘书长采取必要措施，促使为完成联合国行动的任务而开展活动的联合国人员和其他人员的人权、特权与豁免充分得到尊重。大会还请秘书长在谈判涉及联合国人员及有关人员的总部协定和其他特派团协定时，争取列入《联合国特权及豁免公约》、《各专门机构特权及豁免公约》以及《联合国人员和有关人员安全公约》中的适用条件。已于 2010 年 8 月 19 日生效的《联合国人员和有关人员安全公约任择议定书》在此也适用。

36. 依照第 66/117 号决议第 16 段，联合国继续争取将《联合国人员和有关人员安全公约》的主要条款，包括关于起诉或引渡犯罪者的条款，列入现有的联合国与东道国间的部队地位协定、特派团地位协定、东道国协定以及其他有关协定。

37. 联合国最近缔结和正在谈判中的部队地位协定和特派团地位协定包括了援引《联合国特权及豁免公约》和《联合国人员和有关人员安全公约》的条款。

38. 此外，联合国官员继续同会员国讨论与联合国人员的人权、特权与豁免、安全和安保相关的问题，并寻求各国支持，以改善联合国的业务环境。

#### 四. 逮捕和拘留

39. 在 2011 年，有 195 个联合国人员被拘留或逮捕，其中 87% 是当地征聘人员。在所有拘留案件中，22% (42 起案件) 被认为与工作有关，因为相关人员是在执行公务过程中或因公务原因被拘留的。大多数案件获得了解决，被拘留人员在数小时、数日或数周内获释放。在 4 起案件中，联合国被拒绝与被拘留人员接触，而且也未得知逮捕的理由。其余 78% (150 起) 的逮捕和拘留案件与工作无关。在这些案件中，所涉人员因被指控犯民事或刑事罪而被拘留。

40. 今年早些时候，安全和安保部与机构间安保管理网订立了联合国安保管理系统关于逮捕与拘留问题的政策，于 2012 年 4 月 14 日起生效实施。

#### 五. 加强联合国安保管理系统

##### A. 加强联合国与东道国政府之间的安保协作

41. 与东道国主管当局之间的关系对于联合国安保管理至关重要。在本报告所述期间，主管安全和安保事务副秘书长继续在国家一级和在联合国各总部地点增加与会员国有关当局的对话，以加强东道国政府与联合国之间在安保事项方面的协作。协作领域包括分享与安保相关的信息、威胁分析、风险评估、应急规划和安保风险管理的其他方面，包括对联合国房地采取保护措施。在战略层面，安保部继续为秘书长与会员国之间的会谈提供事关联合国人员安保问题的信息和意见。

42. 主管安全和安保事务副秘书长继续通过增加与会员国之间的互动，提供关于为执行联合国安保管理系统战略方向已采取何种步骤和需要何种资源的信息，该

战略方向的重点是在一个现代化的以信息和分析为基础的多层面安保管理框架内实施安保风险管理，以使联合国的方案执行成为可能。

43. 为了增强协作以追究应对联合国人员及有关人员的暴力威胁和暴力行为负责者的责任，主管安全和安保事务副秘书长继续与会员国有关当局举行会议，使他们认识到需要全面调查对联合国人员及有关人员的袭击事件，并将这类行为的实施者绳之以法。虽然为成功完成对这类袭击的调查工作作出了高级别努力，但在逮捕、起诉和惩处针对联合国人员的行为实施者方面仍有许多未决案件。

44. 安保部继续在联合国安保管理系统中牵头做出努力，力求以更为整体的办法与东道国政府在安保事项上协作。这方面的一个积极进展是订立了一项联合国安保管理系统政策，其中概述了联合国与东道国政府在联合国人员安全保障方面开展协作的领域。2012年4月，联合国颁布了此项政策，<sup>8</sup> 其中要求定期审查东道国政府在联合国安保方面的协作情况。这一政策旨在协助安保和安保管理团队的联合国指定官员和安保专业人员与东道国政府主管当局保持密切联络，建设有效的信息分享机制，并联合分析针对联合国的安全威胁。

## B. 改善联合国安保管理系统

45. 联合国安保管理系统继续努力把从“何时离开”转为“如何驻留”的根本性思维变化落实到行动中去，并努力地交付方案和开展活动，甚至是在高风险地区这么做。<sup>9</sup> 2009年以来，安保部与安保管理系统各组织采取一个安全风险管理办法，旨在通过安全防护措施，使联合国方案甚至可在日益危险的环境中推进。

46. 按照安保管理方面的“如何驻留”办法，联合国通过机构间安保管理网所有成员之间在主管安全和安保事务副秘书长领导下的继续合作及协作，进一步加强了安保管理系统。

### 1. 安保风险管理框架的进展

47. 2011年1月引入安保级别系统后，联合国继续采取措施改善安保风险管理工具。一个机构间工作组正在机构间安保管理网支持下采取措施以改进安保风险管理方法，包括精简流程要素，诸如安保风险评估。该工作组正在开发一个计算机化的工具，以便联合国安保管理系统跟踪关键变数，以支持安保管理决策。联合国安保专业人员不久将试行这一计算机化工具。初步测试后，安保管理系统将以类似于引入安保级别系统时所采用的方式，就上述工具的使用与会员国分享信息并增加合作。

<sup>8</sup> 联合国安保管理系统所有政策都适用于参加这一系统的所有组织。

<sup>9</sup> 见行政首长协调理事会的文件 CEB/2009/HLCM/18。

## 2. 道路安全举措

48. 在本报告所述期间，安保部依照大会第 66/117 号决议第 23 段，与联合国系统各组织合作，继续实施各类举措以促进联合国人员的道路安全。所作的努力包括增加旨在减少道路交通事故的培训和政策措施。为提高联合国人员的道路安全意识，安保部推出了一个网基的道路安全宣传视频，并辅之以说明册，所有联合国人员都可得到。联合国继续意识到道路安全对于执行联合国人道主义行动以及预防平民和联合国人员及相关人员伤亡的重要性。道路安全意识宣传初期行动后，将进一步制作旨在保持这方面意识并减少道路交通事故的宣传材料。

49. 与此同时，安保部继续收集和分析有关道路安全事故的信息和报告，包括涉及联合国人员的道路交通事故所致的平民伤亡。为了确保 2011 年获核可的首项联合国道路安全共同政策得以遵守，安保部在整个联合国系统各个工作地点向行政首长、指定官员和联合国安保专业人员传播了此项政策。

## 3. 为改善当地征聘人员的安全保障而采取的措施

50. 当地征聘人员的安全和安保对联合国安保管理系统而言依然是一个重要问题。在本报告所述期间发生危机时，联合国安保管理系统通过支持当地征聘人员表明它应有履行了“关心的义务”。指定官员与安保管理小组协商为当地征聘人员及其符合资格的家属确定在必要时撤离的备选方案。而且，安保管理系统继续采取更多安保措施以保护当地征聘人员，特别是在危机事件中，包括提供至关重要和可持续的通信链接、预发薪金、实行替代工作模式、提供突发事件应激反应心理咨询和安保培训。安保管理系统做出了更多努力以确保当地征聘人员的安保问题纳入安保部所有安保和安全政策的主流。

## 4. 为改善女性人员的安全保障而采取的措施

51. 在本报告所述期间，联合国安保管理系统继续努力解决女性人员面临的安保关切问题。除了持续的培训和提高意识活动，还努力把性别考量纳入所有安保管理政策制定和讨论的主流。安保部通过一个网站向所有联合国人员提供了一套全面的学习材料，题为“妇女安保意识方案”，以男女两性为目标对象。

## 5. 联合国安保管理系统的其他进展

52. 安保部及其在联合国安保管理系统中的合作伙伴注意到世界各地联合国人员及房舍安全保障问题独立审查小组 2008 年所提建议及 2009 年 8 月对安保部的管理审查结果，采取更多措施，以便联合国已授权方案活动得以开展，甚至是在具有高度挑战性的安保局势中开展活动。这些措施包括解决安保管理系统中的任何政策和业务不足之处；构建一个更强有力、更具活力和前瞻性的新的安保和风险管理架构；确保联合国人员的安全保障成为各级方案规划的一个构成部分；集体行动，实施全面计划以加强和提升全系统的安保管理系统；把安保工作纳入联合国系统各级活动的主流。

### C. 联合国安保管理系统的重要新进展

53. 要求安全和安保部提供服务以便开展联合国业务的需求继续增加。在本报告所述期间，随着刑事法庭余留事项国际处理机制的设立，<sup>10</sup> 安保部与联合国系统相关组织合作，通过安保部的总部安保和安全事务司，承担起管理该机制的房地安保和安全方案的职责。

## 六. 安全和安保部对人员安保方面的贡献和主要成绩

54. 安保部在迄今已取得的成绩基础上，继续加强其外地支助、政策、征聘、培训及信息收集和分析工作。

55. 联合国安保管理系统在建设一个以信息为基础的现代化安保管理系统这一目标的实现方面取得了积极进展。应用信息技术，强化分析能力，完善安保风险管理工具，这些都是在联合国各级人员中促进有效安保管理组织文化和意识的关键要素。

### A. 外地支助

56. 安保部继续通过增强对联合国人员工作和生活所在的房地的保护提供外地支助，包括审查安保系统并提出建议，以增强保护高风险地点的设施和联合国人员住所。

57. 为确保安保管理现行政策得以遵守并查明任何政策或业务差距，安保部继续发展一个更为广泛的评价流程，以整体评估联合国安保管理系统在外勤地点的有效性。在本报告所述期间，安保部进行了 7 次合规情况查访。合规查访小组走访并评价了安保管理系统成员组织的 254 个房地的安保安排。合规查访小组就所访工作地点发出了 72 项加强安保准备工作的建议。

58. 在本报告所述期间，对安保部的安保管理支助的需求增加，以应对世界各地复杂的人道主义紧急情况。这包括支持联合国在科特迪瓦、利比亚和阿拉伯叙利亚共和国的综合行动以及在阿富汗和尼日利亚的危机管理行动。安保部从总部地点统筹集中部署了安保业务人员和建制安保人员，他们承担了通常职责范围之外的责任。

59. 安保部为关于利比亚和阿拉伯叙利亚共和国的复杂的人道主义调查委员会提供了协调到位的安保支助。此外，安保部提供了安保资产，用于支持若干人权工作组、特别报告员和独立专家在世界各地实地走访。

60. 在本报告所述期间，联合国各总部地点未发生重大事件，但这些高度敏感地点继续面临更多威胁。未发生重大事件，这主要归功于联合国建制安保单位采取

<sup>10</sup> 安全理事会第 1966 (2010) 号决议决定设立刑事法庭余留事项国际处理机制，行使前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际法庭的余留职能。

的有效预防措施、持续不断的风险管理、强有力的实体安保和出入控制措施以及危机管理应急规划。安全和安保部继续设计安保方案，以使各项方案和活动，包括政府间会议、国际会议和联合国系统支持的其他活动，在这些地点内外得以开展。安保部组织了 689 次近身保护行动，以便高级官员和其他相关人员能够在高风险地区履行职能，完成联合国系统已授权活动，包括人道主义方案。

61. 为了改善联合国人员在危机环境中的身心健康，安保部继续通过其突发事件应激反应管理股，为危机事件和紧急情况中的联合国人员提供突发事件应激反应管理支助。此项工作旨在改善联合国的行动能力和准备情况。在阿布贾危机事件中，安保部、联合国应急医疗队和秘书处应急准备和应对小组首次联手行动。其后，机构间安保管理网的突发事件应激反应管理问题工作组就阿布贾事件所得经验举行了磋商，一致同意提高突发事件应激反应预防和管理的业务标准。

62. 在本报告所述期间，安保部向 23 025 个联合国人员提供了心理社会服务，其中 8 795 人接受了心理咨询服务，11 899 人接受了应激反应管理培训。新认证了 91 名精神健康专业人员，232 人接受培训为同伴辅助员，以加强 9 个国家内的突发事件干预单位。阿布贾爆炸事件后，安保部为 822 人提供了心理咨询。安保部继续为在高风险地点工作的人员提供突发事件心理咨询服务。

## B. 政策和导则

63. 安全和安保部按照其战略目标，继续努力为联合国安保管理系统提供支助，制订多维度、完备的安保政策。在本报告所述期间，安保部协助制定了旨在提高联合国人员安全保障的主要政策，包括有关东道国关系、逮捕和拘留、近身保护、劫持人质和消防安全的政策。

64. 此外，在阿布贾联合国共同房地遭袭之后，联合国系统各组织一致认为，有必要制定一项政策，让安保管理系统在必要时进行机构间实况调查评估，这与 2009 年 10 月 28 日喀布尔巴赫塔宾馆和 2011 年 4 月 1 日阿富汗马扎里沙里夫联合国大院遭袭之后维持和平行动部与外勤支助部组成的两个调查委员会类似。

65. 在就召集阿布贾事件调查委员会问题进行机构间协商之后，安全和安保部与维持和平行动部和外勤支助部以及联合国安保管理系统的其他参与者协商，为安保管理系统制订了一项关于调查委员会的政策。机构间安保管理网已核准将此项拟议政策提交行政首长协调理事会管理问题高级别委员会审议。这项政策提供了一些方法，安保管理系统可通过这些方法成立机构间调查委员会，处理严重安保事故的善后事宜。

66. 鉴于有必要制订一项共同政策以保护联合国在世界各地的房地，联合国系统各组织在本报告所述期间对现有各处联合国房地的脆弱性和安全性进行了一次广泛的全球审查。2012 年 6 月，机构间安保管理网核准了联合国安保管理系统关于联合国房地安保的政策，将在 2012 年 9 月提交管理问题高级别委员会审议并批准。

67. 为提高认识并确保既定的标准安全和安保政策得到统一遵守和施行，安保部继续通过其门户网站提供关于安保方面政策和导则的最新信息。

### C. 征聘

68. 在借鉴了 2009 年管理审查报告的建议并考虑到对其人员配置一直以来进行的各次审查的结果后，安保部根据大会第 66/246 号决议，继续努力实现其加强该部人员管理和专业化的目标，方法是加强对其在高风险地点各首席安保顾问职责的复杂管理和对其在总部的关键实务领域的监督，包括其合规科、政策、规划和协调股及威胁和风险评估股。此外，安保部还加强了该部在内罗毕的培训服务和对外地行动的支助，部署了更多人员，使培训服务提供者更加接近外地行动，特别是在非洲和中东的行动。

69. 安保部设立了 10 个当地征聘职位，加强了其在外地的五个安保信息和业务中心。

70. 安保部通过调整优先次序，得以利用增加的初始职级职位，吸引具备不同技能组合的年轻专业人员，并提高地域分布的多样性和性别均衡。

### D. 培训

71. 安保部继续重点提供旨在提高安保技能和安保意识的培训。根据大会第 66/117 号决议，安保部特别把重点放在以下三个目标群体上：联合国安保专业人员、负有安保职责的管理人员和联合国人员。

72. 联合国更新了其安保意识在线培训课程《外地基本安保》，2011 年 11 月在联合国系统各网站推出了修订版。修订版将很快翻译成联合国所有正式语文。

73. 安全和安保部同联合国安保管理系统各伙伴合作，继续修订实用安保意识培训课程《安全可靠地应对外地情况》，并在更多的外地工作地点提供这一培训。到目前为止，安保部已在全球 32 个高风险地点成功举办这一培训课程。此外，安保部还将这一举措扩大到了联合国人员的合格家庭成员，迄今已为 120 位合格家庭成员举办了培训。总共有 19 000 多名联合国人员完成了该培训课程，其中 1 500 名是在 2012 年头六个月里完成的。

74. 另外，安保部还对该部的培训能力进行了审查，提倡具有较高成本效益的培训做法，以便能够扩及更广泛的地理区域。该部根据以胜任能力为导向的学习方法制订了一项培训战略，将传统学习课程和网基远程学习结合起来，以便有更多机会取用学习材料。此外，安保部还正在开发一项培训师培训课程，以便扩展到整个联合国系统的各个目标对象。

75. 通过已接受修订版《外地基本安保》培训的联合国人员的数量，可以衡量所取得的显著进展。自 2011 年 11 月该课程推出以来，迄今已有 85 123 名联合国人员完成了这一课程。2011 年，联合国人员对该培训课程的日使用量达到最

高纪录，超过了 900 人。而完成《外地高级安保》培训的联合国工作人员则多达 74 838 名。

## E. 信息收集和分析

76. 安保部通过扩大地理信息系统的使用范围和数据收集并利用其扩大的全球分析员网络，提高了对安保局势进行重要分析的能力，以便能更有效地向更为广泛的利益攸关方提供安保咨询，并增强与各执行伙伴的协作。

77. 安保部除利用各种互动地理信息系统外，还开发了计算机化的简报，用于显示联合国系统所在国家或地理区域的有关信息。该部利用信息技术，收集了大约 6 000 处联合国系统办公地点的地理信息。<sup>11</sup>

78. 在制订了一项关于安保审查的政策和建立了一个简化、便于使用的计算机化系统以促进联合国人员公务差旅安保审查申请流程之后，安保部处理了 2 000 000 份安保审查，平均每天 5 500 份。

## 七. 联合国与非政府组织之间的安保协作

79. 安保部收到的信息表明，非政府组织的人员在 2011 年仍然面临着安全挑战，并无减缓。虽然从总体上对非政府组织所遭遇事件作出报告的方式并未标准化，但来自非政府组织执行伙伴<sup>12</sup>的信息表明，2011 年 1 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日，暴力致死致伤的执行伙伴人员分别为 47 人和 67 人，另有 42 人遭到绑架(见图七)。这些数字与上次报告所述期间的数字差不多。附件四提供了有关遭遇重大安保事件的非政府组织执行伙伴人员的详细资料。

80. 在本报告所述期间，安保部继续利用并推进在“共同拯救生命”的框架内取得的进展，该框架支持联合国与非政府组织执行伙伴之间的安保协作。为了制订一个治理该框架的包容性机制，联合国系统各利益攸关方<sup>13</sup>一致同意成立共同拯救生命监督委员会，管理和指导“共同拯救生命”举措。委员会的总体目标是，坚持使用一种系统性的办法来实施“共同拯救生命”的各项措施，同时明确界定并划分联合国系统与非政府组织合作伙伴之间的职责。机构间安保管理网最近核可了监督委员会的职权范围，该网的一些成员还参加了委员会，参加委员会的还有一些非政府组织，包括国际行动安保咨询小组、国际志愿机构理事会、人道主义应急指导委员会和欧洲机构间安保论坛(一个专门从事安保管理的网络)。

<sup>11</sup> 在本文中，“办公地点”是指联合国共同制度下的某组织所使用的一个办公室或设施。因此，单个建筑物如被多个此类组织使用，有可能算作多个办公地点。

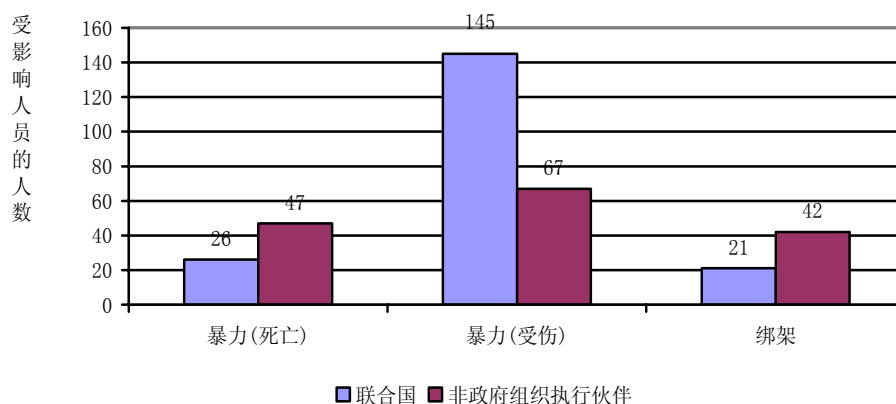
<sup>12</sup> 执行伙伴的定义是，与联合国系统某组织签订协议以执行某特定项目或方案的非政府组织。

<sup>13</sup> 在本报告中，联合国利益攸关方包括安全和安保部、人道主义事务协调厅、联合国儿童基金会、联合国难民事务高级专员办事处和世界粮食计划署。



图七

遭遇重大安保事件的联合国人员和非政府组织执行伙伴人员的比较(2011 年 1 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日)



## 八. 意见和建议

81. 2011 年的阿布贾悲剧充分提醒人们,联合国及人道主义界活动所处的安保环境越来越严峻。

82. 联合国所面临的威胁丝毫不减,在这种情况下,我对遭遇安保事件的联合国人员及人道主义人员的数量显著增加深为关切。2011 年,联合国人员有 70 人丧生、311 人受伤,我对此极为痛心。我也对由于暴力行为而丧生的其他人道主义救援人员的数量显著增加感到痛心。对在 2011 年阿布贾悲剧事件和其他攻击事件中伤亡的联合国人员,我仍然深感悲痛。

83. 尽管联合国仍然面临着不同来源的直接和间接的暴力威胁以及对联合国行动的更多需求,特别是在威胁最严重的一些地方,但安全和安保部将与联合国安保管理系统一道,继续在自己的职权范围内积极努力,为本组织建立一个现代化、响应迅速、反应灵活的安保管理架构的目标作出贡献,这一架构可使联合国人员能够同人道主义伙伴合作,在这一充满挑战的时刻履行其人道主义任务和其他相关任务。

84. 联合国系统和东道国之间必须在应急规划、信息共享和风险评估方面进行安保协作,这是联合国安保管理系统的一个战略优先事项;对此项工作的重要性我再怎么强调都不为过。

85. 我愿重申,对于开展联合国各项方案特别是那些在世界各地应对危机局势人道主义后果的方案必不可少的安保管理,是一项集体责任。需要联合国及其合作伙伴包括东道国政府、各会员国、人道主义伙伴以及其他非政府组织执行伙伴共同作出多方面的努力。

86. 虽然联合国在人道主义界的合作下将继续加紧努力改善本组织的安保管理系统，但东道国政府、地方当局和人民群众的支持与认同仍然是保护联合国人员和有关人员的第一道防线。我促请所有会员国在国家、区域和国际各级采取具体步骤，通过各自行动和集体行动确保联合国人员和有关人员的安全保障。

87. 我愿强调，联合国的安保管理和保护工作与公众对联合国系统及其任务活动的理解密不可分。公众对联合国的看法直接影响到受命在世界各地执行任务的人员的安全保障。

88. 我呼吁会员国继续遵守国际商定的关于保护联合国人员的各项原则。我请所有尚未批准或加入《联合国人员和有关人员安全公约任择议定书》的会员国批准或加入该任择议定书。

89. 我促请会员国继续向联合国人员和方案提供行政、签证和报关方面的便利，特别是在他们的目的是处理人道主义紧急情况和高危环境时。

90. 由于注意到“共同拯救生命”框架及其他步骤对于改善联合国系统和非政府组织之间安保协作的重要性，我再次呼吁会员国及包括区域和国际组织在内的其他联合国合作伙伴为这一重大安保举措提供全力支持。

91. 我谨代表全体联合国人员，向一直在为安全和安保部提供支持的会员国表示深深的感谢；我乐观地相信，会员国和联合国系统将继续采取必要步骤，加强安保管理方面的务实做法。

92. 我谨代表联合国向因公殉职的所有联合国人员和有关人员及所有人道主义人员的家属表示深切悼念。对那些在充满挑战和危险的环境下坚守岗位的人员，我表示高度赞扬。

93. 我谨建议大会继续处理联合国人员和有关人员的安全保障问题，并继续支持联合国安保管理系统。

## 附件一

## 2011 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间遭遇安保事件的联合国文职人员

| 安保事件类别                  | 受影响人数        | 国际征聘人员     | 当地征聘人员       | 男性人员         | 女性人员       | 国家数目 | 安保事件情形                           |
|-------------------------|--------------|------------|--------------|--------------|------------|------|----------------------------------|
| 人员因暴力行为而丧生              | 26           | 7          | 19           | 20           | 6          | 9    | 武装冲突(3), 恐怖主义(13), 犯罪(7), 内乱(3)  |
| 人员因安全相关事件而丧生            | 44           | 27         | 17           | 36           | 8          | 15   | 航空事故(31), 道路交通事故(10), 职业安全事故(3)  |
| 人员因暴力行为而受伤              | 145          | 23         | 122          | 107          | 38         | 37   | 武装冲突(1), 恐怖主义(89), 犯罪(51), 内乱(4) |
| 人员因安全相关事件而受伤            | 166          | 42         | 124          | 112          | 54         | 55   | 道路交通事故(141), 职业安全事故(25)          |
| 人员遭到绑架 <sup>a</sup>     | 21           | 3          | 18           | 17           | 4          | 14   |                                  |
| 人员遭到抢劫 <sup>b</sup>     | 417          | 151        | 266          | 189          | 228        | 72   |                                  |
| 非法闯入住所 <sup>c</sup>     | 20           | 6          | 14           | 11           | 9          | 14   |                                  |
| 人员遭到严重攻击 <sup>d</sup>   | 31           | 6          | 25           | 22           | 9          | 14   |                                  |
| 人员遭到性侵                  | 6            | 5          | 1            | 1            | 5          | 5    |                                  |
| 入室盗窃 <sup>e</sup>       | 418          | 184        | 234          | 235          | 183        | 87   |                                  |
| 人员遭到恐吓 <sup>f</sup>     | 224          | 72         | 152          | 144          | 80         | 49   |                                  |
| 人员遭到骚扰 <sup>g</sup>     | 46           | 17         | 29           | 24           | 22         | 26   |                                  |
| 人员遭到逮捕 <sup>h</sup> 和拘留 | 195          | 26         | 169          | 181          | 14         | 44   |                                  |
| <b>共计</b>               | <b>1 759</b> | <b>569</b> | <b>1 190</b> | <b>1 099</b> | <b>660</b> |      |                                  |

<sup>a</sup> 通过使用武力或以武力相威胁或欺诈劝说进行的限制性行为，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。

<sup>b</sup> 使用暴力或以暴力相威胁从而非法取得财产的行为或实例。

<sup>c</sup> 未经许可强行进入，意图实施重罪或犯罪，并使用武力和(或)进行人身攻击。

<sup>d</sup> 使人员产生恐惧、害怕立即遭到身体伤害或殴打的非法行为。

<sup>e</sup> 未经许可强行进入并意图实施重罪或犯罪。

<sup>f</sup> 通过威胁使人胆怯或恐惧的行为或威慑行为。

<sup>g</sup> 无正当理由而系统和(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。

<sup>h</sup> 国家行为体实施的行为。

## 附件二

## 2009、2010 和 2011 年遭遇安保事件的联合国文职人员的人数

| 安保事件类别       | 2009         | 2010         | 2011         |
|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 人员因暴力行为而丧生   | 31           | 5            | 26           |
| 人员因安全相关事件而丧生 | 14           | 19           | 44           |
| 人员因暴力行为而受伤   | 110          | 68           | 145          |
| 人员因安全相关事件而受伤 | 80           | 164          | 166          |
| 人员遭到绑架       | 22           | 12           | 21           |
| 人员遭到抢劫       | 254          | 239          | 417          |
| 非法闯入住所       | 26           | 35           | 20           |
| 人员遭到严重攻击     | 72           | 64           | 31           |
| 人员遭到性侵       | —            | 9            | 5            |
| 人员遭到入室盗窃     | 436          | 385          | 418          |
| 人员遭到恐吓       | 249          | 210          | 224          |
| 人员遭到骚扰       | 29           | 17           | 46           |
| 人员遭到逮捕和拘留    | 163          | 211          | 195          |
| <b>共计</b>    | <b>1 486</b> | <b>1 438</b> | <b>1 759</b> |

## 附件三

## 2009、2010 和 2011 年头六个月分别遭遇安保事件的联合国文职人员的人数

| 安保事件类别               | 2010 年头六个月 | 2011 年头六个月 | 2012 年头六个月   |
|----------------------|------------|------------|--------------|
| 人员因暴力行为而丧生           | 4          | 9          | 7            |
| 人员因安全相关事件而丧生         | 6          | 33         | 10           |
| 人员因暴力行为而受伤           | 32         | 46         | 42           |
| 人员因安全相关事件而受伤         | 60         | 73         | 95           |
| 人员遭到绑架               | 7          | 14         | 25           |
| 人员遭到抢劫               | 161        | 204        | 257          |
| 非法闯入住所               | 13         | 19         | 12           |
| 人员遭到严重攻击             | 47         | 17         | 20           |
| 人员遭到性侵               | 6          | 7          | 2            |
| 人员遭到入室盗窃             | 240        | 234        | 279          |
| 人员遭到恐吓               | 170        | 135        | 134          |
| 人员遭到骚扰               | 7          | 8          | 34           |
| 人员遭到逮捕和拘留            | 112        | 118        | 186          |
| <b>受影响的联合国文职人员总数</b> | <b>865</b> | <b>917</b> | <b>1 103</b> |

## 附件四

2010 年 1 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日期间遭遇严重安保事件的  
联合国非政府组织执行伙伴的人员(根据向安全和安保部通报  
的资料)

| 安保事件类别     | 受影响人数      |
|------------|------------|
| 人员因暴力行为而丧生 | 47         |
| 人员因暴力行为而受伤 | 67         |
| 人员遭到绑架     | 42         |
| <b>共计</b>  | <b>156</b> |