



第七十五届会议

议程项目 73

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

全球安全环境进入了一个不稳定性加剧和蔓延的阶段。从 2019 年冠状病毒病(COVID-19)暴发前的环境到 2020 年大流行病造成的前所未有的状况，本已复杂的安全环境发生了演变，全球各地的内乱威胁增加，不稳定局势逐步升温。

尽管 COVID-19 大流行在各国和各大洲传播，联合国和人道主义人员依然努力在世界各地继续开展人道主义、和平、人权和可持续发展工作。联合国和人道主义人员面临各种安全威胁，从武装冲突、犯罪、内乱和暴力极端主义到仇外行为和虚假信息。然而，他们继续在危险地点开展工作，帮助有需要的民众。虽然大流行病对人道主义援助准入和方案交付产生了不利的业务和安全影响，但他们继续工作，包括采取 COVID-19 应对措施。

本报告概述了全球安全环境及其对人道主义和联合国人员安全保障的影响。报告还介绍了本组织在安全和安保部及联合国安全管理系统的职权范围内处理问题的对策，以及为应对安全管理挑战和需求及促进联合国在世界各地的业务所作的努力。报告载有供大会审议的意见和建议。



一. 导言

1. 大会第 74/116 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七十五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 2019 年 1 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日，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. 从 2019 年经历的冠状病毒病(COVID-19)暴发前的环境到 2020 年大流行病造成的前所未有的状况，本已复杂的安全环境发生了演变，全球各地的内乱威胁增加，不稳定局势逐步升温。全球安全环境进入了一个不稳定性加剧和蔓延的阶段。
4. 在过去 18 个月里，我们目睹了不断变化的地缘政治、旷日持久的武装冲突、大规模突发公共卫生事件、经济困境和债务危机、气候冲击、日益加剧的社会和经济不平等、粮食不安全、大规模移民、民粹主义和仇外行为、不断高涨的民族主义、虚假信息和网络安全性下降。
5. 2019 年，政治和社会动荡仍然是中东和北非区域的主要威胁。海湾地区充斥着武装冲突和政治紧张局势。与选举有关的内乱、武装冲突、族群间暴力、被迫流离失所、资源管理不善以及与暴力极端主义、有组织犯罪和非国家武装行为体有关的跨界不安全状况持续存在，特别是在撒哈拉以南非洲的部分地区。亚太区域发生了多起与暴力极端主义有关的安全事件。拉丁美洲和加勒比区域的犯罪组织扩大影响和领地控制，犯罪率有所上升。该区域遭遇了内乱和大规模移民以及经济困境的破坏稳定的影响。
6. COVID-19 大流行的出现加剧了现有的全球挑战，进一步暴露出不安全状况以及社会和经济不平等的根本原因，并引发了种族紧张关系和民族主义。在全球范围内，内乱从反对遏制措施的示威活动演变为与大流行病的经济影响相关的广泛抗议活动，推动了政治和社会不满情绪。在大多数区域，暴力极端主义团体和有组织犯罪团伙从大流行病中渔利。
7. 在西非，敌对的恐怖主义和暴力极端主义团体扩大了在新地区的活动。伊拉克和黎凡特伊斯兰国及基地组织附属团伙的活动从乍得湖湖岸扩张到非洲海岸

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。

最西端，进一步加剧了区域不稳定状况。在东非，暴力极端主义威胁持续存在，好战分子不断部署简易爆炸装置并发动暴力袭击。

8. 在东南亚，秘书长在 3 月发出的全球停火呼吁取得了一些初步的积极成果。一些武装团体暂时停止了战斗，以便应对大流行病。然而，极端主义团体利用 COVID-19 的恐慌情绪，怂恿追随者酿造进一步的不稳定状况。

9. 由于 COVID-19 的遏制，拉丁美洲和加勒比区域的暴力犯罪有所减少。然而，大流行病并未对有组织犯罪团伙形成威慑。在若干国家，这些集团采取日益嚣张的策略扩大控制范围。

10. 伊拉克和黎凡特伊斯兰国、基地组织及其附属团伙以及其他恐怖主义和暴力主义极端团体利用安全部队被调往应对大流行病的机会，增加了在阿富汗、伊拉克、莫桑比克、索马里和阿拉伯叙利亚共和国等国家以及乍得湖地区、萨赫勒和西奈地区等区域的活动。其中一些团体已经表示打算袭击联合国。与大流行病有关的限制还提供了进一步在线招募青年和失业者等弱势群体的机会。

11. 在非正规经济部门盛行的国家，日益严重的失业率和商品短缺导致抢掠和财产犯罪。犯罪集团削弱了当局的对策，阻碍了人道主义援助进入最脆弱的社区。随着安全局势恶化，人道主义行为体成为犯罪活动的目标。

12. 由于采取了旅行和行动限制措施以遏制 COVID-19 传播，人们越来越依赖在线购买商品和服务的方法。犯罪分子利用恶意软件和勒索软件攻击所有部门，并威胁到医疗保健系统、供应链以及基础设施、物流和企业。在一些国家，犯罪分子袭击水、电、卫生和执法等基本职能部门的操作系统。

13. 具有破坏稳定影响的口号和虚假信息的快速传播和效仿是另一个新趋势。大多通过社交媒体传播的造谣运动主要是利用虚假信息抹黑医疗建议。出现了针对联合国的造谣事件，旨在煽动反联合国情绪，并增加对联合国和人道主义人员的威胁，包括源自社交媒体的威胁。

14. 在过去 18 个月里，人道主义局势继续恶化，旷日持久的危机依然有增无减。2019 年底，世界各地被迫流离失所人数从 2018 年底的 7 080 万人增至 7 950 万人。² 2020 年初，估计全球各地将有 1.68 亿人需要人道主义援助。³ 这是几十年里的最高数字，而且由于 COVID-19 大流行而继续攀升。到 2020 年年中，2.5 亿人需要人道主义援助。⁴

15. 安全和安保部向全球各地的联合国和其他国际卫生工作者提供了安全保障支持。在这方面，袭击人道主义工作者事件和袭击医疗保健事件——世界卫生组织将其定义为“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

² 联合国难民事务高级专员公署，《全球趋势：2019 年被迫流离失所情况》(哥本哈根，2020 年)。

³ 人道主义事务协调厅，《2020 年全球人道主义概况》(日内瓦，2019 年)。

⁴ 人道主义洞察，《2020 年全球人道主义状况概览》。可查阅：<https://hum-insight.info/>。

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”⁵ ——仍然是一个令人严重关切的问题。例如，刚果民主共和国东部地区的埃博拉疫情应急措施受到犯罪行为 and 反叛活动的影响，联合国及其执行伙伴运营的医疗人员和设施频受犯罪集团和投机人员的袭击。人道主义人员的房舍、车辆和仓库遭遇骚扰、恐吓和直接攻击。安保部提供了分析、咨询和专知，以减少人员伤害或服务中断风险。武装冲突和其他暴力局势中袭击人道主义工作者和医护人员的行为反映了蓄意无视国际人道法和人权法。世界卫生组织医疗保健遇袭监测系统⁶ 报告称，在本报告所述期间，14 个国家和地区发生了 1 135 起袭击医疗保健事件，导致 290 人死亡，779 人受伤。

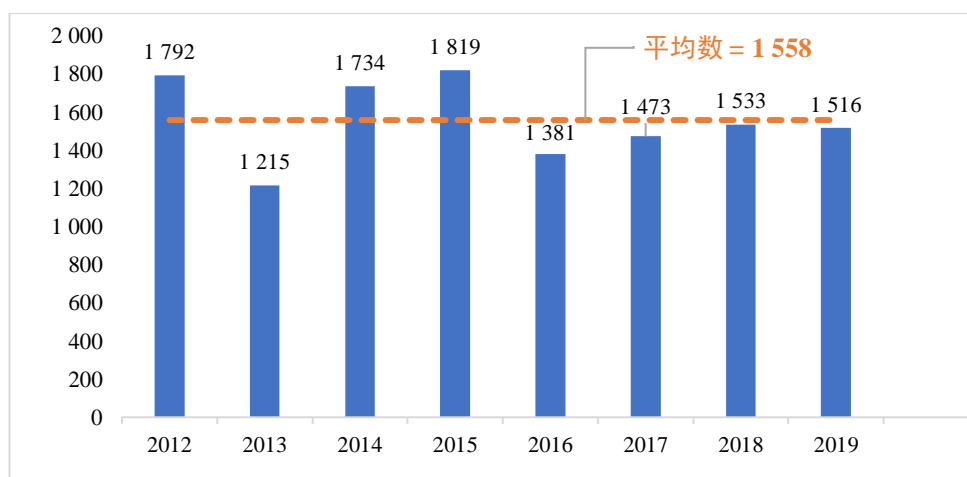
B. 影响联合国安全管理系统的安​​全事件⁷

1. 事件类型及其对联合国人员的影响

16. 总体而言，2019 年与安全保障有关的事件影响到 1 516 名联合国人员，比 2018 年的 1 533 人略有减少，而且这一数字仍低于 2012 年至 2019 年期间每年受影响人员平均人数(1 558 人)(见图一)。

图一

受安全保障事件影响的联合国人员



17. 2019 年，11 名联合国人员死于暴力行为，与 2018 的数字相同。这些事件发生在阿富汗、刚果民主共和国、吉布提、斐济、海地、利比亚、索马里和苏丹。此外，92 人在与暴力行为有关的事件中受伤，而 2018 年为 67 人。2020 年前六个月有 2 名联合国人员因暴力事件丧生。这些死亡事件发生在加纳和缅甸。总体

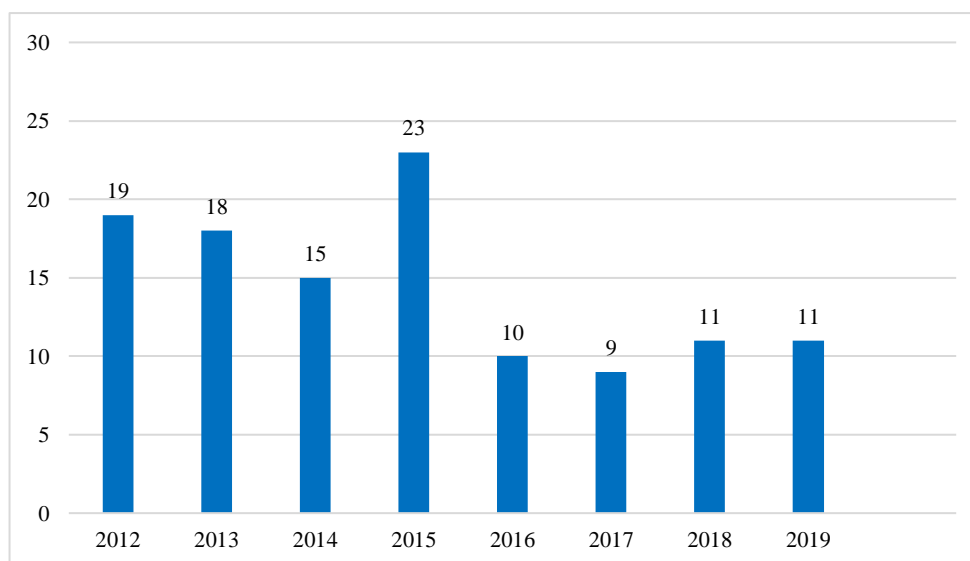
⁵ 可查阅 www.who.int/news-room/q-a-detail/attacks-on-health-care。

⁶ 可查阅 <https://extranet.who.int/ssa/Index.aspx>。

⁷ 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。

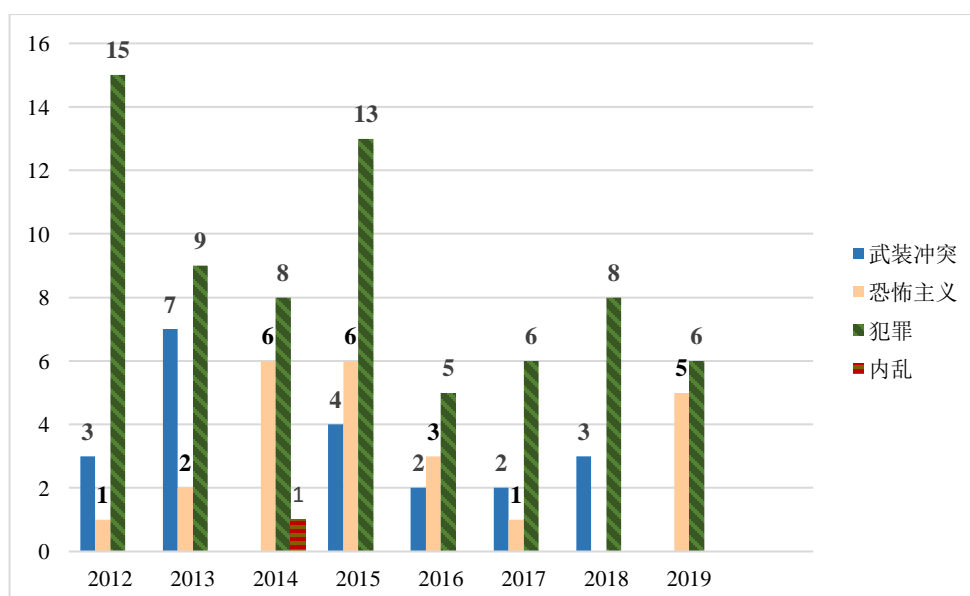
而言，2016年至2019年，尽管联合国扩大了在多个复杂安全环境中的行动，因暴力事件丧生的联合国人员人数保持相对稳定(见图二)。

图二
因暴力事件丧生的联合国人员



18. 2019年，11人因暴力事件丧生，其中6人死于犯罪行为，5人死于恐怖主义。当年95%的伤害是犯罪行为造成的(见图三和附件三)。2020年1月至6月，2人因与犯罪有关的暴力事件丧生。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，占当年至2019年期间此类死亡人数的60%以上。

图三
按威胁类型分列的因暴力事件丧生的联合国人员



19. 2019 年发生了 53 起直接袭击联合国房地事件、89 起袭击联合国车辆事件和 154 起侵袭联合国房地事件，共计 296 起事件。上述类型的袭击事件在过去四年呈上升趋势，与 2018 年相比(分别为 23 起袭击房地事件和 89 起袭击车辆事件)，袭击房地事件增加了 40%。这些袭击大多发生在阿富汗、刚果民主共和国、海地、马里、索马里、南苏丹和苏丹(达尔富尔)。报告显示，2019 年有 61 辆联合国公务车辆因此类袭击而损毁或损坏。2020 年前 6 个月有 24 起直接袭击联合国房地事件，76 起袭击联合国车辆事件，85 起侵袭联合国房地事件。

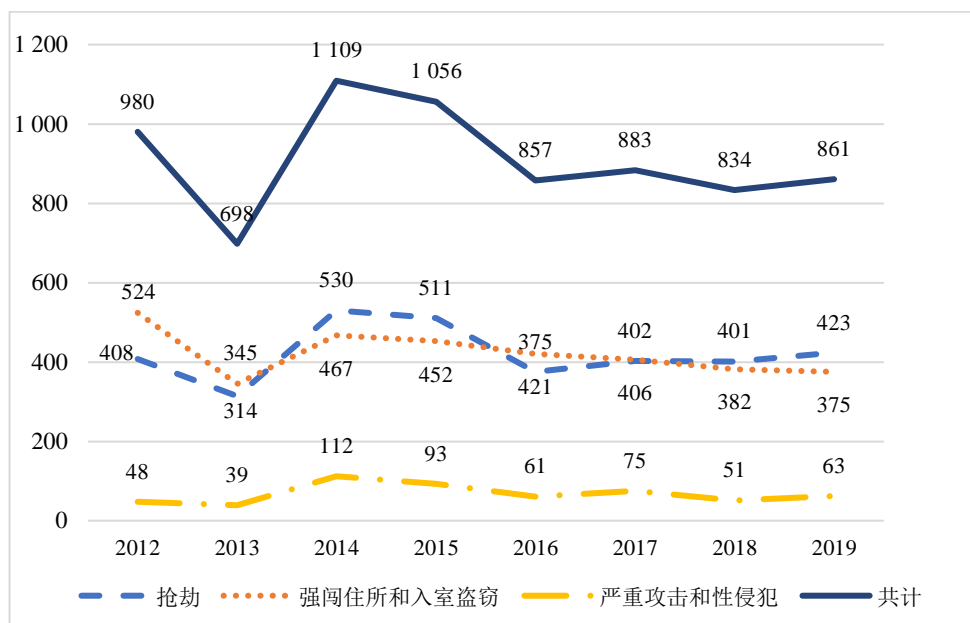
20. 这一令人担忧的趋势突出表明，不断改进联合国安全管理系统的安全管理措施、政策框架、培训以及与东道国政府协调对加强保护联合国人员、资产和房地具有现实意义。

犯罪

21. 在 2019 年受安全保障事件影响的 1 516 名联合国人员中，861 人(约 57%)是下列罪行的受害人：抢劫、强闯住所和入室盗窃以及严重攻击和性侵犯(见图四和附件三)，与 2018 年(834 人)相比，略有增加。2019 年期间受犯罪影响的大多数联合国人员是国际征聘人员(约 57%)，与 2018 年(约 55%)相似。

图四

按犯罪类别分列的受影响的联合国人员

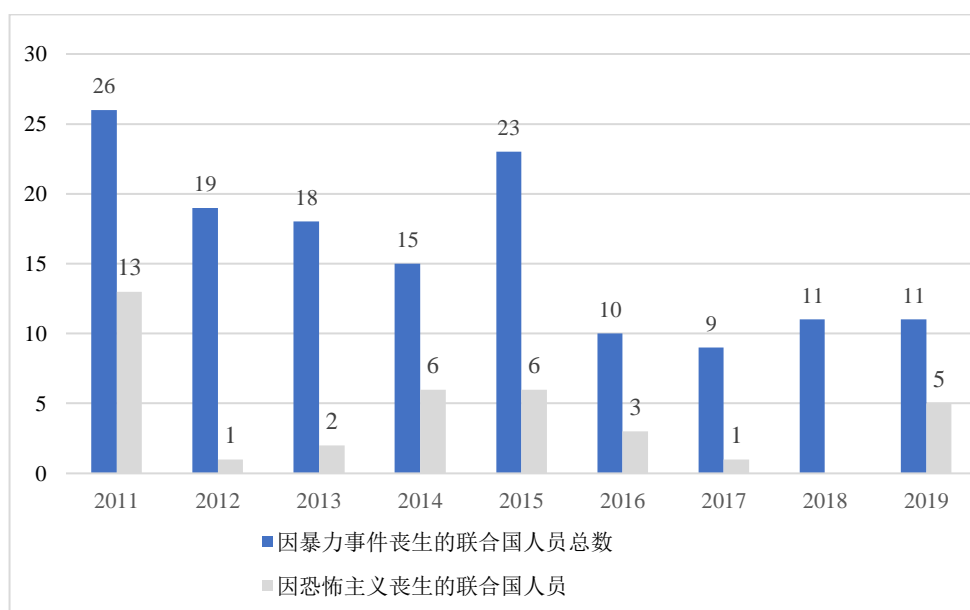


恐怖主义

22. 2019 年有 5 名联合国人员死于恐怖主义(见图五)。2019 年 5 月 31 日，暴力极端主义分子在索马里加勒卡约发动的武装袭击造成 1 名当地征聘的联合国人员丧生。2019 年 8 月 10 日在利比亚班加西，一枚车载炸弹在一辆联合国车辆旁爆炸，造成 3 名联合国人员丧生、另有 3 人受伤。2019 年 11 月 24 日在喀布尔，安放在一辆联合国车辆上的简易爆炸装置造成 1 名国际征聘的联合国人员丧生、2

名当地征聘的人员受伤。另有几起针对联合国的袭击事件没有造成人员伤亡。面对暴力极端主义威胁，安全和安保部继续为联合国在阿富汗、利比亚和索马里的重要方案和任务保驾护航，包括执行政治协定、为主要国家机构提供支持和交付人道主义援助。

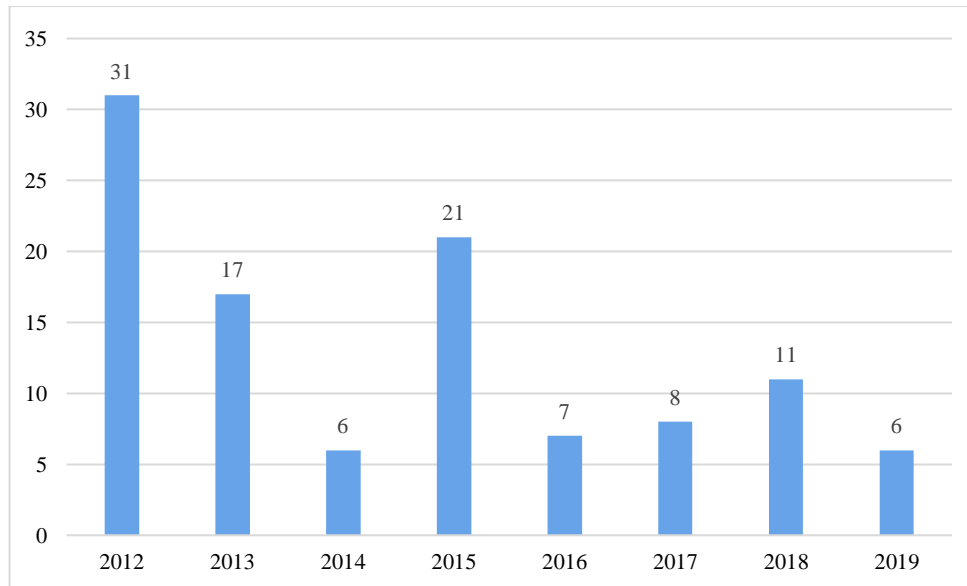
图五
因恐怖主义及暴力事件丧生的联合国人员



绑架

23. 2019 年有 6 名联合国人员(2 名男子和 4 名妇女)被绑架(见图六和附件三)，与 2018 年的 11 名被绑架人员相比有所减少。在 6 起绑架事件中，4 起演变为人质事件，劫持者提出了释放人质的条件。2020 年前六个月期间又发生了 2 起人质事件。由于安全和安保部及联合国安全管理系统对人质事件进行了有效管理，2019 年和 2020 年被绑架的所有联合国人员均安全获释。2019 年 9 月进行了最新的人质事件培训，并制定了人质事件预防方案，以减少涉及联合国人员的人质事件。2019 年被绑架人员人数低于 2012-2018 年期间的平均 14 人。

图六
联合国人员被绑架情况



安全事件和道路交通事故

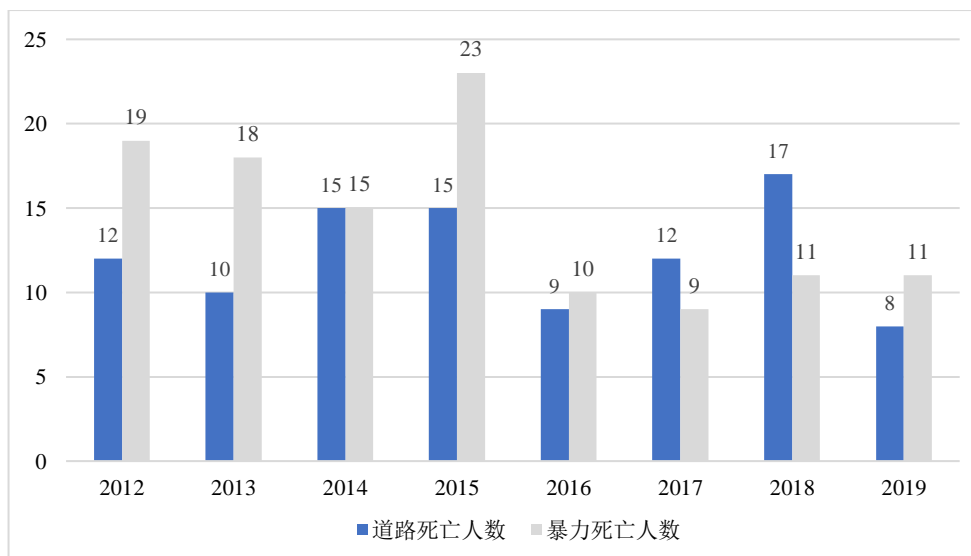
24. 2019年，33名联合国人员因安全事件丧生，其中包括在2019年3月10日埃塞俄比亚航空公司302航班坠毁事件中丧生的21名同事，而2018年为20人。2019年因道路交通事故丧生的联合国人员大幅减少到8人，而2018年为17人。除一人外，道路交通事故的所有受害者都是在使用私家机动车或公共交通工具时丧生的。2019年有100人因安全事件受伤，而2018年为114人，2017年为111人(见附件一)。大多数与安全有关的伤害(2012年至2019年期间平均约为95%)涉及道路交通事故(见图七和附件三)。2020年前6个月有6人死于安全事件，其中3人死于道路交通事故，1名联合国人员死于1月在苏丹朱奈纳的商营飞机坠毁事件。

25. 2019年，涉及联合国车辆的道路交通事故造成11名非联合国人员丧生，85名非联合国人员受伤。2020年上半年，涉及联合国车辆的道路交通事故造成16名非联合国人员死亡，59人受伤。

26. 2019年启动的联合国道路安全战略为减少道路事故造成的死亡和重伤人数做出了贡献。秘书处正在着手更新关于道路安全和安全驾驶的行政指示，以改进此类事故的报告工作。此外，联合国安全管理系统开展了下列道路安全举措：制定共同道路交通事故分类法以支持更好的数据收集和数据管理、制定道路安全意识准则以促进本组织的安全文化以及为联合国车辆作业人员提供最低标准和支持事故后应对措施。联合国作出了涵盖全系统安全、医疗服务和车队管理的协调一致和多学科努力，正在继续努力减少涉及联合国车辆的易受伤害的道路使用者的伤亡。

图七

因道路安全事故丧生的联合国人员与因暴力事件丧生的联合国人员的比较



恐吓和骚扰

27. 2019 年报告了 327 起恐吓和骚扰联合国人员事件，低于 2018 年报告的 391 起。2020 年上半年，发生了 146 起此类事件。2019 年报告的事件数量低于 2015 年记录的此类事件最高数量(405 起)，但高于七年(2013 年至 2019 年)平均 296 起的水平(见附件一)。

逮捕和羁押联合国人员

28. 2019 年，86 名联合国人员被会员国的主管当局羁押和逮捕，而 2018 年的被捕人数为 85 人。自 2013 年以来，由于联合国与会员国主管当局加强了协商和协调，每年被捕人数大幅减少。此外，2020 年前 6 个月有 54 名联合国人员被捕。截至 2020 年 7 月 1 日，仍有 18 名联合国人员被羁押。在大多数案件中，会员国对被捕的联合国人员提出的指控涉及刑事罪行，包括违反交通规则、金融欺诈和贩运非法物品。在除一起案件外的所有案件中，会员国向联合国提供了关于逮捕理由的必要解释。

与性别有关的安全事件

29. 妇女约占外地联合国人员总数的 40%。2019 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)。影响女性人员的安全事件减少得益于进一步努力将性别因素纳入安全风险管理进程和住所安保措施，以及对妇女进行专门的安全培训。2019 年报告的联合国女性人员遭受性侵案件从 2018 年的 10 起增至 12 起。上述数字低于 2013 年至 2019 年期间报告的平均每年 13 起的水平。2020 年前六个月报告了 2 起性侵案件。2019 年和 2020 年所有被性侵的联合国人员均为妇女。

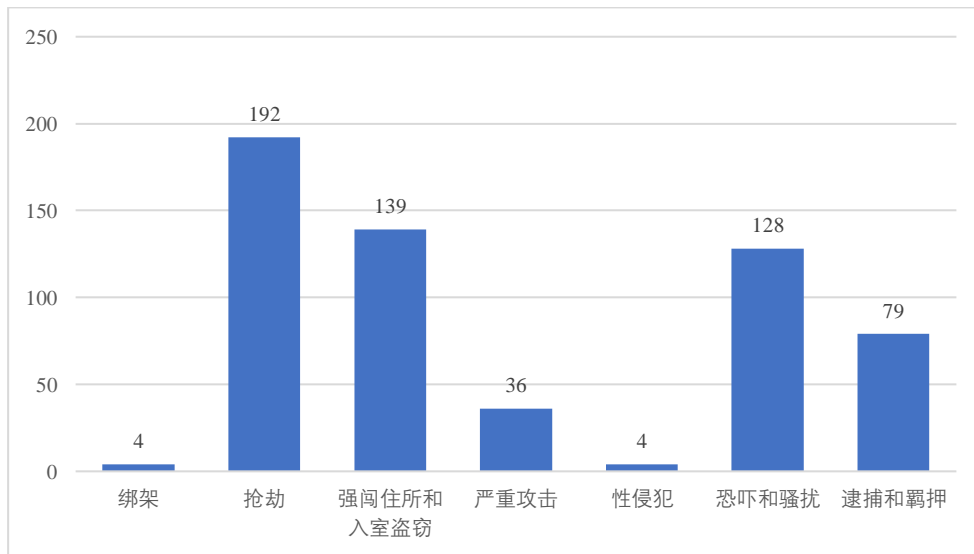
2. 当地征聘人员的安全

30. 2019 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一半(1 516 起事件中有 747 起，即 49%)。当地征聘人员占因暴力行为丧生的人员的 54%(11 起事件中有 6 起)。2019 年，当地征聘人员在外地的部署人数超过国际征聘人员，就绝对数而言，当地征聘人员比国际征聘人员受到导致暴力行为伤亡、安全事件伤害、逮捕和羁押、严重攻击和绑架的安全事件的影响更大(见图八和附件三)。就绝对数而言，国际人员受入室盗窃和强闯住所、抢劫、安全事件伤亡、性侵犯以及恐吓和(或)骚扰的影响较大。

31. 联合国尽一切努力进一步加强当地征聘人员的安全。2019 年颁布了关于此类人员安保的政策，并以各种语文进行了特别介绍，以加强对该政策的理解和执行。

图八

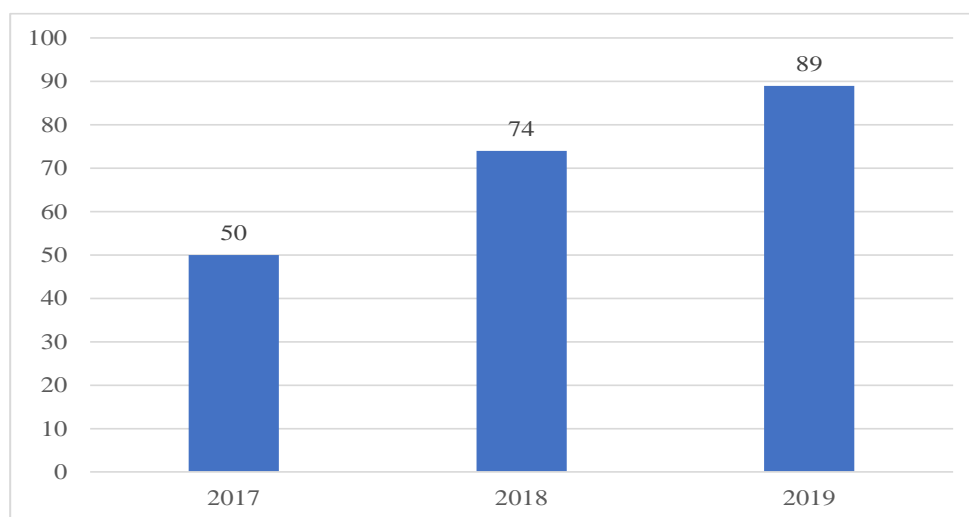
2019 年影响当地征聘人员的事件



3. 全球安全环境对联合国方案的影响

32. 为满足动荡环境中日益增长的安全支助需求，自 2017 年以来，联合国安保专业人员的增援部署次数几乎翻了一番(见图九和附件三)。2020 年，安全和安保部适应与大流行病有关的旅行限制，进行了安保人员增援部署，以支持在布基纳法索、黎巴嫩、缅甸、尼日利亚和也门交付重要的联合国方案。

图九
2017-2019 年联合国安保专业人员的增援部署



33. 在本报告所述期间，安全和安保部与联合国安全管理系统各组织一道，在少数高度复杂的安全环境中提供了安全支助以满足日益增长的安全管理需求，这些地区被指定为具有极高风险，因此需要专门的安保人员以及有效的规划和分析。2019 年，安保部向极高风险地区的 127 次外派任务提供了支持，其中包括在索马里的 31 次任务、在阿拉伯叙利亚共和国的 11 次任务和在也门的 85 次任务，使这些地区的重要联合国方案得以实施。

C. 影响非政府组织人道主义人员和其他人员的安全事件

34. 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

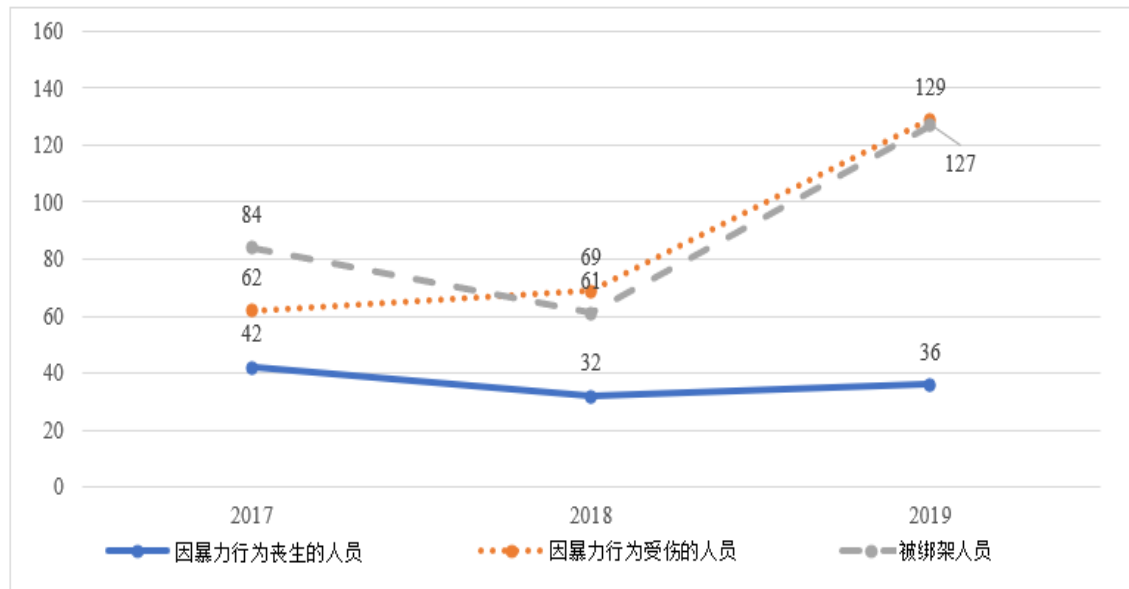
35. 影响联合国执行伙伴人道主义人员的重大事件从 2018 年的 314 起大幅增加到 2019 年的 567 起。增加的原因可归咎于阿富汗、布基纳法索、刚果民主共和国、马里、索马里、南苏丹、苏丹和也门的安全环境恶化，这些国家是大多数事件发生的地点。联合国与执行伙伴在安全问题上增强了协作，使事件报告更加完整。

36. 根据安全和安保部收到的报告，2019 年，36 名与联合国密切合作的非政府组织人道主义人员因暴力行为丧生，129 人因暴力行为受伤，127 人被绑架(见图十和附件四)。2019 年，丧生的非政府组织人道主义人员人数从 2018 年的 32 人增至 36 人。受伤人数(从 2018 年的 69 人增至 2019 年的 129 人)和被绑架人数(从 2018 年的 61 人增至 2019 年的 127 人)明显增加。2020 年前六个月，非政府组织执行伙伴有 20 人丧生，57 人受伤，39 人被绑架。2019 年，所报的袭击非政府组织车辆事件从 2018 年的 72 起增加到 159 起。

37. 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，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。

图十

2017-2019 年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地区工作人员的安全事件⁸

38. 近东救济工程处在五个业务领域雇用了约 32 000 名人员，向约 560 万名巴勒斯坦难民提供一系列人道主义援助。⁹ 2019 年，近东救济工程处没有地区工作人员死于暴力行为或安全事件，与 2018 年相比有所下降，2018 年有 1 名地区工作人员死于暴力行为，2 人死于安全事件。2019 年，1 名近东救济工程处地区工作人员因暴力行为受伤，2018 年此类受伤人员为 6 人。近东救济工程处正在对影响工程处地区工作人员的事件采取更严格的核查程序。由于这些努力，2019 年记录的涉及盗窃、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减少。

3. 与维和人员的比较¹⁰

39. 因暴力行为丧生的军警维和人员人数从 2018 年的 27 人减少到 2019 年的 23 人。维和环境中的主要安全威胁来自武装团体、暴力极端主义分子和有组织犯罪团伙。在 13 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

⁸ 联合国安全管理系统没有列入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。

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。

器火力、各种简易爆炸装置和复合式袭击的攻击。2020 年前 6 个月报告的军警维和人员死亡人数为 33 人，其中 7 人死于恶意行为。

三. 加强联合国安全管理系统

40. 由安全和安保部领导的联合国安全管理系统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

1. 向指定官员提供持续支持

41. 2019 年，安全和安保部举办了六次危机管理区域讲习班，对 113 名指定安全官员进行了培训，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的官员。安保部的努力加强了指定官员作为安全决策者应对外地安全挑战的能力。这项措施帮助这些官员做好了在安全危机中领导联合国国家工作队及和平行动的准备。安保部指导了联合国安全顾问为各自地点的指定官员和联合国实体高级官员举办今后的危机管理培训。

42. 安全和安保部向 30 名指定官员提供了强制性安保培训。由于与 COVID-19 相关的限制，以在线方式向指定官员和临时指定官员提供了培训。与此同时，安保部更新并审查了就安全管理和决策提供实用和全面建议的指定官员手册，为安保管理小组成员提供支持。

2. 通过方案关键程度评估加强关于可接受风险的决策

43. 联合国全系统方案关键程度框架仍是不可或缺的工具，它推动采取有效的政策和业务方法，就可接受的安全风险作出知情决策。安全和安保部就确定需要方案关键程度评估的高安全风险领域提供咨询意见。除了安全标准和考虑因素外，这一针对联合国方案和行动的框架也在环境动荡的国家适用。在本报告所述期间，联合国在 40 个国家开展了 45 项方案关键程度评估，数量之多前所未有。在大流行病背景下，方案关键程度评估已成为支持本组织业务连续性和对外地关键方案进行优先排序的工具。

B. 加强安全风险战略

1. 在新领域拓展安全保障政策框架

44. 机构间安保管理网继续加强全系统安全政策框架，并就安全管理问题进行战略讨论。2020 年，管理网核准了爆炸评估准则、关于安全风险过程中的残疾考虑因素的准则以及支持完善道路交通事故方面的数据收集和管理的数据收集的道路事故分类法。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。2019 年，管理网核可了关于将性别问题纳入安全管理的手册，这是一份关于安保性别考虑因素的相关问题的参考和实用指南。

2. 加强态势感知以及威胁和风险分析

45. 安全威胁和风险分析是保持态势感知的关键。它为安保管理人员提供了评价联合国人员面临的不断变化的威胁的准备时间。由于动荡安全环境中的各项威胁的地域性不断扩大，安全和安保部采取了措施，最大限度地利用现有资源，例如灵活部署安保分析员，以满足各区域新出现的需求和不断变化的威胁。这一具有成本效益的方法有助于保持区域覆盖，应对高风险环境中的安全挑战。为进一步加强联合国安保专业人员在信息管理和分析方面的专门知识，安保部继续为他们提供安全分析流程和做法以及战略分析警告技巧方面的培训。2019 年的战略审查确定了一项关键优先行动，即需要进一步提高安保部获取和分析数据并生成决策者认为有助于决定行动方案的产品的能力。

3. 有效的风险管理

46. 安全和安保部与联合国安全管理系统成员合作，继续加强对联合国总部房地和在联合国房地外举行的特别活动的保护。安保部向联合国各实体提供安保支助，使 6 196 名联合国人员能够参加在 86 个国家举办的 194 次会议和特别活动。安保部部署了 380 名安保人员，在联合国实体主办的特别活动期间提供安保支助。安保部与东道国政府协调并依照联合国安保政策和程序，采取了更强的安保态势，防止了在这些活动中发生严重安全事件。

47. 安全和安保部开展了大规模实体安保项目，加强对联合国在 60 个国家的房地的保护，其中包括 15 个联合国系统共同房地，并对现有房地实施了新的建筑和安全升级措施。安保部回应了近 200 项就房地实物保护提供技术指导的请求，除此之外，采用了实体安全评估手机应用程序，以便安保专业人员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。

48. 虽然大流行病限制了联合国官员的旅行，但安保部对 377 次高风险环境中的复杂保护行动进行了协调并提供了保护服务。大流行病影响了保护服务的运作和人员配置，并导致保护服务人员所需的培训和认证被推迟。

49. 为进一步加强安全风险管理，根据安全和安保部战略计划，对安全风险管理流程以及安全保障事件记录系统进行了审查。审查于 2020 年开始，正在与总部、外地安保专业人员和安保分析员协商进行。随着安保部与联合国安全管理系统各组织增强互动协作，预计这项正在进行的努力将改进安全风险管理流程以及安全保障事件记录系统的框架和工具，并加强知识管理。2019 年，安保部加强了外地工作地点的安全风险管理和危机防范，制定和更新的安保计划数量比 2018 年增加了 52%。安保计划的增加使联合国得以在 30 多个安全风险较高的国家和地区开展重要活动。

50. 通过被称为“电信安全标准”的机构间合作项目，利用技术进步，支持安全通信的发展。本组织扩大了安全通信方法，以支持在所有情况下(不仅是紧急情况下)的总体安全需求，同时提高成本效益。这一综合努力加强了全球外地特派团的安全通信，改善了向联合国人员及其执行伙伴提供的行动安全支助。

4. 安保培训

51. 联合国安全管理系统继续致力于提供高质量的安保培训。安全和安保部与联合国安全管理系统成员一道，正在开发以当地为重点的安全上岗培训，旨在确保联合国所有人员在前往或被征聘到新地点时获得具体地点所需的知识和技能。外地环境安全保障办法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措施。2019年，在通过外地环境安全保障办法培训方案准则后，安保部实施了准则，更新了方案的培训模块，重点放在预防和实际模拟上。2019年，在42个国家，11 523名联合国人员和合作伙伴完成了545次外地环境安全保障办法课程。截至2020年6月，已有330 000名联合国人员和合作伙伴完成了题为“BSAFE”的课程，该课程在2018年推出，目的是提高更广泛的安全意识。2020年上半年，联合国开发计划署筹备并向国家一级高级代表提供了一系列网络研讨会，就安全相关问题提供基线指导。

52. 2020年，大流行病造成的旅行限制影响了面对面培训和实操培训。安保部正在为安保培训师编制与COVID-19有关的指南，以补充现有的医疗和安全指南，并使安保培训师及其主管能够审查培训需求，识别风险并重新设计安保培训。

5. 应对重大事件

53. 安全和安保部的危急事件应激反应管理股与联合国其他实体的咨询师一道，协调增强全球应对重大事件的工作。安保部应对了881起重大事件，而上一报告所述期间为716起。安保部为受影响的联合国人员及其家属开展了10 889次咨询活动，并向联合国系统1 308名管理人员提供了技术咨询。由于大流行病，2020年，向联合国人员提供的服务呈指数级增长。在全球范围内，安保部咨询师向工作人员及其家属提供了31 251次心理社会支助服务(上一报告所述期间为10 329次)，其中超过15 000次服务与大流行病管理有关。

54. 全球COVID-19危机的严重程度增加了所有工作地点的联合国人员对压力管理咨询的需求。为应对这一挑战，安全和安保部与联合国安全管理系统各组织一道，调动现有资源，增加向工作人员提供的咨询服务。自大流行病爆发以来，安保部开展了心理社会服务方面的各种支助活动，除其他外，包括进行培训并介绍情况，提高工作人员对大流行病心理社会方面的认识，建设联合国和外部精神卫生专业人员在大流行病心理社会问题方面的能力，编制和传播心理社会应急规划技术准则，查勘精神卫生方面的资源，并与联合国实体协调，开展旨在为工作人员提供支助的全球心理社会应对举措。

C. 安全和安保部的改革努力

55. 安全和安保部在2019年内部调整的基础上，制定了2020-2022年期间战略计划，其中载列战略目标和优先行动，旨在通过多样化和一贯训练有素的员工队伍以及经过改进和简化的业务流程而实现卓越业务水平。通过该战略计划，安保部重申致力于依靠可信赖的安保领导职能和解决办法，推动交付联合国的各项方案。继续努力确保外地和特派团综合安保员工队伍的全面整合仍是安保部促进本组织改革和全系统整合努力的优先事项。

56. 2019 年，安保部发布指南，厘清了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，在此之后，安全和安保部支持驻地协调员履行指定官员的安全管理职能，进一步推进联合国发展改革议程。

57. 安全和安保部的综合安保员工队伍由大约 7 000 名联合国安全保障人员组成，遍布 120 多个工作地点，针对这些安全保障人员，安全和安保部继续提升了人力资源管理的灵活性和效率。安保部以性别均衡、多样性、地域代表性和技能为重点，致力于提高安保员工队伍的有效性和适应能力。专业及以上职类中的女性人数占比 20%，在过去三年中增加了 2%。安保部还在不断努力将残疾问题纳入所有安全政策指导的主流，并制定部门残疾问题战略，以支持落实秘书长的残疾问题战略。

D. 构建协作关系

1. 增进联合国与东道国政府的安保协作

58. 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，主管安全和安保事务副秘书长会见了 24 个会员国的东道国政府当局，讨论安保事项，并向大会有关委员会和相关国家组通报情况。

59. 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，安全和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协调，确保保护联合国的设施，并安全举办汇集数千名代表和民间社会与会者的活动，包括在 2019 年组织了 18 000 场不同规模的会议。

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

60. 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。迄今为止，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》。

61. 在 2018 年 1 月发布暴力行为受害者在职期间死亡登记册的标准作业程序之后，安全和安保部与秘书处其他部厅及 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和联合国人员的罪行。

3. 加强与非政府组织的伙伴关系

62. “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。在本报告所述期间，安全和安保部继续与 16 个被指定拥有“共同保护生命”强化级别地位的国家的框架合作伙伴保持密切的安保协作，包括与 150 个伙伴组织总部的框架联络人举行关于具体国家的电话会议。

63. “共同保护生命”协作有利于向非政府组织提供支助，包括在危机局势中提供援助，以及协助人员撤离和医疗后送。为应对冠状病毒病(COVID-19)大流行，安全和安保部在联合国人道主义事务协调厅和世界粮食计划署的支持下建立了一个机制，共享双周态势报告，并向“共同保护生命”合作伙伴提供关于医疗支助和世界粮食计划署航班安排的信息。

四. 战略挑战和机遇

64. 大流行病的社会经济、政治和安全影响给本组织带来了意想不到的战略和业务挑战。大流行病的影响导致许多国家和冲突地区的人道主义需求增加，不安全状况加剧，而其对全球经济的影响可能会使人道主义援助资源和相关安保费用减少。除了工作环境愈发动荡并且面临全球供应链崩溃和中断造成的业务延误外，联合国人员和人道主义人员还遭遇了与大流行病相关的旅行、签证限制，过境和接触需要人道主义援助和保护受影响民众方面的制约以及一些地区的当地民众的接受度下降。

65. 尽管 COVID-19 危机产生了前所未有的不利影响，但也为解决《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标中阐明的相互关联的全球性问题提供了契机，这些问题涉及消除不安全状况的根源。国际援助资源减少和全球限制措施激发了创新、地方自主权和包容性，也促使重新审视交付联合国授权方案和保护联合国人员及人道主义人员的方式。为了使联合国能够在流行病期间开展活动，安全和安保部采取了包括灵活部署人员和资源在内的创新办法，例如加强区域安全分析，为所有工作地点受影响人员提供空前规模的社会心理支持以及增强安全管理技术使用方面的机构间协调。安保部与联合国各实体合作，已开始努力促进所有日常业务领域的进一步创新，覆盖战略沟通、扩大与利益攸关方的伙伴关系、安保业务支助和危机管理以及保护联合国房地。在实现战略计划方面取得了进展，包括就提升卓越业务水平、信息管理和安保分析采取积极步骤。此外，对安全保障是保护边缘化群体的关键优先事项形成了广泛认识，这是一个新出现的机遇。

五. 意见和建议

66. 世界正面临各项安全挑战，任何一个国家或组织都无法独自解决。COVID-19 大流行对全球各地的和平与安全产生了深远影响，加剧了地缘政治和安全挑战，激化了不满情绪和不平等问题，破坏了社会凝聚力，滋生了动乱、冲突、暴力极端主义、民粹主义和虚假信息。然而，在这一史无前例的业务环境中，联合国人员和人道主义人员克服与大流行病相关的干扰和限制，继续开展工作。国际社会必须继续坚定保护联合国人员和人道主义人员，在应对大流行病的广泛影响和解决不安全状况的根源的过程中重振多边主义承诺。

67. 联合国人员和人道主义人员牺牲生命和福祉，执行联合国的多层面任务，帮助有需要的民众，支持会员国努力实现可持续发展目标。在过去 18 个月里，13 名联合国人员和超过 56 名非政府组织人道主义人员因暴力行为丧生。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人员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。

68. 我对联合国房地遭袭事件数量急剧上升表示关切，与 2018 年的 23 起袭击事件相比，2019 年发生了 53 起袭击事件。2019 年 3 月埃塞俄比亚航空公司飞机失事的惨剧导致 21 名联合国同事遇难，使因安全事件死亡的人数大幅增加。

69. 联合国人员和人道主义人员的任何伤亡都是不可接受的；本组织必须不断努力从以往事件中吸取教训。同样，随着联合国被要求开展更多工作，包括在世界最动荡的环境中运作，交付任务的要务必须继续作为安全咨询、规划和行动的推动因素。与以往任何时候相比，联合国都更致力于提供出色的安全分析和咨询意见；联合国的工作必须以数据和风险管理为基础。为包括高级官员和决策者在内的联合国大家庭提供进一步培训将继续帮助本组织管理安全危机，将人质安全送返家园并在不安全地区管理日常业务。联合国将继续提高安保员工队伍的灵活性和能力，确保能够应对意外需求，并在短时间内进行部署。从根本上而言，更加多样化的安保员工队伍将实现卓越业务，带来不同视角，代表联合国大家庭以及联合国所服务的社区。

70. 联合国安全管理系统内 50 多个伙伴的承诺以及这些伙伴与安全部和安保部的密切协作促进了安保工作的持续改进，并有利于联合国开展工作。过去 5 年中影响联合国人员的安全事件总体数目保持稳定。为保持这一趋势并克服新出现的安全挑战，可预测和充足的安保资源仍不可或缺。

71. 在当前高度复杂的安全环境中，伙伴关系是应对安全挑战和大流行病相关限制的关键。除了加强与东道国政府的协作之外，扩大与国际组织、区域组织和非政府行为体的战略伙伴关系是有效安全管理的组成部分。

72. 随着在大流行病期间迎来联合国成立七十五周年的纪念活动，本组织处于全球应对行动的核心。在促进联合国采取应对措施和交付方案方面，安全和安保部继续调整资源，通过创新办法提高效率。这些努力必须得以持续。我呼吁会员国确保维持安保费用，将其作为任务审议和方案规划的组成部分。

73. 我对蓄意无视国际人道法、人权法和人道主义原则的情况深感关切。我敦促各国政府和武装冲突各方确保人道主义人员和联合国人员获得安全无阻的准入，以便他们继续开展工作，帮助有需要的民众。对联合国人员和人道主义人员的蓄意攻击是严重违反国际人道法的行为。我敦促各国政府将此类违法行为的犯罪人绳之以法。

74. 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全力支持。

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						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (前 6 个月)
暴力行为所致死亡	15	23	10	9	11	11	2
安全事件所致死亡	15	16	11	13	20	33	6
暴力行为所致受伤	65	99	70	70	67	92	31
安全事件所致受伤	101	130	93	111	114	100	39
绑架	6	21	7	8	11	6	2
抢劫	530	511	375	402	401	423	197
强闯住所和入室盗窃	467	452	421	406	382	375	151
严重攻击	104	81	44	47	41	51	16
性侵犯	8	12	17	28	10	12	2
恐吓和骚扰	295	405	231	316	391	327	146
逮捕和羁押	128	69	102	63	85	86	54
共计	1 734	1 819	1 381	1 473	1 533	1 516	646

附件二

袭击联合国房地和公务车辆事件

安全事件类型	2015	2016	2017	2018	2019 (前6个月)	2020
袭击联合国房地	35	56	23	23	53	24
袭击联合国车辆	155	146	51	89	89	76
侵袭联合国房地	109	90	150	51	154	85
共计	299	292	224	163	296	185

附件三

2019 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	男子	妇女	国家数目	安全事件情况
暴力行为所致死亡	11	5	6	10	1	8	犯罪(6); 恐怖主义(5)
安全事件所致死亡	33	23	10	17	16	12	道路交通事故(8); 空难(21); 其他安全事件(3)
暴力行为所致受伤	92	28	64	71	21	23	犯罪(87); 恐怖主义(5)
安全事件所致受伤	100	15	85	68	32	37	道路交通事故(93); 其他安全事件(7)
绑架 ^a	6	2	4	2	4	5	所有被绑架人员均安全获释
抢劫 ^b	423	231	192	279	144	73	
强闯住所 ^c 和入室盗窃 ^d	375	236	139	256	119	79	
严重攻击 ^e	51	15	36	41	10	22	
性侵犯	12	8	4	—	12	10	
恐吓 ^f 和骚扰 ^g	327	199	128	214	113	67	
逮捕和羁押 ^h	86	7	79	84	2	31	截至 2020 年 7 月 1 日, 仍有 18 人被羁押。
共计	1 516	769	747	1 042	474		

^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	2019	2020 (前 6 个月)
暴力行为导致人员死亡	32	36	20
暴力行为导致人员受伤	69	129	57
绑架人员	61	127	39
武装袭击房地	21	11	8
侵袭房地	59	105	42
武装袭击车辆	72	159	52
共计	314	567	218

附件五

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

安全事件类型	受影响的地区工作人员数目		
	2018	2019	2020 (前 6 个月)
暴力行为所致死亡	1	—	1
安全事件所致死亡	2	—	—
暴力行为所致受伤	6	1	3
安全事件所致受伤	4	—	—
绑架	—	—	—
抢劫	9	—	—
强闯住所	1	—	—
严重攻击	49	21	13
性侵犯	—	1	—
入室盗窃	—	—	—
恐吓	123	72	12
骚扰	5	2	8
逮捕和羁押	3	8	4
人员失踪	2	1	—
偷窃	404	2	—
纵火	4	—	3
火灾	16	—	4
武装冲突	12	—	1
战争遗留爆炸物	3	—	—
破坏财产	304	—	3
道路交通事故	32	15	21
侵袭联合国房地	59	3	22
其他	135	1	—
共计	1 174	127	95