



第六十一届会议

议程项目 69

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对联合国人员的保护

秘书长的报告*

摘要

大会 2005 年 12 月 15 日第 60/123 号决议请秘书长向大会第六十一届会议提交一份关于人道主义人员的安全保障情况和对联合国人员的保护以及关于该决议执行情况的全面增订报告。本报告概述了过去一年对人道主义人员和联合国人员安全保障的种种威胁，并提供了关于根据第 60/123 号决议向秘书长提出的属于联合国安全和安保部工作范围的要求和建议的最新情况。

安保部是因应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)，根据 2004 年 12 月 23 日第 59/276 号决议（第十一节）设立的。这是安保部主持编写的第二份报告。将另向大会第六十一届会议提交一份关于第 59/276 号决议（第十一节）执行情况的报告。

本报告概述了过去一年对人道主义人员和联合国人员安全保障的种种威胁，并提供了大会第六十届会议期间核准的各种举措的最新执行情况。由于这些举措在整个 2005-2006 两年期过程中持续执行，本报告是已采取行动的进度报告和有待采取的行动的说明。

* 本报告迟交的原因是，安全和安保部的同一批人员既需要核实和确认在本报告所述期间后半段遭到逮捕、拘押或丧生的工作人员的状况，又迫切需要应对突然出现的黎巴嫩危机。



一. 引言

1. 大会在 2005 年 12 月 15 日第 60/123 号决议中请秘书长向大会第六十一届会议提交一份关于人道主义人员的安全保障情况和对联合国人员的保护以及关于该决议执行情况的全面增订报告。
2. 本报告涵盖的期间为 2005 年 7 月 1 日至 2006 年 6 月 30 日，编写时曾与联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）的成员协商。
3. 在向大会第六十一届会议提交的题为“加强和统一联合国安保管理系统”的另一份报告中，详细说明了设立联合国安全和安保部的 2004 年 12 月 23 日第 59/276 号决议（第十一节）的最新执行进展情况。

二. 对联合国人员和人道主义人员的种种威胁

4. 在整个报告所述期间，部署在全球范围各种外地行动中的联合国人员继续受到诸如扣留人质、人身攻击、抢劫、偷窃、骚扰和拘押等各种威胁。在阿富汗、索马里，特别是在苏丹，联合国人员和人道主义人员的安全仍然得不到保障。厄立特里亚和埃塞俄比亚政府和以色列当局继续拘押联合国工作人员，并且违反各项议定的公约拒绝承认联合国的保护权。
5. 在本报告所述期间，有 15 名联合国文职人员因恶意行为而丧生。这个人数还不包括值勤时丧生的维和军警人员或在飞机失事中丧生的工作人员。在死亡人员中，11 人在非洲，3 人在中东，1 人在亚洲及太平洋；苏丹有 4 人死亡。因恶意行为丧生的文职人员人数比上次报告所述期间（11 人）有所增加。我在根据第 59/47 号决议提出的上份报告（见 A/60/223 和 Corr. 1，附件二）中列出了因恶意行为丧生的工作人员综合名单，并且说明了有关会员国采取的诉讼程序的现状。
6. 对联合国人员和行动安全的大多数威胁仍是人身攻击、威胁和武装抢劫。共发生 215 起暴力事件、120 起口头威胁事件和 93 起武装抢劫大量联合国资产的事件。还发生 5 起强奸事件和 9 起性攻击事件。在本报告所述期间，在刚果民主共和国东部伊图里发生一起长期扣留人质的事件，非国家行为者扣留了 7 名联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）的维持和平人员。在与要求政治让步和赎金的扣留人质者进行频繁对话后，人质在两周内获释。在海地发生 4 起出于金钱动机绑架本国联合国工作人员的事件，其中 3 人在受害者家属进行谈判后安然获释，另一名被绑架者逃脱。在索马里，一名工作人员因劳工纠纷被绑架，但在索马里过渡联邦政府官员的协助下，经联合国安全和安保部人员谈判 30 小时后获释。
7. 在本报告所述期间，共发生 16 起在检查站或路障处骚扰、侵犯或人身攻击联合国人员的事件，还发生 15 起攻击联合国人道主义车队并造成人员伤亡的事件。另外，发生 70 起骚扰车队的事件和 148 起不准联合国人员通过检查站或路

障的事件。上述数字不包括被占领巴勒斯坦领土内发生的事件，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）的工作人员在那里的检查站不断遇阻。除了涉及人道主义车队的事件外，还有 30 起恐怖威胁事件、83 起逮捕事件和 117 起闯入或试图闯入联合国人员驻地和外地设施的事件。同去年相比，暴力事件大幅度减少（从 407 起减少到 215 起），禁止通过检查站的情况也大幅度减少（从 220 起减少到 148 起）。不过，令人不安的是，攻击人道主义车队并造成人员伤亡的事件增加，从上次报告所述期间的 9 起增加到 15 起。这些安全事件影响了联合国的行动效率和效力，降低了工作人员的人身安全和福利，并且削弱了外地设施的安全保障。

8. 安保部记录了涉及国际组织，非政府组织和政府间组织工作人员的重大安全事件的第一手和第二手资料。必须指出，这些资料并没有完全纪录所有此类事件，只是为了说明这些组织面临的威胁和发生的事件，其中的许多组织都以协作方式或作为执行伙伴协助联合国行动。安保部收到第一手信息，确认 16 名非政府组织的国际工作人员和本国工作人员因恶意行为丧生：索马里 5 人、苏丹 3 人、阿富汗 8 人。此外，还收到关于下列事件的报告：1 起扣留人质事件、9 起绑架事件、21 起逮捕事件、6 起拘押事件、40 起性攻击事件、10 起武装抢劫大量资产事件、18 起攻击非政府组织车队并造成人员伤亡的事件、12 起威胁非政府组织人员的事件和 23 起暴力事件。普遍认为这些组织中本国工作人员死亡和安全事件的数字要比这些数字高得多，而非政府组织正在努力加强对事件的记录工作。非政府组织的非正式记录列出，在（2006 年 4 月至 6 月）两个月期间，有 24 名非政府组织的人员在阿富汗死亡。劫持车辆、伏击、抢劫和攻击被视为大多数非政府组织外地工作人员面临的主要安全威胁。与阿富汗的情况一样，安全威胁继续阻碍国际组织、非政府组织和政府间组织在苏丹达尔富尔开展人道主义行动。在该地，有 18 名非政府组织工作人员被逮捕，发生 20 起攻击非政府组织人员的暴力事件。还发生 7 起绑架事件、39 起武装抢劫非政府组织大量资产的事件和 17 起骚扰人道主义车队的事件。

9. 关于地域分布情况，非洲和拉丁美洲发生的针对联合国人员的暴力事件最多。在非洲共记录了 97 起这类事件，其中大部分发生在 3 个国家：据报苏丹发生 29 起、科特迪瓦发生 24 起、利比里亚发生 9 起。拉丁美洲发生 84 起这类事件，其中海地 25 起、秘鲁 15 起。在整个拉丁美洲，检查站和路障事件有 34 起，武装抢劫事件有 13 起。70% 的武装抢劫联合国资产事件发生在非洲，其中苏丹发生 40 起，几内亚发生 18 起。攻击人道主义车队并造成联合国人员受伤的事件大部分也发生在非洲，在报告的 15 起事件中苏丹占 11 起。在造成联合国活动严重延误的检查站和公路关闭事件中，中东占 52%，其中 78 起发生在以色列。在检查站和公路关闭造成延误的事件中，拉丁美洲和非洲各占 22%。

10. 如以往报告所述，有许多因素造成工作人员的安全被削弱。联合国人员必须面对的工作环境常常有犯罪率和失业率高、社会经济不稳定和政治动荡等特点。

因此，除了因身为本组织的人员而被当作攻击目标之外，联合国人员还与公众一样面临不断增加的街头犯罪、侵入住宅和劫持汽车等活动。联合国工作人员作为国际社会代表、特别是作为联合国代表的身份也增加了成为各种不满群体攻击目标的风险。

三. 逮捕、拘押和其他限制

11. 联合国人员被逮捕、拘押或失踪而联合国对其不能行使保护权的人数从去年的 23 人增加到 26 人：其中有 14 名联合国工作人员继续被拘押在西岸，有 10 名工作人员在厄立特里亚被逮捕。在目前被拘押的 26 名工作人员中，有 9 名自上次报告所述期间以来一直被拘押：其中 7 人在以色列，2 人在厄立特里亚。据报，在伊拉克还有一名工作人员下落不明。附件二提供了有关工作人员的综合清单。

四. 尊重联合国人员和其他人员的人权、特权和豁免

12. 联合国安保管理系统依据的基本原则是，东道国政府负有对工作人员、其家属和财产以及本组织财产的安全和保护的主要责任。为此，第 60/123 号决议第 14 段请秘书长采取必要措施，确保为执行联合国行动任务而开展活动的联合国人员和其他人员的人权、特权和豁免得到全面尊重。该决议还请秘书长在谈判总部协定和其他特派团协定中涉及到联合国人员及有关人员的内容时，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》内的适用规定。同一决议第 15 段还建议秘书长继续争取将《联合国人员和有关人员安全公约》的主要条款，特别是关于防止参与行动的人员受到袭击、确定这种袭击为可依法惩治的罪行以及检控或引渡罪犯的规定，列入将来缔结的、必要时并列入现有的联合国与东道国之间商定的部队地位协定、特派团地位协定和东道国协定，并建议东道国也这样做，同时要记住及时缔结这种协定的重要性。

13. 在上次报告所述期间，与法律事务厅协商编写了涉及联合国总部、总部之外的办事处、区域委员会、联合国新闻中心和联合国其他实体的所有现有东道国协定清单。在此基础上采取了若干步骤，确保这些协定充分反映各东道国政府对联合国人员安全保障的责任。为此，法律事务厅编写了关于东道国协定的咨询意见，已由联合国安全和安保部分发给所有安保事务指定官员。在联合国开发计划署（开发署）、人道主义事务协调厅和政治事务部举办的讲习班和务虚会上，安保部进一步阐述了法律事务厅的指导意见，并且大大提高了可能充任安保事务指定官员的驻地代表、人道主义协调员和秘书长特别代表对东道国协定的认识。

14. 主管联合国安全和安保部的副秘书长通过会员国常驻联合国代表团以及与东道国各主管当局的直接联系加强与会员国的联系，以便加强合作、改善沟通联络渠道和保证必要的支助。安保部正在与法律事务厅和人道主义事务协调厅积极实施一项联合战略，推动各会员国接受有关公约。将向大会定期报告这些活动的

进展情况。安保部将继续经与法律事务厅协商，把为执行联合国行动任务而开展活动的联合国人员或其他人员的人权、特权和豁免遭受侵犯的具体案例提请有关东道国政府注意。为了进一步追捕那些对联合国人员和人道主义人员采取暴力行动的组织者，安保部与刑警组织和各会员国参加的其他国际执法机构建立了联系。

15. 朝鲜民主主义人民共和国、埃塞俄比亚、斯里兰卡和也门等国政府违反上述公约，继续扣留基本的通信和安全设备，并限制联合国行动必不可少的通信物品和工具的移动。尽管联合国进行了高层干预并且也门政府表示将放行基本设备，但是到本报告编写之时，这个问题还没有解决。斯里兰卡政府也限制本组织的工作，不必要地拖延和限制基本通信和安全设备的进口。这些限制对联合国方案的受益者和工作人员的安全保障都造成了有害的影响。

五. 增进和加强安保意识

16. 在本报告所述期间，总部为加强对安保程序的认识而采取的措施包括：继续对工作人员进行全面培训；订正和强化创伤性应激反应调控战略；制订和实施联合国安全和安保部传播战略。由指定的外勤官员拟订和提供培训课程是安保部使用的首要途径，用以确保向联合国人员和参与执行联合国任务的其他人员介绍他们所处的工作环境，尤其是确保他们熟悉东道国的风俗和传统，并了解所需达到的标准，包括国内法和国际法的标准。这一在国家一级开展的情况介绍活动，是对联合国各机构、基金和方案以及维持和平行动部向工作人员提供的人权和国际人道主义法一般培训的补充。

A. 安保培训方案

17. 安保部继续开展优先工作，努力增强对本组织所有人员的安保宣传和培训，以及对所有安保官员和安保干事的专门培训。下文介绍为实现上述目标而以所有这3个目标群体为对象开展的行动和活动。

18. “保障外地工作的基本安全”这一互动学习光盘继续为所有联合国人员提供基本安保知识培训。所有现职和新聘用人员都必须接受培训。该课程有本组织所有6种正式语文版本，可通过联合国局域网、安保部因特网网页、相关各组织的网页或通过光盘接受培训。据各机构、基金、方案和组织报告，该课程接受面广，工作人员感到满意，完成率高。安保部和机构间安保管理网认识到，在危险的外勤工作地点作业的人员需要更多的安保培训，才能在高风险安全环境中作业，因而于2004年开始编制外勤安全知识高级课程的光盘，将由秘书长在2006年10月行政首长理事会下次会议上推出。该课程旨在提高外勤安保知识和技能，属强制性，派至安全等级为一级或更高等级的地区或是需经常前往此类地区出差的所有人员都必须完成课程。上述各培训工具是机构间安保管理网大力开展协作的结果，日本政府对此也作出了大笔捐助，后者一直向安保部安保培训工作提供了宝贵支持。

19. 除这两个学习课程外，将在 2006 年修订以联合国 6 种正式语文编制、所有联合国工作人员人手一份的“外勤安保”小册子，并在 2007 年分发给工作人员。这是 1998 年以来的首次修订。

20. 安保部继续支持联合国发展集团，途径是在驻地协调员培训方案中提供安保培训，以使驻地协调员能为成功履行职责和责任更好地作出准备。在这方面，为了补充安保部提供的安全风险评估方面的培训，政治事务部打算提供政治分析方面的培训。安全和安保部继续向外勤安全管理小组提供培训，在本报告所述期间满足了 9 个国家中的 170 个工作人员的需要。

21. 大会已核准增加安保干事，安保部因此为安保干事制订了新的培训方案。对安保干事的所有新培训方案都包含关于文化多样性和两性问题的具体指示，并为女性联合国人员提供了专门的安保指南，包括在该部因特网网站上增加了关于骚扰、性骚扰、滥用权力和职权及品行意识的机构间学习方案，全系统所有安保干事和人员都必须完成。同时，安保部拥护联合国有关多样性的目标，已将它们融入培训的各个方面。

22. 2006 年 1 月，为 16 名新任命的首席安保顾问提供了为期 3 周的上岗培训。培训课程涉及广泛的实务安保问题，包括联合国安全和安保部与维持和平行动部的特派团安保单位的统一、机构和部门任务简介及安保协调。在联合国秘书处各部门及各机构、基金和方案的支持下，开展了关于客户对安保支助的期望的新课程。该课程被公认为总体上是成功的，便于高级安保干事为加强外勤安保支助做好准备。

23. 在 2005 年进行了培训需要评估，并根据评估结果拟订了一个全新的 3 周培训方案，作为安保认证方案予以实施，安保顾问和外勤安保协调干事都必须完成。在提交本报告时，4 个安保认证课程已经完成，使安全和安保部能够部署 80 名已接受培训的安保顾问/外勤安保协调干事去执行外勤任务。安保认证方案的一大目的是部署具备必要知识和技能的安全顾问或外勤安保协调干事，在所派工作地点为指定官员、安全管理小组和联合国人员提供必要的安保支助。因此，有必要提升近 115 名现职安保顾问和外勤安保协调干事的能力。为此，将从 2007 年开始实施新拟订的复习训练方案。将以区域为基础实施这一强制性质的方案，以期最大限度地控制开支。安保部的目标是使所有外勤安保干事在 2007 年年底前完成新标准的培训。

24. 过去，对安保和安全处工作人员的培训由各个工作地点独立进行，培训的标准和质量也不一样。有鉴于此，安保部与联合国不同单位和附属机构的安保主管协商拟订了全面培训新方法。新方案将在 2006 年 11 月前完成和实施。此外，安保部向拉丁美洲和加勒比经济委员会派遣了由安保和安全处培训干事组成的 3 人小组，以支助新任命的首席安保和培训干事，并提供了为期 3 周的上岗培训。

25. 2006年6月，安保部通过维持和平行动支助科及培训与发展科，为维持和平行动部的安保主任和特派团安保干事举行了年度讲习班。共有35名干事参加了2006年6月在意大利布林迪西联合国后勤基地举行的讲习班。

26. 为继续支助联合国在伊拉克的行动，向伊拉克派遣了一批受过心理创伤和急救训练的联合国保护工作协调干事，以加强对驻在国际区以外的所有联合国特派团的安保支助。在联合国安全和安保部的协调下，为驻扎在约旦安曼的伊拉克安保小组的22名保护工作协调干事、外勤安保协调干事和机构安保干事举办了一个培训班。培训班由联合国粮食及农业组织（粮农组织）和世界粮食计划署（粮食计划署）的医务人员主讲，并已作为标准内容纳入新的安保顾问/外勤安保协调干事安保认证课程。

27. 安保部在以下活动中为联合国各机构、基金、方案和组织提供具体的培训支助：维持和平行动部在意大利布林迪西举行的新工作人员部署前培训方案；联合国系统职员学院在意大利都灵办事处举行的初级方案干事培训方案；国际劳工组织（劳工组织）在亚的斯亚贝巴和达喀尔举行的讲习班。安保部继续支助政治事务部的工作，特别是在安全理事会外地访问团方面向该部的安全理事会事务司提供支助。在此类访问前，联合国安全和安保部对将访问的每个目的地进行风险评估，并根据评估结果，以简介册子和口头介绍方式提供适当指导。安全理事会访问团成员在访问期间由安保部指派的安保干事陪同，后者与外地同行密切协作，跟踪了解当地情况。

28. 安保部正与其他联合国学术培训中心建立伙伴关系，以期调整安保培训方案。意大利都灵联合国系统职员学院教学课程广，服务对象多，设施齐备，是支助此项工作的一个理想机构。正在讨论和拟订计划，于2007年实施一个合适的方案。这两个实体正在研究利用职员学院设施集中培训安保部干事的效率和成本效益。此外，还在研究是否有可能使职员学院成为一个拟订、筹备和进行国别性的联合国应急人员部署前安保培训的中心。

29. 在上次报告所述期间，秘书长提到安保部与纽约大学国际合作中心和海外发展研究所人道主义政策小组“新安全环境下的人道主义行动：政策和行动影响”研究课题组之间的合作。安保部有幸支持这一重要举措，此项研究旨在分析由1997年至2005年期间针对援助工作者的重大暴力事件全球数据组得出的结果，从而查明为执行联合国外地任务提供必要的有利安全环境方面的一些主要挑战。研究报告将在大会第六十一届会议期间推出，但报告作者已在本报告所述期间向安保部提供了先期摘要。安保部认为，报告所载结论依据充实，与安保部自己的分析和风险管理方法吻合。报告所载结论除其他外包括以下方面：

- 从绝对数据看，针对援助工作者的暴力行为自1997年以来明显增加，在过去5年中增幅尤其明显。

- 但如果考虑到实地援助工作者人数日益增加，则外地暴力事件的整体发生率仅略有增长，极端暴力事件的比率实际上有所减少。
- 在该期间，无论是绝对还是相对而言，影响到联合国工作人员和红十字委员会工作人员的事件有所减少，而影响到非政府组织和国家红十字和红新月会工作者的事件有所增加。
- 受害者多数为本国工作人员，相对国际工作人员而言，他们在极端暴力事件中面临的风险日益增加。
- 大多数受害者并非是不巧成为暴力行为的受害者，而是蓄意攻击的目标，动机或是政治性质或是经济性质，而出于政治动机的事件有所增加。
- 伏击仍是最常见的袭击手段，但武装侵入住家和工作场所的事件正在上升。

30. 安保部认识到需在各种危机局势中扩大与国际社会之间的协作，因此努力寻找演练国际应急计划的机会，以期增强互动作业和协作。为此，安保部与刑警组织和人道主义事务协调厅联合发起和主持了“光明地平线”演习，以增强应对重大伤亡事件所需的知识和技能。安保部将参加由芬兰政府支助、协调厅发起、计划于2006年9月举行的“三重防护”演习。安保部还派遣若干安保顾问/外勤安保协调干事参加联合国救灾援助协调培训，以协助派至紧急地区的联合国救灾援助和协调小组的工作。上述活动将增强为多方国际应急行动提供安保支助的能力。所得经验教训将纳入安全和安保部所有的首席安保顾问/安保顾问/外勤安保协调干事培训方案。

31. 最后，安保部正为外语学习和其他培训等其他职业发展活动拟订计划，以增强安保干事的工作实效。该部所有干事都参加了技能普查，普查结果存入中央数据库，用于快速查找具备救助危机事件所需的专门技能的安保干事。

B. 创伤性应激反应的调控

32. 在本报告所述期间，安保部的创伤性应激反应调控股正处于过渡阶段。该股在加强与联合国心理咨询系统协调的同时尽力维持运作。在此期间，其干预工作主要围绕如下活动：(a) 促进获得心理咨询和其他社会心理服务的机会；(b) 制定联合国对创伤性应激反应、包括预测流感疾病的统一处理办法；(c) 在创伤性应激反应调控问题上坚持机构间和跨部门协调。

33. 过去一年中，该股向位于34个国家的288个联合国办事机构的11 888名工作人员提供了服务。与上一年相比，向联合国工作人员提供的社会心理服务增加了两倍多。另外，有3 751名工作人员及其家属受助于针对重大事件或创伤性事件提供的个人或集体心理咨询。

34. 该股为提高联合国国家一级工作人员的能力制定了战略框架，具体办法是向联合国工作人员提供关于精神压力调控的培训并设立地方创伤性应激反应干预小组。这些小组由当地招聘的心理咨询员组成，并由“同业工作人员”提供支持，其中 85 名同业工作人员在本报告所述期间接受了培训。通过 230 个不同的讲习班向 3 891 名工作人员提供了精神压力调控培训。在 2006 年 1 月科特迪瓦发生危机期间，这种做法被证明非常有效。难民署、国际移民组织（移民组织）、粮食计划署和人道主义事务协调厅的 59 名工作人员及时得到了小组提供的社会心理支助。安全和安保部的心理咨询员被派到冈比亚和塞内加尔，为撤离的工作人员提供服务。

35. 在印度尼西亚、以色列和巴基斯坦，在西岸和加沙地带，以及最近在印度，有更多工作人员（2 587 人）得益于驻地一级新的社会心理方面的活动，其中包括工作人员福利和部署前简报。这些活动对于建设复原力和防止产生与精神压力有关的重大事件和身心疲惫发挥了重要作用。

36. 根据机构间安管理网于 2005 年 4 月提出的建议，成立了联合国机构间创伤性应激反应问题工作组。这是一个多学科小组，由 20 名成员组成。小组成员由联合国各机构的安保联络员提名产生。工作组在 9 月份认可了联合国关于创伤性应激反应标准作业程序以及创伤性应激反应调控股的战略框架，并制定了准则，用以处理所预测的流感带来的社会心理影响。

37. 按照安保部的五大区域，将 32 名联合国心理咨询员编入区域快速干预小组。通过设立这个结构，使针对紧急情况向联合国工作人员及其家属迅速提供社会心理支助的工作得到便利并证明是有效的。

38. 创伤性应激反应调控股加强了与人力资源管理厅——包括医务司——在如下领域的协作：(a) 就工作组开展协作；(b) 联合国医疗干事与心理咨询员就有关巴基斯坦危机的问题进行会商。该股、医务司和人力资源管理厅之间的协作有助于更有效地满足被疏散人员的需求。尽管咨询员的人手有限，人力资源管理厅还是通过工作人员顾问办公室与创伤性应激反应调控股一道规划并实施了许多联合活动，包括培训、战略会议、外展宣传和心理咨询。在 2006/2007 年，该股正计划与外部心理咨询员网络建立新的伙伴关系，以提高为世界各地工作人员提供社会心理服务的整体质量。

C. 宣传战略

39. 安保部的多方位宣传战略取得了显著的进展。其网站(<http://dss.un.org>)，有 6 000 多名工作人员注册，是一个安全门户网站，提供各类安保信息，如旅行通告、安全和安保部工作人员通讯录以及全套的安全培训材料、精神压力调控和为特派任务做好准备方面的信息。今年头 6 个月，安保部的安全保密检查和追踪

综合系统已经受理了哥伦比亚和菲律宾这两个试点国家提出的 7 800 多项安全保密检查请求，并且在安保事故报告网络系统上记录了数百起安保事件。

40. 安保部发起并成功完成了总部宣传活动“加强安保项目”的第一个主要部分。活动目的是向代表、工作人员和媒体通告有关加强安保和出入控制措施的实施情况。该项目计划在大会第六十一届会议期间完成。在本报告所述期间，安保部多次召集安全信息小组会议。该小组由联合国秘书处如下部厅组成：政治事务部、维持和平行动部、安全和安保部以及人道主义事务协调厅。该小组继续定期举行会议，以便就具体情况下的安保挑战交流意见和信息。

六. 符合实务标准

41. 大会第 60/123 号决议请秘书长继续采取必要措施，确保为完成联合国某项行动的任务而开展活动的联合国人员以及其他人员能够适当了解并按照最低实务安保标准和相关的行为守则开展活动，适当了解他们受命参与的行动的相关情况和需要遵守的标准，包括有关的国内法和国际法中的标准，并确保充分提供有关安全、人权法和国际人道主义法方面的培训，以便在其履行职能时加强安全并提高成效；并且重申其他所有人道主义组织都有必要向其工作人员提供类似的支助。

42. 安保部的政策规划协调股能确保政策、标准、协调、通信、遵章以及威胁风险评估方面的能力协调统一。该股于 2006 年 1 月启动，招聘工作预计于 2006 年 8 月完成。该股与安保部其他业务股以及训练股和遵章监督股密切合作，确保以现实的方式将新政策和程序纳入工作人员的培训，并且有相应的监督办法。例如，正在制定程序，确保国家最低实务安保标准表以威胁风险评估为依据，并且能以这些标准来客观衡量执行情况。该股还与维持和平行动部最佳做法科进行了会谈，以借鉴该科在制定政策框架和使用信息技术宣传政策方面的经验。

43. 目前正在开展的该战略第一阶段是对有关联合国整个系统的现行安保政策、程序、准则和标准进行彻底审计。这将有助于统一联合国安保管理系统不同部门（区域行动、安保和安全处、维持和平行动部以及各机构、基金和方案）的安保政策和程序。这个战略将精简联合国现行的安保政策和程序，确定新的要求，并提供一个便于检索和不断修订的安保文件管理系统。

44. 在提交报告之时，政策规划协调股除其他外还发布了 1995 年《外勤安保手册》修订版，汇编了联合国场所人身安全标准，并对联合国现行的安保政策和程序文件进行了整理和编目。该股管理并协助制订和公布政策、程序和准则，包括经修订的《妇女安全准则》（与联合国人口基金协作编写）以及有关安保和安全处枪械管理的成套程序。该股还与维持和平行动部后勤支助司一道确定了安保设备采购工作的标准，并为重新组织以及合理安排安保政策的制定和管理程序起草了一个战略（2006 年 5 月得到机构间安保管理网的批准）。

45. 安保部区域业务和外地支助司估计，最低实务安保标准的执行率为 80%，但这是主要依据各国官员的自我评估所作的推测，并不是经过严格计算得出的数字。为了对进展情况有更客观和一致的衡量，安保部必须有能力和开展足够规模的独立检查并实行一整套技术标准，确保检查的客观性，并为负责执行最低实务安保标准的人员提供明确的指导。为此，新设的遵章评估监督股配齐了人员，将于 2006 年 7 月从印度尼西亚开始展开一轮检查活动。机构间安保管理网明确指出，联合国许多组织正在面临财务困难，这使最低实务安保标准和驻地最低运作安保标准难以充分执行。因此，2006 年 5 月该网络举行的会议呼吁对最低实务安保标准的文件进行彻底修订。

46. 在本报告所述期间，安保部继续加强有关天灾和人祸对工作人员的安保威胁的分析，以便在最大程度上降低安保风险，并协助决策者在了解情况的基础上就为执行人道主义等任务而维持有效外地存在的问题做出决策。为此，机构间安保管理网对进一步发展联合国系统安保风险管理能力以及增加安保部安保威胁和风险评估能力方面的进展表示欢迎。获该网络认可的安保风险管理程序在所有工作地点都得到了有效推广，并作为一种重要工具，用于查明新的安保挑战和实施能够减轻风险的充分而适当的措施，以便各部门、机构、基金和方案执行其工作任务。考虑到威胁和风险评估工作主要由各国家办事处制定，已制定并在各级安保管理机构和工作人员——从指定官员到安全顾问和外勤安保协调干事——的上岗培训方案中纳入了有关威胁风险评估具体程序的内容。安保部还参与制定了关于影响人道主义行动交付工作的具体风险的全球和区域威胁评估。

七. 就安保措施进行协作和合作

A. 机构间安保管理网

47. 机构间安保管理网是联合国系统行政首长理事会管理问题高级别委员会的小组委员会。该网络的活动和审议工作是为了确保联合国安保系统协调一致、方向正确，并以客户为本，其详细情况另载于提交大会的关于加强统一联合国安保管理系统的报告(A/61/...)。

B. 联合国系统与非政府组织的安保协作

48. 在整个报告所述期间，联合国系统继续与非政府组织和政府间组织在安保管理问题上密切合作。在总部一级，安保部继续与非政府组织联盟“国际行动”（此类联盟中唯一专门设有安保协调员的联盟）保持紧密的工作关系，共享信息并协调工作，以确保工作人员的安全。此外，还酌情与来自其他联盟的非政府组织安保主管和管理人员保持经常联系。安保部的人道主义安全顾问充当与非政府组织和政府间组织的主要联络人，并将这些服务告知按照第 46/182 号决议附件第 38 段设立的人道主义事务协调厅机构间常设委员会中的非政府组织联盟方。目前正在进一步整合非政府组织的安保协调机制，特别是在苏丹境内、尤其是达尔富尔，

以及在海地、巴基斯坦和斯里兰卡。安保部赞赏地注意到，非政府组织和政府间组织提高了安保意识并加强了在安保事项上的合作意愿。安保部还肯定会会员国的捐助组织，如欧洲共同体人道主义办事处（欧共体人道处）、大不列颠及北爱尔兰联合王国国际开发部以及美国国际开发署（美援署）/国外救灾处作出努力，通过提供培训援助和其他资源推动加强协作。

49. 安保部与委员会的一个工作组密切合作，编写关于主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员 2004 年 3 月 31 日在日内瓦举行的高级别人道主义论坛所促成的联合国与非政府组织安保协作的情况报告。工作组评估了旨在推动委员会 2001 年发起的此类协作的一系列建议的执行工作，发现这些建议仍然具有相关性，但是执行不力。因此需要各方协同努力，确保取得成效。这些称为“共同拯救生命”的建议得到了机构间安保管理网的认可，因此安保部正将这些建议纳入所有的培训方案。安保部正在大力确保总部一级的非政府组织合作伙伴赞同最新的建议，并且国际非政府组织联盟（国际志愿机构理事会和“国际行动”）正在帮助安保部传播“共同拯救生命”的文件。

50. 苏丹是联合国安保管理系统和国际非政府组织之间积极协作的一个特殊场所。在本报告所述期间，由人道主义非政府组织组成的“国际行动”联盟与安保部共同致力于在苏丹建立一个非政府组织安保机制，以便于向联合国提供有关安保风险或共同关注事件的信息。在安保部全力支持下，非政府组织界正在阿富汗、巴基斯坦俾路支省、印度尼西亚班达亚齐地区、伊拉克以及索马里等其他危机地区开展或筹划类似的举措。

八. 意见和建议

51. 过去一年，联合国和人道主义工作人员继续冒着极大的风险执行任务。安全和安保部与纽约大学国际合作中心以及海外发展学会人道主义政策小组举办的一个研究方案进行了合作。该方案对由 1997 至 2005 年针对援助工作者的重大暴力事件全球数据组得出的结果进行了分析。初步研究报告表明，无论以任何尺度衡量，国际援助工作都是一项危险的职业。把援助工作人员的殉职率与 10 个最危险的非军事职业（美国标准）相比较，援助工作者排名第五，仅次于伐木工人、飞机驾驶员、渔民和结构钢架工。¹

¹ 美国劳动部在 2004 年报告说：“致命工伤率最高的职业依次是：伐木工人（10 万分之 92.4）、飞机驾驶员和飞行工程师（10 万分之 92.4）、渔民和相关的渔业工人（10 万分之 86.4）、结构钢架工（10 万分之 47.0）”（U.S. Department of Labor, “Census of fatal occupational injuries summary, 2004 年”，25 August, 2005）。为了计算 2004 年的援助工作人员殉职率（包括暴力行为、事故和疾病引起的死亡），根据 2004 年被杀害的援助工作人员数据（56 人）进行了外推法计算。如按照 Rowley 关于暴力行为导致的死亡占 60% 的方法计算，所有原因造成的死亡总数估计为 94 人。把安保部提供的当年援助工作人员总数作为分母，得出的殉职率为 10 万分之 45。

52. 本报告所述期间，阿富汗、以色列、肯尼亚、索马里和苏丹境内的联合国和人道主义工作人员面临着导致伤亡的危险情况。在阿富汗、伊拉克和苏丹的达尔富尔，工作人员继续受到敌视其工作的武装集团的无情仇视，因此不得不在极其严格的安保制度下生活和工作。有组织的暴力、恐吓和土匪行径愈演愈烈，继续妨碍着达尔富尔的人道主义活动。《达尔富尔和平协定》第 24 条禁止针对平民和救济工作人员的暴力行为，然而，在对人道主义车队发动的 15 次导致人员伤亡的袭击中，有 11 次发生在该区域。联合国在黎巴嫩接到极其微妙的新任务，而该国的安全环境仍然岌岌可危。在联合国派驻人员而且依然发挥重要作用的其他地区，入室行窃、抢劫、在检查站进行侵扰、发出袭击或绑架威胁的现象非常普遍。最近发生的国际恐怖主义事件虽然没有涉及美国设施，但预示着风险范围将进一步扩大，没有任何国家或活动可以幸免。在对巴基斯坦地震采取的为期 7 个月的人道主义应急行动期间，安全和安保部在维持和平行动部的支援下部署了 51 名警卫，以支持巴基斯坦地震紧急救济行动。这些警卫来自世界各地的工作地点，由于他们原来派驻的国家也出现安保方面的需要，他们的调离损害了国家一级的行动。虽然从其他地方抽调救济干事的做法切实满足了地震救灾期间的安保需要，但派驻国同样紧迫的需要清楚表明，安保部没有能力充分应付多个规模相同的紧急情况。

53. 2006 年 4 月 24 日在日内瓦举行了机构间常设委员会的负责人会议，各联合国人道主义机构和国际非政府组织的执行首长们在会上表示，他们欢迎联合国安保管理文化的变化，并赞赏安保部的工作，特别是侧重于为方案执行创造有利条件的更讲求包容和协作的做法。在成立 18 个月后，安保部已在建立一个专业的安保管理系统方面取得重大和切实的进展，这个系统可以根据不断的分析，凭借更强的人员配置和能力采取应对措施，从而使本组织能够面对更大的全球威胁安全地运作。因此，我代表联合国全体工作人员，为大会通过的 2004 年 12 月 23 日第 59/276 号决议给予的巨大支持对各会员国深表感谢。安保部依靠东道国政府开展工作，越来越强调增进合作与协作。为了有效地提供服务，安保部需要包括会员国和联合国服务对象在内的利益攸关方在所有层面给予合作和投入。只有在此基础上，安保部才能够实现其目标，为安全、有效地在外地开展联合国已获授权的活动创造有利环境。

54. 虽然联合国已采取重大步骤加强工作人员的安全和保障，但首要责任仍应由东道国政府承担。第 60/123 号决议体现了广大会员国对联合国人员和活动的安全和保障作出的坚定承诺，但是，继续令我不安的是，在一些国家，我们在获准进口通讯设备方面正面临困难。这对工作人员的健康和安全来说仍是一个令人关注的严重问题，我因此再次呼吁所有实行这些限制的会员国立即将其取消。此外，我呼吁会员国与安保部合作，履行在《联合国宪章》下承担的义务，保证联合国和人道主义工作人员的安全。

55. 另一个仍使我感到不安的问题是，在当地征聘的联合国人员遭到逮捕或拘留时，一些东道国政府不愿及时通报，此外，在国际和当地征聘的联合国工作人员和相关人员受到袭击或其他威胁时，只有很少国家进行了充分调查，或根据国际法和本国法律追究犯罪者的责任。本报告所述期间，导致伤亡的袭击车队事件以及强奸和性攻击事件有所增加，特别令人不安，我呼吁各会员国采取所有必要行动为受害者伸张正义。尽管联合国能够而且将会采取很多措施，以训练和装备其工作人员，使其能够在艰苦地区安全开展活动，但是，如果要使我们的工作人员能够安全地以勇敢和决心去扶危救困，最可靠的办法仍然是由会员国、地方当局和各级领袖促成问责的文化。

56. 根据统计，在本报告所述期间，涉及联合国工作人员的安全事件有所减少，这可能归因于许多因素；然而，毫无疑问，大会自 2001 年以来加强联合国安保管理系统的措施发挥了重要作用。此外，很明显，由于加强了风险评估技能、不断进行安保培训和更好地遵守最低实务安保标准，在高风险地区安全工作的信心和能力都得到提高。我因此强烈建议大会继续关注这一重要问题，并继续大力支持联合国安保管理系统。

附件一

本报告所述期间因恶意行为而殉职的文职人员 (2005 年 7 月 1 日至 2006 年 6 月 30 日)

编号	姓名	国籍/组织	事发地点和日期	原因	法律行动
1.	Mberia, Dickson Munyua	肯尼亚/联合国项目事务厅	肯尼亚, 2005 年 7 月 15 日	枪伤	警方正在调查
2.	Guehi, Angel Kossia G Sama	科特迪瓦/卢旺达问题国际刑事法庭	坦桑尼亚, 2005 年 10 月 3 日	确切死亡原因不明	警方正在调查
3.	Hleigawi, Yousef Mohammed	巴勒斯坦/近东救济工程处	西岸, 2005 年 10 月 1 日	枪伤	近东救济工程处西岸办事处正与巴勒斯坦权力机构合作处理此事。
4.	Mohamoud, Muse Gurage	埃塞俄比亚/安全和安保部	索马里, 2005 年 10 月 3 日	枪伤	警方正在调查
5.	Hussain Foud Mohamed	索马里/卫生组织的小儿麻痹症防治人员	索马里, 2005 年 11 月 16 日	地雷爆炸	已完成调查
6.	Nyakwama, Joab Otieno	粮农组织/索马里水和土地信息管理系统	肯尼亚, 2005 年 12 月 1 日	头部受伤	警察调查档案据信已送交总检察官, 以待进一步指示。
7.	Andrianjafy, Emmanuelle	马达加斯加/开发署	马达加斯加, 2005 年 12 月 13 日	刀伤	嫌疑人已被捕, 正等待审判。
8.	Batali, David	难民署卫兵	苏丹, 2006 年 3 月 15 日	枪伤	一名嫌疑人被捕
9.	Bahjat, Nabil	伊拉克/难民署	苏丹, 2006 年 3 月 15 日	枪伤	一名嫌疑人被捕
10.	Mabote, Joaquim	莫桑比克/开发署	南非, 2006 年 4 月 13 日	枪伤	警方正在调查
11.	Al Jainabi, Wallid Mahmood	伊拉克/卫生组织	伊拉克, 2006 年 4 月 25 日	枪伤	警方正在调查

编号	姓名	国籍/组织	事发地点和日期	原因	法律行动
12.	Noorzai, Sarajudin	阿富汗/儿童基金会	阿富汗, 2006年5月12日	火箭榴弹	警方正在调查
13.	Sawalmah, Jaffal Mohmoud	巴勒斯坦/粮食计划署	西岸, 2006年5月30日	枪伤	已提请当局处理
14.	Osman, Mohamed Ged Elseed	联苏特派团	苏丹, 2006年6月21日	刀伤	警方正在调查
15.	Matiang, James Thon	苏丹/卫生组织	苏丹, 2006年6月25日	头部受伤	警方正在调查

注:

粮农组织——联合国粮食及农业组织

开发署——联合国开发计划署

难民署——联合国难民事务高级专员办事处

儿童基金会——联合国儿童基金会

联苏特派团——联合国苏丹特派团

近东救济工程处——联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

粮食计划署——世界粮食计划署

卫生组织——世界卫生组织

附件二

在本报告所述期间(2005年7月1日-2006年6月30日)遭逮捕、拘留或失踪而联合国、各专门机构和有关组织无法对之充分行使保护权的工作人员综合名单

编号 姓名	组织	事发地点和日期
1. Daoud, Nidal	近东救济工程处	2002年9月25日在西岸被以色列当局逮捕。
2. Abu Mu'ala, Ashraf	近东救济工程处	2003年11月30日在西岸被以色列当局逮捕。
3. Rayyan, Marwan	近东救济工程处	2003年12月1日在西岸被以色列当局逮捕。
4. Teklemariam, Mengistu	儿童基金会	2004年5月6日在厄立特里亚被逮捕。
5. Abu Leil, Ibrahim Ayyoub Mohammad	近东救济工程处	2004年5月16日在西岸被以色列当局逮捕。
6. Al Qassas, Ibrahim Mohammad	近东救济工程处	2004年5月16日在西岸被以色列当局逮捕。
7. Atallah, Nahed	近东救济工程处	2004年8月14日在加沙被以色列当局逮捕。
8. Fissehaie, Bement	儿童基金会	2005年2月14日在厄立特里亚被逮捕。
9. Al-Azzeh, Dirar	近东救济工程处	2005年6月28日在西岸被以色列当局逮捕。
10. Fayyad, Ibrahim	近东救济工程处	2005年7月31日在西岸被以色列当局逮捕。
11. Awawdeh, Musa	近东救济工程处	2005年9月25日在西岸被以色列当局逮捕。
12. Saleem, Kamal	近东救济工程处	2005年11月30日在西岸被以色列当局逮捕。
13. Assi, Arafat Yousef Sobhi	近东救济工程处	2005年12月8日在西岸被以色列当局逮捕。
14. Sleit, Majdi Adnan	近东救济工程处	2006年1月23日在西岸被以色列当局逮捕。
15. Khaled, Rida Mohamoud	近东救济工程处	2006年1月29日在西岸被以色列当局逮捕。
16. Al Mabrouk, Mahdi Amin Mousa	近东救济工程处	2006年2月15日在西岸被以色列当局逮捕。
17. Mekonen, Fshazion	埃厄特派团	2006年3月30日在厄立特里亚被逮捕。
18. Biniam Asgedom Nugussie	难民署	2006年5月6日在厄立特里亚被逮捕。
19. Al Hasany, Haider Munthar Hashim	卫生组织	2006年5月8日在伊拉克失踪。
20. Hammad, Ala' Mohd.	近东救济工程处	2006年6月14日在西岸被以色列当局逮捕。
21. Yosief, Tesfay	埃厄特派团	2006年7月24日在厄立特里亚被逮捕。

编号	姓名	组织	事发地点和日期
22.	Tewldeberhan, Kiflai	埃厄特派团	2006年7月24日在厄立特里亚被逮捕。
23.	Mesfun, Fecadu	埃厄特派团	2006年7月24日在厄立特里亚被逮捕。
24.	Gibremeskel, Mengestab	埃厄特派团	2006年7月24日在厄立特里亚被逮捕。
25.	Debesai, Aster	埃厄特派团	2006年8月22日在厄立特里亚被逮捕。
26.	Tsegay, Fessaha	埃厄特派团	在厄立特里亚被逮捕，日期不详。

注:

难民署——联合国难民事务高级专员办事处

儿童基金会——联合国儿童基金会

埃厄特派团——联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团

近东救济工程处——联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

卫生组织——世界卫生组织