



第六十七届会议

议程项目 130

2012-2013 两年期方案预算

联合国安全和安保部的综合报告

秘书长的报告

摘要

大会第 65/259 号决议请秘书长对总部和各工作地点的现有安保和安全方案进行一次全面审查。过去几年, 秘书长持续审查和报告了大会所强调问题的进展。先前的报告介绍了以下方面的最新情况: 联合国安保和安全政策框架、威胁和风险评估、与东道国的合作, 费用分担安排以及安全和安保部为联合国在世界各地开展授权活动、方案和业务提供有利条件方面的业务活动。

联合国的思维模式已从“何时离开”转变为“如何留下来”, 以便能够在世界各地交付方案。本报告全面审查了安全和安保部的情况, 重点是: (a) 2007 年 6 月至 2012 年 6 月期间, 通过拟订安保管的综合总体政策框架, 本组织为加强统一和强化的联合国安保管系统工作所取得的成果; (b) 安全和安保部及其联合国安保管系统的合作伙伴取得的具体业务和政策成就; (c) 为了在越来越多的不稳定工作地点满足对联合国业务活动前所未有和不断增多的要求进一步加强联合国安保管系统方面的挑战和机遇。报告强调了本组织在实现以下战略远景方面取得的进步: 建设一个现代化、有成效和创造有利条件的安保管系统, 以保护联合国人员、他们合格家庭成员、房地和资产, 从而完成联合国的任务、方案、行动和活动。



一. 引言

1. 大会第 65/259 号决议请秘书长对总部和各工作地点的现有安保和安全方案进行一次全面审查，并就联合国安保政策框架提出报告。大会强调需要一个全面的政策框架，特别是在威胁和风险评估、与东道国的合作，费用分担安排以及安全和安保部业务活动等方面，包括安保级别系统的成效。

2. 秘书长对联合国安保管理系统一直不断进行全面的政策和业务审查，¹ 过去几年，在秘书长提交大会的有关报告中定期向大会汇报取得的进展，包括关于费用分摊措施的报告(A/62/641)、关于加强和统一安保管理系统的报告(A/63/605)、关于订正安保管理框架以及有关的 2010-2011 两年期方案预算订正估计数的报告(A/65/320)和关于方案关键度的报告(A/66/680)。

3. 本报告全面审查了联合国安全管理系统的组织以及安全和安保部及其联合国安保管理系统内合作伙伴 2007 年以来在以下方面取得的进展：建立一个现代化和有效的安保管理系统，旨在保护和协调超过 150 000 名联合国人员及其符合条件的家庭成员、在 180 多个国家的资产和业务、大约 2 000 个工作地点和 5 000 多处各类建筑构成的联合国房地的安全和安保安排。该部的工作对于本组织的工作和联合国系统方案而言是不可或缺的，使联合国能够在世界各地开展活动，即使是在高风险区域。报告基于目前的全球安全状况和迄今积累的经验，重点阐述了当前和未来的挑战。虽然报告涵盖时间是 2007 年 6 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日，其目的也不是要成为一个历史文件，但是报告意在掌握在加强和改进统一的联合国安保管理系统方面取得的进展。

安全和安保部及其发展

4. 大会 2004 年第 59/276 号决议(第十一节)批准建立联合国安全和安保部的建构，目的是加强和统一联合国安保管理系统。安全和安保部于 2005 年成立。从那时起，该部通过本报告所强调的一些举措越来越多地为实现其战略目标而努力，以期能够在世界各地最安全和最有效地开展联合国系统获得授权的方案和活动。

5. 如大会所设想，该部为联合国安保管理系统提供政策、业务和监督支持。与联合国安保管理系统所有行为者合作，该部在其工作范围内努力协助、协调和不断审查安保管理系统，以确保该系统能顺应不断变化的全球安全环境，并能采取有效的安全和安保措施，保护联合国的业务活动及其人员、房地和资产。

¹ 联合国安保管理系统适用于并囊括所有联合国系统组织以及少数非联合国实体，它们与联合国签署了有关安保管理的谅解备忘录。联合国安保管理系统旨在为开展联合国活动创造条件，同时确保联合国人员的安全、安保和福祉及联合国房地和资产的安全。

6. 在全面政策框架范围内，在主管安全和安保事务副秘书长领导下，该部的战略重点是：

(a) 支持和协助有效开展联合国活动，确保对所有与安全相关的事件和紧急情况作出连贯、有效和及时的反应；

(b) 通过联合国全系统协调的安保风险评估机制有效地减少风险；

(c) 在整个联合国安保管理系统制定优质的最佳实践安全政策、准则、标准和运作程序；

(d) 加强遵守既定政策、标准和业务程序；

(e) 通过集中指导的人员招聘、甄选、培训、部署和职业发展，最具成本效益地使用安保人员，同时努力加强改进地理和性别均衡状况。

二. 战略远景、任务和目标

A. 为联合国业务活动创造有利条件：寻求安保与方案之间的平衡

7. 面对前所未有的威胁，同时面对日益增长的联合国行动和存在的需求，特别是在高风险环境中，该部自 2007 年以来全面审查了其安保管理政策框架和方法，以确保能满足这些安保挑战的需要。

8. 2009 年，联合国系统通过行政首长协调理事会(行政首长协调会)通过了新的战略远景和安保管理从“何时离开”转变为“如何留下来”的政策转移，² 以支持交付联合国系统获授权的方案和活动，甚至是在极具挑战性的安全局势下。同时，行政首长协调会还通过了“无安全则无方案”和“无资源则无安全”的原则。这种新的战略远景和政策转移要求审查联合国安保管理系统的工具和架构，实现安保与方案需求之间的平衡。因此，该部已经并将继续作出一致努力，建立现代化、信息化、分散、有成本效益和高效率的联合国安保管理系统，依靠敏感而精密的安保风险管理工具及其他业务和政策工具。随着创造有利条件的安保管理工具的开发，该部能够继续为联合国安保管理系统客户、东道国政府、会员国和其他非联合国合作伙伴提供支持和服务。³

² 行政首长协调会在 2009 年 4 月届会的一份联合声明中说：“全世界为联合国系统工作的几千名男女经常面对暴力行为和来自武装冲突、恐怖主义、劫持、土匪、骚扰和恐吓等行为的威胁。鉴于工作人员的处境越来越困难和危险，联合国正处于紧要关头。需要采取紧急和重大行动来加强联合国安全框架，设法保护工作人员和使各项业务活动能够在不安全和不稳定的环境下继续进行下去。我们的文化和观念需要改变，对于安保管理需要从“什么时候离开”转变为“如何留下来”。”(CEB/2009/HLCM/18, 附件 A)。

³ 包括联合国认可的非政府组织及作为联合国方案和活动执行伙伴的其他国际组织和区域组织。

9. 因此，2009 年以来，该部一直通过机构间安保管理网与其在联合国安保管理系统的伙伴开展合作(见第 19 段)，目的是：

- (a) 解决安保管理系统的任何政策和业务缺陷；
- (b) 设计一个新的、更强大、更有活力和积极主动的安保和风险管理架构；
- (c) 努力将安全和安保纳入联合国系统各个级别活动的主流，包括确保联合国工作人员的安全和安保成为各级方案规划的一个组成部分；
- (d) 促进作为联合国系统方案和活动推进手段的安保管理。

10. 全面的政策和业务审查，除其他外，促成制定了若干新的举措，包括：

- (a) 制定安保风险管理模式和确定可接受风险的准则(2009 年)；⁴
- (b) 建立安全和安保部副秘书长领导下的安保问题行政小组(2009 年)；⁵
- (c) 修订联合国安保管理系统的问责框架(2010 年)；⁶
- (d) 废除联合国安保等级系统(2010 年)；⁷
- (e) 采用安保级别系统(2011)；⁷
- (f) 制定加强与东道国政府合作的政策(2012)。

11. 认识到提供足够的安保会产生财务成本，该部继续促进和完善其努力，以确保从一开始就在方案和活动范围内将安保费用主流化。

B. 权力下放：各级实地安保行动支助概览

12. 该部认识到，在许多安全局势下，在评估和处理安全问题方面，外勤现场人员处于作出判断的最佳位置。为了支持安保问题决策的权力下放，在总部一级作出协调一致的努力，支持在世界各地各自负责的领域领导联合国活动、方案和任

⁴ 该政策 2009 年开始实行；见 A/65/320。

⁵ 主管安全和安保事务副秘书长提出请求时，或应安保问题行政小组任何成员请求，安保问题行政小组可在需要快速决策以避免人员丧生或解决安保管理小组陷入的僵局时，向主管安全和安保事务副秘书长提供咨询；见 A/65/320。

⁶ 联合国安保管理系统的第一个问责框架建于 2002 年。这是联合国最早的一个真正正式的问责框架，适用于整个联合国系统。行政首长协调会 2009 年批准了订正框架，更清楚地界定了联合国安保管理系统各级行为体的作用和职责，其后，于 2010 年将该框架提交给大会，以前版本的框架也是如此。大会在第 65/259 号决议中注意到秘书长的报告，包括订正问责框架。订正框架随后于 2011 年在整个联合国安保管理系统颁布；见 A/65/320，附件一。

⁷ 见 A/65/320。

务的安保问题指定官员，⁸ 并支持安保志愿人员根据联合国安保管理系统问责框架履行其安保管理职责。

13. 2007 年以来，该部经常审查其专业人员和联合国安保管理系统伙伴组织的全球部署情况。联合国安全和安保部外勤安保人员被部署到联合国系统派驻人员的大约 180 个国家中的 113 个。2007 年至今，该部在总共 711 名外勤安保人员中，指派了大约 35% (255 名) 的国际和当地征聘的安保人员到 12 个安全风险高并且(或者)联合国方案和行动高度复杂的国家和地区的实地工作地点和特派团，为联合国系统开展已获授权活动创造有利条件。

14. 尽管 2009 年大会为实地安保业务活动提议并批准了额外员额，但现有安保能力仍然不足，难以在联合国派驻人员的所有国家部署安保人员。因此，在威胁程度较低和(或)联合国系统影响较轻的其他国家所部署的安全和安保部安保干事的服务，用于通过承担更多的区域责任来支持联合国安保管理系统。

15. 目前，该部国际征聘外勤安保干事的构成是：部署在高度复杂的联合国工作地点和维持和平行动部领导的综合维持和平特派团的 26 名首席安全顾问、中等复杂安全局势工作地点的 87 名安保顾问、46 名副安保顾问、110 名外勤安保协调干事、安全和信息业务中心的 25 名安保事务干事和安全分析员、9 名独立安全信息分析员。在实地创造额外的分析能力，提高了对影响联合国系统的威胁的安全形势意识，从而尽量减少风险，为方案交付创造条件，特别是在安全风险加重和严重的地区。

16. 除了在全球部署安保专业人员，该部对指定官员的支助也扩展到安保专业人员，包括改善分析能力，进行安全培训，获得更全面的信息，改善信息共享，以及即将为联合国人员在需要时提供突发事件应激反应管理。本报告分别介绍了这些内容。

C. 建立联合国安全和安保部

17. 从 2005 年成立时开始，该部将先前三个联合国安保机构合并为一个部。这三个机构是联合国安全协调员办公室、维持和平行动部平民安全构成部分和总部安保和安全事务司，以建立统一和强化的联合国安保管理系统。在业务活动上，迄今所实现的融合，更多和更有效地协调和支持了实地和总部地点的安保和安全安排，支持了处于一个部的战略指导和综合资源之下的联合国维持和平行动。

⁸ 联合国派驻人员的每个国家或指定地区，指定官员通常是秘书长书面任命担任安保问题指定官员的最高级的联合国官员，并以此种身份得到东道国政府的认可。指定官员通过主管安全和安保事务副秘书长向秘书长负责，并在全各地或在指定区域负责联合国人员、其合格家庭成员、房地和资产的安全。

18. 在促进将安保管理考虑纳入联合国所有活动和方案的主流方面，该部为考虑涉及安保问题的方案规划、政策和业务问题的部际努力提供战略和业务投入。在安全和安保方案的规划、实施和审查方面，与维持和平行动部、政治事务部和人道主义事务协调厅定期不断协调。在适用于整个联合国共同制度的有关安保的津贴和应享待遇方面，该部还发挥关键作用，为国际公务员制度委员会提供咨询意见和建议。

19. 机构间安保管理网是行政首长协调会管理问题高级别委员会的一个网络，是该部为联合国安保管理系统执行监督和协调职责的机制。该网络包括联合国安保管理系统所有成员，由主管安全和安保事务副秘书长任主席。该网络审查和批准联合国安保管理系统的政策、⁹ 做法和程序、行政问题和资源要素，并监督其执行。每年四次举行常会和指导小组会议。在整个一年中，主要成员要参加每周一次的电话会议，以解决紧迫问题，并确保在一系列专题安保问题上的一致性和协调性。

D. 现代化、信息化的安保管理

20. 信息分析能力是使联合国能够在总部和外地，尤其是在高风险地区运作的的关键。要想理解和掌握联合国运作的大背景和直接影响联合国的当地具体的安保情况，必须进行信息分析。及时、有效的信息分析可以提高联合国所有人员的安保意识，在危机时刻可以作为一项有效机制。在过去几年里，安保部不断提高信息管理和分析能力。这方面仍要求对信息管理系统发展进行更多投资，扩大分析的范围和能力。目前，联合国系统共有 5 000 人承担联合国安保管理系统内的安保或安保相关的责任，这些人员可以登录联合国安保管理人员的信息网络网站。该网站整合了与安全有关的所有信息，并可由此登录办公地点数据库、房地脆弱性问卷、合规信息管理系统、重大安全事件管理系统、安保级别系统、本地费用分摊预算工具、旅行申请信息程序、安全旅行公告及登录安保部文件管理系统，包含安保相关的所有正式文件，包括安保政策和指南、所有的机构公报、安保计划和安保风险评估等。

E. 与东道国政府的合作

21. 由于东道国政府承担保障联合国人员、符合条件的家庭成员、资产和房地安全的主要责任，因此安保部继续就安保问题与联合国会员国东道国政府当局密切合作。安保部与联合国安保管理系统的伙伴合作，就与联合国安保管理系统相关问题向联合国政府间机构报告，并就具体的东道国问题进行双边讨论。此外，安保部在总部和外地积极与会员国接触，就联合国安保管理系统使用的与安保相关工具(包括安保级别系统)提供培训(见本报告第 44 至 46 段)。

⁹ 政策决定转交管理问题高级别委员会由行政首长理事会作出决定或进一步审议。

22. 此外，2012 年，安保部制定了联合国安保管理系统在安保问题上与东道国关系的共同政策，¹⁰ 并继续将与东道国政府在安保问题上的所有协作纳入适用于联合国系统所有组织的所有政策和准则。

F. 世界各地联合国人员及房舍安全保障问题独立审查小组所提建议之外的努力

23. 从 2007 年至今，安保部及其联合国安保管理伙伴在执行其职权范围内的政策和业务措施方面取得了重大进展。其中许多措施符合独立审查小组的建议，这些措施主要包括：

(a) 通过加强领导能力，促进成员间更大的包容性，使机构间安保管理网的运作得到重大改善；

(b) 修订联合国安保管理系统的问责框架，明确界定了安全和安保部及联合国安保管理系统各行为体的作用和责任；

(c) 2009 年 8 月，对安保部进行了全面的管理审查；¹¹

(d) 制定了更完善的安保系统方法和工具；

(e) 通过持续审查和评估加强了人力资源管理，特别是联合国外勤安保专业人员的人力资源管理。

24. 安保部及其联合国安保管理系统伙伴还在其职权范围内采取各项措施，这些措施超出了独立审查小组 2008 年 6 月 9 日报告和安保部 2009 年管理审查提出的主要建议¹² 的范围，目的是在联合国系统面临更大的安保挑战和威胁时，能够最大限度地履行联合国系统的任务。改善通信使提供给外地的政策和业务咨询增加。通过更突出重点的培训工作，进一步提高了指定官员和安保专业人员的能力。虽然安保部在很大程度上代表其设在外地的大部分工作人员开展工作，但设法保持了精干、透明和高效总部能力。

¹⁰ 在安保问题上与东道国关系的政策侧重主要的合作领域，包括与东道国主管部门联络，共享信息，进行战略沟通以及采取安全风险管理措施。

¹¹ 在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 6 月 9 日发表报告之后，2009 年 8 月，本组织按照大会第 61/263 号决议和首协会 2009 年 3 月的建议，对安全和安保部进行了管理审查(A/63/605)。

¹² 见世界各地联合国人员及房舍安全保障问题独立审查小组的报告(2008 年 6 月 9 日)。

三. 主要的方案和活动

A. 安全和安保部的当前结构

25. 安全和安保部由副秘书长领导，由助理秘书长提供协助。副秘书长办公室下设政策、规划和协调股及合规、评价和监测科，分别负责制定联合国安保管理系统的政策和指导方针，同时与机构间安全管理网合作，并在世界范围内评价和监测安保政策和程序的合规情况。安保部执行办公室根据主管管理事务副秘书长的授权，负责与该部有关的所有财务、人事、后勤和一般行政事务。

26. 在向世界各地外地和总部地点的联合国行动和方案提供业务和技术安保管理支持和服务方面，安保部有三个主要构成部分：区域业务司、总部安保和安全事务司及外勤支助处。

区域业务司

27. 区域业务司负责协调和管理外勤业务的安全保障，并作为外地工作地点的安全保障协调中心，为世界各地的安保专业人员和管理人员提供主要的业务和技术支持和指导。该司确保与联合国系统世界各地工作地点的安保问题指定官员及安保管理小组进行安保协调，包括制定、审查和核准安全风险评估和安保计划，以及持续审查联合国行动区域的安保级别，在“共同拯救生命”框架¹³内为联合国系统组织的执行伙伴提供安保支持和协助。

28. 该司共有 778 名工作人员，其中联合国总部 67 人，外地工作地点约 711 人。该司的外勤安保人员包括 303 名国际征聘的安保干事和大约 408 名当地安保助理。¹⁴ 区域业务司的总部安保人员在四个区域科(非洲、亚洲和太平洋、欧洲和美洲、中东和北非)以及在维持和平行动支助科工作，向指定官员、安保管理小组提供日常技术性安保协调，向外勤安保干事提供技术支持和协助。2009 年 1 月至今，各区域科和维持和平行动支助科对外地进行了 250 多次安保援助考察。

29. 此外，该司还包括一个威胁和风险评估股，作为针对联合国的威胁的一个预警机制，向安保部和联合国安保管理系统的各组织提供分析支持。该股制订统一的分析方法、流程和程序，为外地安保信息分析员提供支持，对外地，包括对维持和平行动部牵头的维和特派团进行战略性安保威胁和风险评估考察。

30. 该司还有一个每周七天每天二十四小时运作的通信中心，负责随时了解外地安保情况的方方面面，确保与联合国各工作地点进行持续、安全的通信。通信中

¹³ “共同拯救生命”是安保部与秘书处各部厅及机构间安全管理网制定的一项举措，以便在联合国和联合国认可的非政府组织和人道主义伙伴之间建立一个安保管理合作框架。

¹⁴ 在开展外勤安保行动时，当地安保助理向国际安保干事提供支持，帮助编制并及时维护最新人员名单，操作外勤安保通信系统，协助建立警报系统，并酌情履行其他与安保相关职能。

心是安保部危机协调中心的主要支助机构，一旦启动，将协调危机管理行动，为联合国的外地工作地点提供支持。随着联合国建立新的行动与危机中心，通过利用本组织内部的协同作用，联合国单一、合并的应对危机局势的协调工作将得到进一步精简。

外勤支助处

31. 该部的外勤支助处包括训练和发展科、突发事件应激反应管理股、危机管理信息支助科、登记股、航空业务风险管理办公室，负责向世界各地的联合国系统组织提供安保培训，突发事件应激反应咨询，信息管理支持和航空风险管理支助。

32. 2009 年以来，训练和发展科将工作重点放在新愿景上，并根据全球最佳做法标准，审查和建立了联合国安保管理的现代学习系统。这一以能力为基础的学习系统为所有安保人员制定了一个有价值的标准，该系统与安保专业人员的职业管理直接相关联。训练和发展科预期将设立考试与认证中心，通过常设中心(例如内罗毕的常设中心)和其他区域培训中心的培训方案，检验安保专业人员的知识和实际能力。设立此类中心将确保严格控制联合国安全人员和整个联合国安保管理系统具有安保责任的管理人员的职业标准。遵守和有效执行安保管理政策和程序有赖于本组织有效、资源充足的培训能力，以确保全系统认识和了解这些政策。

33. 突发事件应激反应管理股作为协调中心，负责为世界各地的联合国工作人员提供紧急社会心理支助。该股还协调和开展联合国全球消除心理压力培训方案，作为本组织危机事件后向幸存者和有关家庭成员提供支助的一项持续性工作。根据秘书长政策委员会 2012 年 4 月 9 日会议，安保部通过与该股积极合作，参与了加强备灾和为因公受伤的幸存者及受影响家人提供支助方面的工作。

34. 突发事件应激反应管理股制定了一项心理咨询人员强化认证培训方案，以加强联合国应对危机准备的突发事件心理咨询方面。该方案利用国家一级的专业资源，为联合国系统的工作人员提供统一、容易取用的优质心理社会服务。该股还倡导在高风险工作地点设立突发事件干预小组，为工作人员提供可持续的心理咨询服务。该股还通过机构间安保管理网突发事件应急响应工作组推动联合国机构间和部门间的协作，该工作组是一个多学科小组，由联合国系统各组织的安保协调机构任命的 20 名代表(咨询员、安保人员、医生、人力资源干事)组成。

35. 危机管理信息支助科负责管理联合国安保管理人员信息网站，联合国负责安保管理人员能够登录该部网站，其中载列了相关的安保信息，包括安全旅行公告、联合国安保管理系统政策文件和网上安保培训(外地基本安全培训和外地高等级安全培训)。每天大约通过其旅行申请信息进程系统处理 5 500 个安保审查请求。2012 年 1 月至今，安保部通过其旅行申请信息进程系统处理了超过 200 万个安保审查请求。通过使用危机管理信息支助科开发系统收集的资料对于支持外地办事处，特别是在危机事件期间提供支持至关重要。

36. 2011年5月，安保部成立了航空业务风险管理办公室，今年早些时候，该办公室人员全部到位。该办公室负责就空中旅行相对安全问题向联合国安保管理系统提供咨询意见，同时考虑到联合国工作人员差旅的习惯和目的地。该办公室为推动工作，与联合国所有组织建立了工作关系。

安保和安全处

37. 总部安全和安保事务司已完全并入安保部，该司负责监督所有安保和安全处/科，提供领导，业务指导和技术监督，每年向28 000名工作人员和参观联合国总部、其他总部工作地点和各法庭的大约170万游客提供标准化安保服务。¹⁵ 总部安全和安保事务司1948年最初成立时被称为联合国警卫队，是该部成立最早的一个部门。现在，该司包括1 600名身着联合国制服的安保人员，负责为联合国总部、总部以外办事处和区域委员会以及各法庭的代表、工作人员和访客提供一个安全有保障的环境。该司为每年一次的引人注目的安保活动，如总部的大会、具体的主要首脑会议和各次会议、联合国赞助的各种活动及在总部地点和法庭以外地点举行的各次会议提供安保协调和安保服务。

38. 该司的保护协调股于2005年成立，负责通过酌情协调保护服务的需求评估并部署适当人员，管理日益增多的为高级官员和知名人士提供保护服务的要求。自成立以来，该股已执行约2 356次近身保护行动。该股还制定了有力的制度和程序，可以全面落实联合国高级官员人身安全风险评估和其他创造有利条件的机制。

39. 由于联合国的许多地点属于标志性建筑，人员、访客众多，本组织面临的全球威胁增加，联合国的许多地点已成为有吸引力的目标，因此，安保和安全处侧重通过加强设计、制定技术驱动的解决办法和大力执行，进行有针对性的征聘，加强专门培训以及危机管理准备，从而加强实体安保和出入控制。

四. 2007年6月以来的重大成就

A. 联合国安保管理系统和机构间安保管理网的工作进展

40. 2007年以来，在主管安全和安保事务副秘书长主持下，机构间安保管理网的运作有显著改善。网络成员之间加强了合作和包容性。该部支持网络成员和联合国安保管理系统的运作，具体方式是：

¹⁵ 其中包括联合国内罗毕办事处、联合国日内瓦办事处、联合国维也纳办事处、各区域委员会，即西亚经济社会委员会(西亚经社会)、亚洲及太平洋经济社会委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会、非洲经济委员会、卢旺达问题国际刑事法庭、前南斯拉夫问题国际法庭、联合国援助审判红色高棉以及刑事法庭余留事项国际处理机制。

(a) 拟定安全和关于安全的管理政策和业务指南，供其审议，并供联合国管理问题高级别委员会和行政首长理事会随后审议；

(b) 协调机构间安保管理网领导小组和定期会议；

(c) 提供战略性干预，通过东道国政府、按要求及时支助各机构、基金和方案，以解决安保管理问题；

(d) 在总部和外地，提供联合国全系统的合规性和安保管理结构的评估；

(e) 提供实地支持服务，包括标准化的安保和安全培训，提供突发事件应急响应管理咨询、安保管理信息技术、与安全有关的危机期间和危机管理支助；¹⁶

(f) 在有联合国存在的地方，提供日常安保管理业务支助¹⁷和技术咨询，协助联合国系统的实地安保专业人员、¹⁸指定官员和安保管理小组；

(g) 根据需要，向联合国系统各组织提供贴身保护的协调管理，管理联合国总部各地点的安全和安保；¹⁹

(h) 为实地资源需求和活动级别提供行政支助，并在该部职权范围内为人事问题提供行政支助；

(i) 通过“共同保护生命”举措，加强与联合国系统执行伙伴(如非政府组织)就安保问题和保护联合国人员和人道主义工作人员事宜加强合作。

B. 政策制定和实施方面的主要成就

41. 该部配合机构间安保管理网，取得了重大成就，制定了全面的安全和安保政策框架。在以前一直没有任何具体安保政策的领域，制定了具体安保管理政策。正如上文第 8 段中提到的，“如何留下来”概念提出后，该部需要制定和修订安保管理政策，弥补政策空白，以支持推广这个新文化。关于与东道国的关系、近身保护业务、使用武力、逮捕和拘留、人质事件管理以及道路和消防安全等通盘政策，都新近拟定或经过更新。该部连同机构间安保管理网，继续拟定新的安保管理政策、业务指南和工具，并使以前零散的政策和程序正规化。

¹⁶ 可能包括特定领域的实地支助服务，如处理劫持人质事件。

¹⁷ 包括保持外地与联合国秘书处之间每周七天每天二十四小时通信渠道的运作(通过其通信中心)，收发有关危及联合国人员安全和安保的安全事故或事件信息，在整个安保管理系统发布有关安全建议、行动和决定的“全机构公报”，包括搬迁和疏散。

¹⁸ 包括该部和联合国系统组织部署的安保专业人员。

¹⁹ 这些地点包括联合国总部以及纽约、内罗毕、维也纳、日内瓦、亚的斯亚贝巴、贝鲁特、圣地亚哥和曼谷的总部所在地，以及国际法庭所在地，安全和安保部安保和安全处向这些地点均派出安保人员。

42. 该部的联合国安保管理信息网网站成功推出后，联合国安保管理系统《安全政策手册》以及现有的《外勤安全手册》中所有经修订及新的政策和指南，都在全球范围内每周七天每天二十四小时向联合国安保管理人员开放。联合国所有人员均可通过该部网站查询定期更新的各项政策和指南。该部的政策、规划和协调股就所有现行安全和安保政策的解释提供政策咨询和澄清，以确保全系统解释一致，执行一致。信息的传播更广泛，更努力，整个联合国系统更加了解该部努力寻找留驻和开展业务的方式，执行联合国系统各项任务 and 方案。

C. 安保风险管理过程和工具

43. 从 2007 年起，该部加强能力，以更好地识别、分析和了解对联合国的安全威胁，制定和完善安保风险管理架构，最大限度地扩大联合国系统在高风险环境中工作的能力。影响到全面颁布新安保风险管理架构的工具之一是，安保等级系统。随着时间的推移，这一系统越来越证明靠它做出安保决定过于简单、生硬。例如，当宣布第 5 级(最高阶段)时，所有业务都停止了。因此，联合国系统的安保管理等同于躲避风险。此外，安保等级系统与引发某些安全相关应享权利的行动，有着千丝万缕的联系，即一定的等级会根据一套过于简单的规定标准，自动触发联合国人员和(或)符合条件的家庭成员的撤离或搬迁。它通常不允许联合国业务活动继续进行，特别是在关键时刻，在高风险地区。

44. 2009 年，实行了“如何留下来”的总办法，很明显，安保等级系统不再是一个可行的工具。2010 年 12 月 31 日，在管理问题高级别委员会安全和安保指导委员会主持下，联合国废除了安全等级系统。成立该委员会，是要监督独立小组建议的执行，建议之一便是废除安保等级系统。随后，安全专家共同拟订了安全级别系统，目的是以客观方式，在安保风险管理模式内评估威胁。

45. 安保风险管理模式包括一系列政策、工具和指南，用于联合国安保管理系统。它首先是识别和评估威胁(明显不同于风险)，然后在全面安保风险评估中考虑这种信息，确定实施风险缓解措施后的风险水平。一旦确定风险水平，将再次研究联合国系统还可以采取哪些措施，以降低风险，从而确定残余风险水平。要确定联合国系统业务能否继续进行，或应否继续进行，例如，缩小存在规模，或建立远程存在，残余风险水平十分重要。因此，安全级别系统是这个进程的第一部分，提供一种手段，借此识别和评估威胁。因此，安全级别系统本身并不会触发具体行动，如疏散或搬迁。

46. 联合国安保管理系统于 2011 年 1 月 1 日颁布了安全级别系统，从而向安保专业人员提供了额外的安保风险管理工具。一直鼓励安全和安保部实地安保人员通过这个工具，与各东道国当局共享和协同工作。此外，经请求，安全和安保部总部过去并将继续提供工具并向会员国提供工具使用的培训。

47. 过去几年，在开发目前使用的安保风险管理模式方面做了大量工作，但仍在进行进一步的审查和调整。有必要进一步努力，让安保管理人员和专业人员更多了解安保风险管理模式和工具的应用。在这方面，该部正在研究如何改善安保风险评估的过程及形式，包括开发一个基于网络的工具，协助这一进程。

D. 业务支助的主要成就

48. 该部在支助实地业务活动方面取得了进一步进展，制定了加强威胁和风险评估的更多措施，包括努力促进更大的协同效应，加强与东道国当局的合作，在高风险地区设立更多分析员职位和安全信息运营中心，制订安保分析员的全面严格的培训方案。

49. 该部提供更多业务支持，促使执行联合国系统各组织的重要人道主义、人权、发展、维护和平、建设和平和灾后恢复任务，同时确保联合国人员的安全和安保。有效的业务安全支助，有助于执行联合国全方位的任务、方案和活动，特别是在武装冲突、极端主义、犯罪和内乱威胁加大地区，或发生复杂影响当地人口的紧急情况地区。

50. 为支助联合国在高度动荡、而且威胁往往不可预测的地区的方案和特派任务，该部的区域业务司侧重实地应急规划和危机防备。该部在总部和实地都配有经验丰富的危机管理人员，包括处理人质事件专家。2009年1月至今，区域业务司人员处理了49起劫持人质事件，其中涉及71名联合国系统工作人员和家庭成员，除一人外，所有人均安全获释。²⁰

51. 2009年1月至今，该司开展了185次“快速增援”任务，向联合国系统受危机影响的工作地点和特派任务部署安保人员和安保资产，协助实地指定官员和安保管理小组把握复杂的业务，或在自然灾害发生后开展重建和恢复活动。

E. 外勤支助事务的主要成就

52. 安保部在制定结构化安保培训方案方面取得了进展，进一步发展了向联合国系统工作人员提供突发事件应急响应心理咨询的能力，在信息管理方面取得了很大进步，推进了航空风险管理方面的工作，以此为外地的方案活动提供更好的服务。

53. 2007年，安保部设立了安保部服务台(dsshel@un.org)以及安全的机构间安保管理网的网站，使所有管理网成员都能查阅文件。2008年，该部创建了安保主管人员信息网络数据库，后来取代了该网络的网站，向联合国安保管理系统的安保专业人员以及负有安保职责的人员提供取得安全信息的渠道。

²⁰ 唯一未获安全释放的人质是一名联合国工作人员家属，死于自然原因。

54. 2010 年的一个重大成就是建立了旅行申请信息处理系统,取代综合安全检查系统,并建立了更加综合全面的旅行咨询和有关规定执行情况的数据系统。安保部出台了网站上的调查表,以便准确了解世界各地联合国房舍的数量。到目前为止,业已收集世界各地大约 6 000 处联合国房舍的资料。安保部在过去一年建立的其他信息管理系统还有支持安保培训和认证方案的系统。目前,每天有 1 000 名联合国工作人员完成外地基本安全的在线培训。2008 年建立的地理信息系统能力包含了将在联合国安保管理人员信息网网站上提供的第一批交互地图。2012 年,安保部在全球启动了重大安全事件报告系统,可以从世界各地联合国系统工作地点系统收集重大安全事件的资料。通过使用安保部危机管理信息支助科开发的系统收集的资料,向外地办事处提供了必不可少的帮助,尤其是在发生危机事件的时候。

55. 截止 2012 年 6 月,安保部深入审查了其核心学习方案,并作出调整,使之更有效地采用在线、网上学习平台以及远程学习,并更加注重多方面的安保培训。由培训转为学习的过渡始于 2010 年,依据的是正确的学术理论和胜任能力学习的最佳做法。所有安保部的培训方案随后都采用胜任能力学习的一项基准进行了审查,这项基准本身也得到了修改,以达到新的、更严格的标准,并加以调整,以更有效地使用在线网上学习平台和远程学习,同时将重点放在“软技能”的培训。安保部所有其他学习方案,包括安全(司机、航空和防火等方面),以及专门人员培训方案(即人质事件管理、近身保护和紧急医疗培训)都采用胜任能力学习基准进行审查,以便重新设置,从而满足目前联合国系统安保管理方面的需要。

56. 在提供突发事件应急反应心理咨询方面的主要成就包括,制订并修改了标准工作程序,加强联合国系统心理咨询网络、联合国医疗紧急反应小组和人力资源管理厅之间的协调。在全球范围,235 名精神卫生方面的专业人员,包括遍布 93 个国家的联合国咨询人员都获得了培训及认证。由于突发事件应急反应管理股所提供的支持,现已以费用分摊方式聘用并部署了 20 名当地咨询人员。

57. 2007 年至 2011 年 12 月,突发事件应急反应管理股参与管理了 49 起重大突发事件,包括自然灾害、极端分子袭击、空难、紧急撤离、政治动乱和涉及联合国系统工作人员的人质事件。据此向 60 726 名联合国系统工作人员提供了心理咨询服务。此外,该股还为在高风险工作地点服务的大约 33 155 名联合国系统工作人员提供了有关精神压力调控和相关问题的培训,以便加强其在困难环境下开展任务的能力和承受力。危机时期,该股的心理咨询服务大幅增加,最多曾向 23 806 名联合国系统人员提供咨询。此外,当地咨询人员逐步参与提供福利性活动,达到 3 087 人。该股使用国家范围内的专业资源制定了一项强化的心理咨询人员认证培训方案,旨在向联合国工作人员提供统一的、便于获得和高质量的心理社会咨询服务,据此,该股加强了联合国系统应对危急的准备工作。迄今,已

有 235 名精神卫生方面的专业人员，包括遍及 93 个国家的联合国咨询人员，都通过这一方案获得了培训和认证。

58. 2007 年至 2011 年，突发事件应急反应管理股在 751 名同伴互助员的帮助下，通过在高风险工作地点建立当地突发事件咨询小组，将培训以及小型危机的管理职责分配给当地咨询人员和当地精神健康专业人员，他们迄今已经向大约 3 087 名工作人员开展了福利工作。

59. 今年初，安保部与联合国其他安保管理系统的伙伴合作，向全球各地联合国系统工作人员发起一场道路交通安全的宣传运动，包括在安保部网站和其他联合国系统组织的网站上提供培训和发展科制作的录像，重点讨论涉及超速、注意力不集中和酒后驾驶造成的风险。这一运动旨在鼓励各方提高对交通安全的认识，防止交通事故。2010-2012 年期间，道路交通危险是联合国系统工作人员死伤事件的主要起因。²¹

F. 行政支助方面的成就

60. 目前，安保部业已克服最初在建立基于多方来源综合供资的新部门结构方面的挑战，这一构架需要对 4 亿多美元进行两年期管理和监督。由于安保部开展的工作，联合国安保管理系统的合作伙伴越来越能够经常获得共同出资活动的明确和透明的资料。

61. 安保部紧急征聘并部署了 700 多名外地安保人员，在 180 多个国家为外地办事处和工作人员提供了装备，实施了管理下的外地人员改派方案，并通过及时部署安保人员、车辆和装备，协助针对危机状况派出的 185 支紧急增派任务，取得了重大进展。

62. 此外，安保部对行政支助多管齐下，包括就全球安保部外勤干事的行政管理问题与联合国开发计划署达成一项协议。为了最大程度地实现成本效益以及适当程度的监督，对外地后勤支助的管理实行中央统筹，包括对采购、资产管理和用品供应的管理。通过联合国安保管理人员信息网向联合国安保管理系统的合作伙伴提供关于当地费用分摊外勤预算方面的完整资料，从而使安保方面资金的使用情况有更高的透明度。

63. 此外，安保部成功开展了大规模的征聘活动，以发现合格而有经验的安保专业人员(尤其注重地域和性别方面的多样性)，以应对增加的外勤业务。

²¹ 2010 年与安全相关的事件中，道路交通事故造成联合国人员死亡的 84%，造成受伤的 90%(见 A/66/345)。

G. 总部地点安保和安全服务方面的主要成就

64. 安保部总部安保和安全事务司采取协调一致的措施，以阻止闯入和袭击 12 个联合国的总部、总部以外办事处和法庭，安保和安全事务司在这些地点部署联合国正规警卫人员，负责保证工作场所的安全和出入控制。对于联合国总部、总部以外办事处和法庭所在地，制定了防范和阻拦措施，包括实体安保、出入控制措施，以及应急计划，还与东道国政府开展有效的合作。对这些地点的保护需要制定高效的安保方案，灵活地满足联合国人员和来访者双方在方案及作业方面的需要。

65. 2007 年以来，安保部大大加强了出入这些地点的控制系统，并实施了“出入控制项目”。这一项目实现的主要目标是对进入联合国房地的人员和车辆实行全面、完全一体化及标准化的全面出入控制系统。这一项目帮助加强了周边地区的保护，并导致实体安保系统进一步一体化，包括对事件作出适当的反应。这一项目当前实施的措施将于 2012 年底完成。为更好地保护这些地点而制定的其他加强安全的要素和提高效率措施包括联合国安保和安全事务网采取的战略举措，由总部安保和安全事务司司长主持，并由安保部所有安保和安全处的处长参加，以精简服务并使之标准化，提供切实有效和现代化的总体安保和安全服务。

66. 最近，总部安保和安全事务司领导了 2012 年 6 月在里约热内卢举行的联合国可持续发展大会的安保安排，这是同类会议中最大的一次，有 45 000 人出席。该司首次在所有地点都部署了联合国正规警卫人员，并与东道国主管部门一起为出席这一会议的大约 130 位国家首脑和政府代表提供了安全和安保服务，使会议未发生一次安全事件。

五. 当前和未来的主要挑战

67. 在快速变化的全球安全环境中，联合国系统面临武装冲突、暴力、极端主义、犯罪和内部动乱带来的一系列涉及面更广、而且不断增加的威胁，有些就发生在会员国日益希望联合国开展获授权方案的冲突地区。目前的趋势显示暴力极端主义行动者对联合国人员和房地实施更多的、更局部的明确而有针对性的袭击。

68. 同时，与过去截然不同，机会主义组织、相互对立的民兵和暴力极端主义实体对联合国系统人员、包括开展人道主义援助任务人员的尊重逐渐消失。正如 2011 年 8 月 26 日对阿布贾联合国之家的袭击显示，与极端主义团体有牵连的暴力极端主义行动者在并不被认为有严重安全威胁的地区把联合国系统当作目标。联合国安保管理系统需要应对这种挑战，以便为联合国系统的授权活动和行动创造有利条件。为此，并且为了满足安全挑战加重引起的需求，安保部将利用现有资源继续与其在联合国安保管理系统的伙伴开展合作。

69. 对紧急增派部队的需求增加了，而且还需要以有限的资源快速应对这些需求，这使安保部和联合国安保管理系统面临更多的挑战。过去两年，联合国尽力

以现有资源满足紧急增派人员的需要，但这只是在通过重新调整其各种活动的轻重缓急、重新部署现有资源后才做到的。这意味着要从其他工作地点和特派团调动手力和财政资源，而这些工作地点和特派团也需要资源来减少各自工作地点的安全风险。例如，安保部从总部安保和安全事务司负责的 12 个地点调派了正规安保和安全人员，帮助满足快速增派人员的需要。只有通过这一行动，并将其他安保专业人员从正常指派的工作地点调离，安保部才得以向多种多样的客户提供一体化和针对某一地点的支持和服务，包括各种地点和环境下的联合国机构、基金和方案，包括维持和平和特别政治任务以及支持多方面的联合国授权活动。由于满足迅速增派人员的要求可能会继续，甚至会增加，因此需要找到应对这些需要的更有持续性的办法。

70. 关于迄今为建立真正现代化的基于信息的安保管理系统开展的努力，安保部面临为基于信息的各种系统进行投资提供经费的难题。目前，安保部信息管理科的核心资源仅够维持现有系统和设施。据此，安保部不得不搁置开发为联合国安保管理系统服务的其他信息管理系统。

六. 结论和建议

71. 安全和安保部作为秘书处比较年轻、在人员构成和经费方面独特的部门，为遍及整个联合国系统的各种服务对象提供安全和安保支助服务已经并将继续采取积极步骤。除了服务对象之外，安保部还为受益于联合国系统业务和活动的会员国及当地居民提供服务。

72. 从“何时离开”到“如何留下”的文化和思维模式的转变，要求安保部为联合国人员开展授权活动创造条件，这对联合国安保管理系统提出了巨大的要求。安保部不断估量现有资源，尽可能多地提供授权的服务。安保部认识到安全环境的多变性，不断评估和审查人员部署，以应对变化中的局势。安保部将继续这样做。然而，这还不足以应对安保部面临的所有挑战。联合国安保管理系统的维持只有得到适当水平的可持续、可靠和可预测经费才能继续。

73. 切实有效、统一和强化的联合国安保管理系统，也要求安保部、联合国组织及其联合国安保管理系统的合作伙伴开展超越其任务范围的行动，要求会员国、联合国组织和其他联合国系统合作伙伴共同担负起责任，确保将安全因素纳入确定联合国系统人员驻扎、作用和任务的方案和预算规划的最初阶段。

七. 有待大会采取的行动

74. 请大会注意到本报告。