



第七十届会议

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对联合国人员的保护

秘书长的报告

摘要

大会在其第 69/133 号决议中请秘书长就人道主义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七十届会议提交一份全面增订报告。大会还请秘书长在该报告中列入关于安全和安保风险对这些人员的影响、以及对联合国系统安全和安保政策、战略和举措的制定、执行和结果的评估。

本报告概述全球安全环境、联合国人员面临的相关安全威胁与挑战以及本组织对这些威胁和挑战的对策。报告还对新出现的安全趋势、其主要驱动因素及其对联合国人员的影响进行分析。秘书长强调安全和安保部在加强联合国人员的安全保障进而使联合国能够在全全球范围内执行其方案方面的作用。报告最后提出意见和建议供大会审议。



一. 引言

1. 大会在其第 69/133 号决议中请秘书长就人道主义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七十届会议提交一份全面增订报告。大会还请秘书长在该报告中列入关于安全和安保风险对这些人员的影响、以及对联合国系统安全和安保政策、战略和举措的制定、执行和结果的评估。
2. 本报告涵盖 2014 年 1 月至 2015 年 6 月的 18 个月期间,概述全球安全环境、联合国人员¹ 面临的相关安全威胁与挑战以及联合国对这些威胁和挑战的对策。
3. 秘书长强调十年前由大会第 59/276 号决议设立的安全和安保部在为联合国安全管理系统² 提供战略领导方面的作用和贡献。

二. 对联合国人员的安全威胁和挑战

A. 全球安全环境

4. 全球安全环境在本报告所述期间依然复杂多变。联合国人员继续面对多样化和多方面的威胁,无论是本组织成为蓄意攻击目标的直接威胁,还是对本组织造成附带损害的间接威胁。
5. 联合国人员继续在具有显著安全挑战的环境中工作,在这些环境中存在武装冲突、冲突后的动荡局势、泛滥的暴力极端主义和恐怖主义、不断上升的犯罪率、内乱和普遍的侵犯人权行为,其中大部分是由深层的政治、经济和社会危机引起的。带来主要威胁的行为体是暴力极端分子、武装团体、有组织犯罪网络和投机分子,他们对联合国的任务授权或价值观没有多少尊重或者毫无尊重。这些行为体不将本组织视作一个中立或公正的实体,而且在一些情况中,它们将本组织的存在视为实现其目标的障碍。
6. 伊拉克和黎凡特伊斯兰国的快速崛起令本组织极其关切,特别是考虑到基地组织、博科圣地和青年党等更早出现的极端主义运动造成的威胁已经很大。在 2014 年因暴力丧生的 15 名联合国人员中,有 6 人是在这些团体实施的恐怖主义

¹ 为本报告的目的,“联合国人员”一词系指联合国安全管理系统所覆盖的所有人员,包括联合国系统人员、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、个体订约人、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。根据联合国安保管理人员信息网数据库,安全管理系统负责约 180 000 名人员。

² 安全管理系统包括联合国系统的所有组织以及与联合国缔结安保管理谅解备忘录的其他非联合国实体。

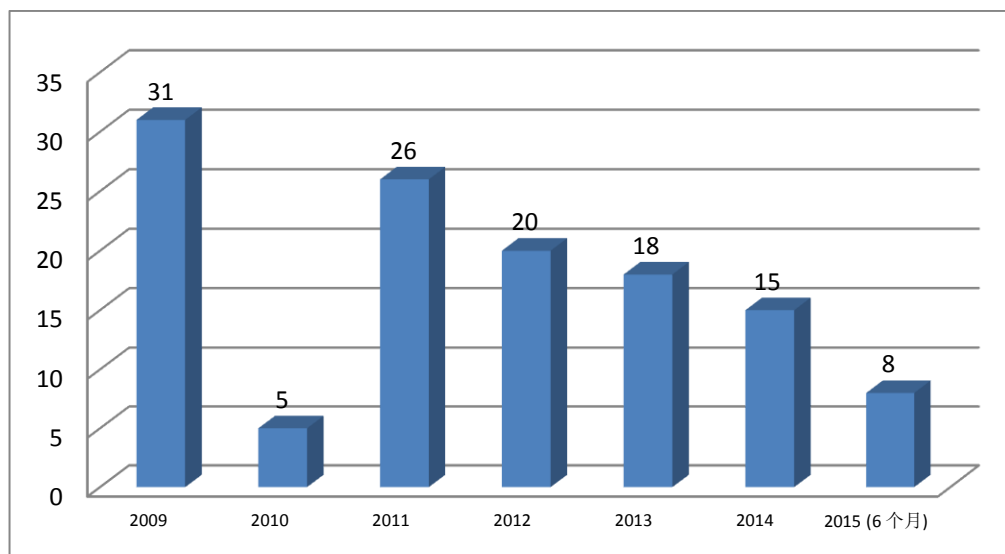
行为中遇害。他们持续通过因特网和各种形式的社交媒体等途径进行反联合国宣传，这表明本组织成为攻击目标的威胁将在未来数年继续存在。

7. 这些团体及其越来越多的分支在日益扩大的地理区域范围内威胁联合国人员和方案。同时，在伊拉克、马里、索马里、阿拉伯叙利亚共和国和也门，联合国面临着前所未有的安全挑战，因为武装冲突已经同恐怖主义和暴力极端分子交织在一起，这些人利用地方、国家和区域的脆弱性，包括潜在的族裔、宗教、派别或社会经济等方面的紧张关系。

8. 上述不断变化的全球安全环境对本组织具有深远影响，无论是就人员面临的风险而言，还是就继续执行方案面临的风险而言。虽然业务环境的危险有所增加，具体表现为 2015 年前六个月中对联合国房地攻击相对于 2014 年有所增加(见附件二)，但对人员的影响一直在稳步下降，2011 年以来生命损失逐年减少(见图一)。

图一

因暴力遇害的联合国人员



9. 安全事件与其对人员的影响之间的有利平衡可能是多种因素的结果，但最有可能的因素是整个安全管理系统中的安全管理做法得到改进，包括增加使用装甲车辆、对人员进行安全和安全培训、增强实体安保措施、开展安全威胁分析和将方案关键程度作为确定可接受风险的工具。这些做法加强了全球各地的人员安全保障，从而使联合国能够留下来执行其方案。尽管处于零增长预算的大环境下，安全和安保部员额的数量在过去四年里没有增加，但这些做法得到了顺利实施。然而，必须强调的是，一个影响巨大的单一事件就可以极大地扭转这一趋势。

B. 影响联合国安全管理系统的的核心事件分析

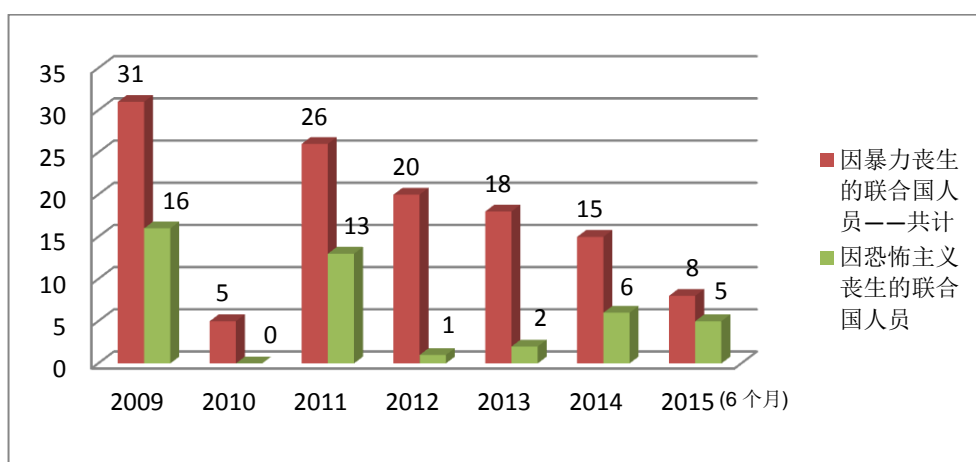
1. 事件类型及其对联合国人员的影响

针对联合国人员、房地和资产的直接攻击

10. 2014 年，由于暴力行为，有 15 名联合国人员丧生，65 人受伤。在 2015 年前 6 个月，又有 8 人丧生，42 人受伤。³ 虽然全球整体安全环境出现恶化，但在本报告所述期间共有 23 人丧生，总数比有 28 人丧生的上一个 18 个月报告期有所减少(见附件一)。

图二

恐怖主义造成的死亡人数



11. 2014 年有 6 名人员因恐怖主义丧生，2015 年前六个月又有 5 人丧生(见图二)，这是第一个恐怖主义造成的死亡人数超过其他原因造成的死亡人数的有记录期间。不过，要确定这种情况是否会发展成为一种趋势现在还为时过早。2014 年 1 月 17 日，4 名人员在发生于喀布尔一间餐厅的复杂袭击中死亡。2014 年 7 月 4 日，2 名人员在索马里加勒卡约丧生。2015 年 2 月 13 日，一名联合国人员成为对巴基斯坦白沙瓦一个什叶派清真寺的一次复杂袭击中的遇害者之一。2015 年 4 月 20 日，在索马里加罗韦，在对一部联合国车辆的炸弹袭击中，有 4 名人员死亡，5 人受伤。

12. 此外，在本报告所述期间记录了一些针对联合国房地和车辆的直接攻击。在 2014 年，对联合国房地和车辆分别发动了 9 起和 45 起武装袭击，在 2015 年前六个月，对联合国房地发动了 16 起武装袭击(见附件二)，其中 15 起就发生在也门。攻击次数显著增加，但遇害的联合国人员数量逐渐减少，这显示出对实体安保措

³ 据报告在阿富汗、布基纳法索、中非共和国、科特迪瓦、刚果民主共和国、肯尼亚、纳米比亚、尼日利亚、巴基斯坦、索马里、南苏丹和苏丹有人员丧生。

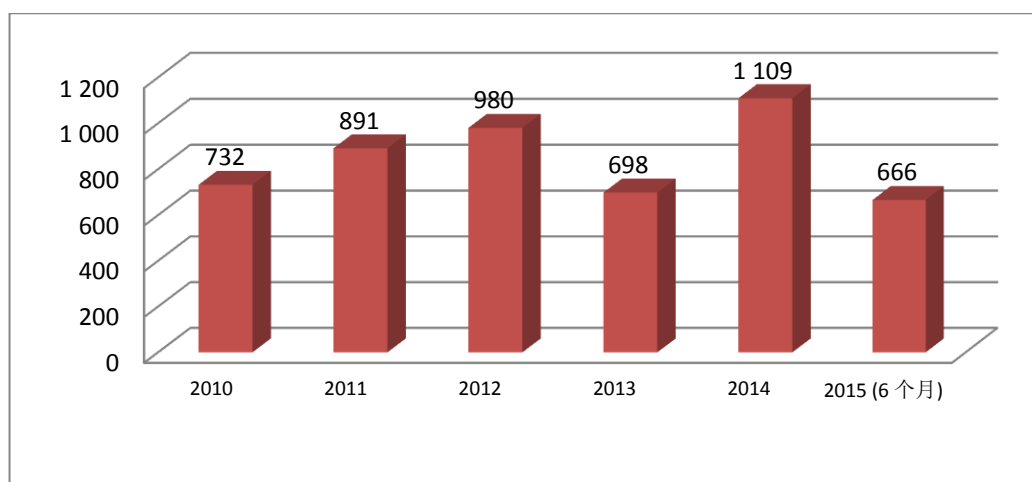
施进行投资的价值。最近，强大的环形防御和守卫使本组织得以击退对摩加迪沙国际机场的攻击。在另一起事件中，因为一辆新部署的装甲车提供的保护，摩加迪沙一名联合国人员在对其车队的汽车炸弹袭击中幸存下来。

犯罪

13. 针对联合国人员的犯罪在 2013 年出现下降后，在 2014 年有所增加，预计在 2015 年将再度增加(见图三)。在 2014 年因暴力行为致死的 15 名联合国人员中，有 8 人(53%)是因犯罪行为致死。

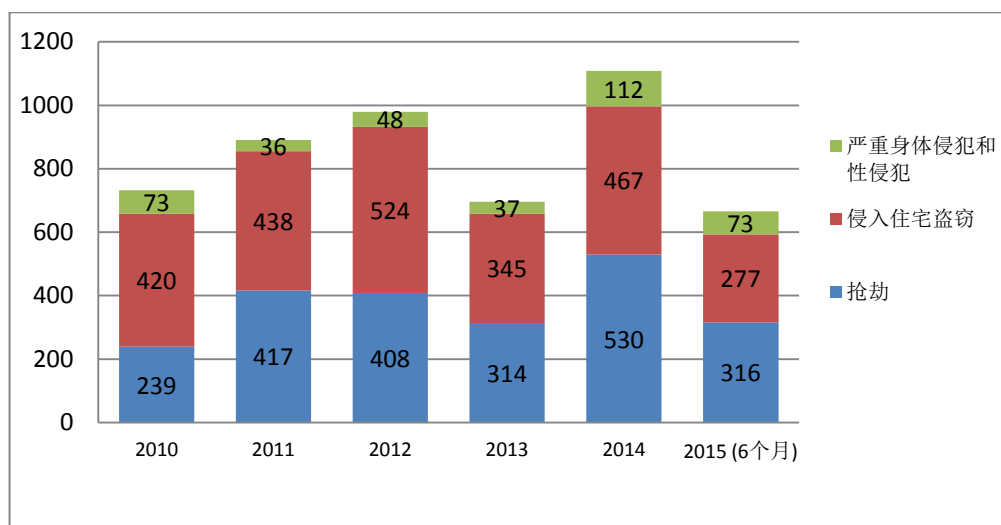
图三

犯罪影响的人员



14. 成为严重身体侵犯和性侵犯行为受害者的联合国人员人数也是一个令人关切的问题。从 2013 年至 2014 年，这些类型犯罪的受害者人数增加近两倍，从 39 人增加到 112 人，2015 年前六个月有 73 人成为受害者(见图四)。

图四
犯罪：按类型开列的受影响人员



15. 武装冲突和内乱激增，加之社会经济条件不断恶化，已被确定为导致严重身体侵犯和性侵犯行为在许多工作地点急剧增加的一个因素。机构间安管理网最近批准了一个新的驻地安保措施政策，以图加强联合国人员在其驻地内和周围的安全保障。该政策将驻地安保措施的提供与工作地点的犯罪严重程度直接挂钩。

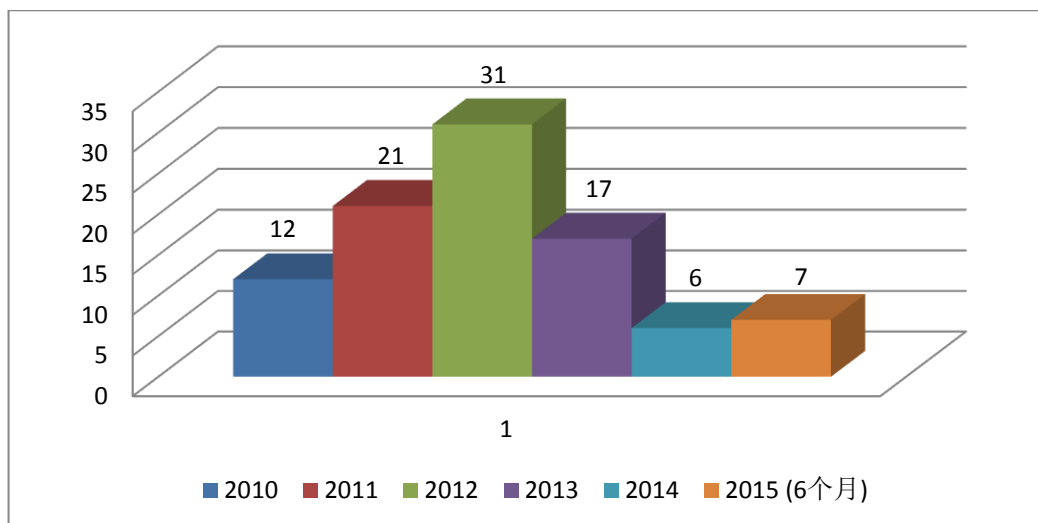
与性别有关的安全事件

16. 女性人员受犯罪和性侵犯行为的影响就比例而言仍然比男同事多，但受总体安全事件的影响则少于男同事。女性人员约占所有联合国外地人员的 40%，但占犯罪行为受害者的 46%和性侵犯受害者的 100%(见附件三)。在暴力行为和与安全有关事件导致的死亡人数中，女性人员占 13%。

绑架联合国人员

17. 在 2014 年，有 6 名联合国人员被绑架，其中 5 人为当地雇员(见附件一和三)。所有人后来均获得释放。虽然在 2015 年前六个月有 7 人被绑架，但现在还太早，看不出始于 2012 年的下降趋势有任何显著变化(见图五)。2015 年前六个月期间被绑架的 7 人中有 6 人已被释放，1 人仍然被囚禁在伊拉克。

图五
受绑架影响的人员



18. 总体而言，人质成功获释的原因是安全和安保部内设立的专业人质事件管理能力和会员国的支持。正在努力通过加强风险评估和培训防止绑架的发生。

恐吓和骚扰

19. 恐吓和骚扰联合国人员的事件从 2013 年 108 起增加到 2014 年 295 起。2015 年到目前为止，已经报告了 204 起这两类事件。这些事件大多发生在冲突各方目无法治为所欲为的地区。

侵犯联合国人员和其他人员的人权、特权和豁免

20. 被羁押或逮捕的联合国人员的数量自 2010 年以来持续下降。2014 年，有 128 名文职人员被逮捕。共有 110 人后来被释放，15 人仍被羁押，3 人已被国家法庭定罪。虽然少数逮捕涉及正当的国家刑事指控，但大多数羁押和逮捕可以归因于对联合国任务授权的错误看法或误解、国际法确认的联合国特权和豁免未能得到维护或者地方当局和联合国之间的协调不畅以及其他挑战。大多数逮捕发生在南苏丹、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国。

21. 在某些情况中，宣布联合国人员为不受欢迎的人的做法相当于一种形式的恐吓，包括在有关人员强调指出人权问题后作出此种宣布的情况。

22. 吁请会员国重申它们对国际法、包括人权和国际人道主义法的承诺，并尊重联合国的特权和豁免。寻求推进本组织原则和宗旨的联合国人员，特别是当地雇员，决不能害怕或受到报复或惩罚。敦促会员国采取行动打击所有非法羁押或逮捕联合国人员或阻挠他们的行动自由的行为。此外，敦促会员国调查在其各自管

辖范围内对联合国人员实施的所有严重犯罪和暴力行为，并在这方面对所有行为人为人寻求起诉。

与安全有关的事件和道路交通事故

23. 道路交通事故仍然是联合国人员死亡和受伤的主要原因。2014 年，所有 15 起与安全有关的死亡和总共 101 起与安全有关的受伤事件中的 91 起均与道路交通事故有关，其中涉及联合国车辆的事件占 30%。此外，在涉及联合国车辆的道路交通事故中，有 29 名非联合国人员丧生，另有 202 人受伤。本报告下文讨论预防和管理道路安全事件的工作。

公共卫生相关事件和自然灾害造成的事件

24. 在本报告所述期间，联合国人员面对的最重大公共健康威胁是 2013 年 12 月始于几内亚之后蔓延到西非周边国家的埃博拉病毒疫情。虽然本组织不得不调整其工作以努力应对疫情，但因实施替代工作方式及部署额外安保人员等其他主动安全管理措施而使方案交付工作受到干扰的情况鲜有报告。

2. 全球安全环境对联合国方案的影响

25. 具有挑战性的全球安全环境已经对联合国的业务活动产生重大影响，方案被暂时中断，项目被重新界定，活动被移交，并采取替代工作方式作为应对。在某些情况中，由于不可预测或大规模的敌对行动，有必要暂时减少联合国人员或撤离冲突地区。在所有情况中，本组织需要在业务需要与安全风险之间求得平衡。虽然大部分撤离都是期间有限的撤离，但在利比亚持续高风险环境已经导致国际人员自 2014 年 7 月起长时间撤离该国。

26. 在高风险地点开展有安全保障的业务活动免不了有经济代价。仅在索马里，一个联合国机构最近花费了大约 100 万美元来提高其院落的实体安保，并加强其道路活动的安保。

27. 最重要的是，对联合国业务活动的干扰已对当地民众产生直接影响。例如，在南苏丹，一些人道主义机构遭到抢劫和破坏，导致捐助者的供资减少，进而导致方案中止活动。最终，南苏丹的危机已经侵蚀发展成果，对早期恢复举措造成严重影响。下面重点举出两个案例研究，其中当地安全环境最近对联合国业务活动产生影响。

案例研究 1: 阿拉伯叙利亚共和国

28. 联合国不得不采取谨慎和灵活的办法，向有需要的平民提供人道主义援助。本组织正在不断审查其方案的关键程度，以便作出高效率的、基于风险的决策。在政府控制领土和双方争夺领土之间行动的跨线任务组织起来极其复杂，经常因局部战斗而被推迟或取消，即使在交战各方已经准许进行的情况下。同时，暴力极端主义运动在阿拉伯叙利亚共和国东部各地区的蔓延，导致这些地区的重要发

展项目被关闭。在联合国人员无法前往双方争夺地区的情况中，则寻求当地非政府组织或第三方承包商负责推动实地方案的实际实施。

案例研究 2: 也门

29. 武装冲突的迅速蔓延，包括空袭，导致国际征聘的联合国人员暂时从萨那和亚丁撤离。与此同时，当地雇员和当地伙伴继续在极端困难的情况下开展活动，以便向当地民众提供援助，虽然常常他们自己的家园也遭到破坏，家庭成员也受到伤害。本组织力求通过预支薪金和提供搬迁补助金，在这些困难的情况下对他们给予支持。由于该国严重的人道主义局势，联合国各方案自 2015 年 6 月以来一直在逐步恢复其在萨那的工作。尽管如此，需要不断进行谈判，以便维护办事处安全和维持业务活动。

3. 当地征聘联合国人员的安全

30. 总体而言，在 2014 年受安全和安保事件影响的联合国人员中，当地雇员占 65%。虽然从绝对数字上讲，涉及当地雇员的事件更多，但从比例上讲他们在造成暴力死亡的事件中受到的影响比国际雇员小(53%)。然而，在两个特定领域即安全事故(87%)及逮捕和羁押(90%)中受到影响的当地雇员占有更大比例。大部分司机都是这类人员，因此他们更容易受到道路交通事故的影响，而交通事故占安全事件的大多数。在逮捕和羁押的情况中，他们最容易受到国家官员滥用权力的影响。

C. 影响人道主义人员和其他联合国人员的安全事件分析

1. 影响人道主义人员、非政府组织、卫生工作人员、医务人员和其他执行伙伴的安全威胁

31. 根据安全和安保部收到的报告，从 2014 年 1 月至 2015 年 6 月，与联合国密切合作的非政府组织有 92 人因暴力行为丧生，84 人在类似情况中受伤，167 人被绑架(见附件四)。虽然该数据完全是基于对该部的自愿报告，可能是不完整的，⁴ 但仍表明，当前的安全环境对非政府组织人员的影响相对于联合国人员是过大的。

32. 作为造成事件的主要原因，对人道主义工作者的绑架和武装攻击仍然是令人深为关切的问题。国际和当地援助人员和保健人员在一些最偏远的高风险环境中开展人道主义行动、发展方案和拯救生命的活动，并且因此面临各种形式的暴力攻击。如案例研究 1 所示，联合国人员的搬迁或撤离导致由当地非政府组织交付关键方案和活动，经常是要冒着对其人员极大的个人风险。

⁴ 年度《援助人员安全报告》等外部来源提供了这方面的额外信息。

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

33. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)在加沙和西岸以及约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国雇用 30 000 多名地区工作人员。他们提供保健、教育、保护、基础设施、救济和社会服务,以援助巴勒斯坦难民。由于近东救济工程处业务地区当前的安全状况,这些地区的暴力行为所致工作人员伤亡人数在 2014 年比 2013 年大幅增加 80%(见附件五)。

34. 安全管理系统没有涵盖近东救济工程处的地区工作人员,因此影响他们的安全事件未列入本报告所载的总体统计数据。然而,影响近东救济工程处地区工作人员的严重安全事件反映了联合国开展业务的环境。

3. 与维和人员的比较

35. 虽然安全管理系统没有涵盖在高风险环境中为联合国工作的维和人员,但这些人面临与联合国文职人员类似的威胁,特别是在两者合用同一办公地点的地方,比如中非共和国和马里。

36. 2013 年 11 月至 2014 年 10 月期间,针对维和人员的直接攻击数目比过去 12 个月增加了一倍以上,从 7 起增至 16 起。仅 2014 年 10 月的头两周就有 14 名维和人员在敌对事件中被打死。

三. 联合国对威胁和挑战的应对

37. 面对复杂和具有挑战性的全球安全环境,联合国努力在战略和业务层面进行应对,以推动联合国业务并确保在外地执行方案的联合国人员的安全和安保。所有此类措施均支持本组织对驻扎和交付的承诺,并被评为在迅速恶化的安全局势中伤亡人数得以遏制的主要原因。

A. 本组织的战略对策

1. 加强联合国与东道国政府的安全协作

38. 与东道国政府的安全协作是联合国保护其人员、房地和资产的多维战略的组成部分。联合国继续推动与东道国政府当局建立建设性关系,途径包括提高对局势的了解,分享信息以及威胁和风险分析,协调预防和缓解措施并在危机局势中管理安全问题。联合国还为指定安全官员提供有关与东道国政府当局开展安全协作的各个方面的部署前培训。

39. 联合国及其人员继续致力于尊重国家法律以及国家和地方风俗和传统,以提高其服务的地方当局和社区对联合国的接受度。关于这种尊重的内容已被纳入联合国人员必修的在线安全课程以及安保专业人员的专业课程等联合国培训课程,以及维持和平行动部提供的文职人员部署前培训。

2. 打击有罪不罚和促进尊重联合国人员的人权、特权和豁免

40. 为将针对联合国人员实施严重罪行和暴力行为的犯罪人绳之以法，联合国在内部采取了具体步骤。安全和安保部一直在努力建立一个中央数据库，登记导致联合国人员死亡或重伤的所有严重罪行和暴力行为。这些数据将用于同有关东道国政府采取后续行动，将犯罪人绳之以法，并与幸存伤者或遇害者家属保持联系。最近完成了初步评估工作，其中确定了 1992 年 1 月至 2014 年 6 月期间发生的 500 多起事件中的 800 多名受害者。

41. 与此同时，联合国作出不懈努力，确保会员国致力于保护人权和尊重联合国人员的特权和豁免。在谈判总部和特派团协定时，本组织不遗余力地纳入相关国际公约的适用规定，包括《联合国人员和有关人员安全公约》及其《任择议定书》。

42. 通过秘书长的“人权先行”倡议，⁵ 联合国为防止严重违反人权法和国际人道主义法的行为作出不懈努力。该倡议提供了联合国与会员国通过人权理事会的相关政府间工作组就人道主义人员和联合国人员保护等人权问题进行内部讨论的论坛和开展合作的途径。

3. 加强对联合国人员的注意义务

43. 根据本组织“驻扎和交付”办法，联合国认识到有必要明确其对在高风险和极高风险环境中开展业务的人员的注意义务。2014 年 4 月，管理问题高级别委员会成立了一个由主管安全和安保事务副秘书长领导的工作组，负责全面审查关键的注意义务问题。在五个不同的高风险环境(阿富汗、海地、马里/索马里、阿拉伯叙利亚共和国和受埃博拉影响的地区)开展了全面研究，目标是在 2015 年年底前完成工作。

4. 将安全管理融入方案交付

44. 联合国扩大了方案关键程度框架的执行范围，并进行了安全风险评估，以确定在高风险和极高风险环境中开展业务的人员的可接受风险水平。这一框架是“驻扎和交付”战略的关键要素。自 2012 年采用该框架以来，已在以下 18 个国家实施：阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、几内亚、伊拉克、肯尼亚、利比亚、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚、巴基斯坦、索马里、南苏丹、巴勒斯坦国、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门。

45. 大会第六十九届会议鼓励持续一致地执行该框架(见第 69/133 号决议)。联合国正在正式确立这一框架的政策地位及其对于残余风险程度高和极高的所有地区的强制适用性。

⁵ “人权先行”倡议的主要重点是秘书处以及各机构、基金和方案，以及联合国实体能够如何改进本组织对未来发生严重侵犯人权行为风险的集体应对。

46. 作为这一工作的补充，方案管理人员与安保人员每天都在加强合作，以确保外地一级方案规划和交付纳入安全和安保考虑。

5. 促进考虑和纳入性别平等

47. 联合国继续致力于应对女性人员以及女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别和双性人员的安全挑战。本组织正通过机构间安保管理网，审议如何最好地满足最易遭受性别暴力的人员的安全需求，包括为女性人员开发培训课程，报告和记录基于性别的事件以及为安保专业人员制定具体导则。还需要审查联合国的现有安全政策，视需要纳入对性别敏感的内容。

48. 2015年8月，主管安全和安保事务副秘书长发布指示，提醒安全和安保部的所有人员注意其在性剥削和性虐待方面的义务和责任以及此领域的零容忍政策。

B. 加强安全管理系统

49. 安全管理系统仍是管理联合国人员安全和安保的主要框架。该系统继续针对具有挑战性的全球安全环境而发展演变。

1. 制定新的安全和安保政策

50. 联合国努力通过机构间安全管理系统制定全系统政策、准则和程序，以加强关于安全和安保问题的指导。在过去18个月里颁布了三项政策：最新版本的“共同拯救生命”框架、新的空中旅行政策以及安全和安保事件记录系统。驻地安保措施(旨在取代驻地最低运作安保标准)以及压力和突发事件应激反应管理等另外两项政策最近得到了核可。

51. 得到重大改进的安全风险管理程序以及相关培训和电子工具单元的制定已接近完成。定于2015年12月推出，到2016年12月，所有工作地点的安保专业人员将完成关于这一程序的培训。

52. 安全管理系统打算在2016年核准关于外地危机管理、将性别平等纳入安全管理、道路安全、私营无武装安保服务和当地雇员驻地安全风险的新政策。

53. 与此同时，还在作出进一步努力，促进更好地了解 and 更广泛地适用现有政策，包括将现有政策和准则翻译成法文。预期这项重要工作将在2015年年底前完成。

54. 其他贯穿各领域的安全管理动态包括将批准所有安全许可申请并跟踪联合国人员所有公务旅行的安全和安保部旅行申请信息处理系统与在维和行动使用的当地行动许可系统、秘书处“团结”项目等企业资源规划系统以及各机构、基金和方案使用的其他系统进行整合。

2. 提高道路旅行安全

55. 本组织仍对道路交通事故造成的联合国人员伤亡数目感到关切。安全管理网最近建议为安全管理系统拟订一份总体道路安全战略，并视情制定一份道路安全总括政策，同时考虑到各组织的不同活动和需求。在这方面，本组织将与 2015 年 4 月 29 日新任命的道路安全问题特使开展合作。

3. 加强与非政府组织的伙伴关系

56. “共同拯救生命”框架使联合国得以与非政府组织或业务伙伴就涉及安全和安保的所有事项加强合作，特别是开展信息共享和培训。在 2014 年和 2015 年的头六个月期间，安保部协调了向阿尔及利亚、中非共和国、尼日尔、尼日利亚、索马里、南苏丹、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国的非政府组织提供的行动安全援助。安全管理系统还向也门的非政府组织提供了搬迁和撤离援助。

57. 17 名非政府组织的安全管理人员参加了为联合国安保专业人员设计的安全认证课程。在维持和平行动部和外勤支助部以及联合国开发计划署被纳入新核准的“共同拯救生命”框架监督委员会后，上述合作得到进一步加强。

4. 秘书处安保资源整合

58. 在政治事务部、维持和平行动部和外勤支助部的全力支持下，安全和安保部已开始执行一项重大方案，根据 2005 年设立该部时的构想，整合主管安全和安保事务副秘书长领导下的秘书处所有安保人员(见 A/59/539 和大会第 59/276 号决议，第十一节)。一个整合项目小组最近已经组建并已开始工作。

59. 这次整合为联合国提供一个机会改善安保服务交付，提高使用安保资源的效率并全面提升安保人员的专业精神、知识、技能和经验，以及根据最初的构想加强安全和安保部在安全管理系统中的领导作用。鉴于安全环境不断变化和需要更加灵活、敏捷和强有力的安保反应能力，这一做法至关重要。

5. 仍然存在的挑战

60. 联合国正尽一切努力加强其现有能力，以应对新出现的安全风险。然而，仍然存在着一些需要应对的挑战。本组织继续致力于在所有联合国人员中促进一种安全文化，强调问责，增强个人和组织对规则的遵守，建立最佳做法能力和执行对所有联合国人员的强制性安全培训要求。合在一起，这些措施旨在克服自满情绪，并在安全和安保方面加强领导及对人员的问责。

61. 此外，本组织继续敦促方案预算从一开始就列入安保费用，以确保安全管理措施有现成的资金可用，尤其是在高风险环境中。

C. 安全和安保部对联合国人员安全的贡献以及新的战略和挑战

62. 安全和安保部继续为安全管理系统提供领导、协调和业务支持，包括为联合国高级领导提供安保咨询、协调紧急情况和危机局势中的安保应对措施以及与东道国政府建立建设性的关系。该部在安全管理网中保持领导作用，设定其议程和战略方向，以确保安全管理系统继续保持相关性、灵活性和敏捷度，能够满足一个动态全球安全环境的需求。

1. 愿景和任务

战略审查

63. 该部为应对全球安全环境的广泛变化和确保它仍然胜任其工作，启动了一次对自身目标及目的、组织、结构、职能、任务和产出的全面战略审查。该部设立10年以来首次进行的这种审查查明了需要立即加强的领域：威胁和风险分析、实体安保、培训和发展、增援外地的能力。该部还认识到需要迅速实施长期未得实行的上述安保资源整合。该部还建议对整个安全管理系统进行一次检讨。在开展这些工作时，该部充分考虑到和平行动问题高级别独立小组关于“集中力量，促进和平：政治、伙伴关系和人民”的报告(A/70/95-S/2015/446)，同时期待着联合检查组2014年开始的为期18个月的全球安全和安保检查的报告，以获得进一步指导。这次战略审查得到了联合国的认可，其建议正在执行中。

部门愿景和任务

64. 该部已制定了一个新愿景：“保护为更美好世界而工作的人们”。支持这一愿景的是其任务，即提供专业安全和安保服务，使联合国能够在全球范围内交付方案和履行任务规定。在其愿景和任务指引下，该部将继续致力于提供专业安全和安保服务和相应领导，以使联合国在迅速变化的全球安全环境中能够坚守岗位并交付其方案及履行其任务规定。

2. 增强态势感知和威胁及风险分析

65. 快速变化的安全威胁环境需要有重点的分析，以在本组织执行任务的所有地区建立态势感知，并为高级决策者提供分析支持。2015年，该部向威胁和风险评估处调拨了内部资源，以向利益攸关方提供更全面的分析服务，尤其是在外地。该部已通过加强其分析人员培训课程为提高安保专业人员的能力作出努力。它也已开始与本组织其他部门一道开展工作，为恐怖主义风险较高地区制定共同感知方案。

3. 强化联合国房地实体安保

66. 该部已在增强联合国房地实体安保方面取得积极进展。已利用现有资源设立一个实体安保股，并确定了其目的、结构、职能、优先事项和实施计划。作为一个优先事项，已开发了评估实体安保的方法和工具，作为对现有安全管理系统政

策的补充。该股还启动了一个广泛的同业交流群接口，组织了关于实体安保的讲习班并进行了房地评估。这些措施有效地帮助加强了联合国房地的安保，受到所有利益攸关方的欢迎。

4. 提高安全风险缓解措施成效

67. 为满足联合国在预防和减少安全风险方面不断增加的需求，该部增加了装甲车辆的使用和武装安保服务的提供，包括贴身保护服务(例如在也门)。该部还加强了其安保增援能力，包括在应对紧急情况时，在 2014 年向 14 个国家进行了 94 次增援部署，在 2015 年头 6 个月向 11 个国家进行了 48 次增援部署，同时还加强了房地安保。所有这些措施对于保护联合国人员、资产和行动起到至关重要的作用，特别是在紧急情况和危机局势中。

5. 支持会议和特别活动

68. 在本报告所述期间，该部为联合国各组织在联合国房地以外地点主办和组织 的 216 场特别活动、大型会议、讲习班和一般会议提供了支持。其中包括在 11 个国家举行的 15 场重大活动，此外还有一批重要会议，包括：在利马举行的第二十八届联合国气候变化框架公约缔约方大会；在哥伦比亚麦德林举行的世界城市论坛；在大韩民国平昌举行的生物多样性公约缔约方大会第十二次会议。所有这些会议至结束时都平安无事。

6. 培训

69. 该部继续根据大会第 67/85 和 69/133 号决议的要求，集中精力和资源为所有联合国人员提供培训方案。

70. 该部认识到培训是增强安全意识和本组织安全文化的基础，确保向三个主要群体提供培训：负有安保责任的个人，包括指定安保官员和高级安保专业人员；安保干事和管理人员；一般联合国人员。

71. 2014 年，该部为约 1 700 人提供了 100 多次课堂教学。电子学习工具的使用使得该部能有成效和高效率地向更广泛的受众提供安全培训，而该部的成功体现在参加者数目的不断增加。2014 年约有 95 000 人报名参加在线课程，包括外地基本安保、外地高级安保和安保管理小组培训。

72. 此外，有更多人员参加了在外地行动中应对威胁和受伤情况的能力强化课程。超过 8 000 人报名参加了在外地地点开办的外地环境安全安保对策课程。11 月将为高级外地管理人员提供一个危机管理培训课程，以期提高他们的安全意识和确保规定的安全措施得到执行。

73. 该部正按计划开展工作，以便不迟于 2015 年年底交付一套有力的安保学习解决方案，特别重点是制定和实施女性安全意识培训。一个试点的培训员培训课

程已于 2015 年 7 月在内罗毕成功启动，并将在未来几个月扩大到至少 20 个工作地点。

7. 应对突发事件

74. 2014 年 1 月至 2015 年 6 月，该部的突发事件应激反应管理股继续加强能力和提高戒备，以应对全球各地的突发事件，采取的是三管齐下的战略，以期通过培训建立工作人员的应变能力、建立联合国国家办事处的能力、为管理压力和突发事件应激反应制订一项安全管理系统政策。

75. 在全球范围内，该部向 10 923 名人员及符合资格的家庭成员提供了社会心理服务。这些服务包括针对全球 53 起重大突发事件提供辅导、培训和管理人员技术咨询。

8. 合规和评价新办法

76. 该部的战略审查查明了需要进一步发展和加强的领域，其中之一是需要全面整顿现有安保合规职能和根据内部监督事务厅的报告(A/70/72)为评价制定一个更全面的内部流程。该厅强调该部需要根据联合国评价小组的规范和标准建立评价能力。

77. 该部在执行上述建议方面已取得显著进展。它已实施了一个新的安保方案定性评价概念，其目的是不仅评价安保流程和做法的实施，而且评价普遍存在的安全文化。一个新的合规评估概念和一个新的经验教训及最佳做法框架将不迟于 2015 年年底实施。

9. 加强空中旅行安全

78. 第一项空中旅行政策最近获得认可并将不迟于 2015 年底执行，由该部航空风险管理办公室充当单一来源，就全球空运的使用问题提供信息和指导。自 2011 年 5 月以来，该部已针对全世界各外地工作地点所提约 6 200 项请求就航空安全问题提供了信息和指导。

四. 意见和建议

79. 全球安全环境依然复杂、多变和充满挑战。旧的威胁依然存在，而新的挑战已经出现。可是，这种不断变化的安全环境构成联合国现在必须在其中运作的新常态。

80. 在此情况下，加强联合国人员的安全保障至关重要，但也面临诸多挑战。若要能够在危险、高风险环境中驻扎和交付，就需要本组织不断重新评价和增强其安全管理做法及措施，并采取创新办法应对不断变化的安全环境。

81. 本组织需要不断评估安全管理系统是否反映了安全环境和仍然符合其目的。它还必须确保 10 年前为给安全管理系统提供领导、支持和监督而设立的安全和安保部拥有充足的人员和资源，从而使联合国能够开展其拯救生命的行动。作为一个优先事项，该部需要有效的实体保护能力、增强的信息分析能力、广泛提供的培训和一个有力的安保政策框架，以支持本组织。

82. 要满足这些要求，就需要在会员国支持下，在全系统持续和一致地努力执行现有的安全和安保政策、程序、做法和标准。本组织决心持续加强其安全管理系统，以能一致和全面交付安全和安保服务。把秘书处安保人员纳入该部，由主管安全和安保事务副秘书长管理和领导，将提高安保资源使用效率和加强本组织提供专业、有成效和高效率安全和安保服务的能力，使联合国能够继续在全球交付方案。

83. 该部将需要行动和部署方面的灵活性，以确保安保工作人员队伍能反映安全环境不断变化的态势，既有技能又有能力在最需要的地方部署配备正确装备的适当人员。

84. 此外，需要高级管理人员给予重视，以确保在本组织所有规划和执行活动中，安保始终是一项主流考量。安保必须被视为所有方案一个不可或缺的组成部分并获得适当经费。

85. 遗憾的是，尽管联合国的旗帜应是一个护身符，但联合国人员和房地太过频繁地成为蓄意攻击的目标。令秘书长深感痛惜的是，2014 年失去了 15 位联合国同事，2015 年头 6 个月又失去了 8 位。联合国向本报告所述期间以身殉职的所有联合国人员的家属和所有人道主义人员的家属表示最深切的哀悼。

86. 联合国最强烈地谴责对联合国人员实施的一切形式犯罪及暴力行为，并敦促追究犯罪者的责任。在这方面，联合国与东道国政府之间的协作对于联合国人员、资产和房地的安全仍然至关重要，并应以公开和建设性方式加以维持。任何因素都不应妨碍本组织向最需要的人们伸出援手的努力、决心和承诺，无论这些人身在何处。

87. 最后，秘书长对人道主义工作者、包括那些为联合国服务的人道主义工作者继续受到攻击也深表关切。本报告涵盖所有人道主义人员，并大力强调必须保护所有正在为一个更美好世界而工作的人们。促请联合国各组织、各会员国、各个伙伴和捐助方携手应对人道主义工作者、卫生工作者以及尤其是联合国和非政府组织的当地雇员面对的安全挑战，包括通过立法和遵守国际人道主义规范加以保护。

88. 秘书长谨建议大会继续处理联合国人员安全保障问题并继续向联合国安全管理系统提供坚定支持。

附件一

2010 年至 2014 年受安全和安保事件影响的联合国人员

安全和安保事件类别	受影响联合国人员数目									
	2011 年		2012 年		2013 年		2014 年		2015 年	
	2010 年	1 月至 6 月	2011 年	1 月至 6 月	2012 年	1 月至 6 月	2013 年	1 月至 6 月	2014 年	1 月至 6 月
暴力行为所致死亡	5	9	26	7	19	11	18	10	15	8
安全相关事件所致死亡	19	33	44	10	15	8	10	6	15	11
暴力行为所致受伤	68	46	145	42	112	68	82	21	65	42
安全相关事件所致受伤	164	73	166	95	209	120	144	50	101	72
绑架	12	14	21	25	31	15	17	9	6	7
抢劫	239	204	417	257	408	251	314	64	530	316
闯入住宅	35	19	20	12	31	15	23	23	37	25
严重攻击	64	17	31	20	44	22	35	36	104	69
性攻击	9	7	5	2	4	1	4	—	8	4
入室盗窃	385	234	418	279	493	277	322	70	430	252
恐吓	210	135	224	134	209	64	81	46	149	124
骚扰	17	8	46	34	52	18	27	10	146	80
逮捕和羁押	211	118	195	116	165	57	138	41	128	35
共计	1 438	917	1 759	1 033	1 793	927	1 216	386	1 734	1 045

附件二

对联合国文职人员房地和车辆的攻击

安保事件类别	2014 年	2015 年头 6 个月
对文职人员房地的武装攻击	9	16
对文职人员车辆的武装攻击	45	47
对文职人员房地的侵入	26	27

附件三

2014年1月1日至12月31日受安保事件影响的联合国文职人员

安保事件类别	受影响 人员数目	国际征聘	当地征聘	男性	女性	国家数目	安保事件情况
暴力行为所致死亡	15	7	8	13	2	8	恐怖主义(6), 犯罪(8), 民间动乱(1)
安全相关事件所致死亡	15	2	13	13	2	13	道路交通事故(15)
暴力行为所致受伤	65	23	42	42	23	24	武装冲突(6), 恐怖主义(9), 犯罪(49), 民间动乱(1)
安全相关事件所致受伤	101	23	78	74	27	37	道路交通事故(91), 其他安全事故(10)
绑架 ^a	6	1	5	6	—	4	联合国所有人质均获释
抢劫 ^b	530	215	315	245	285	61	
闯入住宅 ^c	37	17	20	22	15	9	
严重攻击 ^d	104	35	69	73	31	36	
性攻击	8	5	3	—	8	8	
入室盗窃 ^e	430	157	273	257	173	62	
恐吓 ^f	149	51	98	86	63	42	
骚扰 ^g	146	58	88	92	54	34	
逮捕 ^h 和羁押	128	12	116	123	5	13	仍被羁押人员: 15; 定罪: 3; 获释: 110
共计	1 734	606	1 128	1 046	688		

^a 通过使用武力或威胁使用武力或欺诈劝诱进行的限制性行为, 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。

^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, 并有使用武力和(或)进行身体伤害的加重情节。

^d 未经人员同意使其恐惧立即遭到身体伤害或殴打的非法行为。

^e 未经许可强行进入并意图实施重罪或犯罪。

^f 通过威胁使人胆怯或恐惧或进行威慑的行为。

^g 无正当理由的而系统和(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。

^h 国家行为体实施的行为。

附件四

向安全和安保部报告的 2013 年 1 月 1 日至 2015 年 6 月 30 日
(18 个月数字) 影响到非政府组织人员的安保事件

安保事件类别	受影响人员数目	
	2013 年 1 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日	2014 年 1 月 1 日至 2015 年 6 月 30 日
暴力行为所致死亡	44	92
暴力行为所致受伤	^a	84
人员被绑架	99	167
房地遭武装攻击	^a	43
房地遭侵入	^a	71
车辆遭武装攻击	^a	129
车辆丢失	^a	45
其他未说明的重要事件(据安全和安保部先 前年份的记录)	90	
共计	233	631

^a 先前未记录。

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
安保事件

安保事件类别	受影响的地区工作人员数目	
	2014 年	2015 年
暴力行为所致死亡	18	—
安全相关事件所致死亡	—	—
暴力行为所致受伤	52	8
安全相关事件所致受伤	3	4
绑架	5	2
抢劫	15	5
闯入住宅	2	—
严重攻击	33	28
性攻击	1	—
入室盗窃	2	—
恐吓	39	41
骚扰	7	2
逮捕和羁押	40	21
人员失踪	1	1
共计	218	112