



第七十二届会议

临时议程\* 项目 143

联合检查组

## 联合国系统的安全和安保状况

### 秘书长的说明

#### 增编

秘书长谨向大会成员转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会对于联合检查组题为“联合国系统的安全和安保状况”的报告的评论意见(见 [A/72/118](#))。

#### 摘要

联合检查组题为“联合国系统的安全和安保状况”的报告(见 [A/72/118](#))评估了当前的联合国安全和安保系统及其应对全球安全挑战的能力。报告全面介绍了安全文化、标准、应对能力和资源。

本说明反映联合国系统各组织就报告中所提建议发表的意见。这些意见是在联合国系统行政首长协调理事会成员组织提出的意见基础上加以合并的，这些意见欢迎该报告并支持其中一些结论。

\* [A/72/150](#)。



## 一. 引言

1. 联合检查组题为“联合国系统的安全和安保状况”的报告(见 A/72/118)评估了当前的联合国安全和安保系统及其应对全球安全挑战的能力。报告全面介绍了安全文化、标准、应对能力和资源。其 8 项建议旨在弥补差距，并提出改进全系统安保和安全机制的办法。

## 二. 总体评论意见

2. 联合国系统各组织欢迎联合检查组对联合国系统的安全和安保状况进行的审查。他们指出，这份报告是在整个联合国系统面临的一个关键时刻提出的；此时联合国系统所处的大环境是，直接的威胁和袭击以新的、更大的规模日益增加，再加上每天都要在冲突地带的前线开展业务，以便交付关键、通常能够拯救生命的方案。因此，这项审查是对当前的联合国安全管理系统是否提供充分的安全框架，以便能够交付联合国方案并保护其人员做出的一项重要评估。

3. 总体而言，联合国系统各组织对该报告表示满意，其中载有许多有用的行动要点，以及旨在加强整个联合国系统在下列五个战略领域的安全和安保工作的许多相关和有益的建议：安全文化、安保相关信息管理、安全和安保标准、安全危机管理和应变能力以及资源和财务。

4. 各组织对该报告表示满意，同时注意到报告中几个领域尚可予以加强。有人指出，联合国安全管理系统的目标是使联合国的任务能够得到执行，是促成而不是阻碍有效执行联合国的任务。尽管各项建议涉及到安保和保护措施，但仅仅侧重于保护就与在复杂的业务环境中需要采取的风险和安全管理办法不再相称。在这方面，最好能够更直接地提到这些建议如何促成人道主义行动和/或提供人道主义援助，或许可以就此提出建议，说明如何确保安全管理系统及安全和安保部进一步帮助开展联合国人道主义行动。

5. 还有人提议，最好对联合国安全管理系统的成本效益、特别是该系统是否为其主要股东提供物有所值的服务进行更为全面的评估，并且指出该部分列入了原有职权范围。关于资金问题，有人指出，安全管理系统的混合供资反映了联合国系统的多样化和协商一致性质，同时也促使联合国系统各机构、基金和方案期待获得回应迅速、基于客户的服务。一些组织指出，虽然改进报告所提问题的性质肯定受人欢迎，但在采取行动来确立一种新型的基于成果办法为安全管理系统供资的同时，应该为机构间安保管理网建立一个经过改进的治理制度。

6. 此外，有人指出，培训是加强工作人员安全和安保的一个重要组成部分，因此应特别注意为履行安保职能的人员和管理人员提供的安保培训的标准化问题。有人提议，鉴于普遍的安保环境，可采取为安保专业人员和联合国人员编写标准化培训材料的形式，同时特别强调更新及重新验证现有的安保培训方案，并根据需要制定新的方案。

7. 关于报告第 174 段中指出并且在第 184 段中提及的检查专员关于“在机构间安保管理网范围内在更高一级整合安全资源”的看法，尽管各组织都认为研究联合国秘书处内一个类似的整合项目得出的经验教训和最佳做法有价值，但一些组织对类似全系统项目的价值感到不太确定，因为这可能无法满足每个组织的安保需要，也不符合整个联合国安全管理系统的利益。

### 三. 关于各项建议的具体评论意见

#### 建议 1

联合国系统各组织的行政首长通过各指定官员并与安全和安保部和法律事务厅协调，应确保不迟于 2018 年 4 月：

- 使各自组织内现有的东道国协定反映目前的安全威胁，并包含保护联合国系统各组织人员和房地所需的相应的安全措施
- 使未来的东道国协定载有一个安全附件，反映出东道国在联合国系统各组织人员和房地安全方面的主要责任
- 定期审查现有和未来的东道国协定，以反映和适应各自安全环境的变化

8. 鉴于联合国系统各组织的人员和资产的安全和安保至关重要，各组织支持建议 1 的前提和精神，并承认该建议中规定的加强载有安全责任的东道国协定的价值。

9. 然而，即使各组织认识到全面处理和分配保护联合国系统各组织的人员和房地不受安全和安保威胁的东道国双边协定的价值，并有几个组织表示打算审查启动这样一个进程的可行性，但对于这些协定是否能够提供应对不断波动的安全环境所需的灵活性，仍然存在一些问题。

10. 有人指出，该建议的前提是假定东道国安排可与不断变化的安全局势同期得到更新；正如报告第 28 段所指出的，东道国协定，包括相关的安全规定，应“定期更新”，以考虑到具体的地方安全环境。此外，联合检查组在报告第 29 段中提出，这种更新可以通过“安全附件”进行，“该附件可以附在目前和今后的协定中，以便反映不断变化的安全环境和有关各方需要采取的预防措施”。由于东道国协定的谈判和缔结或修正取决于东道国政府是否愿意进行这种谈判，以及是否同意一项具有约束力的国际法律文件并完成批准程序，这种修订或“更新”即便是可能的，也可能需要相当长的时间，因此可能无法应对快速变化的安全环境。还有人指出，仅仅为了应对安全环境的变化而重新审查东道国协定，可能会导致企图重新谈判这些协定中的其他规定。

11. 因此，一些组织不重新谈判其中不包括关于联合国房地和人员的安全和安保的具体规定的现有协定，而是依靠 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》以及 1946 年《联合国特权和豁免公约》和其他适用国际文书的规定。

12. 还有人指出，机构间安保管理网在以往的讨论中得出结论认为，不应重新谈判东道国协定中的法律规定，而应该采取更加整体的方法来确保安全，包括加强

培训、遵守安全政策和程序以及加强与会员国的沟通。这种整体方法随后列入了联合国安全管理系统关于“在安全问题上与东道国的关系”的安全政策手册第二章 E 节，该手册于 2012 年 4 月 15 日生效，其中提出了一些改进与东道国的业务安全协作的程序。该政策方针认识到，仅靠法律文书不足以确保东道国在保护联合国系统各组织的人员和房地方面提供支持。

13. 此外有人指出，如果执行这项建议，很可能导致各法律事务办公室的工作量大幅度增加，因为需要审查以往数以百计的现有东道国协定，其中包括部队地位协定和特派团地位协定、联合国办事处协议和会议协议。此外，一旦确定，就需要对所有东道国协定中的安全规定与经过安全和安保部评估的有关国家或地区的普遍安全局势进行比较。这也将需要大量的资源和时间。执行该建议也有可能造成令人无法接受的法律不确定性，因为这将需要重新谈判如此大量的协定。此外，还无法预测能够完成谈判和执行这种协定的具体时间期限，特别是因为经验已经表明，关于东道国协定的谈判可能会持续数年，在某些情况下会遥遥无期地持续下去。

14. 鉴于上述情况，尽管认识到全面处理和分配保护联合国系统各组织的人员和房地不受安全和安保威胁的东道国双边协定的价值，但仍然有人关切执行该建议的可行性、特别是在 2018 年 4 月的最后期限之前执行该建议的可行性，以及重新谈判这些协定的潜在意外后果。

## 建议 2

联合国系统各组织的行政首长通过机构间安保管理网和安全和安保部，应确保不迟于 2018 年 1 月制定全面的全系统道路安全政策并在各自的组织内准备实施。

15. 各组织同意有必要制定一项全面的道路安全政策，并指出这一政策已经到位，并于 2011 年得到了机构间安保管理网的认可和管理问题高级别委员会的批准。各组织还指出，一个工作组目前正在制定一项联合国道路安全战略，其中将汇集现有的联合国政策，并将与道路安全行动十年和可持续发展目标保持一致。该战略预计将在 2017 年底前得到机构间安保管理网的认可。另外有人指出，道路安全是一个贯穿各领域的问题，涵盖人力资源、车队管理和医疗考虑，以及安全和安保。因此，有人提议不仅在安全管理系统中，也在贯穿各领域的职业健康安全风险管理系统中讨论道路安全问题，并提议与其他相关网络讨论贯穿各领域的所有方面，并由管理问题高级别委员会予以核准。

## 建议 3

尚未这样做的联合国系统各组织的行政首长应确保不迟于 2018 年 1 月，将与每一具体工作地点评估的风险程度相应的适当安全遵守机制，纳入其各自组织所有工作人员的个人绩效考核制度。

16. 虽然许多组织支持这项建议，但一些组织注意到绩效考核是基于工作目标并根据职位描述，而其中可以包括安全。在这种情况下，有人提出，应根据情况和

逐案处理的办法，可能不必在所有工作人员绩效考核制度的所有情况下都需要进一步的安保遵守机制，并可增加具体的指标。

#### 建议 4

安全和安保部与联合国系统各组织行政首长和各指定官员协调，应确保不迟于 2018 年 1 月，提供这些组织每个业务地点的疏散计划，分发给工作人员，定期演练，并在可能时与地方当局协调。

17. 各组织支持建议 4，同时指出，安保规划，包括疏散以及在外地协调与实施安保安排，是安全和安保部支持的安保管理小组的核心职能，并且各组织依靠安保部在所有工作地点提供咨询和支持。

#### 建议 5

尚未这样做的联合国系统各组织行政首长应不迟于 2018 年 1 月将安全和安保遵守指标纳入每个管理层的业绩评估，包括高级管理层。

18. 虽然各组织普遍支持建议 5，其中许多组织同意将安保纳入业绩评估的价值，但有些组织质疑增加任何遵守指标的价值。

#### 建议 6

安全和安保部应与机构间安保管理网协商，不迟于 2018 年 1 月，通过建立中央定点单位，负责加强社交媒体和其他相关大数据源的分析能力，定期分析并在全系统迅速传播与安全有关的信息。

19. 联合国系统各组织支持建议 6 及其“加强社交媒体和其他相关大数据源的分析能力”的呼吁。各组织表示，他们已经准备好通过机构间安保管理网与安全和安保部合作，以确定落实该建议的范围、方法和供资机制；落实工作可以考虑到秘书长 2017 年 1 月 3 日关于加强信息管理、协调与危机管理的部门间备忘录。

20. 有人指出，联合检查组在报告第 81 段中对建议 6 提出了基本的分析，其中特别说明，联合国行动和危机中心“应该是承担这项任务的单位”。然而，联检组又提出，在这样做过程中，“不妨碍不同机构在这一领域有能力和利益，愿意协调和分享投入”。因此，尚不清楚有关不同机构的能力和利益的这点如何与该建议呼吁建立的进行分析和传播的中央定点单位进行对接，也尚不清楚联合国行动和危机中心是否能够获得适当信息或具有加以传播的能力。

21. 此外，即使商定建立一个中央机构，并且正如该报告中所提议的那样，联合国行动和危机中心在组织和职能两个方面都非常适合执行这项任务，这样的任务也需要投入相当多的资源，包括增加工作人员、技术平台和能力以及分析社交媒体和大数据源的能力建设。不过，更为根本的是，一些组织提出，在目前预算紧张的环境中，在联合国总部的更多增长不被视为优先事项，特别是因为有人提出，这种能力主要是外地一级所需要的。

## 建议 7

主管安全和安保事务的副秘书长作为机构间安保管理网主席,应不迟于 2018 年 1 月制定出全系统安保增援政策,包括标准作业程序,以便澄清紧急增援的经常资源,以及联合国安保管理系统不同行为方的作用和各自的责任。

22. 各组织支持建议 7,同时指出,目前在大规模地实施增援部署,以便在发展中的危机或不断变化的安保环境中提供支持。增援人员和资产的使用作为一种临时应对措施已经确立,宜为此制定适当的支持机制、政策和供资办法。

23. 一些组织还指出,紧急局面是联合国面临的最复杂的局面,需要高水平的经验和技能。因此,政策应特别确保所部署的人员具备足够的技能和培训,以减少重要方案的交付(以及所关切的人群)和联合国声誉面临的风险。因此,一些组织提出,政策宜明确所有各方在紧急情况下的责任,包括确保安保人员的数量和执行任务方面的训练都足够。

## 建议 8

大会应请秘书长与管理问题高级别委员会和行政首长协调会及其适当的网络协商,拟订一项关于安全和安保供资模式的提案,为安全和安保部提供一种透明、可持续和可预测的预算,并使之具备处理无法预料的危机所需要的灵活性,供大会于第七十二届会议期间审议。

24. 各组织注意到建议 8 是向大会提出的,并支持修订联合国安全管理系统现有的供资模式,但强调必须将安全资源与接受服务的联合国系统各组织(机构、基金和方案)进行对接。各组织赞赏联合检查组在报告第 191 段认识到,接受安保服务的实体“必须能够评估服务的合理性、准确性和确实性,并能够评估和提供关于物有所值的反馈信息。”然而,一些组织指出,如果联检组能够更加仔细地审查安全管理系统当前的交付模式满足其客户需求的程度,那就太有用了。

25. 各组织还注意到联合检查组在报告第 189 段中提出的说法,即“与目前繁琐的费用分摊机制相比,单一的资金来源将更易于管理;它还将提高各机构、基金和方案所要求的透明度,同时促进对使用安全和安保资源的问责制。”不过,各组织虽然同意这样的安排也许会更简单,但更不清楚它将如何增强和促进有关客户需求的透明度和问责制,特别是鉴于大会提出的观点,即“与外地有关的安全活动费用分摊安排对于确保所有有关各方共享该系统的所有权和问责制十分重要”(见 A/72/118,第 189 段)。

26. 各组织还注意到,联合检查组在报告第 191 段中正确地指出,在两年期内重新计算共同出资的活动费用“给机构、基金和方案造成了某些困难”。各组织强调某个方法的重要性;根据这一方法,预算上限会事先相互商定,不会由于联合国实行重新计算费用或因任何其他原因而超出。联合国系统财务和预算网已经讨论过这种机制。