

# 联合国系统的安全和安保状况

撰 写 人

豪尔赫·弗洛雷斯·卡列哈斯

让·韦斯利·卡佐

联合检查组

2016 年，日内瓦



联 合 国



# 联合国系统的安全和安保状况系：

撰 写 人

豪尔赫·弗洛雷斯·卡列哈斯

让·韦斯利·卡佐

联合检查组



联 合 国  
2016 年，日内瓦



## 内容提要

### 联合国系统的安全和安保状况 JIU/REP/2016/9

联合国人员的安全和安保问题一向被列入联合国的议程并且是联合国改革进程的主题之一。有鉴于近年来发生的造成联合国人员伤亡的安全事件的数量、类型和严重性，联合国对其人员的安全和安保以及对外勤地的安全意识给予了高度重视。

在编写本次审查报告时，联合检查组的检查专员们经历了不同的安全状况，并有机会见证了一些地点的工作人员和警卫人员所处的困难条件。检查专员们认为，潜在的安全和安保风险将继续在联合国开展业务的所有环境下给联合国的安全系统带来挑战。因此，他们要向那些经常面临自身危险，依然通过支持当地居民而捍卫联合国价值观的人们表示感激和崇敬。

本次审查的范围涉及全系统。它涵盖了联合国、其下的基金、计(规)划署和专门机构，重点是联合检查组各参与组织和机构间安保管理网成员。审查的重点是安全和安保部作为联合国安保管理系统的主要协调者，需要有效地为联合国系统提供的服务；它涉及全系统的战略性问题，而非探究安全和安保的具体技术领域。

检查专员们认为，应该把重点放在对于提供和加强联合国人员及房舍安全以及联合国安保管理系统面临的不断变化的威胁和风险至关重要的“战略问题”。他们认为，联合国人员及房舍安全保障问题独立审查小组确定的世界各地的不同问题，可分为五个不同的战略领域，它们构成审查的基础。这些领域是：安全文化、安全信息管理、安全和安保标准、安全危机管理和增援能力、资源和资金。

检查专员提出了八项建议：一项建议供大会审议，其中建议秘书长与管理问题高级别委员会和联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)及其适当的网络协商，另一项是关于安全和安保供资模式的建议；四项建议提交给联合国组织行政首长；两项建议提交给安全和安保部；一项建议提交给主管安全和安保事务的副秘书长(担任机构间安保管理网的主席)。

### 主要调查结果和结论

自从世界各地联合国人员及房舍安全保障问题独立审查小组题为“培养安保和问责文化”的报告发表以来，联合国安保管理系统无疑发生了变化。<sup>1</sup> 从那时起，该系统已经从注重安全阶段的系统(被认为是外勤地面临的主要困难之一)，转变为基于利用结构式风险分析做到“如何坚守”这一风险管理理念。此外，已

<sup>1</sup> 可查阅 [www.un.org/News/dh/infocus/terrorism/PanelOnSafetyReport.pdf](http://www.un.org/News/dh/infocus/terrorism/PanelOnSafetyReport.pdf)。

经制定了新的政策，机构间合作更加牢固。联合国安保管理系统必须为大约 18 万工作人员和 30 万家属提供安全保障，他们身处各种不同的环境，从主要城市到偏远地区，往往受到犯罪、自然灾害、社会不稳定和武装冲突的影响。<sup>2</sup> 此外，该系统必须为全球威胁，如恐怖主义，提供防范措施和充分的应对。这是一项艰巨的任务并带来巨大的挑战。

联合国安保管理系统的特点是在不同领域和不同层面分散管理。安保资源和专门知识分散在整个系统内，在试图评估联合国安保管理系统的成效性时这成为一个问题。虽然检查专员认识到在不同领域取得的进展(即加强了问责制，对工作人员和安保专业人员进行了安保标准培训，制定了全系统的各种安全政策等)，但在他们看来，最显著的进展莫过于通过行政首长协调会和相关机制加强了联合国各组织之间的对话。

所观察到的支离分散现象呼唤加强全系统不同层面对现有资源进行共享。联合国安保管理系统各成员应当决定如何充分利用现有的稀缺资源。在这方面，检查专员提到更高层次的整合，其最终目的是优化全系统现有的安全资源并避免重复。整合应建立在联合国安保管理系统各组织积累的个人专门知识的基础上，并考虑到它们的具体业务需要，同时提供必要的自主权，使它们能够充分独立地实现各自的任务授权。

#### 东道国的因素

- 联合国人员及房舍安全和安保的主要责任在于东道国当局，这一点在国际法中得到广泛承认，并反映在大会的多项决议中。检查专员认为，东道国的主要责任及其与联合国安保管理系统的关系不适合纳入为编写本次审查前面已定义的任何一个战略领域：它属于一个跨领域主题，影响到若干领域。
- 东道国政府的支持对于定期和及时地分享与联合国人员及房舍安全有关的信息至关重要。与东道国的关系对于不同层面的业务也至关重要。一个工作中的实例是，在需要快速和紧急部署时，或联合国设备需要迅速通关时，及时为联合国安保人员提供签证。
- 《联合国人员和有关人员安全公约》及其《任择议定书》是一个法律框架，支持东道国采取强化的安全措施和行动。截至 2016 年 6 月，只有 93 个国家批准了《公约》。检查专员希望鼓励尚未批准《公约》的会员国批准该公约，以此表明它们决心保护那些为支持当地人口而工作的人的生命。
- 应当指出，一些东道国协定早已订立。然而，全世界的安全环境多年来发生了巨大变化，一些协议并未反映当前的安全需要。检查专员认为，东道国协定应与东道国当局负主要责任相一致，从而反映具体的地方安全状况并定期更新。在这方面，他们鼓励东道国履行其责任，并尽一切努力为联合国各组织提供尽可能安全的环境。

<sup>2</sup> 见秘书长关于人道主义人员安全保障和保护联合国人员的报告(A/71/395)第 2 段。

## 安全文化

安全和安保文化是任何安全体系的基石；它建立了对安全可靠的业务环境重要性和需要的共同理解。安全文化有助于提高警惕性，帮助理解联合国人员开展工作的不同背景和安全影响，安全不是障碍，而是一种动力。可以通过对不同级别的人员适当的入职情况介绍和培训，通过分享通常做法和相关信息保持警惕性，促进最佳做法和确保遵守当地一级批准的相关政策和安全措施，从而营造安全文化。

- 营造一种全系统的安全文化是一种多层面的不懈努力。它不可能一蹴而就，需要多个行动方参与，不仅包括安全管理部门，还包括组织的领导层和高级实质性管理层，他们应当以身作则。联合国安保管理系统由具有各自组织文化(如人道主义、维和等)和不同任务授权的不同实体组成。然而，组织之间的互动和合作既重要又频繁，并且采取多种形式。检查专员认为，可以通过共同的举措(如培训等)促进全系统基本的安全文化。同时，他们相信，这不仅是可能的，而且是必要的。
- 安全文化反映在工作人员执行所有类别的职能时所采用的方法，包括常规职能。通过促进和欣然接受安全文化，可以提高工作人员的安全。然而，工作人员的安全，不仅是工作人员的责任；联合国各组织作为雇主亦负有责任，应遵守关于职业安全与健康的国际劳工标准，特别是国际劳工组织 1981 年《职业安全卫生公约》(第 155 号)及其相关建议。指定官员和安全管理小组应确保联合国组织在特定地点遵守东道国的有关安全条例，并尽可能与负责民事安全的地方机构联系。
- 检查专员有机会观察到在实地执行安全和保安政策方面的缺陷。尽管为推动新的管理文化做出了努力，但他们认为，有必要进一步加强联合国系统各组织在各级(从高级管理层到员工)的安全文化。妥善执行安全政策，遵守相关规则和个人行为守则都是安全文化的体现。缺乏这种遵守往往造成安全或安保隐患。从成本效益的角度看，只要提高遵守现行安全规章条例的水平就可以加强目前工作人员的安全和安保水平。在这方面，各级的实质性管理不可或缺，应对在各自职责范围内执行安全和安保规程实行问责。在执行现行条例和标准方面还需要加倍努力，以期进一步加强联合国人员的安全文化。

## 与安全有关的信息管理

安全风险管理和风险分析是联合国安保管理系统的一个组成部分，因此及时提供相关信息对于系统的正常运作至关重要。最终目标是，无论何时何地凡需要及时提供执行安全预防和(或)减轻措施所需的信息。

检查专员强调会员国应继续在这方面发挥重要作用。事实上，与国家安全行为方的合作对联合国极为重要。然而，决定会员国与联合国分享信息的因素仍然是出于国家考虑而非联合国的信息需要。

- 威胁和风险评估包括收集相关信息，并应提供确定威胁和相关风险所需的基本信息，在此过程中必须咨询相应的东道国政府当局。

- 虽然自独立小组报告以来已取得了进展，但人们普遍承认，有必要进一步加强联合国安保管理系统，包括区域一级对威胁和风险的分析能力。
- 目前，没有机构、基金或方案能够独立负担必要的最先进的安全技术和系统。因此，全系统在开发和利用新的安全信息系统方开展合作至关重要。

### 安全和安保标准

自独立小组的报告发表以来，在安全意识和做法标准化方面取得了重大进展，认识到在联合国不同实体之间需要更明确的责任感、问责制和领导力，以及更多的合作和信息共享，以确保业务安全。为了补充联合国安保管理系统现有安全政策中规定的基准规范，应制定一套关于房舍和设备的起码质量和数量要求，以及操作和养护此类设备的标准程序和培训，以最大限度地提高联合国人员和财产的安全。

- **通过标准培训加强安全和安保能力。**在整个联合国安保管理系统中定立了全系统的共同培训要求，以便使广大工作人员的基本培训同步化。此外，安全和安保部为不同组织的安保专业人员提供特殊培训，以便使他们的资格标准化。此外，一些组织(例如难民署和儿童基金会)向有额外需要的工作人员提供具体培训，一些机构、基金和计(规)划署根据自身的实际需要制定了本身的安全培训活动。
- 安全培训可能是整个联合国安保管理系统标准化的最重要的例子之一。这种培训是“核心”或“专门”培训：核心安全培训旨在确保联合国各级人员熟悉其安全责任和可为他们提供的支助范围；专门安全培训旨在为联合国安保人员提供履行安全职责所需的具体知识和专门技能。对工作人员的核心安全培训包括实地基本安全和实地高级安全单元课程，这些都是联合国安保管理系统全体人员必修的基础安全课程。

### 安全危机管理与增援能力

安全危机管理和增援能力是联合国安保管理系统妥善运作的核心。联合国系统不具备为应对系统组织运作的每一地点可能发生的任何潜在威胁采取必要预防性安全措施的财政资源。联合国安保管理系统以结构风险分析为基础，这意味着应及时实施与所面临的具体风险相称的安全措施。这也意味着，为了使该系统行之有效，应该仰仗可以重新调配现有的资源，无论是人力和(或)设备，并依靠有效和灵活的后勤和通信。此外，各组织面临的财政拮据和各组织内部可用的安全资源有限，要求能够共享目前分散在全联合国系统内的安全资源，并以协调一致的方式予以利用。

安全和安保部是从安全角度负责危机管理的实体。其地位和联系也最适宜整合资源，包括维和部队和联合国系统的后勤安排，以协助应对危机和协调危机报告。联合国系统内没有其他实体同样适合领导这方面的努力。

- 长期存在的领导、人员配置和业务问题可能对安全危机的结果产生消极影响。安全和安保部负责外地工作人员的安全和安保。然而，许多工作人员的业务行动责任分属于整个系统中不同的机构。联合国安保管理系统各机构处理不同级别的安全危机，提供不同类别的服务和支助，每个机构都有各自的招聘程序和合同地位，这种多重性可能会引起某些混乱。这种分散化造成工作的重复和低效率，这对危机的结局可能产生不利影响。联合国安保管理系统必须对那些需即时应对安全危机的所有业务、组织和后勤机构加以精简和作出明确规定。
- 危机管理政策：一项正在进行的工作。检查专员高兴地注意到，2016 年颁布了危机管理政策。这是一份旨在确保全联合国采取一致和有效的危机应对措施的重要文件。该政策阐明了作用和责任以及决策、协调、信息交流和沟通的架构。虽然它不适用于联合国系统所有组织，但它适用于政策委员会成员和联合国危机管理工作组。所有属于工作组成员的联合国实体，凡有驻地代表处，需负责确保向驻地提供关于危机管理的恰当指导和工具包。
- 2015 年 6 月，机构间安保管理网批准成立一个工作组，负责起草联合国安保管理系统关于外地安全和安保危机管理的政策。关于外地危机管理的一节将纳入新的《安全政策手册》，并预计将于 2017 年得到该网络的核准。
- 根据在实地访谈中官员们表达的意见，增援能力是需要进一步加强的一个领域。正如其战略审查所确认的那样，安全和安保部认识到这一需要。然而，该部缺乏一个随时准备在需要时部署的常备安保专业人员团队。相反，增援部署动用安全和安保部、外勤支助部/维持和平行动部、政治事务部和联合国安保管理系统中其他组织的现有资源。自 2012 年以来，安全和安保部加强了应对能力，包括通过可增援部署的安全警卫人员进行预先部署。缺乏常设安保能力需要将其他工作地点现有的资源重新调配，用于加强另一地区的安全，以应付安全威胁甚至是定期活动。这往往导致部队或安全人员撤离，给承受撤离的工作地点造成损害，或使其使安全形势复杂化，给目前有限的资源造成额外压力，并使承受撤离的工作地点的安全人员不堪重负。

## 资源和资金

为联合国安保管理系统提供资金的问题是一个长期存在的问题。过去十年在不同论坛进行了广泛的讨论，包括在管理问题高级别委员会框架内进行的全系统一级的讨论；已经设立了若干工作组，并审议了不同的供资和费用分摊模式。这个复杂问题的解决办法成为联合国安保管理系统内不同组成实体的安全和财务专业人员长时间讨论的主题。检查专员希望审查中包括的资料和建议可以作为目前关于供资问题辩论的基础。

秘书长在关于建立一个新的联合国安全管理制度的建议中建议，该系统应由联合国经常预算供资。<sup>3</sup> 独立小组和其他独立专家研究报告指出，为应付联合国系统面临的安全威胁所需的资源既分散又短缺。各项研究都认为这个问题是系统性的，并建议为安全和保安提供充足和可持续的资金。然而，大会在第 59/276 号决议中决定设立安全和安保部，同时大会还决定保留以前关于安全和保安费用分摊的安排。尽管随后提出要求，大会尽管认识到与各组织分摊费用操作上有困难，但决定维持现有的安全和保安费用分摊安排。

检查专员赞同世界各地联合国人员及房舍安全保障问题独立审查小组表达的意见；在对外地和总部所在地官员提出的意见进行彻底分析后得出结论，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、基金和计(规)划署所要求的透明度，同时促进对使用安全和保安资源的问责制。

- 目前支持联合国安保管理系统的财务模式很复杂，显示出资金来源明显分散，并且由于各个实体采用不同的预算做法和预算周期而变得更为复杂。同样程度的复杂性亦存在于治理机制，而联合国系统的不同理事机构参与核准安全资源，其中没有一个对全系统的全球安全需要和全球资源水平有全面的认知。
- 预算来源的混杂性及其固有的缺乏灵活性无法支持联合国安保管理系统，该系统以结构性风险分析为基础，旨在通过迅速重新调配相应的人力和财力资源以及时应对危机。
- 检查专员认为，真正统一的安保管理系统是一个关键目标；而其集中供资将是维护其统一和业务可靠性的最有效方式。目前，为了建立这样一个系统，联合国必须从一开始就通过其经常预算为安全需要供资，或者由安全部门的客户，即机构间安保管理网成员，设立一个信托基金，包括关于所提供服务和相关费用的初步前期协议。检查专员鼓励安全和安保部以及机构间安保管理网成员，通过从规划阶段确定预期成果，商定衡量指标和划拨相应资源，为该问题制定一项注重成果的方针。

#### 供立法机构审议的建议

- 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。

<sup>3</sup> 见 A/59/365, 第 63 段。

## 其他建议

- 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
- 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 and 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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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。



# 目录

|                                                |         | 页次   |
|------------------------------------------------|---------|------|
| 内容提要.....                                      |         | iii  |
| 简称.....                                        |         | xiii |
| 章次                                             | 段次      | 页次   |
| 一. 导言.....                                     | 1-22    | 1    |
| A. 背景资料.....                                   | 3-9     | 1    |
| B. 目的 .....                                    | 10      | 2    |
| C. 范围 .....                                    | 11-16   | 2    |
| D. 方法 .....                                    | 17-22   | 3    |
| 二. 东道国的考虑.....                                 | 23-30   | 4    |
| 三. 安全文化.....                                   | 31-81   | 6    |
| A. 需要一种安全文化：以联合国系统为目标.....                     | 31-39   | 6    |
| B. 工作人员的安全.....                                | 40-42   | 9    |
| C. 道路安全.....                                   | 43-49   | 9    |
| D. 安全文化：一项进展中的工作.....                          | 50-59   | 11   |
| E. 保持安全意识：对安保和安全程序的一些探讨 .....                  | 60-65   | 13   |
| F. 保持安全意识：管理层的作用.....                          | 66-76   | 14   |
| G. 通过提供信息保持工作人员的安全意识.....                      | 77-81   | 16   |
| 四. 与安全有关的信息管理.....                             | 82-102  | 18   |
| A. 信息周期.....                                   | 82-87   | 18   |
| B. 安全信息分析.....                                 | 88-93   | 19   |
| C. 安全信息共享和传播：特派团联合分析中心、<br>安保情报和行动中心和其他系统..... | 94-100  | 20   |
| 五. 安全和安保标准.....                                | 103-132 | 23   |
| A. 通过标准培训加强安全和安保能力.....                        | 104-113 | 23   |
| B. 需要对设备、维修和采购方法予以标准化.....                     | 114-132 | 25   |
| 六. 安全危机管理与增援能力.....                            | 133-184 | 29   |
| A. 全联合国系统的综合危机管理框架.....                        | 133-141 | 29   |
| B. 管理危机：需要进一步加强.....                           | 142-149 | 30   |
| C. 危机管理政策：一项正在进行的工作.....                       | 150-153 | 32   |

|                                                        |         |    |
|--------------------------------------------------------|---------|----|
| D. 增援能力.....                                           | 154-165 | 32 |
| E. 培训和辅导.....                                          | 166-170 | 35 |
| F. 领导体制.....                                           | 171-174 | 36 |
| G. 当地即时应对安全危机.....                                     | 175-177 | 37 |
| H. 工作人员问题.....                                         | 178-184 | 38 |
| 七. 资源和资金.....                                          | 185-216 | 39 |
| A. 背景 .....                                            | 186-189 | 39 |
| B. 目前的供资模式：一个复杂的难题.....                                | 190-197 | 40 |
| C. 供资的影响和相关结果.....                                     | 198-207 | 41 |
| D. 安全和安保部的预算.....                                      | 208-212 | 43 |
| E. 关于加强当前供资模式的建议.....                                  | 213-218 | 44 |
| 附件                                                     |         |    |
| 一. 联合国安保管理系统 2016-2017 年概算中各参与组织的分摊额和相应<br>数额(美元)..... |         | 46 |
| 二. 各参与组织根据联合检查组的建议拟采取的行动一览表 .....                      |         | 47 |

## 简称

|            |                   |
|------------|-------------------|
| 行政首长协调会    | 联合国系统行政首长协调理事会    |
| 原子能机构      | 国际原子能机构           |
| 劳工组织       | 国际劳工组织            |
| 海事组织       | 国际海事组织            |
| 贸易中心       | 国际贸易中心            |
| 国际电联       | 国际电信联盟            |
| 特联分析中心     | 特派团联合分析中心         |
| 联合行动中心     | 联合行动中心            |
| 经合发展组织     | 经济合作与发展组织         |
| 人权高专办      | 联合国人权事务高级专员办事处    |
| 监督厅        | 内部监督事务厅           |
| 情报行动中心     | 安保情报和行动中心         |
| 开发署        | 联合国开发计划署          |
| 科学及文化组织    | 联合国教育、科学及文化组织     |
| 人口基金       | 联合国人口基金           |
| 难民署        | 联合国难民事务高级专员办事处    |
| 联合国训研所     | 联合国训练研究所          |
| 南苏丹特派团     | 联合国南苏丹共和国特派团      |
| 行动和危机中心    | 联合国行动和危机中心        |
| 毒品和犯罪问题办公室 | 联合国毒品和犯罪问题办公室     |
| 近东救济工程处    | 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 |
| 安保管理人员信息网  | 联合国安保管理人员信息网      |
| 安保管理系统     | 联合国安保管理系统         |
| 联合国职员学院    | 联合国系统职员学院         |
| 妇女署        | 联合国促进两性平等和赋予妇女权能署 |
| 副秘书长       | 副秘书长              |
| 粮食署        | 世界粮食计划署           |
| 气象组织       | 世界气象组织            |



## 一. 引言

1. 联合检查组(联检组)按照 2014 年的工作计划对联合国系统各组织工作人员的安全和安保状况进行了一次审查。审查是在 2013 年对这一问题进行可行性研究之后提出的, 研究结论认为, 不同利益攸关方, 包括会员国和联合检查组参与组织, 对审查抱有很高的兴趣。

2. 联合国人员的安全和安保一直是联合国议程上的一个长期问题, 也是联合国改革进程的主题之一。考虑到近年来发生的安全事件的数量、类型和严重性, 造成联合国人员和人道救援人员的伤亡, 人员安全和安保以及实地的安全意识引起人们的高度重视。

### A. 背景资料

3. 根据其任务说明, 联合国安保管理系统是包括各组织在内的行为者、政策和程序的总合, 它旨在实现以下全球目标: 使联合国能够开展活动, 同时确保联合国人员的安全、安保和福利以及房地和资产的安全。

4. 联合国安保管理系统的第一个问责制框架于 2002 年制定。2009 年, 行政首长协调会批准了一个经修订的问责制框架, 其中包含各级行为者更为明确的作用和责任。大会在第 65/259 号决议中注意到经修订的问责制框架, 嗣后于 2011 年在全系统中颁布。<sup>4</sup>

5. 问责制框架确定了有关联合国人员安全和安保的主要责任, 指出联合国系统各组织所雇用人员、其配偶和其他被承认的受抚养人和财产以及组织财产的安全和保护的主要责任由东道国政府承担。对于涉及国际组织及其官员的情况, 认为政府依照《联合国宪章》或政府与个别组织的协议应承担特殊责任。

6. 此外, 联合国系统各组织作为雇主, 有责任确保业务环境安全和有保障, 通过实施适当的减轻措施, 并在所面临的风险需而要采取的措施超出东道国政府所能合理提供的范围时, 对东道国政府的安全措施加以补充。

7. 联合国安保管理系统的治理以行政首长协调会、管理问题高级别委员会和机构间安保管理网为核心, 由该系统各成员组织内监督安全职能的高级管理人员组成。这一网络审查该系统现有和拟议的政策、程序和做法及其实施情况, 并向管理问题高级别委员会提出建议。<sup>5</sup>

<sup>4</sup> 见 A/65/320 号文件和 Corr.1, 第 1-22 段和附件一。

<sup>5</sup> 同上, 第 7 段。

8. 经指定的官员和安全管理小组负责在国家或指定地区一级适用和执行联合国安保管理系统。在该国的最高级别联合国官员通常由秘书长任命为指定安全官员，并经东道国政府认可。该指定官员对秘书长负责，并获得授权在紧急情况下作出决定，包括人员的重新安置或疏散。该小组由指定干事主持，成员由工作地点的各联合国组织的主管和首席安全顾问/干事组成。这些行为者的职责和责任反映在《安全政策手册》的问责制框架中，由各自的执行委员会监督施加。安全管理小组通常包括已签署谅解备忘录的国际和国家非政府组织和代表团。小组就所有与安全有关的事项向指定官员提出建议。在维和特派团中，凡特派团团长担任指定干事时，小组还可包括组成部门(即军事和警察)处室或科室的负责人。

9. 然而，联合国安保管理系统的主要协调机构是安全和安保部，它旨在通过提供领导、专业知识、业务支助和监督来加强该系统并实现安全的业务活动。安全和安保部是根据大会第 59/276 号决议设立的，并将秘书处不同实体中已有的安全管理职能汇集到一个组织实体。

## B. 目标

10. 本次审查的初步目标是评价自世界各地联合国人员及房舍安全保障问题独立审查小组报告以来所取得的进展，特别是联合国安保管理系统如何根据该报告查明的领域做出改进的；评估现行制度如何能够应对全世界面临的可预见和无法预见到的挑战；评估该系统在总部和外地工作地点的协调一致性；评估该系统的成本效益，即是否向其主要利益相关方提供物有所值的证明；并查明其资源配置、治理和管理的差距和需要改进之处。

## C. 范围

11. 本次审查的范围涉及全系统。本报告涵盖联合国及其基金、计(规)划署以及专门机构，重点是联合检查组参与组织和机构间安保管理网成员。然而，安全和安保部的战略审查为编写本报告提供了进一步的资料。由于该部的审查，查明了一些需要进一步加强的领域，直接着眼点包括安全分析、实体安保和资源紧急部署战略。该部还打算进一步发展和加强以下领域：总部支助职能，安全风险管理流程，安全和安保的质量评价、危机管理、政策支助、吸取的经验教训和最佳做法、近身保护、危机管理、人质事件管理以及安全政策和标准。

12. 此外，安全和安保部进行的审查研究了本身与联合国安保管理系统的关系，查明了需要进一步审查该系统，以确定它是否以最有效和最有力的方式为整个联合国系统提供安全保障，它是否反映当前和未来的业务环境，因而“胜任其职”。

13. 本次审查不涉及与安全和安保部有关的内部问题，这是为了避免工作重复和与该部本身的审查重叠。但是，它以该部所做的工作为基础，重点是上述需要和作为联合国安保管理系统主要角色的服务，需要有效地提供给联合国系统；它涉及整个系统的战略问题，但并未研究安全和保安的具体技术领域(例如航空、海运和信息技术等)，这些领域应在合格专家支持下单独进行具体审查。

14. 本次审查的目的不是对独立小组报告中所含全部 46 项建议进行广泛的后续跟踪。但在审查中可以确认的普遍看法是，其中一些建议依然未付诸实施。尽管如此，审查的目标之一是评估联合国安保管理系统对上述报告查明的领域的改进情况。在这方面，应当指出，独立小组的报告评估了对提供和加强联合国人员和房地安全以及其面临的不断变化的威胁和风险至关重要的战略问题。它还审查了世界各地联合国行动的薄弱环节。此外，它研究了东道国的具体反应，并确定了从以往报告中汲取的重要教训。独立小组在其报告中提出了关于预防冲突、建设和平和维持和平以及联合国和平行动的行政和结构改革的若干建议。总之，报告强调需要：战略和业务支持、一种扎实有力的理论、现实的维和任务授权、新的信息管理和战略分析能力、经过改进的对特派团的指导和领导、快速部署的标准、加强总部规划和支持和平行动的能力，以及建立综合特派团工作队。

15. 独立小组在报告中强调了若干个要点，例如：(a) 强烈要求有统一政策、标准和协调的能力；(b) 沟通和遵守；(c) 进一步加强与安全有关的信息共享，威胁分析，风险评估和应急规划；(d) 安全风险管理的其他方面，包括对联合国房地的保护措施；(e) 需要安全文化和心态从“何时离开”到“如何坚守”的方法转变；(f) 对联合国人员面临的复杂和不断变化的安全挑战作出反应的能力；(g) 需要有更加明确的作用和问责制，以确保充分遵守联合国总体安全框架及其要求；和(h) 为外勤地点的人员制定一套有效的安全措施。最后，审查对安全筹资模式的复杂性和分散状况持批评态度，指出联合国在外地一级的保护办法缺乏来自联合国总部和会员国的政治和财力支助。

16. 检查专员认为，应重点关注对提供和加强联合国人员及房地安全至关重要的“战略问题”，以及联合国安保管理系统面临的不断变化的威胁和风险。他们认为，独立小组确定的不同问题可分为五个不同的战略领域：安全文化，与安全有关的信息管理，安全和安保标准，安全危机管理和增援能力以及资源和财政。

#### D. 方法

17. 按照联合检查组内部标准和指导方针及其内部工作程序，在编写本报告时采用了以下方法：初步案头审查、企业调查问卷、访谈、与国际和国家工作人员焦点小组座谈，以及深入分析。向所有参与组织发送了详细的调查表。根据收到的答复，检查专员与参与组织的管理层和工作人员进行了面谈，并征求了会员国有关代表的意见。作为审查工作的一部分，检查专员在总部(即纽约，日内瓦和罗马)进行了访谈，并在下列国家进行了实地访问：刚果民主共和国、埃塞俄比亚、海地、肯尼亚、黎巴嫩(北部和南部)、索马里、南苏丹和乌干达。此外，两

名高级安保顾问提供了技术专门知识。就报告草稿向参与组织征求了意见并在报告最后定稿时予以了考虑。

18. 应当指出，作为实地访问的另一项成果，联合检查组起草了一封致函安全和安保部的机密管理信函，以便与高级管理层分享实地访问的具体调查结果。<sup>6</sup>其中载有检查专员就需要处理的问题的建议。

19. 检查专员有机会介绍实地访问的调查结果和得出的建议，并推动就安全和安保问题进行一般性辩论，包括 2015 年 6 月 23 日在瑞士蒙特勒举行的会议上与机构间安管理网成员就上述五个战略领域开展了讨论。这些讨论也有助于本次审查。

20. 根据联检组章程第 11 条第 2 款，在本报告定稿之前检查专员之间进行了磋商，集思广益，就其结论和建议征求全组的意见。

21. 为方便处理报告以及监测本报告所载建议的执行，附件二载有一份表格，说明报告是否已提交有关组织采取行动或仅提供信息。该表列出了与每个组织相关的建议，具体说明它们是否需要各组织的立法或理事机构做出决定，或者可由该组织的行政首长采取行动。

22. 检查专员谨向协助编写报告的所有人，特别是安全和安保部、维持和平行动部和粮食计划署人员给予的支持表示谢忱，感谢那些参与访谈并且愿意分享其知识和专长的人们。

## 二. 东道国的考虑

23. 联合国人员及房舍安全和安保的主要责任在于东道国当局，这一点在国际法中得到广泛承认，并反映在大会的多项决议中。正如问责制框架所说明的那样，这一责任源于每个国家政府在其管辖范围内维持秩序和保护人员及财产的固有正常职能。认为各国政府根据《联合国宪章》或政府同各组织达成的协议，对国际组织及其工作人员负有特殊的责任。

24. 检查专员认为，东道国的主要责任及其与联合国安保管理系统的关系不适合为编写本次审查前面所界定的任何战略领域；它是一个跨领域的主题，影响到若干领域。

25. 除其他外，东道国政府的支持对于定期交流与联合国人员及房地安全有关的资讯至关重要。及时分享相关信息和采取恰当行动，在人员安全可能受到威胁时也极为关键。一个可行的实例是，在需要快速和紧急部署时，或联合国设备需要迅速通关时，及时向联合国安保人员提供签证。这些问题稍后将在涉及每一战略领域的审查中加以讨论。

<sup>6</sup> 见 JIU/ML/2015/1，可查阅 [www.unjiu.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU\\_REP\\_2015\\_1\\_English.pdf](http://www.unjiu.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2015_1_English.pdf)。

26. 1994 年 12 月 9 日在纽约达成的《联合国人员和有关人员安全公约》及其《任择议定书》构成了一个法律框架，支持强化有待东道国采取的安全措施和行动。截至 2016 年 6 月，只有 93 个国家批准了《公约》。检查专员希望鼓励尚未批准《公约》的会员国批准该公约，以此表明它们决心保护那些为支持当地人口而工作的人们生命。

27. 应当指出，在这方面很早以前就订立了一些东道国协定。然而，世界各地的安全环境多年来发生了巨大变化，一些协定没有反映目前的安全需要。监督厅在 2010 年处理了这个问题，当时它建议修订安全条款并纳入东道国协定中。安全和安保部接受了这项建议，并启动了一个试验项目，涉及关于联合国各总部所在地东道国补充协定的谈判。然而，联合国安保管理系统的官员和参加该试验项目的东道国提供的反馈并未对此予以支持，该项目被放弃。

28. 检查专员认为，东道国协定应与东道国当局的主要责任相一致，从而反映具体的地方安全环境，包括相关的安全规定，并应定期更新。在这方面，检查专员鼓励东道国履行其责任，并尽一切努力为联合国各组织提供尽可能安全的环境。

29. 为了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，可以在目前和今后的协定中附上一个可有组织有计划更新的安全附件。

30. 为了对这一问题采取一致的做法，安全和安保部应为联合国各组织提供技术支持，以便拟订和嗣后更新具体的安全附件。从法律角度看，考虑到在同一派驻地点不同的联合国组织对东道国当局具有类似的安全需求，法律事务厅可提供必要的法律咨询，包括编定一个共同附件模板，供联合国各组织使用。根据问责制框架，指定官员有责任启动并协调与东道国当局的有关谈判。

#### 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及房地所需的相应安全措施
- 使未来的东道国协定载有一个安全附件，反映东道国在联合国系统各组织人员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。

### 三. 安全文化

#### A. 需要一种安全文化：以联合国系统为目标

31. 安全和安保文化是任何安全系统的基石，它为需要安全有保障的业务环境及其重要性构建了共同理解，安全和安保被视为实现方案目标所须行动的内在组成部分，而非作为一种经常费用或事后思考。为简单起见，本审查仅提到“安全文化”，并在该术语中包括安保方面。安全文化有助于提高警惕性，帮助理解联合国人员开展工作的不同环境 and 安全影响，安全不是障碍，而是一种推动力。

32. 通过对不同级别的人员进行适当的入职简介和培训，以确立安全文化；通过经常实践和相关信息共享保持警觉意识；推广最佳做法；并确保遵守地方一级批准的相关政策和安全措施。

33. 在全系统营造一种安全文化是一项多层面且需不懈努力的事业。它与历史、战略、员工类别、管理风格等多种组织因素相关并受它们的影响。它不是一夜之间造就的，需要诸多角色的参与，不仅包括安全管理者，还包括组织的领导层和高级实质业务管理者，他们应当以身作则。联合国安保管理系统由具有自身组织文化(即人道主义、维和等)和不同任务授权的不同实体组成。然而，组织之间的互动和合作既重要且频繁，并且采取多种形式。在某些情况下，一个组织的员工在另一个组织的场所内办公；在其他情况下，较大的组织为较小的组织提供服务(如开发计划署为气象组织区域办事处提供安全和安保服务等)。检查专员认为，可以通过共同举措(如培训、监督等)促进全系统基本的安全文化。同时，他们确信，这不仅是可能的，而且是必要的。

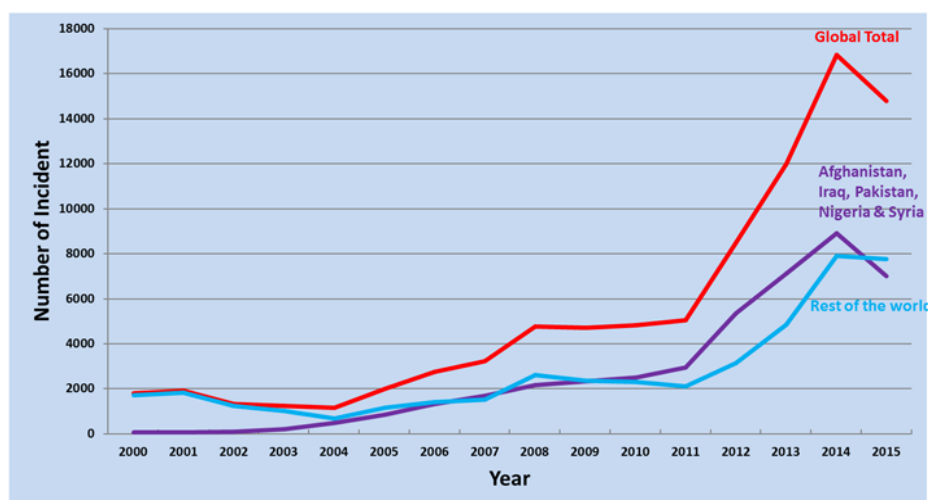
34. 联合国人员经常在困难的安全环境中工作，其特征表现为下列一种或多种由结构性威胁评估模型界定的威胁类别：武装冲突、恐怖主义、犯罪、内乱和危险。除了骚扰、盗窃和抢劫等一般威胁外(其他类别见下文表 1)，联合国人员在某些地点(如刚果民主共和国、索马里和南苏丹)还受到其他威胁，原因只是他们为联合国工作。这是检查专员实地访问查明的对当地人员尤其严重的一个问题。在这方面，独立小组的报告表明，联合国因为其性质和象征而成为恐怖分子的目标，并不是因为其工作人员恰好在错误的时间处于错误的地方，也不是因为该组织的任何部分恰好在特定时间和特定地点的所作所为。因此，威胁不限于任何一个国家或地区。

35. 检查专员还确信，联合国系统只是由于它所代表的一切而成为某些恐怖分子团伙的目标。以往对联合国的袭击证明了这一看法，对巴格达(2003 年 8 月)、阿尔及尔(2007 年 12 月)、阿布贾(2011 年 8 月)、摩加迪沙(2013 年 6 月)、喀布尔(2014 年 1 月)和加罗威(2015 年 4 月)的有组织袭击仍令人们记忆犹新。

36. 近年来，由于全球化进程及其复杂性，安全威胁变得更加难以衡量、监测或对付。此外，根据经济与和平研究所 2015 年全球恐怖主义指数，<sup>7</sup> 全球恐怖主义活动的水平在过去十年中大为增加，如下图 1 所示。这种增加在联合国系统运作的一些国家尤为明显。

图 1

2000-2015 年发生的恐怖袭击事件



资料来源：全球恐怖主义指数数据库。

37. 应该指出的是，根据经济与和平研究所的数据，恐怖主义活动在 2014 年增加了 80%，达到了破记录的最高水平。由恐怖主义导致的死亡人数同比增长最多的也是 2014 年，由 2013 年的 18,111 人增加到 2014 年的 32,685 人。自 2000 年以来，死于恐怖主义活动的人数增加了九倍多；<sup>8</sup> 这是联合国安保管理系统需要考虑的一种令人忧虑的趋势，该系统在制定相关缓解措施(例如培训，最低运作安保标准要求的额外资金以及实施新的安全风险模型)。

38. 然而，恐怖主义只是影响联合国人员的威胁之一，他们常常在受多种类型的威胁影响的同一地区工作。联合国人员和人道主义人员继续面临其他重大安全事件，这些事件在某些情况下造成死亡、伤害或绑架，以及其他事件，例如抢劫、非法闯入住所、性攻击、盗窃、恐吓、骚扰、逮捕和拘留。以下表 1 显示了过去五年中受不同类型安全事件影响的工作人员人数。

<sup>7</sup> 经济与和平研究所，2015 年全球恐怖主义指数，可查阅 [www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf](http://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf)。

<sup>8</sup> 同上。

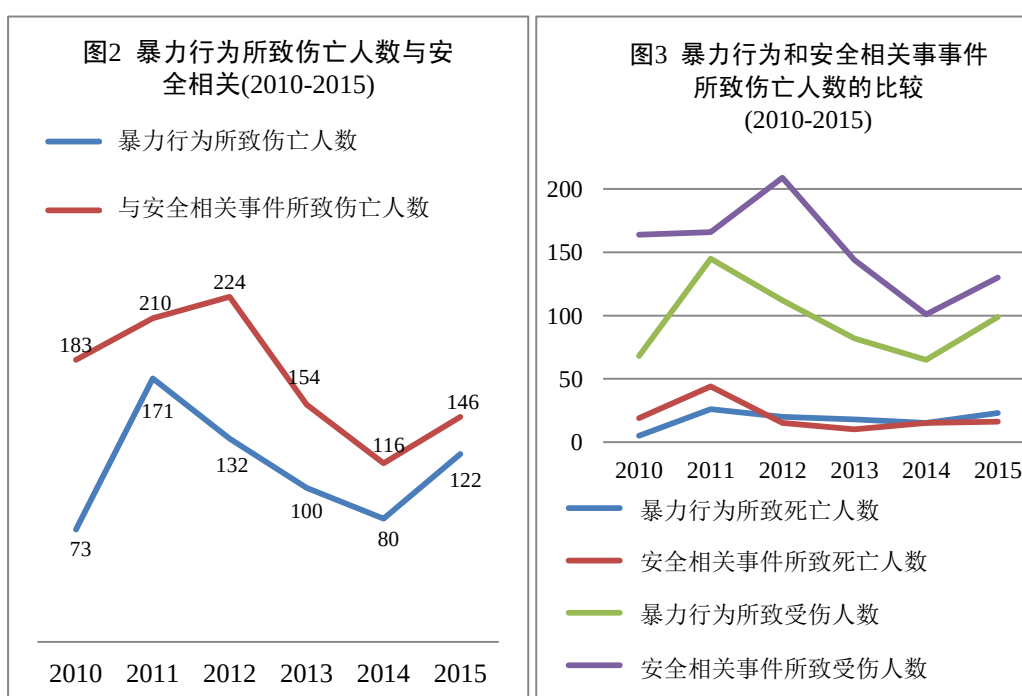
表 1

从 2010 年至 2016 年 6 月联合国文职人员遭遇安保事件的人数

| 安全和安保事件类别    | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| 暴力行为所致死亡人数   | 5     | 26    | 19    | 18    | 15    | 23    | 5    |
| 安全相关事件所致死亡人数 | 19    | 44    | 15    | 10    | 15    | 16    | 7    |
| 暴力行为所致受伤人数   | 68    | 145   | 112   | 82    | 65    | 99    | 33   |
| 安全相关事件所致受伤人数 | 164   | 166   | 209   | 144   | 101   | 130   | 3    |
| 绑架           | 12    | 21    | 31    | 17    | 6     | 21    | 2    |
| 抢劫           | 239   | 417   | 408   | 314   | 530   | 511   | 242  |
| 非法闯入住所       | 35    | 20    | 31    | 23    | 37    | 72    | 41   |
| 持械殴打         | 64    | 31    | 44    | 35    | 104   | 81    | 40   |
| 性侵犯          | 9     | 5     | 4     | 4     | 8     | 12    | 13   |
| 入户行窃         | 385   | 418   | 493   | 322   | 430   | 380   | 150  |
| 恐吓           | 210   | 224   | 209   | 81    | 149   | 228   | 107  |
| 骚扰           | 17    | 46    | 52    | 27    | 146   | 177   | 67   |
| 逮捕和拘留        | 211   | 195   | 165   | 138   | 128   | 69    | 39   |
| 共计           | 1,438 | 1,759 | 1,793 | 1,216 | 1,734 | 1,819 | 749  |

资料来源：秘书长报告“人道主义人员的安全保障和对联合国人员的保护”(A/71/395)。

39. 上表显示，2015 年是过去五年中事件发生最多的一年。检查专员感到关切的是对联合国人员暴力行为数量的增加。下文图 2 和图 3 显示了 2010-2015 年期间由暴力行为造成的伤亡人数与因为安全问题(例如，交通事故等)造成的伤亡人数之间的比较。如图 3 所示，2012 年至 2015 年期间，由安全问题造成的死亡人数与暴力行为造成的死亡人数非常相近。虽然可以减少与安全有关的事件的数量，因为安全主要涉及可以采取行动的内部因素(例如，更安全的行为、遵守规则、严格管控等)，但暴力行为更难预测，因为它们主要是由外部因素造成的，不受本组织的控制。



## B. 工作人员的安全

40. 安全文化反映在人员在履行各种职能时所采取的方法，包括常规职能。通过促进和接受安全文化，可以提高工作人员的安全。然而，工作人员的安全不单是工作人员的责任，联合国各组织作为雇主也负有责任。在这方面，问责制框架对高级管理层的责任非常明确，表明秘书长授权主管安全和安保事务的副秘书长就外地和总部联合国人员、房地和资产总的安全和安保作出相关的行政决定。此外，检查专员了解，联合国各组织的行政首长对其各自组织内的人员安全负有同等的责任。在这方面，问责制框架阐明，在不影响其对本身的管理和立法机构的责任的情况下，联合国各机构、基金和计(规)划署的行政首长向秘书长负责并问责，以确保联合国安保管理系统的目标在其各自的组织内得以实现。指定官员和安全管理小组在国家或指定地区一级负责人员安全。

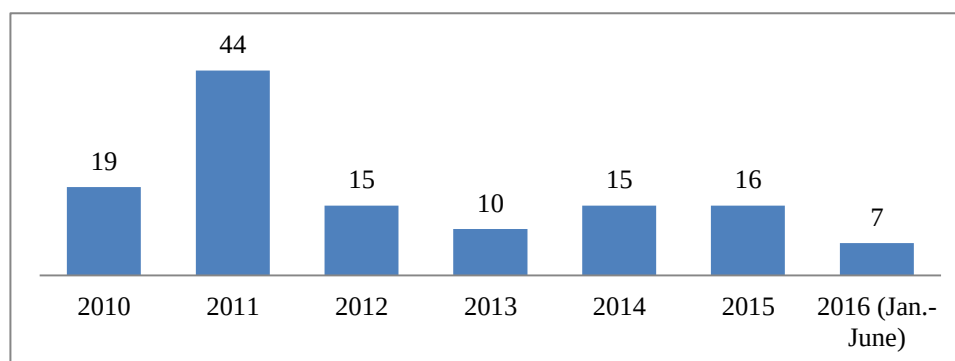
41. 指定官员和安全管理小组应确保联合国组织在特定地点遵守东道国的有关安全条例，并尽可能与负责民事安全的地方机构联系。为了保障联合国人员的生命安全及房地安全，至关重要的是联合国各组织能够直接利用地方民事安全服务部门(例如消防部门，保健服务，包括医院和救护车服务，地方警察等)并具有良好的协调程序。

42. 如下文和联合检查组起草的上述机密信件所述，检查专员有机会观察到在实地执行安全和安保政策方面的不足之处，在这方面，他们回顾，联合国组织有必要履行作为雇主的责任，遵守关于职业安全和健康的国际劳工标准，包括相关建议，特别是国际劳工组织 1981 年《职业安全和卫生公约》(第 155 号)。

## C. 道路安全

43. 从事故数量看联合国人员最危险的活动之一是道路运输；道路交通事故导致的死亡人数与暴力行为造成的死亡人数相比仍然很高，每年平均超过 15 人死亡，如下文图 4 所示。

图 4  
道路死亡人数(2010-2016 年 6 月)



资料来源：秘书长报告“人道主义人员的安全保障和对联合国人员的保护”(A/70/383)和安全和安保部的数据。

44. 检查专员注意到，目前的道路安全规程执行不力，缺乏对基本安全和条例的遵守。检查专员还注意到执行道路安全要求方面的漏洞，包括乘客和司机经常不系安全带，以及在视察期间若干联合国车辆中没有任何种类的急救包。此外，应对车辆进入高危环境的所有人进行适当的安全通报，还应包括对车辆中通信设备的介绍以及在驾驶员失去驾驶能力的情况下乘客的作用。必须改变对车辆安全和基本安全条例方面的态度。应该加强《安全政策手册》道路安全章节中所含规定的执行。如果连“次要”规定(如，系安全带)都不能遵守，更重要的规定(如，严禁酒驾或鲁莽驾驶)也绝不会得到遵循。管理者和安保人员必须以身作则，在任何时候拒绝乘坐不符合道路安全规定的车辆。

45. 根据最低运作安全标准政策的要求，每一辆车辆都应备有一个简单的基本急救箱，司机必须受过使用训练。甚至在象刚果民主共和国戈马这样的地区(道路无非是泥土路)，居然发现轮胎露出了线。尽管有关车辆的政策有规定，但在联合检查组小组所驾驶的大多数车辆中没有车辆拖拽装置(例如，防滑链或拖车缆绳)。车辆养护不仅是一个车安全问题，而且很容易成为安保问题。更换漏气的轮胎需要时间，如果发生在某些地点可能会变成安保问题。最低运作安全标准要求所有车辆，包括外地车辆，只需一个备用轮胎；然而，检查专员认为，如果在外勤地行驶，重型车辆应携带两个备胎，或至少一个另备一个充气轮胎密封剂工具包。

46. 联合国在朱巴和其他地点的车辆经常装有限速报告装置，当车辆超过时速限制时，计算机会发送报告。联合国司机执行常规任务时经常无视这些装置的警告，有时随心所欲开快车。联合检查组小组从戈马到基瓦尼的一次陆路驾车旅行时观察到，当时一辆联合国车辆高速穿越一个村庄，速度危及旁边儿童和沿途行走的其他行人的安全，扬起大量灰尘干扰了行人和士兵，他们经常大声喊叫，气愤地朝飞速驶过的联合国车辆做手势和扔石头。超速和鲁莽驾驶必须承担后果，这是联合国安保管理系统各组织的责任。对那些超速或鲁莽驾驶的司机应颁布和实施恰当的惩罚规定。正如道路安全政策所承认的，除了对工作人员造成安全和安保风险外，当标志醒目的车辆以鲁莽方式驶过时，它们损害了联合国关怀民众疾苦的名誉。

47. 在刚果民主共和国，高级管理层报告说，工作人员凡发生三次酒驾事故，就不再被允许驾驶联合国车辆。但据报道，很少有工作人员的驾驶权被撤销。检查专员认为，对任何在酒精影响下驾驶联合国机动车辆造成的事故都应该采取零容忍政策。检查专员认为，应当严格执行道路安全政策的规定，不准司机在任何情势或情况下，受任何物质的影响可能损害车辆操作能力时开车。

48. 2015 年，根据安全和安保部战略审查建议，提出了一种新的经修正的履约观念。根据这一观念，最高一级安全专业人员应每年对联合国安保管理系统的政策，包括道路安全政策进行评估。检查专员在其机密信函中敦促该部采取进一步措施，促进所有联合国人员在实地遵守《安全政策手册》所载的道路安全政策规定，将广泛宣传活动与相关管理部门实施纪律措施相结合。此外，检查专员强烈建议根据道路安全政策中的建议采用奖励措施，鼓励联合国系统各组织执行奖励方案，奖励保持安全驾驶记录的司机。到目前为止，检查专员未了解到任何访问的地点有奖励计划。

49. 检查专员高兴地注意到，外勤支助部发布了一份经修订的道路安全手册，<sup>9</sup> 道路安全问题成为机构间安保管理网 2016 年议程上的项目，根据其建议，将为安全管理制度制定一个包罗万象的道路安全战略，并在必要时制定一项关于道路安全的总体政策，同时考虑到各组织不同种类的活动和需要。在这方面，联合国将与 2015 年 4 月 29 日新任命的道路安全问题特使合作。<sup>10</sup> 该网络的一个工作组由 13 个不同的组织和部门组成，分布在四个主要功能领域(即安全、医疗、人力资源和车队管理)，正在与该特使合作。其工作、目标和时间安排到 2016 年 6 月得到网络的充分支持。检查员希望上述一些问题和想法可以作为联合国安保管理系统制定新的综合道路安全政策的基础。

## 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。

## D. 安全文化：一项进展中的工作

50. 伊拉克安全责任调查小组 2004 年发表了一份报告，<sup>11</sup> 其中表示本组织及其工作人员将继续承受风险，而挑战是确保本组织对任何特定行动备有一系列与该行动的风险程度相称的安全措施。这不仅需要足够的安全资源、工作人员和培训，而且还需要本组织内有一种安全文化。

51. 联合国安保管理系统从那时起已经从注重安全阶段的系统(被视为驻地面临的主要困难之一)，转变为基于使用结构式风险分析做到“如何坚守”这一风险管理理念。此外，已经制定了新的政策，使机构间合作更加牢固。然而，该系统目前面临的基本挑战与前一段所述相同。联合国安保管理系统必须为大约 18 万名工作人员和 30 万名家属提供安全保障，他们身处各种不同环境下，从主要城市到偏远地区，往往受到犯罪、自然灾害、社会不稳定和武装冲突的影响。此外，该系统必须为全球威胁，如恐怖主义，提供防范措施和充分的应对。这是一项艰巨的任务并带来巨大的挑战。

52. 2009 年，行政首长协调会指出，在世界各地为联合国系统工作的数千名男女，经常面临暴力和威胁，鉴于工作人员面临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的安全框架，它强调需要转变文化和心态，从“何时离开”转变为“如何坚守”这一安全管理方法。<sup>12</sup>

<sup>9</sup> 维持和平行动部/外勤支助部“外地道路安全管理”，可查阅 [http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/400554/2016.07\\_Road%20Safety%20Manual\\_Oct16.pdf?sequence=4&isAllowed=y](http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/400554/2016.07_Road%20Safety%20Manual_Oct16.pdf?sequence=4&isAllowed=y)。

<sup>10</sup> 见秘书长报告“人道主义人员的安全保障和对联合国人员的保护”(A/71/395)第 55 段。

<sup>11</sup> 可查阅 [www.un.org/News/dh/iraq/SIAP-report.pdf](http://www.un.org/News/dh/iraq/SIAP-report.pdf)。

<sup>12</sup> CEB/2009/HLCM/18，附件 A。

53. 尽管已做出努力将安全纳入方案关键要素框架，并促进新的管理文化和新的战略愿景，包括一种政策转向，要求审查联合国安保管理系统结构，以平衡安全与方案需要，检查专员根据下列意见和在实地访问期间进行的访谈，认为有必要进一步加强联合国系统各组织各级(从高级管理层到工作人员)的安全文化，包括本组织可能对其负有安全责任的其他人员。

54. 妥善实施安全政策，遵守相关规则和个人行为守则都是安全文化的反映。检查专员在赴实地访问期间观察到执行安全措施的一些漏洞(例如，出入管控和周界保护漏洞，对安保和安全设备保养不够，车辆安全不合格，无线电呼叫查验执行不力等)。他们目睹了在同一安全危险区内适用的安全措施各有不同。例如，在南苏丹，一些建筑群有围墙和有人看守大门，而其他建筑群连墙都没有，只有下拉网格栅栏，其中布满瞭望孔。对八个国家实地特派团的调查结果集中代表了包括维持和平在内的各种不同的危险环境，表明需要加强联合国系统各组织的安全文化。

55. 鉴于联合国工作的性质，很难为工作人员提供绝对的住房安全和安保，特别是因为东道国政府由于经济困难或人员不足而无法提供必要的保护。在这方面，最低运作住宅保安标准的主要目标是，根据对某一特定地点的风险程度评估，为工作人员的住所提供合理的安保水平。住宅安全问题的常见原因通常是缺乏安全文化。例如，在海地，受访的官员表示，已实施了人身安全和标准程序。安全和安保部在地方一级可发挥重要作用，确保安全措施得到恰当执行，并保持工作人员的警惕性。然而，遵守这些标准的人数很少(即占工作人员总数的40%)，这主要是由于居民态度和行为方面的缺失，而不是因为明显缺乏所需的安保人员巡视工作人员的住宅区。检查专员在与不同外地特派团的国际工作人员召开的专题小组座谈会上指出，工作人员没有欣然接受这些标准还常常质疑它们，视其为官僚体制的清规戒律。

56. 2015 年年底废除了住宅安全最低标准的政策，取而代之的是住宅安全措施，它旨在进一步澄清和改进旧的政策。<sup>13</sup> 检查专员欢迎这些措施，因为在实地访问期间显然执行标准的情况很差。在这方面，联合国安保管理系统的监督机构必须密切监查这些措施。

57. 检查专员承认联合国各组织为制定有助于建立共同安全文化的新的共同安全政策所做的努力。由于过去两年中颁布了新的政策(例如，“共同保护生命”框架，空中旅行政策、安全和安保事件登记系统、住宅安全措施、压力和突发事件应激反应管理、安保管理中的性别考虑、安保人员的武装、武装私人保安服务，以及安全和安保部的作用等)。此外，2015 年 12 月启动了一项增强的安全风险管理体系，制定了新的政策和手册。正在审议或正在研究的领域包括道路安全战略，当地征聘人员的住房安全风险和外地危机管理。

<sup>13</sup> 见《外勤安全手册》(2006)，第五章，H 节。可查阅 <http://psm.du.edu/media/documents/internationalregulation/unitednations/other/unfieldsecurityhandbook.pdf>。

58. 检查专员欢迎联合国系统各组织在机构间安保管理网范围内定期开展对话，以及计划制定和(或)更新相关安全政策，其中对现场危机管理，道路安全和当地征聘人员的住宅安全风险应给予优先考虑。这些领域是广泛讨论的主题，也是实地大多数访谈中报告的一系列跨领域问题的集中体现。尤其是如下所述，道路安全值得特别注意。检查专员认为，虽然可能需要新的和(或)更新的安全政策，但主要问题在于强化一贯执行现有的安全政策。

59. 检查专员欢迎一些组织(例如人口基金)采取的主动行动，如将强制性安保培训作为所有各级工作人员的考绩和发展体制的一部分，包含一个监督遵守情况的中央机制。难民署向处于高风险环境的管理人员和担任区域安全协调员职责的办事处主任发出指示，将安全和安保纳入对业绩的评估。检查专员认为，考绩制度应考虑到工作人员履行职责地点的安全要求。

### 建议 3

联合国系统各组织的行政首长，如尚未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，应确保不迟于 2018 年 1 月做到这一点。

## E. 保持安全意识：对安保和安全程序的一些探讨

60. 如上所述，安全培训对于打造共同的安全文化至关重要，但单凭其本身是不够的。保持安全和安保意识应随时间的变化而变化，并应定期检验和实施与安全有关的技能和程序。此外，遵守安全条例(例如，无线电呼叫查验等)以及向人员定期及时散发安全相关信息被视为有助于保持安全意识的主要因素。

61. 检查专员深信，某些领域需要特别注意和演练，包括定期检验安全程序和计划。这个问题在下文中作了详细说明，并在上述机密管理信函中报告给了安全和安保部，因为该部在国家一级负有责任。

62. 《安全政策手册》在避免危险的措施一节中载有关于编制重新安置和疏散计划的规定。最低运作安保标准要求为联合国所有办事处和设施订立建筑物应急和撤离计划。此外，应至少每六个月通过演练检验计划。然而，尽管存在政策和计划，受访的工作人员经常报告说，安全演习只是偶尔为之。有人指出，在一些情况下，某些地点 6 个月以上没有进行过安全演习。

63. 检查专员通过实地访谈和与工作人员举行的专题小组座谈会可以确定，疏散计划演习常常是局部的，大多是“桌面”理论练习，既不分发给工作人员，也不进行系统测试。应散发疏散计划，应使工作人员了解疏散时他们应该干什么，而且必须散发与撤离有关的关键内容。此外，必须对计划进行演练。检查专员都强调，只要可行，在规划和演练疏散计划过程中，需要与地方当局协调并请它们参与。

64. 在专题小组座谈会上当被问到如果在办公室外的走廊里听到枪声该如何做时，不同地点的大多数受访者并不清楚正确的行动序列是什么，根据他们的陈述，检查专员得出结论，无任何人作过这种情景的演练。

65. 快速安全演习是一种定期演练，持续不超过 15 分钟，目的是培养安全和安保文化，保持工作人员的警惕性和相关技能。选定的一些工作人员聚集在一起，被告知发生的安全问题或主题(例如，在建筑物外听到枪声，汽车炸弹发生爆炸，一同事心脏病发作瘫倒在地，建筑物内出现严重的烟雾，等等)。然后讨论这个课题，要求工作人员制定一个即时行动计划。由安保人员测试系统和反应，他们应监督演习。应确定安全室的位置，并检查急救包和灭火器。应至少每六个月进行一次基地(区域)性正规演习，以测试所有工作人员、通信系统和安保人员及其他应急单位的反应时间。检查专员认为，安全和安保部以及各机构、基金和计(规)划署计(规)划署的安全管理者应考虑采取措施，进一步培育和保持工作人员之间的安全文化，包括定期(例如在低风险地区每半年，在高风险地区每一季度)进行快速安全演习。

#### 建议 4

安全和安保部应与联合国系统各组织行政首长和各指定官员协调，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，并在可能时与地方当局协调定期演练。

### F. 保持安全意识：管理层的作用

66. 一些方面已认识到管理层在促进安全文化方面的重要作用。管理者被视为在增强安全文化和确保有效恰当的安全管理方面的唯一最重要因素，<sup>14</sup> 已指出，需要转变文化，只有当高级管理者将安全视为实现实质目标的战略手段时才能实现这种转变。<sup>15</sup> 还有人指出，管理者对工作人员的安全负责，而工作人员则负责遵守指示并遵循旨在保护自身安全的程序。<sup>16</sup>

67. 检查专员深信，方案管理通过便利和促进遵守既定的安全条例，在促进安全文化方面发挥着关键作用，在访谈中他们观察到这方面的不同行为。一些组织的代表非常关注遵守安全要求，甚至在个人业绩评估机制中列入恰当遵守安全条例的有关规定。例如，一名方案代表指出，如果一名工作人员在两次无线电呼叫查验中不在位，这一记录将记入其个人业绩评估。其他单位则采取较为宽松的做法。应指出，在最低运作安保标准政策中并非所有规定都是强制性的。这些标准并非通盘实施的，需要证明其合理性并得到地方一级得批准。无线电呼叫查验仅在安全情况需要的地方视为强制性的。虽然检查专员访问的大多数地点都需要这类检查，但是在若干次实地访问期间小组目睹了无线电呼叫查验的执行情况不佳和不平衡。此外，最低运作安保政策要求所有被认为“必要”的国际人员、司机、安全员和国家人员配发手持甚高频/超高频无线电对讲机，并强调应定期进行无线电呼叫查验。<sup>17</sup>

<sup>14</sup> 见安全政策和执行政策指导委员会的报告，可查阅 [www.unhcr.org/425e72672.pdf](http://www.unhcr.org/425e72672.pdf)。

<sup>15</sup> 见“培养安保和问责文化”，第 16 段。

<sup>16</sup> 见大会第 59/276 号决议，第 15 和第 16 段。

<sup>17</sup> 见“最低运作安保标准”；附录 1.2，可查阅 [https://popp.undp.org/UNDP\\_POPP\\_DOCUMENT\\_LIBRARY/Public/UN%20Minimum%20Operating%20Security%20Standards%20\(2009\).pdf](https://popp.undp.org/UNDP_POPP_DOCUMENT_LIBRARY/Public/UN%20Minimum%20Operating%20Security%20Standards%20(2009).pdf)。

68. 通常存在安全和安保政策，但其执行方式并不一致。联合国安保管理系统的责任框架<sup>18</sup> 明确提到联合国人员的问责制，指出，工作人员不论等级，都有责任遵守联合国安保管理系统和所在组织的安全政策、准则、指令、计划和程序。

69. 缺乏遵守常常成为安全或安保的隐患。检查专员坚信，只要提高对现行安全条例的遵守水平，就能以低成本高效益方式加强工作人员目前的安全和安保水平。在这方面，所有各级作出实质性管理至关重要，应对在各自职责范围内执行安全协议负责。

70. 人口基金是采用最佳做法的一个例子，它在机构政策、程序和做法中精简了安全和保安。一套在线工作计划管理工具含有管理者遵守安全规定的具体任务和指标，并在年中和年底进行评估。

71. 管理层不仅应监督和确保遵守安全条例，而且还应以身作则。但是，情况并非总是如此：在访谈期间，朱巴和戈马的国家安全人员表示，他们经常遭到管理人员的恐吓，硬要需在入口处须出示身份证件和汽车停住的规则对他们给予例外或准入。据报告，在恩德培，一位来访的高级管理人员对警卫拦住她要她出示证件并解释她的来访目的提出正式投诉，而这是警卫的责任。检查专员认为，管理层包括高级管理层，必须成为遵守所有安全要求的榜样。

72. 在执行现行条例和标准方面还需要加倍努力，以期进一步加强联合国人员的安全文化。工作人员和管理者必须遵守制度。遵守安全条例的概念是任何安全管理系统的关键组成部分。采取纪律措施是必要的，除其他外，可维持对制度的遵守，并且是处理工作人员和管理人员蓄意违反政策、规则或条例的不当专业行为的最后手段。遵守安全规则的问题长期以来就得到承认；应当指出，大会在批准设立安全和安保部时请秘书长和各行政首长加强安全规则遵守情况，包括纪律措施。<sup>19</sup>

73. 安全和安保部高级管理者向检查专员报告和贯穿实地访问全过程的一个共同问题是，政策、工作人员细则和条例，使得很难甚至不可能及时和恰当地惩罚那些违反安全协议的工作人员。偷盗、性骚扰、醉酒或鲁莽驾驶以及其他严重或轻微违规行为案件往往得不到纠正，原因在于规则和程序繁琐，而纪律处分往往需要由遥远的总部所在地批准。

74. 检查专员观察到，及时和恰当地处理不当行为的问题在维和情况下更为突出，当地民众很容易(而且可以理解)将军事人员视为联合国工作人员。通过 2012 年制订的综合行为和纪律框架以及行为和纪律股的工作，为加强维和行动中的行为和纪律做出了努力。然而，在联合国着手处理维和行动中的性剥削和性虐待问题十多年之后，仍然存在严重的缺陷。检查专员感到关切的是外地一些管理人员的挫折感，他们无法恰当处理某些不当行为案件，这不可避免地导致一种回避强制执行的文化。针对军警人员指控的防范和执行责任分属于特派团、总部和国家首都。秘书处跟踪会员国针对这类案件采取的纪律或法律行动的现行体制依然薄

<sup>18</sup> 可查阅 [www.undg.org/wp-content/uploads/2015/07/SPM II B Framework of Accountability 04.02.2011.pdf](http://www.undg.org/wp-content/uploads/2015/07/SPM_II_B_Framework_of_Accountability_04.02.2011.pdf)。

<sup>19</sup> 见大会第 59/276 号决议，第 15 和第 16 段。

弱。秘书处的要求常常得不到会员国的答复。在其他情况下，会员国提供的不完整的信息姗姗来迟或。对于文职人员的指控，内部调查漫长，2008 年至 2013 年平均为 16 个月。<sup>20</sup>

75. 问责制框架包括不同级别的管理人员(例如参加联合国安保管理系统的组织的代表和指定的官员<sup>21</sup>)负责对不遵守联合国安全政策、惯例和程序采取行动。然而，需要加强及时处理不当行为和纪律案件。在处理不当行为和不守纪律方面的延误或缺乏行动，给工作人员的士气和安全感造成消极影响，给全体员工发出错误的信息，给有关个人和当地民众带来影响。当地社区往往不了举报解联合国人员不当行为事件的程序，以及除其他外，为防止性剥削和性虐待而采取的措施。检查专员认为，各组织应采取额外措施，包括提供信息和精简程序，以解决不当行为和纪律，特别是在高风险地区。

76. 这项工作大大超出了安全和安保部单独责任的范围，这个问题应主要由各组织处理，或在管理问题高级别委员会一级通过全系统承诺加以处理；但检查专员强调及时处理安全违规行为的重要性，建议各组织考虑是否有可能建立特别快速纪律程序，包括驻地机构间管委会，但只适用于高风险地区经严格界定的工作人员安全受到威胁时的情况和程序。

#### 建议 5

联合国系统各组织行政首长，如尚未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，应不迟于 2018 年 1 月做到这一点。

### G. 通过提供信息保持工作人员的安全意识

77. 以下第四章 C 节从更广的角度讨论了安全信息的管理。本节只提及信息机制作为要素促进安全文化及其在维持安全意识方面的作用。各组织必须通过管理层确保其工作人员(无论合同地位或属于国际或当地招聘)，都获得以安全方式履行职责所需的资源和信息，包括应对不同风险的安全资源方面的信息。提供相关安全信息不仅是道德和法律要求，而且是发展安全意识和维护安全文化的关键因素。

78. 最低运作安保标准政策要求向所有新任职的联合国人员及承认的受抚养人提供有关安全资料。<sup>22</sup> 所有工作人员还应在到达之前或到达时，接受关于派驻国文化敏感性的恰当情况简报。联合国系统在不同的安全情况下运作，需要提供不同类型和方式的安全信息。通常由当地安全管理小组作出信息提供机制的决定，小组由指定官员担任主席，由驻地各组织的首长和首席安全顾问(主任)组

<sup>20</sup> 见监督厅，评价报告，编号 IED-15-001，可查阅 [www.https://oios.un.org/page/download2/id/13](https://oios.un.org/page/download2/id/13)。

<sup>21</sup> 派驻东道国政府的指定安全官员，通过主管安全和安保的副秘书长向秘书长负责，并负责联合国在整个国家和指定地区的人员、房地和资产的安全。

<sup>22</sup> 例如，针对具体国家的安保情况介绍，国家安保计划和撤离计划概要(节选)，相关国家/特定地区的安保计划，标准作业程序和政策，关于遵守联合国所有安全政策方面的信息，一份适用于工作地点的当前最低业务安保标准和最低住地安保标准，说明现有医疗安排以及如何获得此类安排的通报和文件，一份所在国接触后预防规程，遇有与艾滋病毒/艾滋病接触情况下的程序。

成。小组就所有与安全有关的事项向指定官员提出建议。通常，工作人员信息机制的费用(取决于每个实体按照人数的比例)由国家一级分摊；检查专员可以肯定，当地可用的资源有限常常限制了安全信息的提供。

79. 安全信息提供机制主要依靠该国的通信基础设施。但是，在某些地方缺乏或没有通信基础设施，联合国有义务建立自己的电信基础设施。检查专员在实地访问期间检验安全信息提供机制时发现安全信息业务中心很有用。该中心是在一特定的业务区域内管理安全问题的关键设施。它通常每天 24 小时运行，提供有关安全相关事件的信息和建议，它从不同渠道收集信息，包括工作人员，他们通常提供手机号码和住宅地址，以便被纳入短信广播服务(凡有这种服务)以及安全计划和紧急通知系统中。该中心通过不同方式与工作人员进行联络，包括对讲机、短信和电子邮件。它根据当地情况提供不同的功能。例如，在南苏丹，它为安全管理小组、基层安保组、非政府组织和外交安全简报服务，编制每日更新内容、简报和分析；以安全和安保部外勤安全协调干事为渠道收集安全相关的信息；并与南苏丹特派团、人道主义事务协调厅和国际社会分享信息。最后，该中心协调安全应急支持，向工作人员提供指导和建议。在发生疏散或重新安置时，该中心向工作人员提供指导和建议。

80. 除了上述资源外，现代分析技术还可以进一步促进使用社交媒体作为安全信息的来源，并向工作人员提供近乎实时的态势觉察能力，特别是对于正在发生的事件。同样，协调使用现有信息技术可以支持加强信息的共享和传播。在这方面，联合国信息和通信技术厅开发了分析和可视化工具，以及以透明方式整合现有的系统。

81. 尽管对互联网和社交媒体在助长暴力方面的作用据报情况极其令人震惊，但社交媒体也可以通过使用数据分析工具成为安全和安保的重要信息来源。<sup>23</sup> 例如，在自然灾害情况下，人道主义事务协调厅等人道主义组织利用社交媒体和人道主义数字网络向受影响的社区提供以信息为基础的应对和救济服务。<sup>24</sup> 然而，联合国安保管理系统既无法有条理地使用相关的大数据来源，包括社交媒体，也无专门单位负责分析和在全系统传播与安全有关的信息。社交媒体是全球性的，因此，一个配有数据分析工具的信息分析中心应足以支持整个系统。检查专员认为，这是安全和安保部的责任，下文所述的联合国行动和危机中心应是承担这项任务的单位，但不妨碍不同机构对这一领域拥有能力和利益，愿意开展协调和分享投入。例如，难民署评估和分析关于对难民的态度和接受度的全球趋势数据，当它具有跨部门安全影响时，与该组织的外地安保部门分享信息。

#### 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。

<sup>23</sup> 见 A/71/395 号文件，第 6 段。

<sup>24</sup> 一组志愿者随时待命，通过数据分析，媒体和社交媒体实时监测，快速创建危机地图和其他技术服务以便支持灾害应对。人道协调厅于 2012 年共同创立了该小组。

## 四. 与安全有关的信息管理

### A. 信息周期

82. 本次审查的第二个战略领域是安全信息管理。这涉及信息周期，即有关信息的规划、收集、分析、传播和存储，以及联合国安保管理系统使用的信息工具和系统。

83. 安全风险管理和风险分析是联合国安保管理系统的一个组成部分，因此及时提供相关信息对于系统的正常运作至关重要。最终目标是，无论何时何地，凡需要时提供及时实施安全预防和(或)减轻措施所需的信息。联合国人员面临不同的风险，从犯罪、战争或武装冲突等地方风险，到诸如恐怖主义等全球性风险，这些都对安全信息管理构成巨大挑战，需要根据情势，包括全球情势，调整信息机制。

84. 检查专员同意独立小组报告中表达的意见，会员国对联合国官员及房地安全和安保负有主要责任是联合国的一项指导原则，联合国作为一个整体，可以并且应该期望东道国政府尽其所能提供安全。**双方合作和信赖的核心要素是安全条件的信息共享。**事实上，与国家安全行动者的合作对于联合国至为关键，正如独立小组报告所述，联合国本身没有情报收集或分析能力，它完全依靠会员国愿意提供的信息。报告还指出，受托担负安全责任的联合国官员，应直接与各东道国政府的安全部门接触，确保就联合国人员、活动及房地安全和安保及时交流信息和共同分析现有的事实。然而，会员国与联合国分享信息的决定因素仍然是出于国家考虑而非联合国的信息需要。

85. 尽管有人认为联合国已成为全球情报竞技的一个参赛者(虽不情愿)，但联合国内部没有关于“情报”概念的定义，而且联合国文件中很少使用这一概念。<sup>25</sup>相反，优先使用的是一个相当普通，容易混淆的术语“信息”。情报仍然是一个有争议的题目，许多人仍将“情报”与“间谍”混为一谈。因此，仍然有人声称缺乏情报，因为它违反了当事各方同意原则和不偏不倚原则。然而，与此同时，人们普遍认为，收集的情报中很大一部分来自开放源。尽管各国不愿与联合国分享情报，而且联合国甚至不愿意将自己视为一个情报收集组织，但它已意识到情报收集不一定需要非法或颠覆性手段。<sup>26</sup>检查专员注意到外勤支助部和维持和平行动部制定了关于这个问题的框架政策草案。

<sup>25</sup> 见 A. Walter Dorn, “联合国维持和平情报”，第 17 章，可查阅 [www.http://walterdorn.net/pdf/PK-Intell Dorn OxfordHandbook LargePrint AsPublished-OCR2010.pdf](http://walterdorn.net/pdf/PK-Intell%20Dorn%20OxfordHandbook%20LargePrint%20AsPublished-OCR2010.pdf)。

<sup>26</sup> 同上。

86. 威胁和风险评估包括收集相关信息，并应提供查明威胁和相关风险所需的基本信息。在此过程中必须咨询相应的东道国政府当局。检查专员通过对总部和外地办事处的访谈确认，与东道国安全部门的合作往往是顺畅的，与工作人员安全相关的信息也得到共享。此外，在某些工作地点，东道国安全部门的代表参加地方安全管理小组会议并向其提供安全信息简报并不罕见。然而，情况并非总是如此，特别是在维和环境或冲突局势中，联合国被冲突方认定为偏向某一方。

87. 尽管联合国不愿参与全球情报工作，但对于更好地了解情况，特别是在维和方面需求日益增加，使本组织能够克服其在外地特派团内建立情报机构的传统阻力。在若干维和行动中设立了特派团联合分析中心(联合分析中心)，主要用于支持特派团的规划和决策。虽然这些中心的质量在不同行动之间差别很大，但它们都有分析小组负责提供平衡、及时和系统核实的信息，正在进行的行动和高级决策者提供支持，尤其是特派团团长。该中心通常收集、评估和分析信息，以正当和平衡的方式协助决策者。安全信息操作中心、安全信息协调中心、部队总部的 J2 分支和警察部门的刑事情报单位也进行信息分析，以支持维和行动的规划和决策。检查专员认为，应及时分享与工作人员安全有关的信息。

## B. 安全信息分析

88. 安全和安保部负责所有与安全和保安有关的事项的协调和信息共享。在该部内，区域业务司设有一个威胁和风险评估处，它除其他外负责及时查明可能影响联合国系统组织的文职人员、资产和业务的威胁，为总部和外地的联合国安保管理系统所有实体编制并及时发布安全威胁情报。该处充当外地工作地点安保和安全协调中心，提供基本的业务和技术支助。它还负责管理通信中心，为及时分享信息，通信中心与联合国行动和危机中心(行动和危机中心)共用工作地点，后者系整个秘书处的危机和协调中心，由双方共同提供工作人员。<sup>27</sup>

89. 应当指出，行动的性质，特别是维持和平，为信息管理设定了条件。在稳定的环境中，安全信息的主要来源是东道国政府和开放源，例如媒体(如新闻、无线电广播和电视广播等)，在维和环境中，可以理解，联合国需设置特殊的信息架构，用于当地信息的收集和分析(在其他情况下不会有)，例如联合行动中心和联合分析中心，这些在下文中作了描述。倘若存在联合行动中心和联合分析中心，它们被认为是“以任务为中心”的，二者在与机构、基金和计(规)划署分享相关信息方面存在挑战。

90. 在总部一级，维持和平行动部军事厅下的评估小组负责分析，并应加强外地与总部的维和信息交流。军事厅的评估小组是安全和安保部的协商伙伴；它可以对联合国安保管理系统的评估作出评论，酌情提出意见并获得反馈。

91. 几份外部报告对联合国收集和分析信息的能力提出了批评。据称，为了令人信服，联合国的指标和警告必须清楚地查明和跟踪新出现的威胁。这不仅需要

<sup>27</sup> 见秘书长公报“关于安全和安保部组织”(ST/SGB/2013/5)。

针对具体的信息，而且必须有透彻分析的手段，而这恰恰是联合国所缺少的。此外，联合国管理层很少欣赏情报的价值。<sup>28</sup> 还有人称，总部和外地的一些个人认为联合国缺乏必要的实时信息和分析能力，而这些是充分保护联合国工作人员及资产和成功执行任务授权所必不可少的。<sup>29</sup>

92. 内部报告也指出了这个问题。监督厅在联合国安全和安保部信息管理与分析系统方案评价中指出，虽然该部自 2009 年以来加强了总的分析能力，但仍然存在分析方面的严重差距，并导致错失充分减轻联合国工作人员、房地和方案风险的良机。这些包括缺乏对所提供信息的系统预测和分析结论，缺乏可用于方案决策的定制分析，对于哪些缓解措施与已查明的风险相匹配分析不足，缺乏区域分析，以及分析格式和传播方式存在缺点。应该指出，安全和安保部制定了安全分析进程和实践课程，并于 2007 年启动。此外，由该部威胁和风险评估小组编制的《安全分析手册》(于 2012 年启用)为安全分析人员提供了所有相关信息，不仅供安全分析人员使用，而且还可由所有安全专业人员在各种情况下使用。虽然该手册不是机构间安管理网进程采用的正式手册，但鼓励联合国安管理系统中的所有安保专业人员使用它。

93. 此外，安全和安保部在本身的战略审查中确认需要加强信息分析能力，将威胁和风险分析确定为 2015 年及其后的一项紧迫优先任务。该部目前有 10 个负责国家/区域的安全分析员职位。<sup>30</sup> 检查专员欢迎加强分析能力的举措，以解决在外地与受访官员讨论时反复出现的一个领域，这些人一再要求加强该部的分析能力，特别强调要重视区域层面，因为它是恰当应对恐怖主义这种跨国威胁所不可或缺的。

### C. 安全信息共享和传播：特派团联合分析中心、安保情报和行动中心和其他系统

94. 对安全信息进行分析，然后利用不同的结构和信息系统进行传播和存储。检查专员发现联合分析中心、联合行动中心和安保情报和行动中心模式特别令人感兴趣。这些信息结构是在各级针对不同受众收集、分析和传播相关安全信息的关键环节。

95. 以上段落讨论的安保情报和行动中心是保持工作人员安全意识的重要手段。它是联合国综合安全管理结构的一部分，设在联合国系统各组织从事复杂行动且面临安全挑战的地区。该中心的目标是：培养安全意识，识别安全威胁，识别安全威胁，及时分析这类威胁，就各种安全措施提出建议，并提供业务安全支持，使各组织能够以更为安全的方式履行任务授权。为了实现这些目标，较为理想的是该中心应包括两个单元：分析和操作。

<sup>28</sup> 见“联合国维持和平情报”(上文脚注 25)。

<sup>29</sup> 见 Arti ñano 及其他人，“调整和应变：影响联合国外地特派团的跨国恐怖主义行为”(2014)，可检索 [www.princeton.edu/sites/default/files/content/docs/591c\\_Adapting\\_and\\_Evolving\\_The\\_Implications\\_of\\_Transnational\\_Terrorism.pdf](http://www.princeton.edu/sites/default/files/content/docs/591c_Adapting_and_Evolving_The_Implications_of_Transnational_Terrorism.pdf)。

<sup>30</sup> 设在曼谷、达喀尔、阿布贾、阿尔及尔、安曼、耶路撒冷、巴拿马和马尼拉的区域高级安保信息分析员(P-4 职等)。此外，在贝鲁特和恩贾梅纳还有 P-3 职等的国别分析员。

96. 令人遗憾的是，并非联合国每次行动中都设有这种中心。此外，尽管它们在所有地方都是一个重要工具，但在较稳定的国家并无它们的身影。这种中心的实施采用了零打碎敲方式，受当地有限的资源和是否设有不同的联合国实体，特别是维和行动的严重影响。依具体地点而异，安全和安保部与维和行动不同程度地分担责任和资源。在一些综合特派团，中心的主管(或许还有少量工作人员)是由安全和安保部任命的，而大部分工作人员是随特派团任命的。其他维和特派团已建立了类似这种中心的实体。2009 年和 2010 年，安全和安保部在乍得、肯尼亚、巴基斯坦、索马里和也门设立了这类中心，并为它们配备了由该部任命但由开发计划署管理的人员。这些中心仍在运作，乍得的中心除外，该中心于 2013 年随着联合国中非共和国和乍得特派团使命的结束而停止，此后将其职位重新分配用作区域/国家分析员职能。除了该部的这种中心外，一个高级行动干事员额被分配到阿富汗，领导联合国阿富汗援助团的情报和行动中心(编制属于特派团)。贝鲁特中心的人员编制出自该部当地费用分担预算的国别分析员。

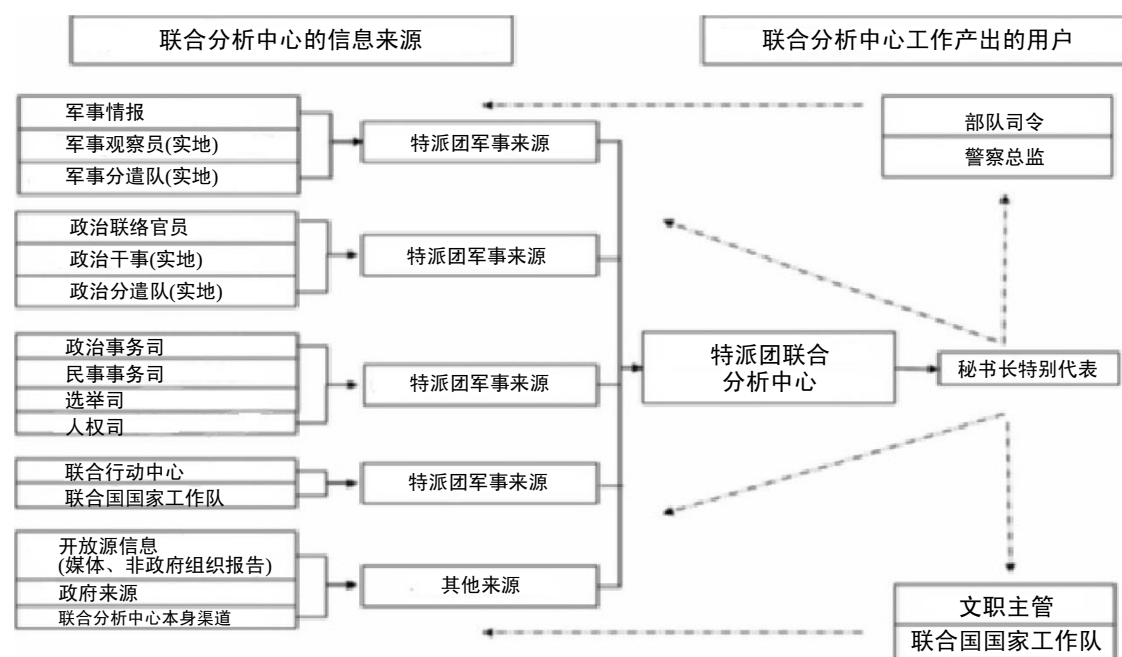
97. 检查专员认为，需要按部就班和以分阶段方式在整个系统内推广情报和行动中心模式，同时考虑到当地的情况和需要，包括了解当地语言的能力，在决定设置规模和功能时，所有这些都是决定的因素。鉴于这种中心在日常运作和危机管理方面的重要性，理想情况下，应建立中心备份网站。检查专员发现在某些情况下，备用设施就设在同一座建筑物内，从安全角度来看这是不可取的。在某些地方发现的另一个问题是缺乏懂当地语言的安保人员。这在信息收集活动(例如，联合分析中心、情报和行动中心和联合行动中心等)中特别重要。缺乏这种能力，不可能分析来自当地来源(如，当地新闻、电台和电视台及社交媒体的当地信息等)的信息。

98. 联合检查组小组有机会在黎巴嫩看到情报和行动中心的工作情况，它接收关于安全问题的短信和每日电子邮件。此外，检查专员曾计划对扎赫勒(黎巴嫩贝卡谷地)的难民署业务进行实地访问。然而，由于示威反复堵塞道路，迫使小组另择路线，最后取消了这次出行。在旅行期间，小组定期获悉情报和行动中心提供的及时信息为决策带来便利。

99. 虽然在维和或非维和情况下可以找到情报和行动中心的踪影，但是联合行动中心和联合分析中心作为支持决策的综合结构，只在维和背景下存在。根据政策，它们必须能够将军事、人道主义、发展和人权角度纳入特派团的信息管理。这两个中心和与联合国国家工作队以及与该国家或地区的非联合国实体联络。国家工作队应与联合行动中心和联合分析中心分享信息，并能推荐人员和贡献信息。具体安排因特派团和国家工作队的资源和结构而异。应当指出，联合分析中心应与安全和安保部分享安全威胁信息。尽管这些信息只用于维和情况，但如能与安全和安保部和联合国各机构妥善分享，则会提供重要的信息。下图五描绘了联合分析中心运作情况下的信息流程和主要参与者。

100. 联合行动中心是在维和特派团中设立的联合编制的信息中心，通过综合报告当前运作和日常情况报告，确保整个特派团对局势的认识。作为支持危机管理的主要设施，其职能包括收集从不同实体获得的更新情况信息，并散发与当前行动直接相关的信息。

图 5  
特派团联合分析中心信息流程图



101. 本次审查的目的不是象 2014 年监督厅所做的那样，评价安全和安保部信息系统的价值和有效性。但是，检查专员希望指出在发展安全信息系统方面取得的进展——2008 年建立了联合国安全管理人员信息网，这是一个安全和安保信息的集中门户，为全世界联合国工作人员提供标准化的数据收集和处理系统。网络中包含的一个系统是旅行申请信息处理系统，联合国各部门、机构、基金和计(规)划署的工作人员在旅行时需要得到安全许可，并提供旅行通知处理和旅行咨询。然而，该系统不能为旅行者提供系统化的信息，无论是以标准简报形式，还是在旅行中发生事件时。网络已定期更新，以反映安全环境的变化和汲取的经验教训。

102. 检查专员欢迎在全系统一级开展合作，一个应对全球挑战的统一联合国安保管理系统需要全球系统。目前，没有任何单一机构、基金或方案可以本身负担得起必要的安全技术和系统。因此，在开发和使用新的安全信息系统方面开展合作势在必行。由信息和通信技术网和机构间安保管理网牵头的全球身份管理标准工作组是这种合作的一个实例。在这方面，显然需要不仅在不同实体的安全专业人员之间，而且在不同专业网络(例如财务和预算网络和机构间安保管理网等)之间开展更广泛的合作。

## 五. 安全和安保标准

103. 自独立小组的报告以来，在安全意识和做法标准化领域取得了重大进展，认识到在联合国不同实体之间需要更明确的责任感、问责制和领导力，以及更多的合作和信息共享，以便确保安全行动。为了补充联合国安保管理系统现有安全政策中规定的基准规范，应制定一套关于房舍和设备的最起码的质量和数量要求、标准程序和操作以及养护此类设备的培训，最大限度地提高联合国人员及财产的安全。

### A. 通过标准培训加强安全和安保能力

104. 参加联合国安保管理系统的所有组织在某一特定地点运作时具有同样的基本安全需要，因为所有组织都面临当地同样的威胁。但是，各组织的任务以及随后的活动往往不同。这意味着基本的共同安全水平尽管对所有人都是必要的，但不足以满足所有组织的全部安全需要。检查专员认为，这种证据应导致除其他外安全培训发展战略。事实上，在整个联合国安保管理系统中确立了全系统的共同培训要求，以便使广大工作人员的基本培训同步化。此外，安全和安保部为不同组织的安保专业人员提供特殊培训，以便，如下述，使其资格标准化。此外，一些组织向有额外需要的工作人员(例如难民署、儿童基金会等)提供特殊培训。此外，一些机构和方案根据本身的具体需要开展自己的安全培训活动。<sup>31</sup>

105. 安全培训可能是整个联合国安保管理系统标准化的最重要例子之一。这种培训是“核心”或“专门”培训：核心安全培训旨在确保联合国各级人员熟悉安全责任和为他们提供的支助范围；专门安全培训旨在为联合国安保人员提供履行安全责任所需的具体知识和专门技能。

106. 对工作人员的核心安全培训包括实地基本安全单元课程和外地高级安全单元课程，这些都是联合国安保管理系统全体人员必修的安全基础课。这两种课程通过远程学习或在无法上互联网的地点以光盘方式提供。根据联合国秘书处的统计，自培训方案启动以来，已经颁发了 18 万张实地基本安全培训证书和 9 万张高级安全培训证书。所有联合国人员，无论级别或职能，基本安全培训是必修的。外地高级安全培训是被派往或前往外地出差(即总部以外的工作地点)的联合国人员的必修课。证书有效期为三年，嗣后工作人员需要重新考核。根据联合检查组收到的调查问卷答复，各组织受过强制性安全培训的人员比例各不相同，从 74%到有的组织声称遵守率达到 100%；有些组织在被问到遵守率时给出的答复不明确，例如“极高”或“中等”。

<sup>31</sup> 在有国家具体要求的地方，难民署工作人员需要接受额外的培训；例如，安保意识入门培训或实地环境安全保障对策培训。一些培训专门针对管理人员，例如难民署安全管理学习方案。儿童基金会还向女性工作人员提供妇女安全意识培训课程。这是由儿童基金会女性安全顾问对妇女进行的自愿训练。

107. 应当指出，工作人员可以直接从安全和安保部网站上参加外地基本安全和外地高级安全培训课程，有时某些基金和计(规)划署的工作人员造成混乱，因为其内部学习管理系统提供同样的课程。此外，这也使受影响实体内部的培训报告被扭曲。安全和安保部应努力使其网站更方便用户，鼓励所有组织的工作人员在该部网站上参加相关的培训课程，以避免与其他组织重复。

108. 此外，安全和安保部自 2007 年以来一直与联合国系统职员学院合作，开展外地环境安全保障办法培训。该课程于 2007 年开办，对于高风险地区而言是一个重大进步，因为它属于强制性的。课程的内容根据特定的安全环境符合客户的要求。总共以分散方式提供了 44 次外地环境安全保障办法培训师资培训，截至 2016 年 9 月，大约有 996 人获得培训教员认证。该培训方案在 61 个工作地点通过 1,893 次课程培训了 52,662 名以上联合国人员和有关人员(如非政府组织等)。

109. 安保人员的专门安全培训是安全和安保部安保专业平台的一个组成部分。安保认证计划证明联合国安保管理系统的安保专业人员达到外勤安保协调干事所需的胜任标准。<sup>32</sup> 此外，安全和安保部提供 24 门课程，包括人质事件管理、近身保护干事培训、妇女安全意识培训、指定官方培训和紧急创伤袋/急救指导等。如秘书处所述，该部 2014 年的培训活动有多种多样，范围广泛。共有 3,935 人通过本人参加和 345,676 人通过远程教学方式参加了 239 个课程培训。该部根据需求评估和地方安全背景，向总部和外地工作地点提供了全系统培训课程。<sup>33</sup> 各机构、基金和计(规)划署支助该部提供这类全系统培训方案和以及招收联合国安保管理系统参加者的独立专门培训方案。

110. 目前的培训做法如果坚持下去，将会在中期内使整个联合国系统的工作人员和安保专业人员的核心安全培训协调一致。然而，这种方法需要在外地充分推广，这需要假以时日。在数次访谈过程中，出现了一个令人沮丧的共同问题，即要求配备安全服务和接受各种不同类型的培训、资格和能力的安保人员，包括能懂会说当地语言的能力。联合国、各机构、基金和计(规)划署需要有一些工作人员执行安全职责；一些组织据报导为本身的安保人员提供自定资格和培训制度。这有可能在管理和提供安保服务方面造成体制混乱。

111. 检查专员注意到，尽管上文各段提到的努力，但整个联合国系统目前在外地的安保专业人员接受的培训不统一。安全和安保部在这方面可以发挥重要的作用，因为它与其他相关行为者协商，为不同类型和作用的人员，包括安保专业人员履行各级责任和职能确定、更新和监督安全培训要求。然而，大多数受访的官员和工作人员称赞该部提供的培训，并表示强烈要求提供不同等级的额外安全培训。

<sup>32</sup> 正如《安全政策手册》第二章题为“联合国安全管理系统的问责制框架”所述，可检索 <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/07/SPM II B Framework of Accountability04.02.2011.pdf>。

<sup>33</sup> 见 A/70/383 号文件，第 51 和 52 段。

112. 检查专员认为采取的培训方法妥当，它通过共同或核心培训，建立在共同需要的基础上，鼓励各组织与其他组织分享本身的培训活动和资源。在这方面，他们欢迎合办培训计划——这是一种协作方式，由受过安全和安保部培训并认证的来自不同组织的联合国安保管理系统选定专业人员，与该部的培训科一道开办核心和专门培训课程。合办培训有助于协调联合国安保管理系统内的政策、程序和做法，在各机构、基金、计(规)划署和组织之间分享知识和信息。

113. 检查专员鼓励安全和安保部与机构间安保管理网经协商，扩大安全培训材料的组合，并继续领导在整个系统内推出安全培训活动。网络安全培训工作组审议了联合国安保管理系统的培训需要，它是机构间培训活动合作的另一个例子。机构间安保管理网应商定一种共同的定期报告机制，以反映联合国安保管理系统各组织完成与安全相关的培训的业绩/程度；这将有助于查明薄弱环节，并突出强调可以发挥杠杆作用的优势领域，协助资源分配。报告应包括对工作人员、安保人员，不同管理层(包括高级管理层)以及其他类别人员进行核心和专门培训的指标。

## B. 需要对设备、维修和采购方法予以标准化

114. 预计安全和安保部将带头制定安全标准并提供指导，将其纳入单独的安全框架。关于安全标准，该部承认，除航空、消防和道路安全该部可以提供一般指南外，其专门用于改善安全的任务授权有限，资源很少。但是，它打算制定一项评估，界定所需的能力和战略，以确保人员在可能的最佳安全环境中作业。在这方面，该部应确保将最低安全标准和技术规范纳入今后的任何安全政策。

115. 《安全政策手册》载有一般性的安全和安保政策，旨在由所有工作地点系统应用。在人员、设施和电信设备方面提供了一些要求和建议的标准。最低运作安保标准政策(2009 年发布，目前正在修订)确定了旨在降低各组织人员、财产和资产安全风险水平的措施。预期各工作地点将制定并执行与各自安全风险管理进程相称的国别特定标准。该政策确定了在电信、医疗设备和用品、车辆、办公室/房舍、培训和简报等领域实施的责任、协调机制、文件和程序。

116. 检查专员认为，目前的联合国安保管理系统政策无论在专业环境还是在住地环境，对于联合国工作人员都是有效和相关的框架。然而，给解释留下的余地过大，地方对政策的执行取决于指定官员和安全管理小组将一般安全准则灵活应用于当地情况的参与程度、知识和经验。检查专员们注意到，工作地点之间，不仅在程序方面，而且在设备规范和规格方面(从车辆到周界围栏和个人保护装具等)，都存在巨大差异。规定必须制定与防弹衣有关的标准作业程序，或者预期在受冲突影响地区行驶的野外车辆须配备防弹套固然必要，但是仅此还不够。制定最低技术要求将为安全管理人员和采购干事在就设备挑选、采购和使用作出决定时提供有用和有效的指导。这还有助于减少安全和安保部外地办事处在提供支助的能力和数量差异的影响。

117. 最低运作安保标准政策规定，实施专门技能需要依靠“合格专家”的建议，他们在当地需要加强安全防护手段时临时聘用，例如结构加固、防爆墙、掩体或监视和出入控制系统。检查专员认为，不应完全依赖个人的专门知识，而应在安全和安保部一级集中制定应对恶化安全威胁环境的最低规范，并提供给联合国安保管理系统各组织。该部承认，集中运用专门知识而非由某一国发展更具成本效益和最佳效果，并打算加强在许多领域的支持，特别重视威胁和风险分析，危机管理和实体安保。为此目的已成立了一个实体安保股。虽然该部已拥有一些必要的专门知识，但应通过建立一个专门人才网络或制定指导方针加强大多数专门领域，以便向联合国安保管理系统各有关组织提供所需的指导。

118. 加强标准化的需要得到各参与组织的支持，它们要求在界定选择和采购保安设备的起码要求和规格方面获得进一步的指导。尚未开展独立小组报告所建议的对联合国各机构和组织执行安全措施的可符合性和一致性的深入评估。这种评估应对安全设备，特别是电信设备，联合国装甲车辆、办公室/房舍保护和个人防护设备的技术规格进行审查。

119. 无线电通信系统是需要使设备的使用标准化的一个明显例子。在访问的几个地点，发现不同的机构和安保人员使用有不同能力的多种无线电系统。由于一种无线电系统的限制，一些车辆安装了两种系统，表明资源的使用效率低下。在一个地点，安全和安保部无线电室对所有基金、计(规)划署和专门机构进行了无线电呼叫查验，而特派团则通过本身的系统对自己的工作人员进行无线电呼叫查验。然而，在任何个人或集体紧急情况下，该部掌管的通用无线电室本，应通过每个地点的安全信息业务中心/应急小组/外勤安全协调干事小组持续支持所有联合国人员，包括特派团人员。检查专员认为，通信失效可能是因使用多种无线电系统造成的，尤其是在发生危机事件时。

120. 检查专员认为，安全和安保部应当领导整个联合国系统未来外地安全通信资源的标准化工作，包括选择适宜的无线电系统，尽可能与例如在联合国维持和平行动所在地点已经安装的基本安全和安保基础设施兼容。为加强/更新当前无线电通信而采取的措施，应以最终使所有地点统一使用一种无线电系统并具备恰当的备用设施为目标。该系统应具有通过全球定位系统定位无线电用户的能力。该系统应能在所有地点使用，以便使安保人员或其他响应紧急突发事件的人员能从其所在的地点带来兼容的无线电通信工具。

121. 检查专员注意到由于房地所具备的安全特征，房地也有相同的标准化需要。不同的地点有着极为不同的保护等级；尽管这是可以理解的，但检查专员们也目睹了即便在同一地点内房地安全措施的执行情况也极其迥异。安全和安保部并不负责向维持和平、特别政治和其他特派团提供工程支助。这属于外勤支助部、服务中心和特派团的责任。2010年，安全和安保部启动了全球外勤支助战略，以加强对特派团的支助。通过模块化，外勤支助部后勤支助司工程科和设在布林迪西的联合国全球服务中心的工程标准化和设计中心，打算通过对个人营地、后勤和空军基地打造可根据任务需要加以改变的可升级式服务包，以促进对资源的最佳利用。安全和安保部应与外勤支助部合作，从设计阶段即着手为房舍定

立安全标准要求，提供咨询，并在适当情况下监督最终统一执行必要的安保要求；然而，最终实施仍然是具体机构的责任。

122. 根据安全和安保部 2015 年战略审查所确定的当前优先事项之一是，在相关内部和外部安全专家(包括系统工程师和爆炸评估专家)的咨询支持下，确定实际安全的技术标准。检查专员一致认为，安全和安保部应领导为联合国所有房地进一步制订最低安全和保安设计标准，包括快速撤离和安全室概念。

123. 此外，在实施最低运作安全标准和住宅保安措施时，<sup>34</sup> 安全和安保部应确保强制性和建议的最低限度设计和技术标准涵盖所有类型的保安设备，从房舍保护到人员保护装备(例如，防弹衣、头盔、武器等)、车辆(例如，标记和型号，牵引类型等)和电信设备(例如，无线电对讲机、传输线路、电话等)。为了满足这些最低标准，必须提供额外的咨询支持以及合规监督和执行机制。此外，应在整个联合国系统，包括工作地点传播所有这类信息，但有一项理解，即在当地一级，安全和安保部国别办事处可依照当地的安全环境，调整设计或选择不同的技术标准。

124. 设备保养是检查专员在实地访问期间遇到的另一个突出问题。虽然检查专员的任务或本报告的目标并非对所访问地点遵守所需安全和安保设备和房地的保养情况进行全面审查，但他们观察到可能危及房舍安全或使设备面临故障风险的设备保养问题。<sup>35</sup>

125. 负责使用设备，无论是高科技(例如视频监控)还是器械(例如联合国的汽车和装甲车)的工作人员都应接受关于保养和使用方面的培训。此外，在考虑购买这些设备时，应想到未来如何对它们进行维修。对于安保技术尤其如此，这需要专门的专业知识、备件和配件，只能在大城市找到，并且通常需要从另一个国家进口。检查专员强调，在偏远地区安装安保技术系统之前，必须考虑在本地及时维修和保养这些系统的能力。如无把握，应使用低技术解决方案。

126. 该领域需要标准化和精简采购程序发挥作用。在访谈中，安保管理人员和干事们认为设备和维修服务，甚至基本物品的采购过程既复杂又缓慢。关键物资，例如轮胎，有时难以获得。在安装系统之后，远程设施获得技术支持/维修的能力是安保专业人员特别关注的问题。

127. 检查专员意识到安全和安保部对于采购过程责任有限。但是，他们决定将采购问题提请该部管理层注意，因为采购对联合国人员的安全和安保产生影响。

<sup>34</sup> 2015 年 11 月启动了住宅保安措施政策。这些措施与驻地最低运作安保标准不同，它们基于安全风险程序，范围更加严格。

<sup>35</sup> 在致安全和安保部的机密管理信函中提到了一个这种维护问题的例子。

此外，检查专员报告，有一些安保管理人员和外地干事不了解紧急采购机制(即紧急情况程序)<sup>36</sup>。

128. 在分析采购过程之后，检查专员得出的结论是，不同职能或部门的管理层之间缺乏系统性沟通。例如，在维持和平环境下，安全和安保部必须与结构上向维持和平行动部报告并常常遵循不同行政程序的部门开展互动。安全和安保部外勤管理部门需要与地方运输和采购单位以及房舍和设施管理单位保持经常联系，后者即使只作为观察员参加一些科室的相关会议。检查专员认为，尤其是在需要保养或为更换订货时，应在采购系统中优先考虑与安全和安保相关的设备。

129. 应当指出，在某些情况下，部署安全设备的延迟与采购进程无关，而是与东道国当局为进出口活动规定的缓慢官僚的海关程序有关。在这方面，就联合国各组织的行动而言，检查专员鼓励有关东道国当局为联合国人员和设备的过境提供便利。

130. 鉴于上述采购方面的困难，检查专员认为，应考虑通过更广泛地利用与获知最低技术要求的优先供应商和备选供应商签订长期协议<sup>37</sup>，精简安全设备的采购程序，以便在整个联合国系统统一做法和设备。安全和安保部外地办事处的设备包括车辆在内，由联合国总部管理事务部采购司统一采购。安全和安保部在迪拜设有一个后勤基地，以保持库存。根据与开发计划署之间签署的谅解备忘录，该部外地办事处获得办公设备和家具等用品。安全和安保部及各机构、基金和计(规)划署按照“国际公共部门会计准则”对资产管理有不同的资金来源和规则及条例。

131. 最好是通过加强采购网络和机构间安保管理网的合作，进一步探讨建立保安设备的共同采购做法，包括考虑一种可购买新老设备的共同交易平台或市场。这还有助于重新利用和翻新那些符合联合国标准但在某一地点不再需要的设备。

132. 最后，应以标准化方式处理不遵守安全和保安标准的实例，以确保充分的后续行动和监督，优先使用财政资源购买恰当的设备，并向一个统一机构报告所有不遵守情况的问题。联合国标准的遵守情况并非一向受到充分调查，实际上，对不遵守案例的处理因组织而异。问责制框架对此种情况不够具体，只是提到联合国安保管理系统组织的代表应对不遵守安全政策、做法和程序的情况应采取行动，并向指定官员报告。

<sup>36</sup> 如果紧急需要或情况不立即处理，可能导致财产或人员的严重损害、损失或伤害时，则允许作为紧急情况案例。紧急程序见《联合国采购手册》第九章第二节，可查阅 <https://www.un.org/Depts/ptd/sites/www.un.org.Depts.ptd/files/files/attachment/page/pdf/pm.pdf>。

<sup>37</sup> 见 JIU/REP/2013/1 号文件。

## 六. 安全危机管理与增援能力

### A. 全联合国系统的综合危机管理框架

133. 危机管理和增援能力是联合国安保管理系统妥善运作的核心。联合国系统不具备为应对系统组织运作的每个地点可能发生的任何潜在威胁采取必要的预防性安全措施的财政资源。联合国安保管理系统以结构性风险分析为基础，这意味着应及时实施与所面临的具体风险相称的安全措施。这也意味着，为了使该系统行之有效，应该仰仗可以重新部署的现有资源，无论是人力和(或)设备，并依靠有效和灵活的后勤和通信。此外，各组织面临的财政拮据和每个组织内可用的安全资源有限，要求目前分散在整个联合国系统内的安全资源可以分享和以协调一致的方式利用。

134. 安全和安保部是负责危机管理安全方面的实体。它的地位和联系也最适合整合资源，包括维和部队和联合国系统内的后勤安排，以协助应对危机和协调危机报告。联合国系统内没有其他实体同样适合领导这方面的努力。

135. 《安全政策手册》描述了安全管理结构，除其他外，包括外地安全规划、应急通信、联合国行动的连续性和其他与安全有关的问题。此外，它列出了指定官员将采取的行动，并为制定带有威胁评估的安全计划提供指导方针。然而，《手册》和“联合国安保管理系统问责制框架”都没有包含或提供标准化综合危机管理计划的准则。机构间安保管理网意识到需要制定关于处理紧急情况的完整条例，例如重新安置和疏散。

136. 近年来，无论是作为直接目标还是附带目标，涉及联合国工作人员、车队和房地的各种性质的严重安全和保安事件有增无已，估计这种趋势绝不会很快消失。应当区分严重程度低或影响有限的安全事件与实际安全危机，后者被定义为意外或突发不利事件或大规模连续事件，需要在工作地点一级执行紧急措施，并可能导致对该地点的安全需要进行重新评估。这种危机的影响可能波及到整个联合国，需要在全系统一级作出良好协调的有效反应，以保护生命、财产和公众形象。

137. 检查专员欢迎自独立小组报告处理这些问题以来取得的进展。2013 年在联合国秘书处通过设立行动和危机中心正式推出了牵头部门执行和赋予危机管理权力的概念；受访的利益相关者认为这类概念和相关的机制是有效的。该中心代表下列利益攸关方的共同努力：秘书长办公厅、维持和平行动部、外勤支助部、政治事务部、安全和安保部、管理事务部、新闻部、人道主义事务协调厅、人权高专办和开发计划署。它每日编制综合业务报告和情况简报，并在发生重大变故和事件时发出警报。该中心的要害部门是一个联合观察室，它每天 24 小时从一系列公共和联合国渠道收集数据和信息，包括训研所业务卫星应用方案。<sup>38</sup>

<sup>38</sup> 该方案作为一个技术密集型方案，任务是在人道主义救援、人的安全、战略性国土规划和发展等关键领域向联合国系统内外的救援和发展组织提供图像分析和源自卫星的解决办法。见 [www.unitar.org/unosat/](http://www.unitar.org/unosat/)。

138. 尽管如此，处理可能危及人民生命安全的安全危机和紧急情况时，需要有充分的一体化协调机制，从安全和安保部一级开始(在某些情况下，包括维持和平行动部，外勤支助部和政治事务部)直至驻地的安全机构。缺乏明确的指挥系统可能导致时间、资源、机会和最终生命的丧失。联合国处理安全问题和危机的不同机构的各自作用和协同作用并非一向视为采取一致的方式，其表现为发生这种危机时，整个联合国的做法各不相同。安全和安保部仍然是一个基准，但是例如，行动和危机中心的作用相对较新，许多组织忽视了它在危机时期有用的服务，特别是它每日提供安全简报和其他产品。一些联合国安保管理系统组织为该中心提供资金，而诸多联合国实体既不为其服务做出贡献，也不利用其服务。加强安全和安保部、行动和危机中心、外勤支助部和政治事务部之间的协调将是值得欢迎的事态发展。

139. 应当指出，一些联合国安保管理系统组织拥有自身的行动中心，以有针对性的方式满足其个别需要，并能加强履行具体任务。

140. 随着 2013 年启动了“共同保护生命”倡议，危机时期的协调努力已扩大到超出联合国秘书处的范围，这是由联合国和在复杂威胁环境中运作的国际非政府组织一道，为确立一种更牢靠和全面的方式解决共同安全关切做出的共同努力。该框架概述了联合国及非政府组织执行伙伴之间关于安全问题的合作领域。最近修订了“共同保护生命”倡议，根据两种安全级别(正常和高级)，为联合国各实体及其执行伙伴组织规定了协调、业务、后勤和信息共享安排。安全和安保部、人道主义事务协调厅和非政府组织网络通过该倡议下的常设工作组在总部一级领导这类努力。2016 年 7 月发布了关于实施保护生命的详细指南；如果得到恰当执行，指南中概述的协调安排将在危机管理和反应，包括疏散和其他支助安排方面发挥宝贵作用，并注意到雇用组织对人员的安全和安保负有责任。

141. 然而，在外地的每个联合国实体通过各自的安全办公室都有本身的安全和危机管理安排。一些实体在外地，特别是在交战区和充斥安全威胁的国家有长期人员驻留，它们设有机制，以及时和有效地应对紧急情况。有一种看法认为，只要存在最起码的协调机制，大多数(如果不是全部)联合国实体都有适当的机制来应对危机局势。这反映在联合国安保管理系统框架中和与其他人道主义和发展行动方的协作模式中。

## **B. 管理危机：需要进一步加强**

142. 实际上，联合国各实体在处理危机方面的反应速度、充分性和质量差异很大。安全危机管理政策存在差异，有些仅涉及重新安置和疏散方面的责任和安排，其他则包含更详细和先进的危机管理计划。例如，一些联合国安保管理系统实体在其政策中纳入了大规模伤亡事件的概念。一些组织备有 24 小时可接通的紧急热线电话。少数组织拥有充分的增援支持和部署能力，例如人道主义事务协调厅、开发计划署、难民署和儿童基金会，它们有专门的单位和应急小组。人道主义事务协调厅是联合国内负责协调对紧急情况作出一致应对的牵头实体，因此，在必要时，有能力组织迅速部署。

143. 开发计划署提供了危机管理的另一个例子；它的危机应对单位负责监督危机的应对。这包括协调该机构对危机的应对、风险管理、预警协调、与危机有关的宣传和机构间的联络。此外，开发计划署安保办公室参与机构间安管理网危机应对工作组，以及在安全和安保部领导下对指定官员进行培训，以补充总部一级对危机的应对。在国家/驻地一级，开发计划署经常依靠其自己的安全干事，通常与危机应对小组、安全和安保部以及外地的其他机构合作，为具体国家的对策做出贡献。接受访谈的官员表示，在全开发计划署及其关系中工作正在进一步完善和制度化。

144. 在危机期间向联合国人员提供的支助可能有所不同，取决于若干因素，即使对在外地有长期驻留机构的组织也是如此。然而，一些实体在外地无驻留机构，其工作人员可临时借用另一实体房产内的办公室，或主要从总部运营，但定期派遣工作人员或顾问出差或派出分遣队。这些人员在逗留期间依赖安全和安保部的当地办事处负责其安全和安保。但当发生危机时，这些办事处可能会难以招架。2012 年 3 月在马里发生政变后，据报道，当地办事处不得不在组织马里办事处工作人员疏散的同时向其他联合国实体提供援助。虽然安全和安保部与他们保持联系，但在实地缺乏其本身的安全支助的联合国各组织工作人员，必须自我承担风险，而且在几乎没有获得后勤支助的条件下自行安排疏散。

145. 虽然马里的事件并不代表安全和安保部的常规反应，但在某些外勤地点没有留守处的组织，应确保其人员——无论是出差还是暂时借调到这些外勤地点——恰当知情并遵守当地必要的安全要求。此外，应与该部订立安排，以便为出差或临时被派人员提供所需的安全支助。

146. 疏散和重新安置人员是危机管理的另一个重要因素。这在上文关于安全文化的一节中，包括外地考察期间所作的观察(即强制疏散演习执行不力)和有关建议中均讨论过了。

147. 尽管在基本安全规划方面取得了进展，但需要做出更多努力。安全和安保部在制定处理安全危机的标准化政策和程序时，应审查联合国各实体内已有丰富实践的现有机制。必须在加强该部的任务授权以便为参与组织提供更好的帮助，与为这些组织留有足够的灵活性以便使它们继续有效开展工作二者之间找到平衡点。机构间安管理网应对联合国安管理系统实体在实地危机管理方面的最佳做法和经验教训进行广泛评估。对机构、基金和计(规)划署在这一领域的做法和经验的评价应导致建立一个联合国全系统的安全危机管理框架，涵盖有待落实的从危机爆发到后果和后续行动等所有责任、措施和协调机制。

148. 为了使目前“如何坚守”方针具有可操作性，至关重要的是，联合国安管理系统更加重视安全危机管理和应急规划，以协调做法，制定最低标准和协调联合国的应对行动。需要更清楚地界定不同安全机构的作用和责任，加强彼此间的协同作用和合作，并根据所涉危机的类型确定合作机制和程序。

149. 安全和安保部 2015 年 1 月完成并随后由机构间安保管理网和由秘书长主持的政策委员会于 2015 年 2 月批准的战略审查，查明了若干需要进一步加强的领域，其中一些与安全危机管理有关，即制订一个强化的增援部署框架和改进与行动和危机中心的协同配合。

### C. 危机管理政策：一项进展中的工作

150. 2015 年 6 月，在其第二十二届会议的最后报告中，机构间安保管理网批准成立一个工作组，负责起草联合国安保管理系统关于外地安全和安保危机管理的政策。<sup>39</sup> 关于外地危机管理的一节将纳入新的《安全政策手册》，并预计将于 2017 年得到该网络的核准。该节尤其在 2015 年举行的区域讲习班和危机管理培训班期间收到指定官员和安全顾问的意见。

151. 检查专员高兴地注意到，2016 年颁布了一项危机管理政策，以确保全联合国采取一致和有效的危机应对措施。该政策阐明了联合国行为方应如何协调努力，集体应对由于其庞大规模、复杂性或潜在后果的严重性需要采取协调一致的跨领域应对的局势。危机管理政策和组织管理制度政策明确了决策、协调、信息交流和联络的角色、责任和架构。

152. 应当指出，该政策尚未应用于联合国系统各组织，如上所述，预期 2017 年机构间安保管理网将对其核可。该政策适用于政策委员会成员和联合国危机管理工作组，目前其成员包括：维持和平时行动部、外勤支助部、政治事务部、管理事务部、联合国发展业务协调办公室、新闻部、安全和安保部、秘书长办公厅、人道主义事务协调厅、人权高专办、开发计划署、难民署、儿童基金会、粮食计划署和卫生组织。在外地有留守机构并且属于工作组的所有联合国实体负责确保向外地传播关于危机管理的妥善指导和工具包。检查专员欢迎机构间安保管理网正在努力制订全系统安全危机管理政策。

153. 然而，正如审查其他领域时所指出的，政策应得到恰当执行，遇到的许多安全问题与缺乏政策、程序或准则无关，而与遵守有关。秘书长办公厅通过行动和危机中心负责监督和确保遵守新的危机管理政策，并协助联合国各实体的执行。在这方面，检查专员深信，需要做更多的工作；他们期望将该政策转化为具体的标准作业程序和准则，以便为务实处理不遵守情况建立必要的一致监督机制，鉴于危机的偶发性质，它应作为紧急事项处理。

### D. 增援能力

154. 增援部署的主要目的是因紧急情况和危机需要对不能获得额外资源的特定地点提供额外能力。恰当的增援能力对于针对安全危机作出充分反应至关重要。复杂的紧急情况需要将高度合格的人员和其他资源迅速派送到特定的地理位置。

<sup>39</sup> 见 [www.unsceb.org/CEBPublicFiles/Final%20Report%20-%20IASMN%2022nd%20Session%20-%20Montreux%206月202015%20-%20FINAL.pdf](http://www.unsceb.org/CEBPublicFiles/Final%20Report%20-%20IASMN%2022nd%20Session%20-%20Montreux%206月202015%20-%20FINAL.pdf)。

虽然增援人员往往是从单个或共享名单上招聘的，但一些组织有待命部署的应急响应小组，虽然其维持费用较高，但由于其立即可用，因而更为有效。

155. 安全和安保部在下列情况下需要增援部署：

- 安全紧急情况和危机情况
- 加强外地或总部办事处的能力
- 增加外地办事处的临时安全保障
- 应对人道主义紧急情况的安保支持
- 扣押人质/绑架
- 根据主管安全和安保部的副秘长或区域行动司司长或副司长指示的其他需要。

156. 为了安全管理的目的，安全和安保部在全球 203 个国家或地区开展工作。目前该部在其中的 120 个有驻留机构：特等安全顾问/首席安保顾问/安保顾问职位分布在 104 个国家或领土<sup>40</sup>，而 16 个国家或领土由独立的地方安全助理负责。目前该部在 83 个国家或地区没有驻留机构。其中，40 个通过该部各外地办事处远程监管，两个(塞浦路斯和西撒哈拉)由维持和平特派团的安保主管负责。没有该部留守机构的国家和领土包括大多数经合组织国家，以及太平洋和加勒比地区约 25 个海外领土/国家/小岛屿国家，它们没有或只有很小的联合国驻留机构。

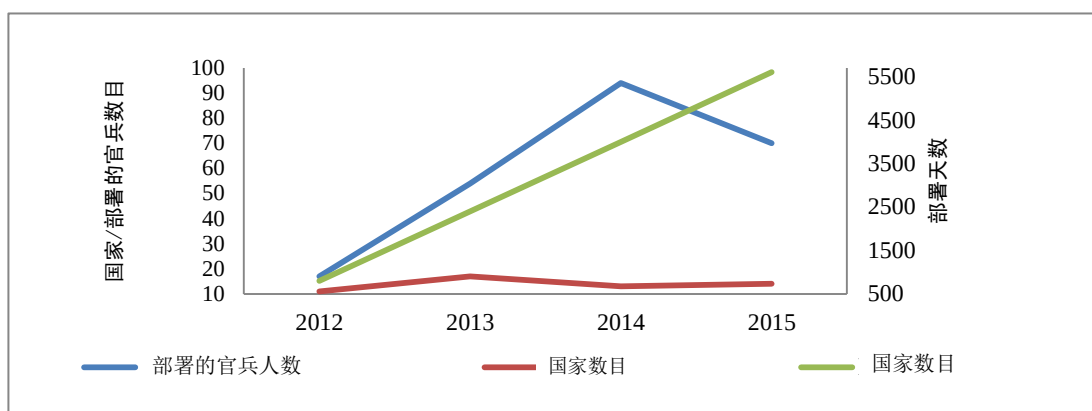
157. 根据在实地访谈中官员表达的看法，增援能力是一个需要进一步加强的领域。安全和安保战略审查认识到需要提高增援部署能力，它指出，为了更好地支持危机应对，该部将制定一个增强的增援部署框架，以便能够在危机局势中灵活和迅速部署。正如战略审查中提到的那样，发展增援部署能力受到参与组织的欢迎。

158. 然而，安全和安保部缺乏一个随时准备在需要时部署的常备安保专业人员团队。相反，增援部署使用安全和安保部、外勤支助部/维持和平行动部、政治事务部和联合国安保管理系统中其他组织的现有资源。自 2012 年以来，安全和安保部加强了其应对能力，包括通过可增援部署的安全警卫人员进行预先部署。虽然从 2014 年到 2015 年部署的官兵人数有所减少，但部署天数却出现了相当的增加，主要是由于平均部署时间从 7 周增加到 13 周，其中可以解释的部分原因是一些最近的危机(例如叙利亚冲突和难民危机以及南苏丹和也门的冲突)的严重性和持续性，如下文图 6 所示。

159. 缺乏常备安保能力造成需要对一个工作地点可用的资源重新部署以加强另一地区的安全，从而应付安全威胁甚至是定期活动。这往往导致撤走部队或安全人员，给撤离的工作地点造成损害，或使局势复杂化，从而给有限的现有资源造成额外压力，并使撤离的工作地点中的安保人员在履行职责时力不从心。

<sup>40</sup> 共有 23 个特等安保顾问/首席安保顾问/安保顾问肩负着其覆盖面扩大到另外 56 个国家和领土的区域责任。

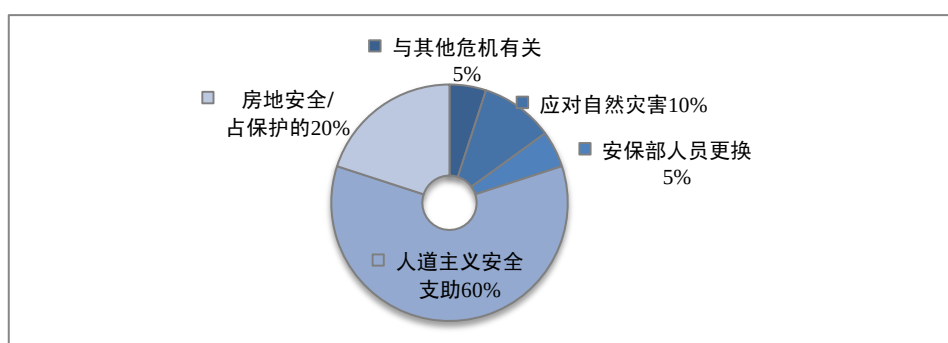
图 6  
安全和安保部 2012-2015 年增援部署的情况



160. 因此，过去三年来增援行动所产生的直接费用大幅度增加，仅 2015 年增加的工作人员和差旅费用共计为 3,081,095 美元。<sup>41</sup> 所提供的数字并不包括总部产生的间接行政和管理费用以及借出人员的工作地点的加班费。这一趋势表明，增援能力的需求正在增加，而资金需求也在增加。应当指出，增援安保人员的费用并非由联合国安保管理系统组织分担的安全预算支付，因为安保人员在共同出资活动下供资，否则将造成重复支付。只有当其他资金来源资助的人员激增时，才需报告和收取工作人员费用，以避免对不同资金来源进行补贴。在 2015 年之前，激增的人员大多由共同出资活动供资，因此已经包括在共同预算中。下一节进一步讨论了预算问题。

161. 以下图 7 显示了 2015 年需要安保增援能力的安全领域。应当指出，60%的增援部署与人道主义援助有关，其次是房地保护(20%)和应对自然灾害(10%)。

图 7  
安全和安保部 2015 年增援部署情况



162. 虽然区域业务司在 2015 年为紧急部署订立了标准作业程序，但检查专员认为，应当进一步完善联合国紧急反应，特别是人力资源政策和程序，以及增援

<sup>41</sup> 由安全和安保部提供的资料。

单位与支助职能之间的协调机制(例如后勤和行政支助),以提高效率和降低成本。由于各组织的任务授权、政策和业务机构各不相同,使这种状况变得很困难,接受访谈的官员因此报告说,缺乏明确的领导,出现某种混乱而且工作重复。

163. 与国家政府或地方政府的协调也是一个问题。增援部署通常在 24 小时内启动,但是增援部署延迟的主要因素仍然是能否获得签证。众所周知,国际法对联合国人员和有关人员的安全和安保的主要责任在于接纳联合国行动的东道国政府。检查专员要强调的是,及时增援行动的重要性,以及需要相关政府方便签证的签发,以便及时部署安保人员,其最终目标是保障联合国人员的生命和财产安全。

164. 由于安全和安保部在其战略审查中将增援作为一项当务之急,它需要明确界定在这一领域的任务授权,因为应对危机的紧急行动可能影响到其他人道主义行为方的安全、议程和行动以及广大民众。应当清楚界定该部在紧急事件框架内的干预和问责程度及其在机构间常设委员会中的影响。<sup>42</sup>

165. 长期存在的领导、人员配置和业务问题可能对安全危机的结果产生消极影响。安全和安保部负责外地工作人员的安全和安保。然而,许多工作人员的业务行动责任分属于整个系统中不同的机构。联合国安保管理系统各机构处理不同级别的安全危机,提供不同类别的服务和支助,每个机构都有各自的招聘程序和合同地位,这种多重性可能会引起某些混乱。这种分散化造成工作的重复和低效率,这对危机的结局可能产生不利影响。联合国安保管理系统必须对那些需即时应对安全危机的所有业务、组织和后勤机构加以精简和作出明确规定。

#### 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。

### E. 培训和辅导

166. 关于安全危机管理的培训是安全和安保部议程上的另一个重要项目。2015 年首次举办了关于这一主题的试点培训课程。应定期向相关目标受众提供这一课程,如有可能与实际演练同步进行。

167. 管理问题高级别委员会在 2014 年 4 月于意大利威尼斯举行的第二十七届会议期间,讨论了安全和安保部提交的一份题为“协调在高风险环境中工作对联合国工作人员的照护责任”的文件。<sup>43</sup> 安全和安保部在该文件中提出了联合国保

<sup>42</sup> 机构间常设委员会于 1992 年 6 月成立,它是为响应大会关于加强人道主义援助的第 46/182 号决议对人道主义援助进行机构间协调的主要机制。

<sup>43</sup> 见 [www.unsceb.org/content/action-reconciling-duty-care-un-personnel-while-operating-high-risk-environments](http://www.unsceb.org/content/action-reconciling-duty-care-un-personnel-while-operating-high-risk-environments)。

护其工作人员的道义义务，并呼吁本组织所有实体加强对在全球工作的联合国人员，特别是在高风险环境中工作的联合国人员的支助系统。

168. 管理问题高级别委员会同意，应根据本组织对高风险环境中工作人员必须尽到的照护义务，对“驻扎和交付”的方案需要进行全面审查，并设立一个工作组，由主管安全和安保事务的副秘书长对照护义务问题作出全面审查。作出的审查表明，联合国系统目前确实为在高风险环境中运作的工作人员提供全面的支助系统，但许多工作人员和管理人员并不了解所有补给和支助结构。虽然近年来已经采取了许多举措，特别是通过紧急准备和支助小组及其在机构、基金和计(规)划署中的不同形式，使工作人员和管理人员为紧急情况作好准备，这项研究还表明，目前的体制，特别是医疗和社会心理支持，重点放在缓解而不是预防，且联合国系统各组织之间的差异很大。该系统通过不同的医疗、社会心理和人力资源之间的合作，将会从各级全面、协调一致的行为方式中大获裨益。

169. 应及时向有需要的工作人员提供危机后精神压力调控和辅导服务。联合国安保管理系统的某些组织有一套关于危机准备和后续行动的全面服务，例如在总部或区域办事处设立一个专门单位，有具体的标准作业程序和员共顾问。其他组织则依赖安全和安保部、联合国当地工作人员，在某些特定情况下，顾问和(或)通过其突发事件应激反应管理股。该股在外地和总部提供咨询服务，协调联合国对重大事件的应激反应，并在 90 个工作地点建立了一个全世界范围认证的精神健康专业人员转诊介绍网。从 2013 年 1 月至 2014 年 12 月，该股为中东、非洲和亚洲的 54 起重大危机进行了 11,001 次辅导，并部署了辅导员。为了加强联检组、联合国安保管理系统精神压力顾问和安保专业人员在提供心理社会服务方面的协调，机构间安保管理网在 2015 年 6 月批准了对精神压力和突发事件应激调控的政策。

170. 与此同时，2010 年 5 月成立了应急准备和支助小组，以改善对联合国工作人员，特别是幸存者和因危机(无论是恶意行为还是自然灾害)而死亡或受伤的工作人员家属的支持。它设在纽约人力资源管理厅，其任务是在紧急事件的各个阶段协调对工作人员及其家属的基本支持，包括向工作人员提供培训方案，以确保他们为紧急情况做好物质和心理准备。

## F. 领导体制

171. 在联合国开展活动的一些地方，设立了综合安保科，以协调和管理维持和平行动部和政治事务部的安保干事，他们与外勤支助部签订合同，受安全和安保部单一安保管理者的管理，例如特等或首席安保顾问，后者还领导由该部和特派团安保干事和机构、基金和计(规)划署的安保专业人员组成的安全小组。这些综合科室已在阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、海地、马里、塞拉利昂、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国等付诸实施。通常，它们在以下方面严重依赖特派团的帮助：运输、设备、安全住所、信息和其他设施，在某些情况下还需要警卫服务、车队护送和干预部队。然而，由于在危机情况下缺乏明确的领导体制和问责制，综合安全科的数目有限。

172. 继秘书长及时要求安全和安保部与机构间安保管网成员，管理事务部和法律事务厅合作后，巩固秘书处内现有的安全资源，特别是外勤支助部/维持和平行动部、联合国秘书处安全和安保一体化项目在安全和安保部的领导下于 2015 年 8 月启动。该项目由一个指导小组和若干工作组领导，包括安全和安保部、管理事务部、维持和平行动部、政治事务部、外勤支助部、法律事务厅和开发计划署。它涉及三个工作流程，即安全和安保部的管理权力、人力资源整合和综合安全筹资。第一阶段(即在安全和安保部管理下将维持和平行动部、政治事务部和外勤支助部的安全资源合并)预计将于 2017 年 11 月完成。

173. 在这方面，检查专员欢迎及时处理一个主要协调问题，该问题反复出现，为大多数接受访谈的安保专业人员提到，并反映在 2015 年向安全和安保部提交的管理信函中。他们同意作出的决定并强调需要进一步实施其他阶段(即人力资源整合和为综合安全提供资金)。

174. 检查专员认为，一旦在秘书处一级进行安全整合，而且联合国秘书处的安全和安保综合项目一经结束，取得的经验教训和最佳做法应有助于在机构间安保管网范围内考虑更高一级整合安全资源，从而发展一套类似的系统。这种更高层次整合的最终目的是优化全系统现有的安全资源并避免互相重复。整合应建立在联合国安保管系统各组织积累的个人专门知识的基础上，并考虑到它们的具体业务需要，同时提供必要的自主权，使它们能够充分独立地实现各自的任务授权。

## G. 当地即时应对安全危机

175. 参与联合国安保管系统的所有有关各方，必须对安全危机时须即时反应的所有业务、组织和后勤要素作出明确规定并予以执行。一些安全研究表明，安全人员必须能够在袭击开始后极短时间内拿出有效的对策。检查专员认为，在高度威胁的环境中，安全和安保部的工作人员应配备武装，并在发生袭击时立即保护工作人员。对发给各组织的企业调查问卷的分析表明，联合国只有 26% 的机构、基金和计(规)划署有武装安全和保安人员。

176. 武装安保人员本人应始终佩戴徽章并有其他容易从外部识别的装具，其他武装反应人员(例如所在国警察或维和部队)应对此了解。安全和安保部安保警卫非执勤时通常穿便服，这在日常工作中是可以理解的。一些安保人员隐秘携带手枪，在枪支旁无徽章或其他识别标志；这可能导致在枪械意外暴露时一些人感到错愕。

177. 在遭受武装袭击、轰炸或自然灾害等事件中，联合国人员可能需要立即遵守联合国安保人员的指示。因此，安保人员必须易于识别和辨认以避免困惑。严重的安全事件经常在没有警告的情况下发生；因此，保安人员的应急设备必须随时准备就绪。安保人员应配备明确标识的上衣/装备，以便在紧急情况下能认定他们是联合国安保人员。安全和安保部应建立适用于所有保安人员的体征识别码，以便在紧急情况下能立即明确识别。同样的道理适用于机构、基金和计(规)划署的安保人员，因此联合国安保管系统一级应对安保人员建立共同而又简单的识别码。

## H. 工作人员问题

178. 最近的举措力图弥合对国际工作人员和本国工作人员提供的保护程度和性质上的差别。联合检查组小组访问的所有外勤地点由当地工作人员参加的专题小组座谈会突出强调了这一问题；在某些地点(例如索马里和南苏丹)，当地人员仅仅因为他们为联合国工作而面更多的风险。在乘车去工作地点的路上，特别是在他们的住所周围，风险更为明显。

179. 为了补充联合国人员新的住房安保措施，最近制订了当地征聘的联合国人员住房安全风险政策。该政策侧重于这类人员因受雇于联合国而面临的安全风险。目前正在审查当地招聘人员的住房安全风险，目的是确定这些人员因受聘于联合国，其住所面临的安全风险的范围。机构间安管理网工作组订于 2016 年 11 月向网络指导小组提出报告。

180. 检查专员认为，各组织有责任提高向当地人员提供的安保水平，在这方面，欢迎机构间安管理网提出的倡议，并敦促各组织最后确定并迅速执行有关政策。

181. 在需要将人员和符合条件的家庭成员从无法接受的风险地区疏散或重新安置时，国际招聘的工作人员与本国招聘的工作人员之间存在另一个重大差别。在危机情况下，有三种替代方法被定为风险规避措施：替代工作模式(“在家工作”或“呆在家里”)，重新安置或疏散。由指定官员酌情决定，前两种替代办法可适用于国际雇用和当地招聘的工作人员。但是，如果秘书长根据联合国安管理系统现行政策(根据主管安全和安保事务副秘书长和指定官员的建议)决定疏散时，只有国际工作人员和其符合资格家属将被疏散。只有在特殊情况下，特别是因受聘联合国而可能成为目标时才疏散当地工作人员。

182. 疏散当地工作人员意味着一系列文化、程序和财政问题。在某些情况下，当地工作人员不愿意，甚至拒绝疏散，即便是与符合资格的家属一道，因为他们对“家庭”的定义可能超出联合国政策中所设想的家庭和赡养概念。在艰难时刻撤下部分家属不管是无法接受的选项。疏散当地工作人员的费用是另一个问题，他们在许多工作地点的人数超过国际工作人员。这应该与另一种可能性综合考虑，即留下的联合国当地雇员可能成为目标，不是因为他们被视为联合国雇员，而是因为其他标准，如宗教或种族，如以往的例子所显示的那样。<sup>44</sup> 在面对迫在眉睫的死亡威胁时，在国内重新安置是一个可行的选择，但并不总是最好的应对措施，例如在普遍存在种族灭绝冲突的情况下。检查专员认为，应当根据具体情况考虑疏散当地工作人员，并始终与有关工作人员职工会协商。他们认为，在当地情况对当地工作人员及其家属的生命构成威胁而重新安置不是一种选项时，应当疏散当地工作人员。

183. 最后，联合国各实体都报告了与保安人员有关的合同问题。众所周知，当前聘用保安人员的合种类繁多构成重大挑战。目前，在不同工作地点使用几种类型的合同安排和员工类别，纽约的保安人员有一个单独的类别，而其他工作地点

<sup>44</sup> 一个恶名昭彰的例子是，1994 年卢旺达发生种族灭绝罪行时，因没有疏散而导致数名面临险境的图西族联合国工作人员及其家属被杀害。

的保安人员可能属于其他类别，例如一般事务人员或外勤事务人员。特别是当执行工作人员轮调和重新部署增援的工作人员时这便成为一个问题。此外，它扰乱了职业发展，造成不公平的状况，并对工作人员的士气造成影响。每个联合国实体征聘本身的安保人员，虽然安全和安保部就标准职权范围和职务说明提出了建议，但并没有根据雇员从事的工作类型订出标准化合同地位或类型。一些安保专业人员由内部雇佣，而招聘有其他专门技能的人，如贴身警卫或消防安全，则可能外包。例如，难民署利用地方当局的防火安全专门技能。

184. 联合检查组在 2015 年发出的致管理层的信中认定了这一问题。检查专员重申，履行相同职能的保安人员的合同类型，无论其所处的工作地点或所服务的实体需要加以统一。这可以通过仅利用现有合同类型之一或创建新的合同类别办到；然而，在国际公务员制度委员会目前的讨论中，倾向于减少现有合同类型数量的做法，最好使用现有的类型之一。预期上述联合国秘书处安全和安保一体化项目倡议将在第二阶段，即人力资源整合中处理联合国秘书处的这个问题。同样，检查专员建议，在机构间安保管理网与人力资源网之间的合作范围内，在全系统一级更高程度整合安全资源。检查专员认为，可以在不损害各机构、基金和计(规)划署的独立性和业务自主性的同时，实现更高水平的安全资源整合，同时服务于整个联合国安保管理系统的最大利益。

## 七. 资源和资金

185. 审查的最后一个战略领域是资源和资金。在本节中，检查专员讨论了目前的供资安排如何支持联合国安保管理系统减少部署在世界各地的联合国人员和有关人员的薄弱环节以及对方案执行的影响。它还载有关于供资备选方案的建议，供主要利益攸关方在近期和中期审议，需同时考虑到安全威胁形势将会持续演变。

### A. 背景

186. 为联合国安保管理系统提供资金的问题是一个长期存在的问题。过去十年在不同论坛进行了广泛的讨论，包括在管理问题高级别委员会框架内进行的全系统一级的讨论。此外，已经设立了若干工作组，并审议了不同的供资和费用分摊模式。然而，尽管取得了进展，但仍有部分问题未得到解决的。

187. 秘书长在关于建立一个新的联合国安全管理制度的建议中提到，该系统应由联合国经常预算供资。然而，大会在第 59/276 号决议中决定设立安全和安保部，同时大会还决定保留以前关于安全和保安的费用分摊安排。

188. 独立小组的报告和其他独立专家的研究指出，为应付联合国系统面临的安全威胁所需的资源既分散又短缺。所有人都同意，这是司通见惯的问题，并建议为安全和安保提供充足和可持续的资金。独立小组确信，如果联合国安全系统完全由联合国经常预算供资，将会使联合国安全系统受益，故在其报告中建议安全和安保部将预算转为联合国经常预算。尽管随后提出请求，大会虽认识到与各组

织分摊费用操作上有困难，但决定维持现有的安全和保安费用分摊安排，而非由联合国经常预算为这些开支提供资金。

189. 检查专员赞同世界各地联合国人员及房舍安全保障问题独立小组表达的意见。在对外地和总部地点的官员提出的意见进行彻底分析后得出的结论是，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、基金和计(规)划署所要求的透明度，同时促进对使用安全和保安资源的问责制。然而，认识到由单一来源(联合国经常预算)为安保供资的一再建议和与这一解决办法有关的固有问题，包括大会表达的意见，即大会认为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，检查专员愿在联合国安保管理系统实体过去几年为寻求能普遍接受的资金模式所做努力的基础上，探讨不同的解决办法。

## B. 目前的供资模式：一个复杂的难题

190. 安全和安保部主要由联合国经常预算和在管理问题高级别委员会范围内商定的费用分摊机制供资。根据大会在关于费用分摊安排的第 61/263 号决议中提出的建议，管理问题高级别委员会同意，根据行政首长协调会提出的数据，按工作人员的实际百分比分摊外勤安保费用。虽然经常预算负担用于业务管理和领导的核心费用”，但分担费用机制，又称共同出资的活动，支付“用于外勤或与总部为外勤办事处提供业务支助直接相关的”费用。<sup>45</sup> 应该指出，这种活动的经常预算和资源是按两年期分配的，通常有最高限额(例如，用于共同出资的活动)；这种设置缺乏应对业务突然变化的灵活性。

191. 考虑到通货膨胀和汇率等因素，并根据联合国秘书处适用的标准预算程序，联合国经常预算和共同出资的活动在两年期内重新计算费用。应当指出，所有联合国安保管理系统实体没有共同的重新计算费用机制；此外，一些实体，特别是那些设在欧洲的实体，不以美元编制预算。此外，一些机构、基金和计(规)划署报告说，经常要求它们在适用的预算周期结束后支付共同安保费用，而且不得审查所收取的安保费用。各机构、基金和计(规)划署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。这些因素加起来给资金、方案和机构处理个人对共同出资的活动预算捐款时造成了某些困难，因为它们为其本身的规划目的需要确定的预算数额。检查专员鼓励安全和安保部进一步提高对共同出资活动资源分配和使用的透明度。

192. 应当指出，各机构，基金和计(规)划署除了对共同出资的活动的预算作出具体捐款外，还维持额外的安保费用，主要涉及其总部和外地办事处的安保和国别共享预算。当机构、基金和计(规)划署属于地方安全管理系统的一部分时，这些是在特定地点对当地共享预算的当地捐款。这些捐款包括地方安全和安保资源以及超出通过这些活动的预算供资的活动。本地或国家预算要求取决于特定地点的安全环境。在目前不断恶化的安全环境中，越来越需要各机构、基金和计(规)

<sup>45</sup> 见秘书长关于组织间安全措施的报告(A/56/469，第 32 段(c)节)。

划署为这些由本身的理事机构批准的当地费用分摊预算提供更多资金。此外，国家一级财政资源往往由捐助国的预算外捐款加以补充。

193. 此外，安全和安保部的经费由来自方案支助收入的其他摊款和预算外资金补充，这些收入是作为向预算外活动、基金和计(规)划署提供的服务，以及维持和平行动支助帐户的收入，使维和部能够向维持和平特派团提供安全支助。

194. 上述资金来源显示，由于不同的预算做法(例如使用空缺率)和各实体采用的不同预算周期，使资金来源明显散乱(例如，维持和平预算是年度开支，每年7月1日开始，而联合国秘书处的预算周期是每两年一次，从隔年的1月1日开始)。治理机制含有同样程度的复杂性，虽然联合国系统不同的理事机构参与核准安全资源，但没有一个理事机构对全球安全需要和所涉全球资源水平有全面系统一级的看法。

195. 解决这一复杂问题的办法成为构成联合国安保管理系统不同实体的安保和财务专业人员进行冗长讨论的主题。但是，检查专员期望所收到的信息和提议可以作为目前关于供资问题辩论的基础。此外，在编写本次审查时，检查专员高兴地注意到目前正在各级开展的为解决安全和安保经费筹措不同方面的若干举措。

196. 审查中已经提到的其中一项举措是2015年8月在安全和安保部领导下发起的联合国秘书处安全和保安一体化项目。该项目旨在除其他外，处理联合国秘书处内综合安全的资金。此外，2016年3月由主管安全和安保事务的副秘书长主持的地方分担费用的安全预算工作组，正在联合国系统一级处理有关问题，其成员包括各机构、基金以及联合国秘书处的方案和部门。

197. 此外，在管理问题高级别委员会财务和预算网络下，共同出资的安保费用治理工作组继续争取为编制、审查和核准联合国安保管理系统预算的共同出资部分制定一种方法，以确保过程的透明、一致和可预测性。<sup>46</sup>工作组促进了拟订预算模板和审查安全和安保部预算呈报的进程，使财务和预算网和机构间安保管理网能够在预算正式提交之前，以应详尽和有条理的方式评估该系统的预算需求。

### C. 供资的影响和相关结果

198. 上述一系列资金来源和参与的行为方对安全和安保部的业务提出了一系列挑战。预算来源的混杂性及其固有的缺乏灵活性，无法支持联合国安保管理系统，该系统以结构性风险分析为基础，旨在通过迅速重新调配相应的人力或财力资源以及时应对危机。

199. 在大多数访谈中，特别是在所访问的不同地点组织的国际工作人员焦点小组访谈中，检查专员获知，无论其来源如何，预算的固定性质不利于联合国应对其业务所处的不断变化和具有挑战性的安全环境，其中由于突然出现的风险，可能需要紧急新增资源而且往往时间很长，这已为当前一些危机的性质所证明。目前的安全和安保模型需要适当的信息收集和分析机制以便快速和准确地确定威胁

<sup>46</sup> 见 CEB/2013/HLCM/FB/15 号文件，可查阅 [www.unsceb.org/CEBPublicFiles/Finance%20%26%20Budget%20Network/Document/FBN%2021st%20final%20conclusions.pdf](http://www.unsceb.org/CEBPublicFiles/Finance%20%26%20Budget%20Network/Document/FBN%2021st%20final%20conclusions.pdf)。

和风险级别，以及对迅速变化的安全环境做出反应所需的灵活性。它还需要有准备就绪的资源，以及时采取必要的安全和保安措施。

200. 矛盾的是，虽然在各机构、基金和计(规)划署总部所在地进行的访谈表明，对资助共同出资活动的资金数额和安全和安保部对其使用缺乏透明度表示关切，但对同一机构、基金和计(规)划署外勤地的访谈中，人们对该部当地的活动和工作人员普遍表示支持。此外，人们经常指出，如果该部有更多的地方资源，包括工作人员和设备，以应对于当地的威胁环境，许多安全问题将会得到解决。在某些地点，缺乏安保人员，通信设备和装甲车辆，妨碍了方案的执行。检查专员获悉，各机构、基金和计(规)划署的业务往往因可用的安全资源有限而受到影响。检查专员查明，该部的资金不足，无法满足机构、基金和计(规)划署在所访问的一些地点的业务安全和安保需要。他们目睹了不同的情况，由于缺乏安全资源，行动区内的日常活动被取消或推迟，因为该部人员疲于应对，装甲车辆被转用于其他用途。

201. 还令人关切的是，不同的联合国组织在实地开展不同的活动，因此有特殊的安全和安保需要，由于有不同的供资模式，分配的资源常常导致重复和(或)重叠。

202. 企业调查问卷表明，由于缺乏足够的实地安全和安保资源，开发计划署、毒品和犯罪问题办公室、近东救济工程处、妇女署、原子能机构、海事组织、国际电联和教科文组织的项目已暂停或终止。劳工组织和难民署在制定项目的初期即对安全和安保资源作出评估，以确保其安全实施。通过联合国难民事务高级专员的承诺，难民署获得了足够的资金，使其能够驻留和交付项目。此外，难民署由于其在外地的庞大驻留，维持了一种支持即时安全需要和包括装甲车在内的设储存备的预算，以方便在高风险环境下的行动。可随时部署总部所在地的外勤安全顾问以支持紧急行动，同时保有一份外部安全专家名册。

203. 儿童基金会工作人员对联合检查组调查问卷的答复表明，它们在所有环境，包括高风险环境中运作，而且很少有关闭或暂停方案的情况。然而，由于采取了适当的风险缓解措施，可能会出现延迟。此外，虽然在某一具体地域工作的人员数量可能会减少，即使在无法进入的地点，方案仍通过留在当地的伙伴远程实施。在检查专员访问儿童基金会总部办公室和外地办事处期间，显然儿童基金会会拥有本身的资源，用以加强威胁分析、人身安全和培训，以满足其方案的业务安全和安保需要。

204. 针对企业调查问卷，大多数组织表示，它们采用了“无安全则无方案”原则。同时，大多数组织认识到难以对未知情况作出预算。此外，安全和安保费用呈指数增长，从而对方案执行造成消极影响，因为一旦项目确立和运行，如果一定比例的项目资金不从一开始就用于安全，很难维持其整个周期的安全需要。必须从项目构思时就考虑到安全规划和必要的资金来源，并在不安全或快速变化的安全环境下在整个周期内保持资金可供使用。

205. 在目前的业务环境中，需要补充安全和安保部的资源，特别是那些未根据安全环境恶化造成业务需求扩大而增加的支助职能。根据对该部的战略审查，诸如安全威胁分析、实体安全、培训和发展以及办公厅和政策等领域需要更多的资源，以应付这些领域日益增加的对外地安全行动的支助需求。情况正是如此，因

为这些领域提供的支助服务与因额外和(或)不断演变的风险需要增加外地安全和安保的需要之间有直接关系。

206. 检查专员认为,真正统一的安管理系统是一个关键目标,而其集中供资将是维护其统一和业务稳妥性的最有效方式。目前,它要求要么联合国必须从一开始就通过其经常预算为安全需要供资,要么由安全部门的客户,即机构间安管理网成员设立一个信托基金,包括关于所提供服务和相关费用的初步前期协议。检查专员鼓励安全和安保部以及机构间安管理网成员,通过从规划阶段确定预期成果,商定衡量指标和划拨相应资源,为该问题制定一项注重成果的方针。

207. 鉴于大会决定维持有关安全和保安费用分摊的现有安排,行政首长协调会通过管理问题高级别委员会继续监督与外地有关的安全费用的分摊情况,并同意为编制预算提供更具参与性和透明度的费用分摊程序。检查专员欢迎财务和预算网络与高级别委员会、机构间安管理网和安全安保部目前就共同出资的安保预算治理问题进行的共同磋商。

#### D. 安全和安保部的预算

208. 近年来,虽然安全需求和目前的覆盖水平(在 2000 多个工作地点有 15 万多人和 30 多万名家属)增加了,但安全和安保部的预算却没有出现相应的增长。在访谈中,该部高级管理层表示,因缺乏资源限制了联合国安管理网的业务和资金。事实上,该部严重依赖于非经常预算资源,特别是在共同出资活动方面,如下文表 2 所示,它自 2010 年以来占拨款总额的 50%以上。

表 2

安全和安保部 2008-2017 年的预算  
(千美元)

|                 | 2010-2011 | 2012-2013 | 2014-2015 | 2016-2017 |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|                 | 支出        | 支出        | 估计数       | 估计数       |
| 经常预算*           | 177,969   | 186,347   | 181,075   | 188,352   |
| 共同出资的活动         | 243,914   | 251,256   | 266,073   | 277,372   |
| 其他分摊/维持和平行动支助账户 | 7,629     | 7,351     | 7,389     | 7,528     |
| 预算外             | 5,642     | 6,713     | 7,002     | 6,266     |
| 共计              | 435,154   | 451,667   | 461,539   | 479,517   |
| 共同出资的活动/总计      | 56.05%    | 55.63%    | 57.65%    | 57.84%    |

\* 不包括联合国共同出资活动所占份额,包括方案支助经常预算活动。

资料来源:2016-2017 两年期拟议方案预算第 3 节(A/70/6 (34 节))。

209. 应当指出,安全和安保部有多种预算程序。作为联合国秘书处的一个部门,它遵循既定的程序,提交和核准与其经常预算有关的部分。此外,该部需要对共同出资活动供资的资金部分采取另一套尚非正规的程序。显然,这给该部增加了行政负担。

210. 检查专员欢迎目前正在通过财务和预算网络与机构间安管理网的合作来解决这个问题。一经得到财政和预算网和机构间安管理网的批准,商定的程序应扩大成为联合国安管理系统的政策,以确保所有组织充分了解商定的进程。

211. 2015 年 4 月在财务和预算网关于 2016-2017 年度共同出资活动的预算问题特设会议上，提交了联合国安保管理系统 2016-2017 年预算草案。

212. 财政和预算网核可 2016-2017 年度预算 225,208,001 美元。该额度是基于安全和安保部在重新计算费用之前的概算。大会在 2015 年 12 月第 70/248 号决议(第二十四部分)中批准了 2016-2017 年度共同出资保安费用预算总额 227,184,500 美元(重新计算成本之后)。专家组注意到，安全和安保部做出努力，优化并实施方案而无实际预算增长，尽管安全挑战增加了，但该部没有要求 2016-2017 两年期对共同出资的活动的安保预算比 2014-2015 最后拨款增加预算，未超出联合国秘书处采用的重新计算费用的预算增量(即如上文表 2 所示，2016-2017 年度原来的估计数较高)。

## E. 关于加强当前供资模式的建议

### 即时

213. 联合国安全和安保部应具有足够的灵活性，包括在有正当理由时动用“紧急”资金，为应对越来越经常发生的意外事件和危机提供安保所需的人力和财政资源。一种备选办法是使该部能够动用秘书长为应付意外需要的应急基金。

214. 同样，为了反映和应对当前的安全环境，安全和安保部需要有全范围的授权(人力和财政资源)，以便能够集中管理和分配各工作地点的所有安全和保安人员。这将为该部以最有效和最实际的方式使用现有资源奠定基础。这种授权对于上述联合国秘书处的安全和安保一体化项目特别重要。

### 中期

215. 按照独立小组的建议，最简单的供资模式是让安全和安保部有一种预算来源，使之根据两年期的安全优先事项可以灵活分配这些资源，并设一个“紧急”储备金以应对随时可能发生的无法预料的安全事件和危机。虽然这是最简单的模式，但它需要在资金分配给各种职能和活动方面作出重大改变。尤其是，它将要求大会改变为维持和平和特别政治任务分配预算的方式。然而，这不会支持目前将秘书处安保资源纳入该部的做法。

216. 一个更为实际的模式是使用类似现行支助账户的模式——一种扩大和多样化的共同出资或分摊供资模式，适用于维持和平特派团和特别政治任务，但不同于目前机构、基金和计(规)划署使用的方式。在这种供资模式中，将根据特派团的规模和范围以及安全风险评估，对所有特派团的安全需要进行评估。特派团的“分摊缴费”将直接提供给安全和安保部，后者将向特派团提供安全服务。随着任务规模和范围的增减，或安全环境的改善或恶化，供资将随之增减。对资源的分配和支出将作出评估并每年向大会报告，以便更好地报告和监督。

217. 在即时和中期解决方案中，需要在外地业务资源与业务支持和行政/企业资源之间保持平衡，以确保三者保持同步。应当指出，目前的融资模式，包括共同出资活动的资金上限不够灵活，无法适应受保护人员数量或所开展业务数量上的重大变化。对于外地业务资源分配的任何增加，都需要相应增加业务支持和行政/企业资源，以支持和实现业务活动，而业务活动的任何减少亦是如此。这与安

全和安保部的业务模式是一致的，因为所有外地业务活动与支持 and 促成外地业务的活动之间具有直接关系。与即时解决方案一样，需要为该部根据需要提供并使其获得用于应对意外事件和危机的“紧急”资金。

218. 上述供资模式备选办法可为安全和安保部可持续和可预测的预算奠定基础。优先和切实可行的模式是继续实行向机构、基金和计(规)划署提供安保服务的预算分摊，并为向维持和平和特别政治任务提供的服务定出类似的供资安排。维持和平和特别政治特派团交该部的安全和安保经费需要具备一定的灵活性，以便当特定地点的安全环境恶化或改善时，在维持和平特派团和(或)特别政治特派团之间重新调拨一部分安保资源。这种预算模式将体现联合国运作的安全环境。它对于安全和安保部继续提供安全和安保服务，并有足够的资源灵活调配以便应对全球安全环境至关重要。

#### 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。

## 联合国安管理系统各参加组织 2016-2017 年度预算中的分摊比率和相应数额 (以美元计)

| 组织                              | 截止<br>2011 年 12 月 31 日<br>的人员总数(1) | 截止<br>2013 年 12 月 31 日<br>的工作人员总数(2) | 截止<br>2013 年 12 月 31 日<br>工作人员的百分比 | 根据工作人员<br>百分比 2016-2017 年<br>预算分配(美元) | 适用的<br>最低份额       | 超出<br>最低份额<br>的人员数 | 超出<br>最低份额<br>的低百分比 | 根据员工百分比和最低<br>限度缴款 75 万美元对<br>2016-2017 年预算的分配 | 2015-2017 年预算<br>分配实际百分比 |
|---------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|-------------------|--------------------|---------------------|------------------------------------------------|--------------------------|
|                                 |                                    | (a)                                  | (b) = (a)/SUM(a)                   | (c)=(b)*227,184,500                   |                   | (d)                | (e)=(d)/SUM(d)      | (f)                                            | (g)=(f)/227,184,500      |
| 核准的 2016-2017 年联合国<br>安管理系统预算总额 | <b>227,184,500</b>                 |                                      |                                    |                                       |                   |                    |                     |                                                |                          |
| 亚投行(3)                          | 624                                | 753                                  | 0.577%                             | 1,310,268.22                          | -                 | 753                | 0.6%                | 1,306,741                                      | 0.575%                   |
| 欧洲复兴开发银行                        | 430                                | 591                                  | 0.453%                             | 1,028,377.84                          | -                 | 591                | 0.5%                | 1,025,610                                      | 0.451%                   |
| 禁核试组织                           | -                                  | -                                    | 0.000%                             | -                                     | 75,000.00         | -                  | 0.0%                | 75,000                                         | 0.033%                   |
| 粮农组织                            | 3,300                              | 6,045                                | 4.630%                             | 10,518,687.07                         | -                 | 6,045              | 4.6%                | 10,490,372                                     | 4.618%                   |
| 原子能机构                           | 36                                 | 43                                   | 0.033%                             | 74,822.75                             | 75,000.00         | -                  | 0.0%                | 75,000                                         | 0.033%                   |
| 民航组织                            | 105                                | 102                                  | 0.078%                             | 177,486.53                            | -                 | 102                | 0.1%                | 177,009                                        | 0.078%                   |
| 国际商会                            | 113                                | 101                                  | 0.077%                             | 175,746.47                            | -                 | 101                | 0.1%                | 175,273                                        | 0.077%                   |
| 农发基金                            | 113                                | 90                                   | 0.069%                             | 156,605.76                            | -                 | 90                 | 0.1%                | 156,184                                        | 0.069%                   |
| 劳工组织                            | 1,825                              | 1,786                                | 1.368%                             | 3,107,754.36                          | -                 | 1,786              | 1.4%                | 3,099,389                                      | 1.364%                   |
| 货币基金                            | 613                                | 963                                  | 0.738%                             | 1,675,681.66                          | -                 | 963                | 0.7%                | 1,671,171                                      | 0.736%                   |
| 海事组织                            | 28                                 | 18                                   | 0.014%                             | 31,321.15                             | 75,000.00         | -                  | 0.0%                | 75,000                                         | 0.033%                   |
| 律师协会                            | -                                  | -                                    | 0.000%                             | -                                     | 75,000.00         | -                  | 0.0%                | 75,000                                         | 0.033%                   |
| 移民组织                            | 7,443                              | 7,306                                | 5.596%                             | 12,712,907.81                         | -                 | 7,306              | 5.6%                | 12,678,686                                     | 5.581%                   |
| 国际贸易中                           | 24                                 | 14                                   | 0.011%                             | 24,360.90                             | 75,000.00         | -                  | 0.0%                | 75,000                                         | 0.033%                   |
| 国际电联                            | 52                                 | 131                                  | 0.100%                             | 227,948.39                            | -                 | 131                | 0.1%                | 227,335                                        | 0.100%                   |
| 化武组织                            | -                                  | -                                    | 0.000%                             | -                                     | 75,000.00         | -                  | 0.0%                | 75,000                                         | 0.033%                   |
| 泛美卫生组织                          | 759                                | 697                                  | 0.534%                             | 1,212,824.63                          | -                 | 697                | 0.5%                | 1,209,560                                      | 0.532%                   |
| 联合国(4)                          | 27,790                             | 29,123                               | 22.306%                            | 50,675,884.79                         | -                 | 29,123             | 22.3%               | 50,539,473                                     | 22.246%                  |
| 艾滋病署                            | 516                                | 637                                  | 0.488%                             | 1,108,420.79                          | -                 | 637                | 0.5%                | 1,105,437                                      | 0.487%                   |
| 开发署                             | 26,609                             | 23,681                               | 18.138%                            | 41,206,456.33                         | -                 | 23,681             | 18.2%               | 41,095,534                                     | 18.089%                  |
| 教科文组织                           | 1,891                              | 1,773                                | 1.358%                             | 3,085,133.53                          | -                 | 1,773              | 1.4%                | 3,076,829                                      | 1.354%                   |
| 人口基金                            | 3,338                              | 3,406                                | 2.609%                             | 5,926,658.09                          | -                 | 3,406              | 2.6%                | 5,910,704                                      | 2.602%                   |
| 难民署                             | 6,849                              | 9,103                                | 6.972%                             | 15,839,802.88                         | -                 | 9,103              | 7.0%                | 15,797,164                                     | 6.953%                   |
| 电算中心                            | -                                  | -                                    | 0.000%                             | -                                     | 75,000.00         | -                  | 0.0%                | 75,000                                         | 0.033%                   |
| 儿童基金会                           | 11,548                             | 12,233                               | 9.370%                             | 21,286,203.30                         | -                 | 12,233             | 9.4%                | 21,228,904                                     | 9.344%                   |
| 工发组织                            | 705                                | 428                                  | 0.328%                             | 744,747.41                            | -                 | 428                | 0.3%                | 742,743                                        | 0.327%                   |
| 项目厅                             | 2,208                              | 2,979                                | 2.282%                             | 5,183,650.75                          | -                 | 2,979              | 2.3%                | 5,169,697                                      | 2.276%                   |
| 妇女署                             | 949                                | 1,096                                | 0.839%                             | 1,907,110.18                          | -                 | 1,096              | 0.8%                | 1,901,977                                      | 0.837%                   |
| 联合国大学                           | 85                                 | 83                                   | 0.064%                             | 144,425.31                            | -                 | 83                 | 0.1%                | 144,037                                        | 0.063%                   |
| 志愿者组织                           | 171                                | -                                    | 0.000%                             | n/a                                   | n/a               | n/a                | n/a                 | n/a                                            | n/a                      |
| 万国邮联                            | 6                                  | 6                                    | 0.005%                             | 10,440.38                             | 75,000.00         | -                  | 0.0%                | 75,000                                         | 0.033%                   |
| 旅游组织                            | 8                                  | -                                    | 0.000%                             | -                                     | 75,000.00         | -                  | 0.0%                | 75,000                                         | 0.033%                   |
| 粮食署                             | 12,559                             | 11,762                               | 9.009%                             | 20,466,633.14                         | -                 | 11,762             | 9.0%                | 20,411,540                                     | 8.985%                   |
| 卫生组织                            | 8,397                              | 8,433                                | 6.459%                             | 14,673,959.98                         | -                 | 8,433              | 6.5%                | 14,634,460                                     | 6.442%                   |
| 产权组织                            | 7                                  | 6                                    | 0.005%                             | 10,440.38                             | 75,000.00         | -                  | 0.0%                | 75,000                                         | 0.033%                   |
| 气象组织                            | 36                                 | 36                                   | 0.028%                             | 62,642.31                             | 75,000.00         | -                  | 0.0%                | 75,000                                         | 0.033%                   |
| 世界银行                            | 7,218                              | 7,136                                | 5.466%                             | 12,417,096.93                         | -                 | 7,136              | 5.5%                | 12,383,672                                     | 5.451%                   |
| 总计                              | <b>126,355</b>                     | <b>130,561</b>                       | <b>100.000%</b>                    | <b>227,184,500.00</b>                 | <b>825,000.00</b> | <b>130,438.00</b>  | <b>100.0%</b>       | <b>227,184,500</b>                             | <b>100.000%</b>          |

注释:

- (1) 行政首长协调会秘书处开展的普查, 截止 2011 年 12 月 31 日外勤工作人员总数(CEB/2012/HLCM/HR/30/Rev.1)。
- (2) 行政首长协调会秘书处开展的普查, 截止 2013 年 12 月 31 日外勤工作人员总数(文件即将发表)。
- (3) 根据亚洲开发银行与安全及安保部之间的谅解备忘录。
- (4) 联合国总数包括 339 名近东救济工程处的工作人员。
- (5) 联合国志愿人员总数列入开发署。

## 附件二

## 参与组织应就联合检查组建议采取的行动

JIU/REP/2016/9

|      |     | 预期影响   |                                     | 联合国及其各基金和计(规)划署                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     | 各专门机构和原子能机构                         |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |      |  |  |
|------|-----|--------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|------|--|--|
|      |     |        | 行政首长协调会                             | 联合国                                 | 艾滋病署                                | 贸发会议                                | 国贸中心                                | 开发署                                 | 环境署                                 | 人口基金                     | 人居署                                 | 难民署                                 | 儿童基金会                               | 毒品和犯罪问题办公室                          | 项目厅                                 | 近东救济工程处                             | 妇女署                                 | 粮食署                                 | 粮农组织                                | 原子能机构                               | 民航组织                                | 劳工组织                                | 海事组织                                | 国际电联                                | 教科文组织                               | 工发组织                                | 旅游组织                                | 万国邮政                                | 卫生组织                                | 产权组织                                | 气象组织 |  |  |
|      |     |        |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |      |  |  |
| 报告   | 供行动 |        | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |      |  |  |
|      | 供参考 |        | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            |      |  |  |
| 建议 1 |     | a,e    |                                     | E                                   | E                                   |                                     |                                     | E                                   |                                     | E                        | E                                   |                                     | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   |      |  |  |
| 建议 2 |     | a,e    |                                     | E                                   | E                                   |                                     |                                     | E                                   |                                     | E                        | E                                   |                                     | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   |      |  |  |
| 建议 3 |     | a,e    |                                     | E                                   | E                                   |                                     |                                     | E                                   |                                     | E                        | E                                   |                                     | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   |                                     | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   |      |  |  |
| 建议 4 |     | e,f    |                                     | E                                   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |      |  |  |
| 建议 5 |     | a,e    |                                     | E                                   | E                                   |                                     |                                     | E                                   |                                     | E                        | E                                   |                                     | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   | E                                   |      |  |  |
| 建议 6 |     | c,df,h |                                     | E                                   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |      |  |  |
| 建议 7 |     | c,de,f |                                     | E                                   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |      |  |  |
| 建议 8 |     | a,cd,h |                                     | L                                   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |      |  |  |

图例：L：供立法机构决定的建议；E：供行政首长采取行动的建議。

■：无需该组织采取行动的建議。

预期影响：a：增强透明度和问责制；b：传播良好/最佳做法；c：加强协调与合作；d：加强连贯性和一致性；

e：增强控制和遵守；f：提高成效；g：显著的财政节余；h：提高效率；i：其他。

\* 涵盖 ST/SGB/2002/11 号文件中所列除贸发会议、毒品和犯罪问题办公室、环境署、人居署、难民署、近东救济工程处以外的所有实体。