

安全风险管理的

09 七月 2025

關鍵點

- 安全风险管理(SRM)是在联合国安全管理系统(UNSMS)下建立的一个过程，它帮助联合国各机构、基金、方案和组织确定未来可能影响目标实现的有害事件，评估其可能性和影响，并确定适当的安全风险管理措施和对策
- SRM过程协助管理人员评估联合国行动的环境，确定威胁对联合国人员、资产、房舍和行动的影响程度，并作出适当的安全管理决定
- SRM过程使用户能够通过分配适当、必要的资源，最大限度地利用方案机会，并以可接受的风险水平交付方案
- SRM过程是一个结构化的机制，分为九个步骤

1. 概述

安全风险管理(SRM)是在联合国安全管理系统(UNSMS)下建立的一个分析过程，它帮助我们确定未来可能影响目标实现的有害事件，评估其可能性和影响，并确定适当的应对措施。它协助管理人员评估联合国行动的环境，确定威胁对联合国人员、资产、房舍和行动的影响程度，并作出适当的安全管理决定。SRM允许对人员面临的风险进行细致入微的评估，包括与个人特征相关的风险。SRM很重要，因为通过分配适当的资源，它使我们能够最大限度地利用方案机会，并以可接受的风险水平交付方案。

《应急手册》的这一章为难民署管理人员和工作人员提供了关于UNSMS安全风险管理(SRM)的技术信息。本章介绍了SRM的主要概念和术语，包括威胁、脆弱性、可能性、影响和风险。本章的目的是向管理者和人员提供知识，以影响联合国安全管理系统SRM过程，确保难民署有能力继续执行方案，同时将人员、房舍、行动和资产的安全风险控制在可接受的水平，以便留下来交付方案。管理人员应始

终与行动部门的外勤安保干事[FSO]协调有关SRM的所有步骤。

2. 與應急行動的相關性

在难民署应对紧急情况时，可能需要一个具体的SRM来支持这项活动和/或确定联合国以前在其中开展的活动有限或没有开展活动的领域的风险。重要的是，如果需要具体的SRM应在正常的SRM过程之外进行。

注：在紧急情况下，强烈建议缩短时间范围，因为威胁事件以及人员和行动面临的风险在迅速演变，因此可能会在短时间内发生变化，需要突然做出改变。

3. 主要指導

定义：

威胁：由故意行为引发的潜在危害原因。威胁是意图、能力和阻碍情境的组合。

危险：由非故意行为引发的潜在危害原因。

脆弱性：一种允许威胁或危险造成危害的弱点。

风险：发生有害事件的可能性和事件发生时的影响的组合。

可能性：对有害事件影响组织的预估可能性的评级。

影响：对事件（如果发生）可能对组织造成的预估潜在危害的评级。

风险管理：系统地确定和实施及时有效的方法来管理威胁对组织的影响。

预防：采取措施降低可能性。

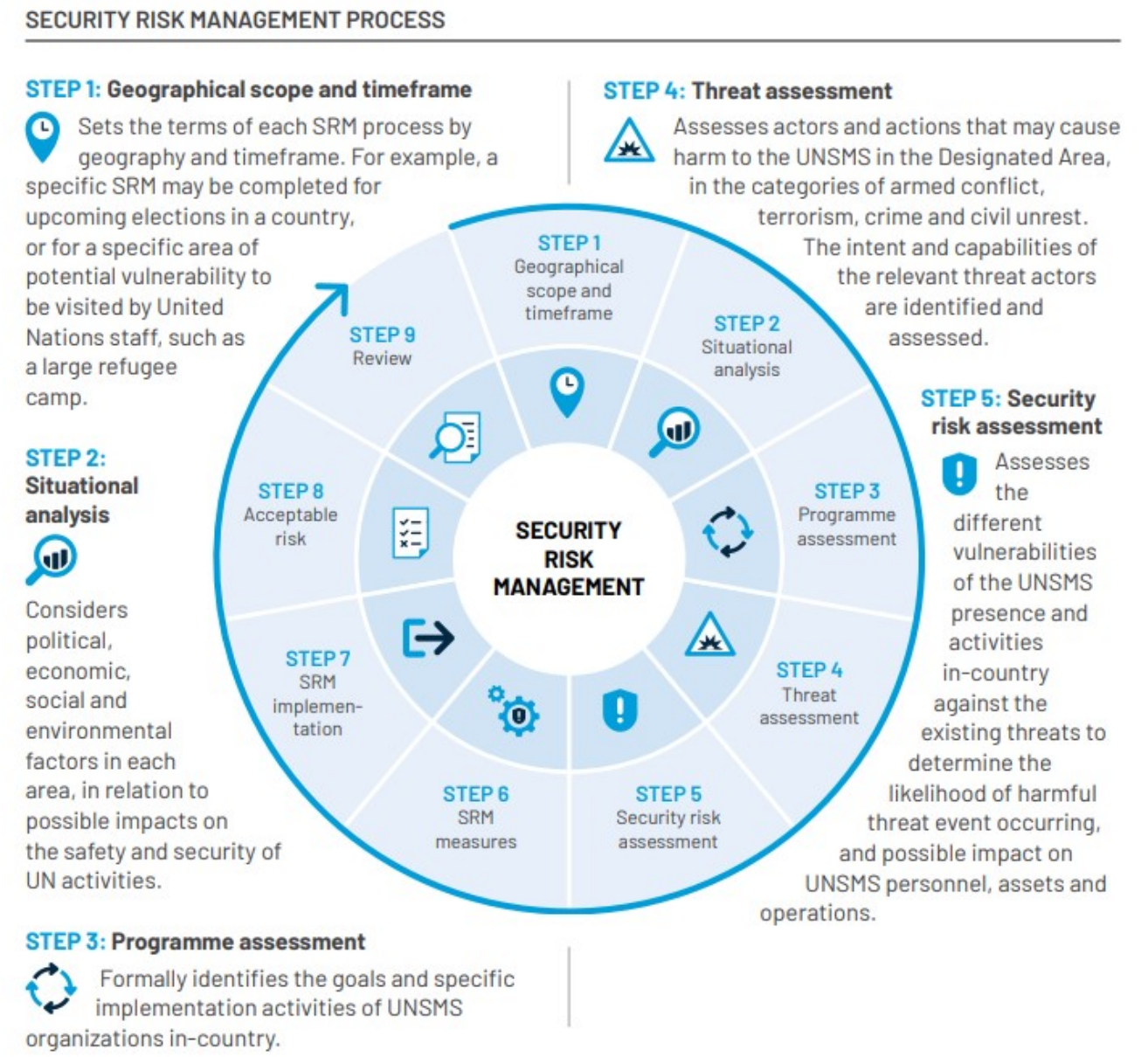
缓解：采取措施减少影响。

SRM过程

联合国安全管理系统SRM过程是一个针对具体情况的风险管理流程，可确定安全威胁事件和相关风险等级，确定适当的风险管理应对措施，以便就是否接受安全风险做出结构化决策SRM的设计具有动态性、响应性和灵活性，能够适应安全形势或环境以及方案实施等方面的快速变化SRM还旨在将以人为本的方法[PCA]纳入该过程的主流，以确保风险评估考虑到人员的不同个人特征，并确定不同背景下的特定风险和需要采取的缓解措施，以确保由此产生的风险水平是每个人都能接受的SRM内

的PCA方法使我们的行动部门能够拥有一个有利的环境，以维持多样化的工作人员队伍，支持我们服务的多样化社区，同时考虑到具体情况的细微差别。

在行动层面，难民署管理层和外勤安保部门通过方案活动、可能面临的安全威胁事件和风险水平的确定、范围、规模和评估来促进联合国安全管理系统SRM过程，确保SRM措施满足难民署的需求，适合难民署执行且在行动上可行，并将安全风险降低到难民署可接受的水平。该过程包括以下九个步骤：



第1步。确定地理范围和时间表

联合国安全管理系统确定SRM过程的地理范围和时间表，从而明确界定地理位置，以便确定进行方案和脆弱性评估的环境。一般来说，具有类似安全特征的区域应归入同一地理范围，称为“SRM区域”。

一旦确定了地理范围，就必须建立一个明确的时间表，以更好地界定方案、规模、范围、威胁行动者，从而确定威胁发生的可能性和对联合国的影响。SRM的时间跨度可长可短（从几个小时到更长），但最长不得超过一年。

请注意，在认为已经建立了紧急行动部门的地方，则可能需要一个新的SRM过程，因为该地理区域可能不在现有SRM过程的范围内。

第2步。形势分析

形势分析是关于SRM区域的简明背景信息，供安全决策者通过与所评估地理区域内联合国安全和安保有关的政治、经济、环境、基础设施、安全部队、威胁团体/行动者和联合国任务等不同主题了解行动背景。

这是一个关于SRM区域“是什么样子”以及工作环境如何的实用总结。文件的这一部分对于确定可能为威胁的出现创造条件的现有长期问题至关重要。

关于将以人为本的方法纳入安全风险管理的说明

在SRM过程的形势分析部分，必须对SRM区域内以人为本的考虑因素和以前的事件（趋势）进行研究，并将这些考虑因素纳入叙述中：

1. 性别暴力
2. 针对LGBTIQ+人群的看法、攻击和暴力行为
3. 对残疾人的识别和歧视。
4. SRM区域内的部落、种族和社区间关系、社区构成、对各种宗教团体的看法。
5. 可能影响联合国行动或人员的其他交叉因素

了解SRM区域的背景和形势，以及可能存在的以人为本的性别暴力趋势、针对特定人员的歧视、社区中预先存在的紧张关系，是能够妥当查明对难民署人员的具体威胁的一个关键因素（这些威胁可纳入SRM过程和文件的威胁评估部分），也是妥当查明合作伙伴和受关注人员面临的威胁的关键因素，为此，难民署安保人员将与相关行动者接触，并与其他单位合作确定缓解措施。

第3步。方案评估

方案评估使安保专业人员能够正式了解UNSMS（联合国安全管理系统）各组织的方案要求，并突出那些面临特定威胁的方案。方案评估提供一般信息以及在SRM区域内开展的机构特定活动的具体信息。

为使UNSMS了解难民署方案编制和行动的范围和规模，以及难民署人员、资产、行动部门和房舍可能面临的威胁和风险，难民署的国家行动部门必须向联合国安全和安保部（UNDSS）提供相关的最新信息，以完成准确的方案评估。此外，与其他方案相比，具体方案可能面临更大的风险。

例如：

- 由于弱势群体的敏感信息以及威胁行动者、国家或事实上的当局或非国家武装团体采取的行动，难民署的保护监测活动可能面临具体威胁。
- 由于难民署独特的业务模式，即被迫逃亡者在难民署办事处或房舍与保护小组会面，难民署面临暴力或非暴力的公共骚乱、设施入侵、房舍被占等的可能性增加……

关于将以人为本的方法纳入安全风险管理的说明

安全风险管理的方案评估部分还应提及难民署和联合国安全管理系统其他组织开展的活动，这些活动可能被视为增加了具体风险或成为攻击目标的可能性，尤其包括保护活动□LGBTIQ+工作、疫苗接种运动、妇女赋权（在父权制社会），或当执行方案的工作人员的身份可能增加风险时（年龄、宗教、族裔或部落背景）。

能否识别方案活动中可能出现的问题，是能够在SRM过程的后期细化具体威胁的关键。

第4步。威胁评估

威胁评估确定和评估一个地理区域内可能对联合国系统造成损害的行动者和行动。威胁评估也分为一般威胁和具体威胁。

SRM的威胁评估由两个不同的部分组成。

一般威胁评估客观地描述并评估SRM区域环境中的安全威胁和危险（在UNSMS□联合国安全管理系统）中，“安保”的概念涵盖了威胁，“安全”的概念涵盖了危险。然而□UNSMS的“安全”范围并不涵盖所有非故意的危险事件□UNSMS仅在三个安全领域享有职权：道路安全、消防安全和航空安全）。

从三个变量的角度按1到5的等级对每一项进行评估：

- 意图：威胁行为者引起威胁事件的动机或意向。
- 能力：威胁行为者引起威胁事件的能力。
- 阻碍情境：地理区域内阻碍意图或能力的非联合国因素。

一般威胁评估的输出是对每种威胁或危险进行评级，以及将每项威胁和危险的得分综合后得出的安全级别。

General Threat Assessment

Category	Threat Rating
Armed Conflict	High
Terrorism	Substantial
Crime	Substantial
Civil Unrest	Moderate
Hazards	Moderate



Security Level
4 - Substantial

具体威胁评估

具体威胁评估确定联合国各机构、基金、方案和组织在特定SRM区域内面临的具体威胁。具体威胁评估与较为宽泛的一般威胁评估不同，确定的是整个联合国或某个机构在SRM区域内所面临的精确威胁。

要进行具体威胁评估，需要生成与一般威胁类别相关的综合事件描述。

事件描述是对有害事件的明确描述，安全风险评估将对其进行详细审查，然后确定风险等级。它必须解决事件对组织的负面影响，并采用“谁，什么，何时，何地，如何？”的方法。

注：事件描述应提供足够的信息来缩小参数范围，使得决策者能够比基于一般威胁评估更准确地评估事件。

- 并非所有事件都是针对联合国的。因此，事件描述还应该说明威胁是“直接的”还是“间接的”。
- 直接威胁明确针对联合国。**例如，如果特定群体声明它打算损害联合国，或者最近的历史表明联合国是威胁的目标，则威胁是“直接的”。

“非国家行动者在区域X绑架联合国国际工作人员以索取犯罪赎金”

[什么] [直接对准联合国] [什么] [谁] [何地]

- 间接威胁可能损害联合国，但并不一定把联合国当作主要损害目标。**例如，如果联合国工作人员或资产在错误的时间出现在错误的地点、受到附带损害、与预定目标有关联，或者联合国阻碍了有关方行事，则联合国可能会受到损害。

“联合国车辆在从X路至外地办事处Y途中被简易爆炸装置击中”

[间接对准联合国] [什么/如何] [何地]

直接和间接威胁可进一步细分为已知的和预估的威胁：

- 已知的威胁：有关方已发表损害联合国的意图声明，或联合国以前曾受到过损害。
- 预估的威胁：目前还没有宣布任何损害意图，但分析或评估表明存在威胁。

一旦确定了具体的威胁并商定了事件描述，将基于对三个变量的评价，对每个事件进行威胁评估：威胁行动者/责任方的意图、威胁行动者/责任方的能力，以及发生威胁的环境的阻碍情境（如安全部队的能力或民众对此类行为的排斥）。具体威胁评估的评分和评级方法与一般威胁评估相同（见上文）。

注：不要基于威胁，而要基于风险来作出评估和决定。在每个安全风险领域，你都可能会发现（性质）非常严重的威胁，但它对联合国构成的风险相对较低（见下文“**风险**”部分）。

关于将以人为本的方法纳入安全风险管理的说明

难民署安保人员必须参与这一集体过程，确保在SRM过程中充分考虑到某些人群面临的威胁。例如：

1. SRM是否确定了一个存在武装冲突、法律和秩序崩溃、高犯罪率或性别暴力盛行的区域？
2. 在识别威胁时，是否考虑了与人员特定风险状况相关的特定环境指标或触发因素？

此外，难民署安保人员将确保事件描述基于在SRM过程的前几部分（如形势分析）中收集和反映的威胁相关信息，确保事件描述明确了方案评估中详述的活动所面临的威胁，确保事件描述的措辞明确且适当，以反映受影响人员的类别、个人特征和威胁行动者（谁、何事、由何人执行），以及包括威胁事件可能发生的具体地点和时间，以便充分设计SRM措施（在SRM过程的后期）来降低可能性和影响。

第5步。安全风险评估

安全风险评估[SRA]会考虑到联合国的脆弱性，确定并试图量化威胁事件的可能性和影响。

可能性

在SRM模型中，可能性被定义为“对有害事件影响组织的预估可能性的评级”。它评估的是蓄意的有害事件发生的概率。可能性描述语言是威胁和预防弱点的产物。

要减少给定的有害事件发生的可能性，需要采取预防措施。它们可能包括：使用替代路线、访问控制、威慑措施、通信、宵禁令等。有效的预防措施必须在相关事件发生之前实施。

预防弱点被定义为“缺乏旨在降低所述事件发生可能性的预防措施”。由于威胁是联合国的外部因素，联合国无法轻易控制它们；我们可采取的最佳自我保护措施是通过减少预防弱点来降低威胁发生的可能性。

通常使用以下描述语言，以1 - 5的等级来评估预防弱点：

1. 有效的预防风险管理对策和程序已全面到位并持续有效。
2. 有效的预防措施和程序完全到位，但有一个弱点可被攻击。

3. 预防措施和程序没有完全到位或不具有持续的有效性。
4. 预防措施和程序没有完全到位并且不具有持续的有效性。
5. 没有有效的预防措施和程序。

SRM工具通过威胁乘以预防弱点的乘积生成可能性评级：

- 1 - 非常不可能。
- 2 - 不可能。
- 3 - 中度可能。
- 4 - 可能。
- 5 - 很可能。

影响

影响被定义为“对事件（如果发生）可能对组织造成的预估潜在危害的评级”。它涵盖人员和行动。它还包括我们通过缓解弱点来控制或减少事件后果的能力。

影响由三个部分组成：

- 对人员的影响。
- 对行动的影响。
- 缓解弱点。

通常使用1到5的等级和相关描述语言来衡量对人员和行动的影响。

对人员的影响

1. 没有影响。
2. 轻微伤害性影响。
3. 中度伤害性或心理创伤性影响。
4. 严伤害性或严重心理创伤性影响或致命（一个人或少数人）。
5. 灾难性致命影响（大规模伤亡）。

对行动的影响

1. 没有影响。
2. 对方案的轻微破坏性影响和/或对资产的轻微损害。
3. 对方案的重大破坏性影响和/或对资产的重大损害。
4. 短期至中期方案中止。
5. 长期中止或取消方案。

缓解弱点

缓解弱点是指“不存在旨在降低事件（假如发生）影响的安全对策和程序”。缓解措施是用来减少影响的措施。它们可以包括：伤亡后送□CASVAC□和[医疗后送](#) □MEDEAC□□急救创伤袋□ETB□和个人急救包□IFAK□□人质事件处理□HIM□□通过与东道国政府的联络进行准备、大规模伤亡事件规划、演练、灾后恢复、[业务连续性规划](#)等。虽然缓解措施旨在减少事件发生时和随后的影响，但是有效的缓解措施必须在事件发生之前计划和实施。

为了确定影响的程度，必须评估缓解措施的实施程度。为此目的□SRM模型基于以下描述语言采用1到5的等级：

1. 缓解风险管理对策和程序已全面到位并持续有效。
2. 缓解措施和程序已到位，但可能不具有持续的有效性或可能存在局限性。
3. 缓解措施和程序没有完全到位或不具有持续的有效性。
4. 缓解措施和程序没有完全到位并且不具有持续的有效性。
5. 没有缓解措施和程序。

SRM模型将对人员和行动的影响与缓解弱点相加，以确定影响（影响 = 对员工的影响 + 对行动的影响 + 缓解弱点）。

SRM工具基于1 - 5的等级自动确定影响分数，如下所示：

- 1 - 可忽略不计。
- 2 - 较小。
- 3 - 中等。
- 4 - 严重。
- 5 - 危急。

风险等级

风险评估同时考虑了未来可能发生的有害事件以及此类事件对组织的危害程度。

风险 = 可能性 x 影响

Risk Matrix		Impact				
		Negligible	Minor	Moderate	Severe	Critical
Likelihood	Very likely	Low	Medium	High	Very High	Unacceptable
	Likely	Low	Medium	High	High	Very High
	Moderately Likely	Low	Low	Medium	High	High
	Unlikely	Low	Low	Low	Medium	Medium
	Very Unlikely	Low	Low	Low	Low	Low

换一个方式来说明：

Risk Score Range	Risk Level
1 to 6	Low
>6 to 10	Medium
>10 to 16	High
>16 to 20	Very High
>20 to 25	Unacceptable

各个风险等级是SRA（安全风险评估）的最终结果，它构成了SRM过程中的决策基础。它们使决策者能够制定适当的风险管理策略，并设定与风险等级和相关事件描述语言相匹配的优先级别。

注：为了做出**可接受的风险**决策，在所考虑的SRM区域或方案活动中宜采用与任何事件相关的最高风险等级。

第6步 SRM措施

我们通过确定和实施SRM措施来管理风险，这些措施通过降低脆弱性来降低可能性和/或影响。

只能在评估以下各项后才能确定SRM措施：

- （与具体威胁有关的）现有预防和缓解措施的优点和弱点。
- 根据威胁的可能性和影响评定的与威胁相关的风险等级。

在上述战略中SRM措施可用于管理与已确认威胁事件相关的风险。在评估了预防和缓解弱点（如上述步骤所述）后，安全专业人员可确定需要哪些额外措施（目前尚未采取的措施），包括旨在减少可能性，减少影响，或同时减少二者的措施和程序。这些决策通常涉及从多个备选方案中选择最佳的方案。

SRM过程通常寻求既降低风险的影响，又控制用于管理风险的安全解决方案的成本。在作出决策时，安全措施拯救生命的能力、相关方案和任务的重要性是比成本更重要的因素。

管理者注意事项。不要基于威胁等级来作出你的决定。当你确定了你的组织相对于威胁的脆弱性时，再作出行动决定。风险管理既要考虑成本又要考虑效益：同时考虑二者。考虑不管理风险的成本也很重要：这种成本可能非常高昂，不可接受，因为引起麻烦的事件不仅会产生主要的影响，而且总是给受影响的组织带来二级和三级成本。

记住，风险管理也可以通过减少损失来节省资金。在选择SRM措施时，务必要考虑：

- 所确定的措施能切实降低威胁事件的风险。
- 不利影响。试图管理一种风险可能会无意中创造或增加另一种风险。例如，实施过长的延迟进入房舍的访问控制可能会使人员暴露于该控制措施旨在缓解的威胁。
- 成本。修复由威胁造成的损害可能代价高昂，但提高安全性的成本也可能很高。
- 额外资源。包括培训、支持、维护和其他必要因素的成本，以确保SRM措施保持有效。
- 实施所需的时间。如果时间压力不容忽视，则需要考虑一系列的方案。在实施新的措施时，可能需要采取临时措施来填补空白。

融合安全中物理、程序、技术和人的因素的综合方法可以提高SRM措施的效益。基于威慑、探测、延迟和拒绝的原则，这种方法通常被称为同心分层安全或深度防御。如果安全系统的组成部分是分层的，它就会更难被击败。

SRM过程是足够灵活的，以确保措施能够适应特定的SRM区域（如果它与指定区域不同）。这样就不需要在全国采取相同的最低限度措施。这意味着，需要执行所有的工作岗位都要强制执行的要求——例如外地基本安全□BSafe□培训和接触后预防包□PEP kit□□关于将以人为本的方法纳入安全风险管理的说明

SRM措施必须以人为本。安保人员应与安保小组合作，确定合适、适当和反应迅速的措施，支持所有人员将风险降低到可接受的程度。《性别手册》和《安全管理中的残疾考虑因素》指南详细地概述了在确定确保PCA的措施时应考虑的因素。一些考虑因素包括但不限于：

1. 措施明确针对已识别的事件描述语言，并明确降低事件发生的可能性和/或影响。
2. 措施支持具有不同特征的具体类别人员。例如，来自不同地区/部落、属于少数宗教、妇女□LGBTIQ+□残疾人、孕妇等群体的UNSMS人员……
3. 建议采取的措施不会因人员的性别、性取向、性特征、性别认同和表达而对其施加歧视性限制。

难民署必须确保执行《安全管理中的性别问题手册》第22页和《安全管理中的残疾考虑》指南独立章节第6-10页。

第7步□SRM实施

一旦决定并商定了安全措施，就应毫不拖延地坚决执行。当适当等级的风险管理措施和过程获得批准时，它们就成为要求。必须制定一个实施计划来确保落实并及时有效地完成这些措施。没有这一阶段，

整个SRM过程可能会失败。

因此，管理人员应确保安全行动者和其他相关利益攸关者（包括工程师、ITC、供应、行政管理人员等）在编制计划、组织和管理成功实施SRM措施所需的资源时，采用综合的项目管理方法。

应考虑以下方面：

- 预防/缓解措施。准备一份详细和具体的拟议措施清单。
- 预防/缓解目标。阐明所讨论的各种措施将如何管理已确认的风险。它们将通过降低可能性或影响来管理风险，还是两者兼而有之？
- 资源/成本。详细说明所需的资源，包括融资和合作的成本。考虑一次性和经常性的成本（用于维护、培训等）。
- 负责的行动者。决定由哪个管理人员、个人或实体负责实施各项措施。
- 时间表。确定完成每项行动的实际可行的时间表和完成项目的最后期限。在全面实施之前，可能需要采取替代或临时措施来弥补差距。
- 进度更新。对实施过程发布定期更新。列出未决和完成的行动，以及所需的进一步步骤。引入评估、证明和验证的机制。
- 预算。确定SRM措施是联合国的联合措施还是具体机构的措施，以确定相关的预算负责人，并获得计划采取的措施的预算授权。

第8步。确定可接受的风险

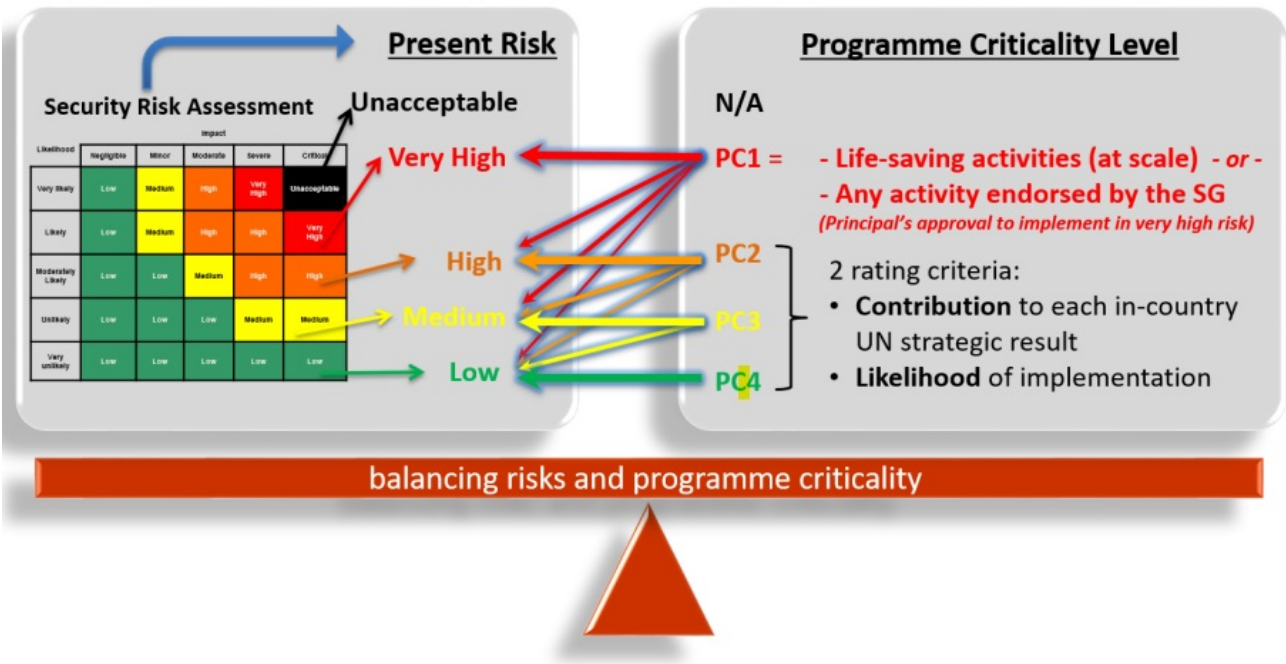
虽然SRM过程通过缓解和预防降低风险（如前面章节所述），但并非所有风险都可以完全消除。在可接受的风险方面，UNSMS应遵循以下原则。

- 不接受不必要的风险。如果接受一项风险不会帮助联合国实现其目标，则接受该风险毫无益处。
- 在益处大于风险时接受风险。尽管并非所有风险都能消除，但避免一切风险并不利于联合国实现其目标。
- 在正确的层面上做出风险管理决策。各组织必须确保在权力层面上做出风险决策。管理者和人员不得承担未经适当授权的风险。
- 应采取一切合理的措施降低风险。即使在某种程度的风险被接受的情况下，我们也必须尽可能降低风险。

可接受的风险模式

UNSMS可接受的风险模式在安全风险和方案收益之间进行平衡（称为“[方案关键程度](#)”）。为了评估可接受的风险，根据上述第5步“SRA”中产生的风险等级，对四个等级的[方案关键程度](#)“PC”进行审查。可接受的风险模式区分了联合国人员执行的活动和执行合作伙伴执行的活动，只讨论联合国人员执行的活动。它确立了每个等级的[方案关键程度](#)可接受的最高等级的安全风险。它使用一个单独的[方案关键程度](#)工具为涉及联合国人员的活动确立PC等级。

无论联合国人员希望开展的活动有多么重要，都存在不可接受的风险等级（最高水平的可能性和最高水平的影响）。下表列出了可接受风险与PC和决策责任之间的关系（假设该组织已经尽其所能降低安全风险）。



- 在当前风险极高的环境中仅限开展 PC1 活动；
- 在当前风险较高的环境中允许开展 PC1 - PC2 活动；
- 在当前风险中等的环境中允许开展 PC1 - PC2 - PC3活动；
- 在当前风险较低的环境中允许开展PC1 - PC2 - PC3 - PC4 活动。

第9步。监测和审查

监测和评价的目的是提高安全风险管理措施的有效性，并使方案越来越能够以可接受的风险等级交付。监测可在实施SRM措施时提供进展或缺乏进展的迹象。这在过去被称为“合规”。审查是确保SRM适合于目标的关键。

檢查清單

- 了解联合国的安保结构和主要行为者（指定官员、地区安保协调员、安全管理小组/地区安全管理小组）以及难民署行动的安保人员，他们在开展SRM过程中都发挥着关键作用。

- 积极支持完成SRM□确保在SRM过程中实施PCA并将其纳入主流，以确保难民署面临的风险是每个人都能接受的。
- 与联合国其他组织共同完成方案关键程度审查，并利用这些信息支持行动规划。
- 确保SRM查明的风险也反映在行动部门自己的风险登记册中，并且风险处理与SRM措施相匹配。

4. 政策和指南

5. 鏈接

[《安全政策手册》——联合国安全管理系统 风险管理——注意义务、职业健康、安全和安保](#)

6. 主要聯繫人

难民署应急、安全和供应司□DESS□外勤安全处□FSS□□邮箱：FS00@unhcr.org