

良好
实践
说明

投资项目融资业务
环境和社会框架

评价和管理
使用安保人员的
风险及影响



第一版
2018 年 10 月出版

《良好实践说明》由 Charles di Leva、Afshan Khawaja、Anne-Katrin Arnold 与 Elizabeth Temple Smith 编写，其内容参考了国际金融公司（IFC）《使用安保人员的[良好实践手册](#)：评价和管理风险及影响》一书。

缩略语

ESCP	环境和社会承诺计划
ESF	环境和社会框架
ESMP	环境和社会管理计划
ESMS	环境和社会管理系统
ESRS	环境和社会审查摘要
ESS	环境和社会标准
FCV	脆弱、冲突和暴力
FI	金融中介机构
GPN	良好实践说明
IFC	国际金融公司
IPF	投资项目融资
ISR	项目实施状况和报告
MoU	谅解备忘录
NGO	非政府组织
SEP	利益相关方参与计划
SMP	安全管理计划
SRA	安全风险评价
UN	联合国

目录

1. 简介	1
环境和社会框架	1
作用和职责	1
2. 评价使用安保人员的风险及影响	2
3. 缓解使用安保人员的风险及影响	2
4. 实施和监测	2
附录 1: 参考资源	2
附录 2: 安全管理计划	2
附录 3: 计划并开展实地考察, 监测安全风险和安保安排	2

1. 简介

环境和社会框架

世界银行《环境和社会框架》（ESF）要求借款国评价和管理世行通过投资项目融资（IPF）支持的项目所产生的潜在环境和社会风险及影响。《环境和社会政策》（第4条）、《环境和社会标准1》（环境和社会风险及影响的评价与管理，第28条）及相关规定阐明了这些风险和影响，其中包括由于个人、社区和地区冲突、犯罪或暴力对人类安全造成的威胁。

借款国在整个项目周期内评价并缓解对项目工作人员、场地、资产和活动以及受项目影响社区的潜在威胁。如果决定使用安保人员，需评价使用安保人员带来的潜在风险及影响，并根据“管理和缓解措施排序”确定管理举措。

安保人员可以来自私营部门（私营安保公司员工）或公共部门（如警察或军人）。可由项目承包商或借款国聘用。安保人员的存在可能给项目工作人员和当地社区带来风险以及意外影响。例如，安保人员与社区和项目工作人员互动的方式可能对他们构成威胁，或可能导致冲突。为包括安保人员在内的项目工作人员编制明晰的行为准则，说明哪些行为不可接受，有助于缓解这一风险。此外，在与安保人员签订的具有约束力的协议中，除了其他事项外，还应要求安保人员使用武力的程度始终要与事件的性质相称。

专栏 1：世界银行《良好实践说明》

世界银行提供一系列《良好实践说明》(GPN)，作为 ESF 的配套资料，为实施 ESF 提供支持。本《说明》与世行内部和外部的专家顾问合作编写，并在适当情况下定期评估和更新。本《说明》重点关注评价和管理投资项目融资中使用安保人员的风险。本《说明》应与 ESF 配合使用，包括政策、环境和社会标准(ESS1-10)以及为借款国编制的配套《指导文件》。

本《说明》（见专栏1）旨在支持项目团队、环境和社会专家与借款国一道，评价和管理受项目影响的社区和项目工作人员面临的安全风险，这些风险源自使用或存在受命保护项目或相关方面的安保人员。

作用和职责

借款国负责评价项目的安全风险，包括对项目工作人员、资产和活动的安全风险。《安全风险评价》（SRA）通常是《环境和社会影响评价》（ESIA）的组成部分，其中包括确定项目所需的安全级别。如果认定此类风险不大，可以采取简单安保措施，如设立围栏或标志，安排夜间保安人员。如果认定安全风险较高，借款国和/或承包商可以选择聘请私营安保机构或者联络公安人员提供保护。在高风险情况下，尤其是在脆弱、冲突和暴力（FCV）环境中，借款国更倾向选择部署公安力量。

一旦借款国和/或承包商决定使用安保人员保护项目工作人员、地点、资产或活动，借款国需评估聘用安保人员对人类安全的风险和影响。取决于项目背景，《安全风险评价》的规模和范围会有很大差别。

取决于安全风险的严重性和复杂性，借款国应编制单独的《安全管理计划》（SMP）和/或确保安全评价和安排的关键内容反映在项目《环境和社会承诺计划》（ESCP）中。内容包括缓解措施，以管理使用安保人员给受项目影响社区及项目工作人员造成的安全风险。具有安全效益或降低安全影响的缓解措施可与社会投资或其他社会缓解措施密切相关。

世行应协助借款国理解 ESF 的相关要求，包括有关人类安全风险和影响的要求，以便借款国完成令世行满意的评价和管理计划，并按照达成的共识实施项目。对于使用安保人员的项目，世行环境和社会专家应与项目采购员工紧密合作。可能还有必要与世行机构安全专家讨论，尤其是如果世行员工或咨询专家在去往项目地途中或在项目地开展存在风险的情况下。

如果有必要，尤其是借款国能力较弱时，世行可帮助借款国基于项目需求以及潜在风险和影响，确定安全风险评价的规模和范围。借款国的评价应证明甄别并评估了相关安全风险，与项目利益相关方进行了磋商，包括受项目影响的社区、当地非政府组织、当地企业以及其他熟谙安全问题的团体。在此过程中借款国可能需要外部协助。为了避免利益冲突，作为一般规则，承担了安全风险评价任务的外部公司应无资格参与同一项目的下一步风险管理活动。

世行项目团队应对项目的安全风险有一个初步了解，包括项目类型、项目地以及项目国政治状况。有关项目的社会政治背景、安全相关风险以及使用安保人员的潜在风险，可从以下重要渠道了解相关信息：

- 世行国别代表处，尤其是威胁级别较高地方的代表处，代表处通常都有常驻安全专家，可以提供有关该国的总体安全资讯。¹
- 世行机构安全局，该局提供安全风险评估。²机构安全局有专注于地区情况的安全风险分析师团队，他们可以提供更多安全指导。
- 以前世行投资项目或其他出资方或捐助方项目的经验。
- 联合国机构、国际及当地非政府组织提供的通报信息。
- 有关冲突、人权问题等国家层面指标的年度指数和报告。
- 媒体文章和报告。
- 特定行业、地点（地区和社区层面）的信息。
- 拟用承包商的信息。

¹ 参见 <https://gsdapps.worldbank.org/traveladvisory/> 各国联络人部分，或者发邮件给 WBGSecurity@worldbank.org 询问。此链接以及本文中其他链接可能仅对世行员工和咨询专家开放。

² 参见 <http://workgroup.worldbank.org/org/units/GSD/GSDCS/Pages/Security-Risk-Management-ver-1.aspx>。

2. 评价使用安保人员的风险及影响

多项“环境和社会标准”（ESSs）都述及需要评价和缓解使用安保人员对受项目影响社区和项目工作人员的风险及影响。表 1 罗列了这些标准：

表 1. 人类安全与《环境和社会标准》

《环境和社会标准 1》. 环境和社会风险与影响的评价和管理
<p>《环境和社会标准 1》 阐述了评价环境和社会风险与影响的需求，包括与人类安全相关的风险和影响。</p> <p><i>“附件 1 5(e) 社会和冲突分析是评估项目可能导致下列情况程度的工具：(a) 加剧社会内部(受项目影响的社区内部以及这些社区与其他社区之间) 现有的紧张局势和不平等；(b) 对社会稳定和人类安全产生不利影响；(c) 受到现有紧张局势、冲突和不稳定的负面影响，特别是在战争、叛乱和内乱的情况下。”</i></p>
《环境和社会标准 4》. 社区健康与安全
<p>《环境和社会标准4》讨论受项目影响社区的健康、安全和安保风险与影响，以及借款国的相应责任，旨在避免或最大程度地减少上述风险与影响，并重点关注因特殊情况而导致的弱势群体。</p> <p><i>“24. 如果借款国直接聘用工作人员或合同工为其人员和财产提供安保，应评估这些安保安排给项目场地内外人员带来的风险。在作此类安排时，借款国应以相称性原则和良好国际行业实践以及适用法律为指导，对此类安保工作人员进行雇用、培训、装备和监督，并制定相关行为准则。除了根据所受威胁的性质和严重程度采取相称的预防和防御措施之外，借款国不得允许任何直接或合同安保工作人员使用武力。</i></p> <p><i>25. 借款国应力求确保聘请的负责提供安保服务的政府安保人员按照上述第24条的要求行事，并鼓励相关部门在优先考虑不影响安全的前提条件下向公众公开针对关联设施作出的安保安排。</i></p> <p><i>26. 借款国应(i) 进行合理的调查，以确认为借款国提供安保的直接或合同工作人员没有前科；(ii) 对安保人员进行充分的培训（或通过适当方法确定他们受过良好培训），确保其合理地使用武力（包括在适当的情况下使用枪支）并且在与工作人员及受影响的社区接触时行为恰当；(iii) 要求安保人员遵守适用的法律和《环境和社会承诺计划》的要求。</i></p> <p><i>27. 如果收到有关安保人员非法或滥用武力的指控，借款国应审查所有这些指控，采取行动（或督促相应责任方采取行动）防止类似情况再次发生，并在必要时将非法和滥用武力的行为上报有关部门。”</i></p>

《环境和社会标准 9》. 金融中介机构

《环境和社会标准 9》阐述确保金融中介机构理解《环境和社会标准》要求的必要性。

“20. 金融中介机构应确保就本《环境和社会标准》和《环境和社会标准2》的要求与金融中介机构的所有相关人员进行明确沟通，并确保相关人员具备必要的知识和能力，以便根据金融中介机构的环境和社会管理系统（ESMS）管理环境和社会风险。”

一般情况下，如果借款国决定有必要在《环境和社会影响评价》中纳入安全相关风险及影响评价，此类评价应包括以下重要内容：

- 国家背景（如冲突、犯罪、治理/法治、实地环境、社会经济状况）；
- 国家/地方安全问题（如是否有安保人员，业绩记录，包括与滥权相关的指控，私营安保人员和公安人员的专业声誉）；
- 来自外部威胁的风险（如工作人员/承包商在边远工地或路途中面临的风险）；
- 社区成员认为项目存在（包括私人或公共安保）给人和资产安全造成的风险；
- 安保人员给工作人员带来的风险，包括不遵守行为准则；
- 初步防范与缓解建议（按优先程度），需要与安全应急人员就缓解风险达成的协议；
- 项目聘用女性安保人员的潜在机会；
- 制度和法律分析：甄别可能受影响人员和群体，评估潜在影响，尤其是对弱势或易受伤害人群的影响，并制定相关缓解措施。

《安全风险评价》应包括背景因素分析，这些因素可能引起或加剧人员安全风险。例如，社区成员、当地企业、分包商、其他利益相关方与安保人员之间的紧张局势可能起因于实际或感知的项目影响，也可能起因于实际或感知的安保人员行为。尤其是如果安保人员的工作涉及强制征地与搬迁、保护采掘工地、阻止人们进入文化遗产地点、运输或处理固体或有害废物，他们与社区之间的接触互动可能导致紧张局势。如果项目干扰社区土地或者项目社区的利益共享安排尚未实施，或者人们认为安保人员的行为威胁到他们的福祉或商业活动，社区可能会感觉受到安保人员威胁。

进行安全风险评价时，与利益相关方沟通非常重要，包括受项目影响的社区、当地非政府组织以及其他熟谙安全问题的团体。专栏 2 列出了一些参考问题，可用于评价使用安保人员对人类安全的风险和影响。

专栏 2. 安全风险评价问题示例

- 项目地区及周边发生冲突的可能性有多大（例如投诉引发的暴力升级，地区性抗议）？
- 是否存在多个项目地点，而且风险状况不同？是否某些项目地点的风险更高，需要更高级别安保？
- 项目本身的性质是否给社区造成风险？
- 安保人员是临时性还是长期性存在？
- 项目地点是否已经部署了公共安保人员？如果是，是否有可能拿到有关部署的协议或谅解备忘录，查看其中有关行为、行为准则和相称性武力的规定？
- 如果拟议项目场地/设施已有安保人员，目前是谁在提供安保服务？这些安保机构是否有仍然相关的历史或遗留问题？发生安全事件后如何处理，由谁处理（比如，是项目安保人员还是当地警察或其他人）？在聘用或签署合同前做了何种背景审查？
- 借款国是否担心私营或公共安保人员的声誉或行为？本国或项目地区以前是否发生过涉及安保人员的事件？如果有人不遵守行为准则或其他项目要求，借款国是否能够提出或要求将相关人员从项目服务中撤出？
- 安保人员是否配备武器？如果是，在做出这一决定前进行了哪些安全风险评价，在哪些情况下可以使用武力？是否有警卫犬、路障、带刺铁丝网或其他防御设施？武器与其他防御设施的管理是否井然有序，程序是否明确清晰？
- 安保人员是否参与护送高价值资产或运输原材料和产品或有害材料和产品？如果是，在风险评价、防范、缓解和应急规划方面做了哪些补充性具体安排？
- 项目是否受到当地/区域政治体系、非政府组织的针对性压力？有关项目已经或预期达成哪些协议？
- 计划使用的安保人员是否来自项目地区，或与当地社区和其他项目工作人员拥有同样的宗教/种族/族裔背景？他们是否说同一语言/方言？紧张关系风险是否由于安保人员、社区成员和项目工作人员的不同背景？

在借款国或承包商聘用安保人员的情况下，世行项目团队应就安全问题及安排与借款国持续对话。

如果项目位于高风险地区，借款国可以聘用具有特定安全知识的独立专家或第三方开展安全风险评估，制定管理计划。高风险地区包括位于或毗邻冲突区域，那里有恐怖活动以及性别暴力非常普遍。借款国应指定称职的联络人管理安全问题，并在与私营安保人员签署的合同中或与公共安保人员所做的安排中应阐明此人的职能。联络人可为内部员工或咨询专家；但是为了有效和可信，尤其是与安保人员打交道时，该人应拥有丰富的安全风险管理经验。应有一位高级项目经理进行监督，并审查《安全风险评价》的所有评估和建议，确保评价和建议的防范/缓解措施合理适合本项目及相关背景（尤其是如果负责编制《安全风险评价》的外部公司也在竞争风险管理工作）。

鉴于一些项目位于脆弱、冲突和暴力地区，项目不同阶段的风险可能高低不一，因此安全风险管理和缓解措施应根据需求做出调整改变。如果安全问题升级或降级，在与世行讨论后，借款国应调整《安全风险评价》和相关管理计划，并按照《环境和社会标准 10》的利益相关方参与和信息披露要求，向利益相关方传达重大变更的摘要。

3. 缓解使用安保人员的风险及影响

雇用安保人员对人身安全的风险和潜在影响可以在采购文件、其他书面协议以及具体管理计划中制定相应措施加以缓解。借款国和/或其承包商对相关文件负责，并在文件编制过程中与世行协商。世行和借款国商定是否需要单独编制《安全管理计划》。如果预期安全风险不高，风险管理内容可纳入《环境和社会承诺计划》和/或其他相关文件，如《环境和社会管理计划》中，即不必编制《安全管理计划》。

一些降低安全风险和影响的缓解措施可能与社会项目关联，如社区投资或良好的本地社区利益相关方参与活动。很重要的一点是安全应作为总体社会评价和缓解工作的一部分，而不应将其视为孤立活动。

安全管理计划

对于高安全风险项目，单独的《安全管理计划》应包括有关项目安全的所有程序和规定。基于《安全风险评价》，《安全管理计划》说明安全工作如何及由谁管理和交付，需要的资源，安保人员的应有行为。《安全管理计划》还应说明安保人员的设备和责任，《环境和社会标准 4》所述的与安保人员行为相关的安全风险以及对社区的影响。

虽然《安全管理计划》应是一个切实可行的文件，但它不太可能详尽覆盖所有可能的场景。因此，文件应阐述项目对待安全问题的总体方针，指明如何开展安全工作，如何缓解风险。管理安全风险的投入应相应于项目及项目背景相关的安全风险级别。《安全管理计划》的形式应能够支持合规审计。附录 2 提供了大纲示例。

《安全管理计划》应说明参考的相关国际标准，如联合国的《执法人员使用武力的基本原则》或《私营安保服务提供商国际行为守则》。

《安全管理计划》中的重要承诺应反映在《环境和社会承诺计划》中。对于安全风险低的项目，承诺直接纳入《环境和社会承诺计划》，阐明与安全和使用安保人员相关的重大风险，以及借款国为减低这些风险须采取的措施。

世行员工在审阅《安全管理计划》等安全相关文件时，应关注以下方面：

- 私营企业或公共机构具有对安保人员进行审查的基本尽职调查职能。例如，企业或机构应对其员工或执法人员背景审查，确保他们品行良好，不曾侵害他人。侵害他人包括危及个人或多人安全的行为（如剥夺生命/自由/安全、酷刑、法外杀害、强奸或其他性别暴力，包括性剥削和性虐待）。

企业或机构的设立还应包括以下内容：

- 行为准则，行为承诺，明确可用的纪律程序和投诉机制；
 - 定期培训要求（注明类型、频率和完成率）；
 - 对于私营企业而言，要有明确的安保/资产保护管理系统，以及企业与借款国和承包商沟通管理系统。
- 针对局势可能升级到私营项目安保人员无法掌控而需要公共安保人员支持的情况，在高风险环境下与授权公共安保人员协调安全管理的机制，包括在局势升级情况下的交接程序，联合培训或演习（包括场景培训）。
 - 按照《利益相关方参与计划》和《安保管理计划》，就项目对社区安全和安保的影响与社区沟通，提高对行为准则承诺和项目投诉机制的认识。

- 参照的“良好国际行业实践”（参见附录一的资源）。
- “使用武力”政策，以及与风险相称原则的明晰性。除了根据所受威胁的性质和严重程度而采取相应的预防和防御措施之外，不得允许任何直接或签约的安保工作人员使用武力。
- 武器：如果安保人员使用，阐明为什么，谁使用，何种武器，如何管控武器（包括枪支以及非致命武器和警卫犬）。
- 项目工作人员和公众投诉机制：清楚透明的侵害指控报告程序。要特别关注如何处理性别暴力指控。谁来处理工作人员或公众有关安全的投诉。明确禁止因投诉而受到任何形式的报复。对投诉人信息予以保密。
- 事件报告：接收和报告事件及指控的方式，接收以及跟进指南，包括在必要情况下向借款国和世行报告的程序。
- 场地出入控制：安保人员如何与想进入项目场地或提意见的社区成员互动的指南（例如，投诉机制和行为准则培训）。
- 编制《安全管理计划》是否/如何与其他管理计划（如《环境和社会管理计划》或《利益相关方参与计划》）协调进行？

包含实施《安全管理计划》的估算成本和计划，包括发生任何重大变化或事件后的评估。澄清项目预算中是否包括《安全管理计划》预算。

- 如适当，项目与国家国际安全部门（如联合国安全部队）的互动情况。

专栏 3 列出了世行员工进行《安全管理计划》尽职调查时的核对单。

专栏 3. 《安全管理计划》核对单

- 项目的评估环境和社会审查摘要（ESRS）是否充分反映了《安全风险评价》的结论？
- 是否编制了《安全管理计划》？如果没有，是否会在项目实施期间编制？
- 《安全管理计划》是否反映了《安全风险评价》确定的主要问题，包括与项目及项目背景相关的问题？
- 是否向附近社区/利益相关方披露了《安全管理计划》摘要或说明，包括其中的行为准则、工作人员和公众可用的项目投诉机制？
- 是否需要第三方安全专家？
- 《安全管理计划》是否包括了《安全风险评价》指定的缓解风险行动？项目安全工作是否涉及分包商？
- 《环境和社会承诺计划》是否规定《安全管理计划》应包含在在承包商的招标文件中？
- 世行是否审议了《安全管理计划》预算，资金来源是否确定？

采购文件及其他形式的书面协议

具体的风险管理和缓解措施可能会因承包商是否聘用私营安保人员，或者借款人和承包商是否同意由公共安保人员为项目提供安全服务而有所不同。如果使用私营安保公司，实施机构和承包商能够控制项目签约人员，但是监测安全问题很重要，实施机构和承包商应了解安全问题一直处于借款国监测之中。虽然安全服务常常分包，但最终对项目承诺负责的是借款国。合同中应对以下事项做出明确承诺：行为准则；培训拟用私营安保人员，审查人员背景记录，针对违反合同或行为准则指控的安全程序，其中包括安保人员过度使用武力、恐吓或报复行为；适用处罚概要。

如果借款国直接（例如通过警察或军队）提供公共安保人员（如警察、军队），实施机构和承包商不太可能完全掌控或监管安全工作。应通过具有约束力的谅解备忘录或其他正式协议将相关承诺记载在案：公共安全力量承诺遵守项目行为准则、使用武力的相称性原则、以及其他与私营安保提供商合同中类似的要求，包括纪律措施、培训、事件跟进和定期更新文件要求。具有约束力的协议应规定设立一个负责监测安全状况的委员会，建立一套借款国指定发言人、安保人员和世行之间沟通的机制。即使有管理安保人员及其行为的现成法规，签订具体项目协议也是明智之举。公共安保提供机构协议或谅解备忘录中包括的背景审查程序，应将违规滥用武力前科的人排除在项目工作之外。如果提供机构没有人员审查程序，这一欠缺应被视为项目风险，在谅解备忘录或有关项目行为准则的协议中则需要包括更多详细信息：项目将如何避免这一风险，或者至少缓解管理这一风险，如何处理有关违规指控的投诉。

如果要求公共安保人员处置安全事件，或者在项目场地之内或周围部署公共安保人员，世行员工应确认借款国已经评价相关风险并做出应对安排。借款国应评估公共安保人员的过往记录，尤其是在项目地区社区的表现，甄别潜在风险。《安全管理计划》应纳入借款国谅解备忘录或其他约束性协议的相关内容。如果公共安保人员介入项目场地的安保工作，《安全管理计划》应列出行为标准，这些标准必须反映在承包商的行为准则中，以及项目团队、承包商和安全人员的作用和职责说明中。安全事件应持续记录在案（参见第 4 部分）。应由经验丰富的中立方负责调查对安保人员的指控和违反行为准则的行为。

4. 实施和监测

监测项目承诺及履行是世行员工的一项重要工作。监测安全承诺及履行在以下情境下尤为重要：1) 项目有很高或重大潜在安全风险或影响；2) 项目实施期间发生安全事件；3) 存在涉及安全或公众骚乱的投诉；或 4) 项目安全状况趋于恶化。附录 3 给出了一个详细核对单，可用于计划和实施旨在监测安全问题的实地考察。

在督导考察期间发现的有关安全和安保人员的风险应记录在《环境和社会审查摘要》中。记录分析的详细程度应与风险级别相称，并应记入《项目实施状况和报告》(ISR)。ISR 应记录安全状况的重大变化和/或私人安保的构成和/或公共安保提供情况。这些也应记录在有关环境和社会绩效的督导报告中，此报告还要记录项目场地内及周边的公共或私营安保人员滥用权力的可靠指控概要，以及针对之前事件或指控行动/跟进的最新情况。ISR 还要记录与公共安全服务提供机构就安全承诺、履行、投诉管理或行为准则等议题举行会议的最新情况。

如果项目雇用了武装安保人员，ISR 应记录有关使用武力、行为准则和达到国际行业良好实践标准承诺的培训最新进展。还应记录人员轮换要求及跟进工作。

世行在督导考察期间应审议《安全管理计划》。取决于风险级别，在适当情况下，可以通过独立安全审计的方式进行审查。

如果项目安全形势发生重大变化，应立即向世行报告，世行将允许对《安全管理计划》或《环境和社会承诺计划》进行必要修订。同样，对安保人员不遵守行为准则的指控应予以调查。如果指控涉及性别暴力，应有处理这方面问题的专家参与调查，并由此专家负责与幸存者对话。不论指控涉及项目工作人员还是公众都应如此处理。

《环境和社会标准 10》要求的项目层面投诉机制应清楚表明受理与安全及使用安保力量相关的投诉。受项目影响的社区应获知投诉机制以及机制受理的问题类型。与其他类型的投诉一样，有关安保人员的投诉也应登记/记录在案，工作人员和社区有关安保人员的顾虑应及时处理。世行应把审查投诉记录作为项目督导内容，并在必要时与借款国讨论处理有关安全和使用安保人员相关的问题。

社区参与

在项目规划、实施和督导过程中，要密切关注利益相关方参与，尤其当涉及安保人员时。社区参与是良好安全计划的一项核心内容，与工作人员和当地社区保持良好关系非常有利于项目地区的总体安全状况。安保团队雇用女性有助于缓解与当地社区的紧张关系，减少安全事件，因此应当鼓励。与社区讨论安全事宜有助于发现潜在风险，了解当地人关切的问题，可以作为早期预警系统。社区成员应该了解他们能够投诉，不必担心恐吓或报复。社区成员在项目场地门口最先接触到的人是门卫，因此应该让门卫了解他们在社区关系中发挥的作用、投诉机制以及当地社区关切的主要问题。

涉及安保人员的投诉和事件

在项目督导过程中，世行员工审阅项目提交的事件报告和投诉机制记录，后者包括涉及项目安保人员的投诉或指控。与安全相关的指控或事件涵盖偷窃、滥用权力和报复、性骚扰和性剥削、性别暴力、贿赂和腐败等问题。世行员工应进一步详细了解报告的事件及采取的步骤信息并防止再次发生类似事件，同时应立即知会世行管理层有关暴力或滥用权力的指控或事件以及补救工作。应记录并评价与安保人员相关的指控或事件，旨在确定是否遵守了政策和程序，是否需要采取纠正措施或预防行动。应向包括世行管理层在内的有关部门报告非法或侵害行为，项目管理团队应

积极监测正在进行的刑事调查并予以全面合作。负责项目《利益相关方参与计划》和投诉机制的项目员工应将解决结果通知投诉人和其他相关方，同时谨记保密规定并需保护受害者不受到进一步危害或报复。在适当情况下，与社区分享相关的经验教训，为防止日后类似事件所做的改变可能也是具有建设性的。

如果发现存在安全事件或投诉，可能需要修订项目的风险状况，世行可能需要加强督导，如进行更频繁的督导考察或使用第三方监测。



涉及犯罪行为的指控应报告给有关部门，不论指控针对的是私营或公共安保人员，还是雇员或承包商。有关安保人员的指控应由中立方调查，任何有关报复的指控都要立即调查。投诉人信息必须保密。

如果需要做出重大改变，以防止再次发生已经核实的违反行为准则的行为，世行员工应与借款国讨论，看是否需要更新《环境和社会承诺计划》、《安全管理计划》等相关文件，以增添修订内容或改正措施。应在监测与督导中纳入商定措施，如果必要，在与利益相关方的沟通中概括介绍这些措施。

性别考量

如果在项目实施或督导过程中出现性别暴力或性剥削和性虐待问题或此类指控，应立即通知世行管理层。世行员工应查阅世行《应对涉及大规模土木工程的投资项目融资中的性别暴力建议的良好实践说明》，与专长社会发展的同事讨论。对待涉及性别指控的投诉必须非常谨慎，投诉人、幸存者及其家庭的信息必须保密。

附录 1：参考资源

联合国执法人员使用武力和武器的基本原则：

www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx

联合国执法人员行为守则：

www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx

安保和人权自愿原则：

<http://www.voluntaryprinciples.org/what-are-the-voluntary-principles/>

美国国家标准学会私营安全公司运营质量管理体系：

http://www.acq.osd.mil/log/ps/.psc.html/7_Management_System_for_Quality.pdf

武装冲突地点和事件数据项目（ACLED，包括一个很有用的风险指示板工具）：

<https://www.acleddata.com/>

国际金融公司使用安保人员手册：评价和管理风险及影响，2017 年（英语、法语和西班牙语版本）：

https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/publications/publications_handbook_securityforces

石油和天然气生产商国际协会有关武器和使用武力的报告：

<http://www.ogp.org.uk/pubs/320.pdf>

MIGA 重大项目地点实施工具包：

https://www.miga.org/documents/vpshr_toolkit_v3.pdf

自愿原则实施指导工具：http://www.voluntaryprinciples.org/wp-content/uploads/2013/03/VPs_IGT_Final_13-09-11.pdf (英语)；

<http://www.voluntaryprinciples.org/wp-content/uploads/2013/03/IGT-SPANISH1.pdf> (西班牙语)

红十字国际委员会、日内瓦民主管制武装力量中心安全和人权工具包：

<http://www.securityhumanrightshub.org/content/toolkit>

丹佛大学私营安保服务监测：<http://psm.du.edu/>

美国国际开发署国外救灾处安全与安保最新信息：

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/USAID-OFDA%20Safety%20and%20Security%20Sector%20Update%20-%20FY%202017.pdf>

安保和人权自愿原则：<http://www.voluntaryprinciples.org/resources/>

美国国务院：<https://travel.state.gov/content/travel/en/traveladvisories/traveladvisories.html>

世界银行参考资源

世界银行机构安全局

<http://workgroup.worldbank.org/org/units/GSD/GSDCS/Pages/Travel-Security.aspx>

世界银行机构安全课程

<http://workgroup.worldbank.org/org/units/GSD/GSDCS/Pages/Course-Offerings.aspx>

附录 2：安全管理计划

《安全管理计划》有很多类型，取决于《安全风险评价》确定的需求，其内容可非常简略，也可极其详实。大多数《安全管理计划》都包含以下部分，这些部分将至少每年进行一次审查，或在任何事件发生后进行审查，并在项目的整个生命周期中根据需要进行更新。

A. 目标和方法

1. 《安全管理计划》目标。
2. 安全政策描述，包括优先重点、角色和职责。如果适用，阐述项目安保人员与其他第三方承包商和附属承包商（如工程、采购和建筑承包商）之间的关系以及相关责任。

可以与当地利益相关方分享的安全方法摘要，包括与《利益相关方参与计划》及项目投诉机制的链接。

B. 标准和良好国际实践

罗列计划参照的标准、要求和良好国际实践。包括国家法律、适用的国际法律、世界银行环境和社会标准以及其他相关的国际良好实践（参见附录 1）。

C. 安全形势概述

1. 项目背景：人口相关信息，如年龄、失业、贫困和不平等情况；犯罪率与类型；地方性政治、社会或劳工动乱；恐怖主义或叛乱；以及对待项目和相关问题的总体态度。
2. 安全风险：本节应基于项目的《安全风险评价》，讨论以下内容：
 - a. 内部风险（如项目人员或与其直接相关人员的违法行为、不道德行为或不恰当行为，如员工盗窃、工作场所暴力和劳工动乱，有可能造成附带破坏）。
 - b. 外部风险，如项目以外人员行动造成的风险，这些人试图从项目开发运营带来的机会中渔利，例如普通犯罪活动；为经济、政治或社会目的而干扰项目；其他对项目的有效、高效及安全运行带来负面影响的蓄意行动。在极端情况下，这些可能包括恐怖主义、武装叛乱、政变或战争。

《安全管理计划》应注意到安保响应或安保力量的存在可能给社区或个人造成额外风险。

3. 安保安排：说明由谁提供基本的项目场地保护，如项目私营安保力量（内部或签约）和/或与公共安全机构所达成的安排。概述商定的行为准则。

D. 实体安全

全面阐述项目安保方法和系统。最好能说明安保屏障设施，如围栏、大门、门锁、警卫岗哨、使用的监控/电子安保系统，并描述总体的安全管理系统。

E. 安保操作程序

简明阐述重要的安保操作程序。重要程序应包括以下扼要说明：

- 边界安保—安保人员如何管控项目周边，将人们引导到有管制的出入口。
- 出入口管理—在大门及其他出入口对人员和车辆进行检查和筛查的类型。包括出入检查及其目的，何人要接受检查。
- 事件响应—安保人员如何应对事件，何人负责应对。应对使用武力要基于适当和相称性原则。阐述公共安保人员的角色，包括何种情况下联系公共安保人员援助，以及由何人联系，例如发生犯罪行为时。
- 安全巡逻—巡逻检查的对象及频率。
- 出行安保—（如果适用）离开项目地的出行安保特殊程序。
- 材料存储和管控—（如果适用）对原材料、设备等物品存储区域运输、仓储和维护的管控。注明物资存储符合国家有关法律法规和相关的良好国际行业实践，包括世界银行集团《环境、健康与安全指南》。
- 信息与沟通—信息分类、处理和敏感信息管控程序。
- 武器安全—项目有关现场武器管理的政策，以及发放、保存安保武器、弹药与非致命武器的责任及程序。内容应包括：存放地点；存放期间如何妥善保管；发放记录；可以发放给何人；武器在人员手里时的安全保障；以及审计。
- 特殊状况 - 可能发生与项目没有特定关联、需要公共安全部门介入的大规模事件（如犯罪活动、游行、内乱）。在计划应对此类事件或紧急情况时，应明确采取何种步骤将项目安保（私人或公共）的指挥工作转移给官方公共安全部门（如警察、军队和应急人员）。

F. 安保工作的监督和控制

1. 管理结构与责任，包括安全工作的总体指挥、问责和监督。说明何人负责安全人员工作的日常管理，何人掌握权力。说明何人总体负责安全信息的交流和沟通。
2. 开展安全风险评价的责任：讨论进行风险评价的责任，何人参加评价（如高级管理层、社区关系团队、重要的社区利益相关方等），评价覆盖的内容。
3. 跨职能协调：描述跨部门协调机制，社区相关部门、人力资源和政府相关部门是项目安保的重要合作伙伴。概述安保与其他部门之间的计划/协调活动，例如从参与安全风险评价到举行周会。

G. 私营安保人员管理

私营安保人员的作用在于提供防范保护服务，保护工作人员、设施、设备和项目，无论位于哪里。私营安保人员没有执法权力，不会侵犯公共安全力量特有的职务、职责和职权。

1. 私营安保人员的提供和构成：说明安保人员是直聘人员还是来自第三方安保提供机构。
2. 合同条款：包括任何（如有关制服和设备的条款）。
3. 积极管理承包商履职情况：为了确保承包商妥善履行其职责，项目将开展审计，辅以培训，调查可信的滥权或渎职指控，并持续监测实地履行情况。

4. 安保人员背景调查：项目会进行和/或要求安保提供机构对潜在安保人员进行扎实的背景调查，看是否有过滥权、不恰当使用武力或其他犯罪行为和渎职的指控。调查发现存在可信负面信息的个人不得为项目提供服务。调查情况将记录并保存在个人人事档案中，供项目以及项目督导过程中审查。
5. 安保人员设备：说明为安保人员提供的设备，包括无线电、非致命武器以及枪支弹药。只有《安全风险评价》证明武装安保人员是消除明确威胁的唯一可行有效缓解措施，才可给安保人员配备武器。
6. 安保人员使用武力：除了根据所受威胁的性质和严重程度而采取相应的预防和防御措施之外，不允许私人安保工作人员使用武力。如果必须武装安保人员，项目要确保武装人员拥有高水平的技术和专业能力，并清楚了解使用武力的规则。这意味这些人员经过了以下方面的充分培训：有效使用武力，相称性原则，遵守良好国际实践、适用法律和《环境和社会标准》。
7. 安保人员培训：
 - 根据具体情况，概述安保提供机构或承包商的培训职责。项目将审查第三方安全提供机构的培训课程，如果必要，还将通过使用合格的第三方或直接指导充实培训内容。
 - 项目将确保安保人员接受以下方面的程序性或知识性培训：基本守卫技能，岗哨命令和程序，适当行为和伦理/人权，交/接战规则，使用武力规则，适当的武器培训（如适用），健康，安全，环境强制培训，《利益相关方参与计划》及相关的公众和工作人员投诉机制培训。
 - 概述如何保存完成培训记录。培训将接受检查/审计。

H. 公共安全

1. 将公共安保人员作用登记在案：概述与公共安全部门签署的谅解备忘录或其他协议，包括遵守项目行为准则的承诺以及违纪处理程序。

如果公共安保人员为项目提供部分安全服务，本节应说明提供何种设备或其他支持，公共安保力量的作用，联合应急规划以及协调机制。
2. 安保人员的提供和构成：阐明安保人员的汇报结构以及管理层联络人。
3. 概要介绍有关服务的谅解备忘录或其他协议，要求提供一位高级别安保联络人。
4. 持续监测安保工作履行情况。
5. 安保人员背景调查：项目将就如何妥善调查分配到项目的人员与公共安全部门达成一致，包括在允许某人被分配到项目前，如何将是否有过滥权、不恰当使用武力或其他犯罪行为和渎职的指控纳入考虑范围。
 1. 安保人员设备：说明提供给保安人员的设备，包括车辆、无线电、非致命武器以及任何枪支弹药。
 2. 安保人员使用武力：与公共安保提供机构就项目使用武力原则达成一致，即除了根据所受威胁的性质和严重程度而采取相应的预防和防御措施之外，不允许使用武力。谅解备忘录或其他法律协议应阐明，武装安保人员必须拥有高水平的技术和专业能力，并清楚了解相称性使用武力的规则。

3. 安保人员培训：提供培训机会或观察项目培训的机会，培训内容覆盖项目行为准则、项目的健康安全要求以及公众和工作人员投诉机制。概述如何保存完成培训记录。
4. 不当行为指控：商定如何对可信的滥权或渎职指控展开调查，如何对安保人员违反项目行为准则或其他项目要求进行惩戒。

附录 3：计划并开展实地考察，监测安全风险和安保安排

A. 计划实地考察

在冲突区域，制定考察计划从申请安全许可开始：³

- 确保提前与世界银行机构安全办公室协调：包括安全通报和资源；
- 如果是脆弱/冲突环境，国别管理部门/国别办公室安全专家应作为项目团队成员。安全专家可能是国别管理部门中最精通安全问题的人员；
- 联合国安全许可，视情况所需（考察地点）；
- 及时征求国别局长对考察的原则性审批意见。如果获批，即可最终确定安保和后勤安排。

与重要人员安排会议：在安排会议和要求的安保通报时，确保包括了负责现场管理的有关人员，以便提供并讨论安全相关信息，包括：

- 总经理，项目/现场经理/主任（对项目风险总体负责）；
- 安保/资产保护经理（或负责安保的人员）；
- 社区关系经理；
- 人力资源经理，环境健康和安全管理经理。

请求协助安排与外部利益相关方的会议，酌情包括：

- 公共安全部门代表，如果可能并恰当的话（如当地高级警官，军队地区指挥官等）；
- 当地公共机关（区域官员，分区官员等）；
- 市政机关；
- 联合国机构等发展伙伴；
- 社区成员：
 - 在可能的情况下，搜集社区成员关切问题的信息；
 - 如果可能涉及安保人员问题，较好的做法是**不要**让安保人员参加社区成员或公民社会会议，即使这意味着要把会议改到更为中立的地点。如果涉及的安保人员出现在会议上，或者他们获知何人提出了投诉，社区成员可能不愿意提供相关信息或提出投诉。投诉人的安全至关重要，不要让他们因使用投诉机制或表达关切而感到更易受到伤害；
 - 重申对恪守项目行为准则和投诉机制的承诺；
- 公民社会（国内外非政府组织）。

B. 开展实地考察 - 观察

实地观察：实地考察，不论在到达现场还是在现场活动，都为切实观察安保状况提供了许多有用的机会。事先通报项目活动、地点和安全问题，有助于聚焦问题和观察。注意以下方面很重要：

³ 本《良好实践说明》并不针对与世界银行员工和代表团相关的安全问题。更多信息，请联系世界银行机构安全办公室(<http://security/>)。

- 项目场地的安保安排，如：
 - 场地内部及周边可见的私营安保人员；
 - 场地内部及周边可见的公共安保人员；
 - 是否有女性安保人员？（这点在有些情况下尤其有意义有帮助：当项目工作人员和当地社区有互动，或女性工作人员或访客与安保人员互动时，如检查）；
 - 如果使用武装安保人员，他们的制服是否不同于其他项目人员的工装？
- 保安人员的专业性，例如：
 - 穿着适当制服，干净利落；
 - 身份证件有醒目照片和姓名；
 - 基本站姿、姿势和举止。
- 武器和可使用设备：
 - （私营或公共）安保人员是否携带武器？
 - 如果安保人员配备枪支，手枪是否正确放入皮套，长武器是否妥善管控？
 - 是否有警卫犬？是否管理/约束得当？警卫犬看起来是否经过良好训练？
 - 私营安保人员是否使用可以辨识的公司车辆或设备？公共安保人员是否使用可以辨识的公司车辆或设备？安保人员是否佩戴胸卡表明他们与项目相关？
- 安保人员随身携带何种通讯设备，还有何种可用设备？
- 紧急医疗运送：是否制定了紧急医疗运送程序？
- 设施：
 - 是否为安保人员提供了相关设施（包括任何福利和膳宿设施）？
 - 武器不用时是否有安全的存放场所/设施？
- 出入口和标识：
 - 是否有清楚标识说明有关规定（包括安全信息）？
 - 出入口是否醒目标明项目名称和联系信息？
 - 如果有人需要报告事故或紧急情况，是否列明了应急联络信息？
 - 是否有程序确保人们不往项目地点带入武器或其他违禁物资（如酒精、毒品）或未授权人员？
 - 是否有程序确保不会无故从项目地点转移项目财产或车辆？
 - 使用了什么类型的屏障（如围栏）？

场地以外观察：项目场地以外的观察，如从机场或首都到项目地途中，或观察本地社区内的情况，有助于了解整体安全图景。应与借款国讨论以下情况：

- 公共安全：公共安全力量在首都与当地/边远地区的实力和数量对比；
- 当地社区活动：

- 妇女儿童行为和对他们的态度；
- 当地商业状况（如市场活动）；
- 公共惯例和宵禁；
- 当地日常生活与当前实际状况（即搞清楚何为通常情况，评估观察到的情况是否与之相符）

C. 实地考察 - 问题

通过向众多不同利益相关方提问可以搜集更多信息。这有助于获取新信息，也有助于确认之前收集的信息或见解。本节提供了范围广泛的潜在问题：可根据项目和背景所需选择/修改问题。项目实施阶段的问题应关注对具体世行项目安保安排基本内容的理解（如行为准则、培训内容、安保应对规定，报告程序），以往事件的安保应对举措，以及落实安保安排/安全管理计划存在的问题。

如果项目有预期的发生变化，如从建设期转向运行期，应（向下面所列的许多人）询问这一转变带来的安全风险和安全管理方面的问题。

针对安保人员的问题：安保人员自身感到不安全时可能发生安全事件。因此了解项目场地安保人员如何看待其工作、社区和雇主，了解他们如何履职会有所帮助。可以将他们的回答与借款国提供的安保程序比较。如果时机允许，与个体安保人员讨论以下问题：

- 雇佣背景：职责，工资，值班时长，口粮，雇佣期，培训；
- 监督与报告：经理是谁，向哪里报告/上报事件；
- 基于场景的基本问题：
 - 如果有人强行闯入项目场地，他们首先做什么？
 - 如果有人偷了东西正在逃走，他们怎么做？
 - 他们通常与社区成员有何种互动，如果有的话？
 - 通常一天的工作怎么安排？
 - 常规工作时间？（如每天/每周分几个班次？）
 - 日班和夜班工作时长？
- 要注意到，如果项目提供口译或翻译人员，回答内容可能会传回项目团队或安保管理层。在高风险区域，或者发现有安保问题的地方，使用中立译员而非项目提供的译员可能有所帮助。设法澄清安保人员是否隶属于某个特定社区或群体，是否与项目区域居民相同或不同，是否已造成紧张关系。

针对社区成员的问题：有孩子的妇女常常可以很好的表明社区成员，尤其是更为弱势的成员，对社区安全的感受，以及社区对安保人员的看法。每次会议的背景情况不同，所以不是每个人都愿意参与。潜在问题包括：

- 您向谁报告发生的问题或事件或犯罪活动？[通常情况下，很多人没听说过投诉机制，但他们应该知道管理者当中有人知道这一机制。]
- 如果孩子受伤或被伤害，您会让他们找警察还是避开警察？

- 您是否听说或经历过与项目相关的问题或事故？（开放式交谈，记录下提及的有关安全的问题。如果未提及安全问题，就不要专门针对安全，可以宽泛讨论投诉管理事宜。）

与总经理或项目/现场经理讨论：了解总经理或项目/现场经理如何看待社区和安全风险，对于成功发现和管理现场的安全问题至关重要。虽然受访人不太可能了解安全管理的全部细节，但从他/她回答问题的内容和方式，可以管窥安全问题在更高层面获得的重视、关注和支持程度。讨论主题可包括：

- 场地安全风险；
- 场地保护措施；
- 当地社区的安全状况；
- 与当地社区的关系以及任何倡议；
- 使用国家安全力量的潜在可能性，如果未打算，澄清如果安全风险上升到需要外部援助的程度，进行过何种讨论确定需要额外支持的门槛标准，是否商定好发生这种情况时的过渡程序；
- 是否有早期预警系统。

针对安全经理的问题：并非所有项目现场都有安全经理，但总有人负责安全事宜。该人应该能自信回答以下问题：

- 《安全管理计划》如何执行？
- 最近是否审议过《安全管理计划》？是否需要改动？
- 《安全风险评价》是否更新增加了新问题？有哪些新问题，如何处理？
- 安保人员培训《行为准则》的情况？多长时间培训一次？
- 工作人员或公众对安保人员的投诉涉及哪些问题？投诉处理情况如何？
- 是否发现了安全高风险区或示警红旗区？
- 最近是否发布过安全警示、公告或行动限制通知？
- 与公共安全部门的关系/互动怎样？什么情况下公共安全部门介入？
- 总体而言是否对公共安保人员有所顾虑？是否对公共安保人员遵守国际良好实践、适用法律和《环境和社会标准》的能力有所顾虑？
- 就安全相关事宜与社区有关部门/人力资源/环境团队磋商的频率如何？
- 与当地社区有何安全联系互动？是否发生过事故？报告和调查事故的程序？
- 私营安保人员（包括私人承包商）的背景和雇佣过程流程？
 - 针对保安（和公共安保人员，如果适用）的培训时间表和计划内容？
 - 《安全管理计划》与《环境和社会管理系统》、《环境和社会管理计划》、《利益相关方参与计划》等的关系？

针对社区关系经理的问题：社区相关部门和安保团队之间的工作关系，非常有助于缓解来自或针对社区的潜在安全风险。本节讨论可能会给安全以及其他与社区相关的问题提供有用信息。针对社区关系负责人的问题可包括：

- 与安全经理/安保团队的关系如何？

- 《安全管理计划》与《环境和社会管理系统》、《环境和社会管理计划》、《利益相关方参与计划》等的关系？
- 社区与安保之间互动的性质？
- 社区对本地区公共安全的看法如何？
- 与安全相关的社区投诉或事件有哪些？
- 如果发生安全事件，社区是否有投诉机制？
- 如果有，如何投诉（如投诉机制是否易于使用），如何调查跟进投诉？
- 投诉机制是否允许女投诉人与项目团队的女性对话？

针对环境健康安全经理/监理工程师的问题：

- 就安全合同和安排而言，你如何理解你的作用/角色？
- 工程师、采购人员、施工承包商/分包商/服务提供商与安保人员通常有何接触互动（如出入口，大门管控等）？
- 有哪些主要安全风险（在项目场地、在其他边远施工场地或营地、交通途中）？您是否担心安保人员妥善应对这些风险的能力？
- 您知道安全管理计划吗？计划是否包括工作人员/承包商？谁管理计划？计划多长时间审议更新一次（如定期和发生事故后）？

针对公共安全人员的问题：公安人员可能包括当地警察局长、军队或宪兵主管。针对/有关公共安全人员的问题包括：

- 项目是否增加了您在本地区的工作量？
- 您与项目团队的关系是否使您能够迅速明确地表达顾虑？
- 您觉得项目团队体会到您的顾虑了吗？
- 发生过何种事故，能举例说明吗？
- 安保人员是否采取轮换制？他们担任项目安保时间有多长？轮换进入新人时，为他们提供何种培训？
- 安保人员如何与当地社区互动？