



第六十七届会议

议程项目 130 和 146

2012-2013 两年期方案预算

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

机构复原力管理系统：应急管理框架

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于机构复原力管理系统：应急管理框架的报告(A/67/266)。在审议报告期间，行预咨委会会晤了秘书长的几位代表，他们提供了补充资料和说明。

2. 大会第 66/247 号决议注意到秘书长在关于这一问题的上一次报告(A/66/516)中阐述的机构复原力管理系统做法，有一项谅解是拟提交大会第六十七届会议的后续报告将说明应急管理综合框架的完整情况。秘书长的本次报告是依照该项决议提交的。

二. 背景、目标和范围

3. 秘书长在报告中指出，联合国所面临的威胁的性质，包括军事或与恐怖主义有关的事件、基础设施严重失灵和自然灾害事件的性质在不断发生变化，因此，应急准备和复原力对于在总部和外地规划和开展联合国授权活动至关重要。秘书长因此指出，高级应急政策小组于 2010 年批准了一项建议，在联合国总部试行机构复原力管理系统办法。此后，根据国际标准(见下文第 6 段)建立的这一系统(又称应急管理框架)已经脱离试点阶段，并取得了进一步发展(见 A/67/266，第 1 至 4 段)。



4. 秘书长在报告第二节中指出，机构复原力管理系统的主要目标是确立综合应急管理辦法，包括准备、应对和恢复等各个阶段。秘书长预计，就秘书处而言，通过实施机构复原力管理系统可以统一政策和程序、治理和启动机制，从而避免出现各自为政的应急管理辦法，即秘书处各实体各自制定自己的应急计划，而置彼此之间的关系、联系和相互依赖性于不顾。应急管理框架还为联合国提供了监测正在开展的不同的准备活动的手段。秘书长预计，该框架将带来以下好处：加强风险管理；改进危机决策；统一应急管理辦法(A/67/266，第 5、7 和 11 段)。

5. 秘书长在报告第 12 段和第 13 段中介绍了该系统的预期范围。正如下文第 15 至 17 段所述，该系统已在总部实施，并将在 2013 年年底前扩大到总部以外办事处和外地办事处。此外，在机构间大流行病规划和业务连续性规划活动中汲取的经验表明，在整个联合国系统内采用统一应急管理框架有其潜在价值(另见下文第 18 至 19 段)。

三. 框架和方法

6. 正如秘书长报告第 16 至 22 段所述，机构复原力管理系统参照了国际标准化组织制定的风险管理国际标准。该系统由以下五个连续性步骤组成：

(a) 确立政策，这包括详细说明举措的前身、目的、执行进程、成果和可达到的目标，并获得高级管理层的核准；

(b) 规划，即必须对自然、政治、社会、安保和技术环境作出风险评估，以确定联合国在某一地点可能出现的业务中断以及这些风险造成的影响，随后制定可计量目标和具体目标；

(c) 实施，这涉及确定分工和责任、确定必要的人力和财政资源及设备 and 基础设施，确立有规范的维护、实施和审查办法，及制定宣传计划；

(d) 评价，将利用从维护、实施和审查办法获得的反馈信息作出评价；

(e) 管理审查。

秘书长报告图二以图表方式介绍了这一周期的五个步骤。

四. 关键行为者

7. 秘书长在报告第 24 至 41 段中扼要介绍了机构复原力管理系统的关键行为者。各部厅在制定和实施这一系统中所承担的分工和责任可概述如下：

(a) 管理部：充当该系统的牵头部门，负责拟订、协调和整合政策、规划、实施和审查程序与流程。该部还负责协助纽约秘书处其他部厅、以及总部以外办

事处、包括区域委员会的实工作。该部还应要求向外地行动提供实施方面的协助；

(b) 中央支助事务厅业务连续性管理股：负责就业务连续性规划进程向总部和总部以外办事处提供指导和实际支助；

(c) 人力资源管理厅应急准备和支助小组：负责向联合国系统工作人员，包括恶意行为、自然灾害或其他紧急情况下的幸存者和伤亡者家属提供和协调提供基本支持(另见下文第 8 至 10 段)；

(d) 人力资源管理厅医务司：负责为联合国所有工作地点提供关于公共卫生紧急情况和大规模伤亡事件的政策、指导、支助和训练。医务司还负责协调机构间联合国应急医疗队的准备和应急工作；

(e) 安全和安保部：负责监督安保管理系统，包括安全规划并将其纳入机构复原力管理系统。该部的总部安保和安全事务司提供危机规划能力，并负责为总部、总部以外办事处和各区域委员会制定危机管理计划以及安保和应急计划。区域业务司负责协调联合国各外地工作地点的应急规划、危机防范和应对。重大事件压力管理股负责在发生紧急情况期间协调全球咨询对策、进行需求评估、就如何减轻突发事件压力提供技术支助和意见，向联合国所有工作人员提供预防性压力管理培训；

(f) 信息和通信技术厅：负责确立广泛的灾后恢复原则，以确保在业务中断后恢复为关键技术支助提供的信息和通信技术服务，并负责拟订相关工作方案。

8. 秘书长报告第 28 至 33 段更加详细地介绍了应急准备和支助小组的职能。报告指出，该小组是在海地地震发生后于 2010 年设立的，此后一直按照任务规定活跃在各条战线，包括准备、紧急事件期间的支持和紧急事件后响应。该小组还特别制定了宣传战略，包括建立一个网站，介绍联合国为支持和履行照顾工作人员及其家属的责任而做出的努力，阐述了联合国对健康、安全和安保及福祉的重视。该小组还推出了几项举措，以使工作人员有能力为应付紧急情况做好个人和专业准备，并正在整个联合国出台一套反映国际最佳做法的相关培训模块。由于信息共享在紧急情况期间和之后至关重要，因此，该小组开发了一个数据管理系统，供医护人员、压力咨询员、管理人员和人力资源人员共享时间性较强的信息。

9. 行预咨委会询问了为改善联合国工作人员个人准备情况所开展的具体活动，获悉秘书处已采取若干措施，以加强对工作人员的支助，包括制订一项促进个人准备的宣传战略；发起一项宣传运动，鼓励工作人员更新其紧急联络资料；推出了一个管理人员自学模块，其中强调管理人员承担的照顾责任；分发给总部工作人员准备的关于“安全联合国”安保和安全意识宣传资料；为一级责任单位开办培训方案；更新大规模伤亡事件计划，以纳入关于培训人力资源工作者在大规模

伤亡事件发生之前、期间和之后如何行事的内容。行预咨委会还在提出要求后，收到了提供给工作人员的各种个人准备手册和传单的电子副本。行预咨委会还获悉，已经采取各种步骤，确保所有工作人员收到印刷本文件，其中对在发生影响到联合国的紧急情况时如何行事提供了指南。行预咨委会支持秘书处重视个人准备，并鼓励秘书长确保所有工作人员都可方便获得说明在发生紧急情况时如何行事的适当资料。

10. 行预咨委会经询问获悉，根据大会第 64/260 号决议的规定，应急准备和支助小组目前的人员编制有 5 个职位(2 个 P-5、1 个 P-4、1 个 P-2 和 1 个一般事务(其他职等))，由一般临时人员项下供资。行预咨委员会经询问还获悉，秘书长报告第 34 段提及的对该小组工作流程和活动的审查已经结束。这项审查涵盖该小组 2012-2013 年的产出和工作方案，表明该小组在为工作人员及其家属提供照顾方面发挥了关键作用，具体做法包括提高对联合国对工作人员和家属所作承诺的了解，向工作人员介绍可利用的培训和情况介绍方案的最新情况，让工作人员、家属和幸存者能够联机获得各种资源和服务，以便支持开展准备和事件后管理活动。行预咨委会在审议秘书处报告期间获悉，该小组目前的资源水平在 2014-2015 两年期保持不变；不会要求提供任何额外资源。

11. 秘书长在报告第 41 段中指出，他正在设立联合国行动和危机处理中心。该中心将设在联合国总部，由维持和平行动部、安全和安保部、政治事务部、管理部以及人道主义事务协调厅和联合国开发计划署(开发署)的工作人员组成。该中心的目的是向整个联合国系统的高级管理人员提供支持，以便及时做出知情和有协调的决策和就行动和危机问题进行战略管理。行预咨委员会指出，按照秘书长的说法，该中心在 2012 年 12 月进入运作后，将在机构复原力管理系统方面发挥作用。行预咨委员会期待秘书长在关于这一问题的下一次报告中提供更多资料，说明业务和危机中心在机构复原力管理系统中发挥的作用。

12. 秘书长在报告第 42 段中指出，成功的伙伴关系将使成功实施机构复原力管理系统的工作得到加强。秘书长认为，通过伙伴关系，联合国不仅可以与联合国其他实体、民间社会、私营部门和各国政府协同编制最佳做法，而且可以发现各种机会，以综合各种能力，消除薄弱环节和加强沟通。行预咨委员会在对当前和今后潜在的合作伙伴提出询问后获悉，花旗集团在总部协助开办了两次机构复原力管理活动。秘书长打算与联合国各机构、基金和方案以及来自私营部门和学术界的适当合作伙伴开展类似合作。在联合国日内瓦办事处，一个业务连续性问题的机构间小组也讨论了机构复原力管理系统。这一问题还将列入下一次机构间安保协调人会议的议程。行预咨委员会获悉，在机构间论坛上讨论机构复原力管理理念将会增强该系统实施工作的协调一致。

五. 治理和问责

13. 秘书长在报告第四节指出，应急政策高级小组将履行应急管理的战略、决策、治理和监督职能；该小组由办公厅主任主持，成员包括秘书处多数部厅的高级管理人员和驻纽约的专门机构、基金和方案的高级代表。行预咨委员会经询问获悉，如大会核准机构复原力管理系统做法，应急政策高级小组将在其 2013 年初举行的下次会议上指定一个具体项目主管人部门。行预咨委员会期望，秘书长将在他关于这一问题的下一次报告中确定机构复原力管理系统的项目主管部门。

14. 秘书长表示，每个工作地点将有一个正式机构负责该系统的实施工作。在总部以外办事处，这种机构的职责类似于危机行动组的职责(A/67/266，第 44 段)。秘书长指出，在外地一级，联合国国家工作队将采用类似于总部的两级治理结构(即负责应急管理决策的高层机构以及负责落实决定和应急管理行动的业务机构)。秘书长认为，适合在国家工作队一级做出决策的实体是安保管理小组，但将由各联合国国家工作队来确定最适合开展应急管理框架治理工作的机制和实体。

六. 实施

15. 秘书长在报告的第 48 至 51 段中介绍了利用上文第 6 段所述五步周期从 2010 年 11 月开始在总部试行的机构复原力管理系统的实施情况。2010 年 11 月在完成对试行系统的最后审查后，应急政策高级小组认可机构复原力管理系统作为联合国应急管理框架，为其在联合国系统全面实施奠定了基础。

16. 报告第 54 至 59 段更详细说明了根据大会第 66/246 号决议在纽约秘书处落实弹性信息和通信技术基础设施的情况。秘书长特别提到，考虑到目前在北草坪会议大楼主用数据中心和新泽西皮斯卡塔韦备用数据中心托管的关键应用系统数目，信息和通信技术厅正在审查所需业务资源，以确保发生危机时，这些应用系统能持续运行。预计 2016 年底之前，所有未迁移到企业数据中心的键应用系统，包括本地键应用系统和遗留的企业应用系统将需要备用数据中心，2017 年 1 月 1 日起将实施更长久的简化解方案。行预咨委会经询问获悉，有必要在 2016 年底之前维持备用数据中心(而非先前预计的维持到 2014 年)的原因是，需要在“团结”项目全面实施前在秘书处保留综合管理信息系统(综管系统)。

17. 关于在总部以外办事处和外地特派团实施机构复原力管理系统的问题，报告第 52 段指出，在总部试点实施该系统的同时，维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部与管理部紧密协调，启动了在外地试行机构复原力管理系统的工作。在这方面，秘书长报告说，2012 年 6 月，在塞浦路斯尼科西亚开展了机构复原力管理系统试点工作，以测试联合国驻塞浦路斯维持和平部队的危机管理、业务连

续性、医疗、大规模伤亡应对、信息和通信技术灾后恢复、工作人员和家庭支助以及安全计划。此项工作后，建立了演练规划模板供其他维和特派团使用。秘书长在报告的第 61 段中指出，预计到 2013 年底，联合国所有地点和外地特派团都已启动了应急管理框架实施工作。

18. 行预咨委会在此前关于这个主题报告中，请秘书长在向大会第六十七届会议提交的后续报告中完整说明已经和预计采取的措施，以便将机构复原力管理系统推广到联合国系统各机构、基金和方案(A/66/7/Add.10, 第 19 段)。秘书长在其最新报告的第 62 段中指出，为将机构复原力管理系统的实施扩大至联合国各专门机构、基金和方案，他设想通过秘书长政策委员会开展正式协商进程。关于在联合国全系统实施机构复原力管理系统的建议一旦获得政策委员会的认可，秘书长应将建议提交联合国系统行政首长协调理事会进一步审议，获得其管理问题高级别委员会的批准。

19. 秘书长在其报告的第 63 段中表示，机构复原力管理工作组计划在综合外地特派团开展试点。试点成功后，工作组将拟订关于将应急管理框架推广至所有联合国国家工作队的建议。预计推广工作将于 2013 年开始。行预咨委会就此指出，在联合国国家工作队存在的很多地点联合国都没有派出综合外地特派团。鉴于计划的试点工作不包括这一情景，行预咨委会希望秘书长在其关于这个问题的下一次报告中说明如何在没有派驻综合外地特派团的地点实施应急管理框架。

七. 业绩指标

20. 行预咨委会经询问获悉了关于用于衡量机构复原力管理系统的影响的业绩指标。下表 1 列有用于衡量宏观层面实施情况的成熟度模型：

表 1

成熟程度	系统概况			系统实施情况		
	高级管理层的承诺	专业支助	治理	所有机构的参与	综合规划	跨职能
提高认识前	有/无	有/无	有/无	有/无	有/无	有/无
项目方式	有/无	有/无	有/无	有/无	有/无	有/无
方案方式	有/无	有/无	有/无	有/无	有/无	有/无
系统处理办法	有/无	有/无	有/无	有/无	有/无	有/无
管理系统	有/无	有/无	有/无	有/无	有/无	有/无
综合管理	有/无	有/无	有/无	有/无	有/无	有/无

21. 行预咨委会经询问还获悉，宏观层面的业绩指标将业务部门成果作为重点。本报告附件载有一组草拟指标。行预咨委会希望秘书长在其关于这一问题的下一次报告中评估对照本报告附件所列指标衡量的机构复原力管理系统的实施效果。

八. 费用

22. 行预咨委会经询问获悉，迄今为止都是在利用现有资源实施机构复原力管理系统。下表 2 列有相关工作人员每年专用于开发和实施该系统的天数：

表 2

职位	部/厅	每年的天数
业务连续性管理股股长 (P-5)	管理事务部/业务连续性管理股	4.5 天
业务连续性专家 (P-4)	管理事务部/业务连续性管理股	15 天
应急准备和支助小组组长 (P-5)	管理事务部/应急准备和支助小组	4.5 天
人力资源干事 (P-4)	管理事务部/应急准备和支助小组	4.5 天
协理行政干事 (P-2)	管理事务部/应急准备和支助小组	4.5 天
主任医官 (P-5)	管理事务部/联合国应急医疗队	9.5 天
外勤支助处处长 (D-1)	安全和安保部/外勤支助处	3.5 天
方案干事 (P-3)	安全和安保部/外勤支助处	7 天
安保事务协调员 (P-5)	维持和平行动部/副秘书长办公室	26.5 天
机构复原力干事 (P-4)	维持和平行动部/副秘书长办公室	1.5 天
信息通信技术干事 (P-3)	外勤支助部/信息通信技术司	2 天
业务连续性方案主管 (P-4)	联合国日内瓦办事处/行政司	7 天

23. 行预咨委会经询问还获悉，上述人/时的每年相关费用达 63 750 美元。预计将继续保持现有活动水平，随着项目的推进，将继续利用现有资源实施机构复原力管理系统。行预咨委会注意到秘书长打算继续在现有资源范围内实施机构复原力管理系统，但认为该项举措的实际费用必须有据可查。为此，行预咨委会建议秘书长在关于这个问题的下一次报告中详细说明机构复原力管理系统的全部费用。

24. 行预咨委会在询问了关于通过实施机构复原力管理系统实现潜在的规模经济的问题后获悉，该系统是一个资源倍增器。现有经验表明，在联合国全系统内推广将产生下列结果：

- (a) 实现统一交付成果，提高效率，减少实施系统所需的时间和资源；

(b) 作用和职责得到明确界定，工作流程统一，各组织间能够更快地就确定新环境下的业务达成一致意见；

(c) 共同词汇和概念定义，减少开会需要，加快实施速度，推动创新；

(d) 跨部门协作，从而摒弃各自为政的“筒仓式”做法，促进更多的创新，更好地利用资源；

(e) 多个组织加深了对正在开展的活动和项目的了解，从而在需要协作和支持的项目和变更管理方面产生积极影响；

(f) 消除举措间的重叠；

(g) 改进组织间协作；

(h) 纳入了取得的经验教训，为不断适应和改进风险防范、应急准备和反应提供坚实基础。

25. 行预咨委会经询问还获悉，预计通过实施机构复原力管理系统可以统一各项进程、程序和系统，由此可识别冗余系统，进而进行这些系统的战略退役。行预咨委会建议大会请秘书长将实现规模经济和冗余系统退役纳入上文第 21 段所述的业绩指标中。

九. “桑迪” 飓风

26. 2012 年 10 月底，正当行预咨委会审议秘书长关于机构复原力管理系统的报告时，“桑迪” 飓风袭击了纽约地区。秘书长的代表们向行预咨委会通报了联合国总部受到损害的程度和机构复原力管理系统应对所面临的挑战的实效。

27. 最重要的是，行预咨委会获悉，没有任何关于工作人员或其家属受伤的报道。

28. 行预咨委会还获悉，据评估总部房地的核心基础设施完好无损，但是由于地下室被淹而遭受巨大破坏。出于安全考虑，尤其是为防火灾，秘书处大楼、南配楼和图书馆大楼的整个电源关闭 24 小时。此外，由于主制冷机组和临时制冷机组被淹，而关闭了冷却系统。在修缮方面，配电房的一些部件以及主制冷机组的电力系统需要更换。位于地下室第三层的印刷厂租用的数字打印机以及其他设备、用品和材料受到损坏。行预咨委会获悉，现在就对损坏进行费用估计尚为时过早。目前正在与保险公司和承包商进行协商。行预咨委会期望将下文第 30 段所述报告中载列的“桑迪” 飓风造成损坏产生的完整费用估计数以及这些损坏所适用的保险范围的信息提交大会。

29. 据秘书长的代表们说，在飓风期间，应急管理框架进行了有效的运作。通过危机行动组对应急和统一决策进行了协调，事前防备大大减少了所造成的损坏。

虽然在将系统搬迁到备用数据中心时遇到了困难，造成连通性方面出现了一些问题，但是重要的信息和通信技术系统得到维持，没有丢失任何数据。秘书长的代表们还表示，在整个灾害过程中，通过电子邮件、工作人员专用信息网站和电话热线向工作人员和代表团通报了最新情况，不过应承认还需要改进与会员国和工作人员的联络方式。行预咨委会注意到在将系统搬迁到备用数据中心方面遇到了困难，建议大会请秘书长调查根源，以采取适当的补救措施。行预咨委会强调指出，必须确保会员国和工作人员在发生影响到联合国的紧急情况时能够了解最新情况。为此，应采取步骤确保联合国网站首页、工作人员专用信息网站和所有内部通信系统在整个紧急情况期间继续发挥功能并不断更新。

30. 秘书长的代表们还告知行预咨委会，为了进一步加强机构复原力，秘书长召集了一个由办公厅主任主持的高级工作队，审查汲取的经验教训和采取更多应急措施的需求。行预咨委会欢迎秘书长决定召集一个工作队。行预咨委会建议大会请秘书长向大会第六十七届会议续会第一期会议提交一份关于工作队工作成果的报告，包括为纠正已查明的任何缺陷提出的建议。

十. 有待大会采取的行动

31. 秘书长在报告的第 64 段中请大会核准机构复原力管理系统办法作为应急管理框架。行预咨委会经询问获悉，框架的实施工作已经开始，但需要大会正式核准后才能将该项举措制度化，并为将其进一步推广到各专门机构、基金和方案确立明确的战略方针。行预咨委会不反对秘书长提出的行动方案。行预咨委会建议大会请秘书长向大会第六十八届会议提交一份关于机构复原力管理系统的实施进展报告。报告中应载有为将该系统推广到各专门机构、基金和方案而采取的各项步骤的详细资料，以及上文第 11、13、19、21、23 和 25 段要求提供的信息。

附件

机构复原力管理系统业绩指标(宏观层面)

类别	目标	指标
培训和提高认识	确保所有工作人员了解： 危机管理和危机应对程序和做法 准备计划的内容	开展了提高认识活动
决策(领导、职责)	危机管理小组演练工作流程决策进程 确认作出了适当授权 行使部门应对危机事件的能力 验证对核心系统的进入和利用 查明核心系统的依赖性 查明恢复计划中的漏洞 更新恢复计划	危机管理小组进行了指导/模拟 进行了全面模拟(危机管理、业务恢复和响应)
联络(警报、通知)	确保通过通信树联络方式传达明确指示 核实工作人员所用联系信息 核实联系到关键工作人员的方式 更新通信树联络信息	利用了工作人员通信树联络方式
恢复业务进程	确保所有工作人员都有能力执行恢复战略 核实重大业务进程和恢复时间目标 核实以往的测试偏差,证实问题已得到纠正 核实技术需求 核实额外需求 查明恢复计划中的漏洞 更新恢复计划	采用了电子通勤方式 利用了对等网络技术(例如 Skype 网路电话)举行工作人员会议 进行了实用技术测试(核心信息和通信技术系统) 从恢复地点开展了业务
事后审查	查明纠正行动 分派任务、日程安排和职责 监测纠正行动的实施进度 分派任务、日程安排和职责,并纳入各项 工作计划	每次事件和演练后进行了事后审查
测试	按既定标准核实计划、政策、程序和系统 查明有缺陷的计划、政策、程序或系统, 供日后采取纠正行动	进行了测试
更新与认可	行政部门认可修订后的准备计划 查明有缺陷的计划、政策和程序	计划得到更新 计划得到核准