



第七十届会议

临时议程* 项目 140

联合检查组

联合国的记录和档案管理

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会对联合检查组题为“联合国的记录和档案管理”的报告的评论意见(见 [A/70/280](#))。

* [A/70/150](#)。



摘要

联合检查组在其题为“联合国的记录和档案管理”的报告(见 [A/70/280](#))中，力求评估现行政策和程序是否便于在总部地点和外地对这些信息来源进行有效管理。本报告的对象不限于专业信息管理干事，它旨在通过各项建议，提高范围广泛的对象群组对有效的记录和档案管理的重要性的认识。

本说明反映了秘书长和联合国系统各组织对报告所载建议的看法。这些看法是在联合国系统行政首长协调理事会成员组织提供的意见基础上汇总的。这些组织对报告表示欢迎，并支持报告的部分结论。

一. 引言

1. 联合检查组在其题为“联合国的记录和档案管理”的报告(见 A/70/280)中,力求评估现行政策和程序是否便于在总部地点和外地对这些信息来源进行有效管理。本报告的对象不限于专业信息管理干事,它旨在通过各项建议,提高范围广泛的对象群组对有效的记录和档案管理的重要性的认识。

二. 一般性意见

2. 联合国系统各组织对报告表示欢迎。它们认可和赞赏为编写本报告而作出的努力,将之视为通过改善治理、加强问责和提高透明度以及增进知识管理、包括改善记录保存和机构记忆而对加强记录和档案管理进程的宝贵贡献,而这些做法将导致更有力、更有效的决策和风险管理。

3. 尽管各组织总的来说对该报告表示满意,但它们指出,如果对背景情况以及成本效益考虑事宜和各组织采取的减缓风险措施作进一步的说明,该报告可以更好。各组织列举了报告中的一个例子,其中联合检查组得出结论认为,一个组织决定停止为记录管理部门供资,其“所产生的不利影响和带来的风险到目前为止已超出这些决定所节省的费用部分”(见同上,第 85 段)。然而,报告并未反映上述情形中的缓解风险措施和业务背景。

4. 关于调查(其中包含“一种可能已影响到结果的潜在偏见”)结果可否被用来推出报告的一些结论,各组织对联合检查组的意见表示赞同(见同上,附件八)。例如,各组织指出,很难通过将秘书处与联合国毒品和犯罪问题办事处相比较得出相关结论。此外,正如报告所指出的那样,缺乏基线数据使进行比较并得出结论进一步复杂化。尽管在编写报告期间所进行的访谈、调查和问卷调查以已实施记录管理方案某些部分的办事处为对象,它们却没有让人们了解仍然存在的空白。例如,联合检查组对非洲经济委员会进行了调查,但调查对象却没有包含拉丁美洲和加勒比经济委员会、西亚经济社会委员会或亚洲及太平洋经济委员会。

5. 各组织还指出,由于侧重于现行体制安排和管理,报告的方法和范围受到进一步限制。正如报告中所承认的那样,数字记录占记录总量的“98%”,但即便如此,却没有论及数字记录问题(见同上,第 16 段)。

6. 此外,各组织指出,报告中应突出说明良好做法,尤其是在权力下放的业务背景下内部控制机制方面的良好做法。各组织赞同该报告所列的呼吁采取此类措施的建议(见同上,第 118 段),同时也认为提供已实施此类措施的组织的具体例子,可使有关建议更为具体,更具有建设性。

7. 关于在所有情形下应按主任职等、而不是 P-5 职等招募记录和档案主管的建议(见同上, 第 86 段)引起了评论, 有的组织指出, 在善治结构的背景下, 职位的职等必须与对职务的问责和职务责任挂钩。

8. 除了报告的这些方面外, 各组织都认为, 这些建议范围广泛、比较复杂并具有挑战性, 为改善这一核心业务职能提供了一个路线图, 而且如果加以有效实施和监测的话, 将有助于改善所有参与评价过程的联合国实体的现行记录和档案管理做法。

9. 各组织还普遍同意报告中提出的愿景, 也就是说按照管理问题高级别委员会 2013-2016 年战略计划, 将这些建议作为联合项目加以落实, 并自愿合并资源, 共同采取努力, 应对数字保存等挑战。这一点将尤其重要, 因为正如报告所指出的那样, 记录和档案管理职能的资源极为有限。

10. 不过, 一些组织指出, 业务要求正在推动采用与记录和档案管理相适合的信息系统, 但时间表可能与一种共同的联合国方式的拟订不一致。它们还强调, 记录和档案管理进程所反映的仅仅是旨在满足整个组织更广泛需求的业务解决方案的一个基本要素, 因此, 任何组织采用的记录和档案管理系统都应从总体的角度来看待。这种办法将确保所采用的解决方案将充分融入已经建立的信息技术系统, 特别是企业资源规划、信息发送及协作平台。这种宽阔的视角被认为对确保将记录和档案管理纳入主流以体现文件、通信和记录的所有方面(例如, 联合检查组所指出的电子邮件)至关重要。按照这种办法, 记录和档案管理将被纳入现有系统的主流, 而不是被视为一种外围活动, 甚至是次要活动。

11. 最后, 各组织同意联合检查组的意见, 认为记录和档案管理是范围更广泛的信息管理框架的一个至关重要的构成部分, 必须对采用信息管理做法持续作出强有力的承诺。

三. 对各项建议的具体评论

建议 1

秘书长和本报告所涉联合国各实体的各位行政首长都应当审查各自适用于记录和档案管理的监管框架, 并做出修改, 使其成为一套全面、明确的原则以及注重实践的程序和规则, 以跟上记录保存环境和技术方面的变化, 覆盖已记录信息的整个周期。应确保这些原则、程序和规则严格适用于任何被确认为是联合国组织或实体的记录的资料。

12. 各组织对建议 1 表示支持, 该建议要求审查各自适用于记录和档案管理的现行监管框架, 并做出修改, 使其转变为一套原则以及注重实践的程序和规则, 以跟上记录保存环境和技术方面的变化, 尤其是数字记录数量和格式数目的迅猛增

长。它们指出，电子文件和数据数量急剧增加，是一个严重的费用问题，而且如果对此类数字记录不加管理，它们还有可能在未经许可的情况下遭泄露。

13. 秘书处注意到，鉴于未加管理的信息对人员的安全和安保构成风险，一些维和地点、特别是容易发生冲突的实地环境为储存电子信息已经承担了高于平均的费用。此外，秘书处也认为必须确保所有办事处遵守既定原则、程序和规则，为此目的，它欢迎以下建议，即记录和档案管理及监督事务单位合作开发一个共同的记录和档案管理风险管理工具，用于审计和其他常规评估(见同上，第 102 段)。秘书长同意报告中的意见，强调必须审查和更新政策和程序，以确保它们充分注重实践，包括在将电子邮件作为记录加以管理方面。他指出，在没有一个全组织范围的记录存储工具的情况下，电子邮件正越来越多地被用来交流敏感资料 and 文件，而尽管由档案和记录管理股所确立的现行政策提供了有关电子数据的一般指导意见，但仍欢迎就记录和档案管理政策将如何适用于电子邮件作出进一步澄清。

建议 2

秘书长以及本报告所涉联合国各实体的各位行政首长和高级管理者都有责任确保其负责的所有部门、办公室和其他实体制定记录管理方案的基本组成部分，并适用于其负有管理责任的所有记录。

14. 各组织同意建议 2，其中要求在适用记录管理的基本组成部分时实施管理问责。不过，它们指出，在某些情况下，这可能构成挑战。它们指出，尤其对维持和平行动而言，尽管如报告第 115 段指出的那样，办公室主任正式负责监管信息管理活动，每个特派团都可灵活地调整办公室主任的职权范围，以执行安全理事会确定的任务规定。至少有必要让所有相关的利益攸关方了解，信息管理的责任由办公室主任承担。

建议 3

秘书长和本报告所涉联合国各实体的各位行政首长应确保分配适当的时间和资源，用于将有经验的记录和档案管理专家在总部和外地开展的专门的记录和档案管理培训方案制度化，以便培训(a) 高级和中级管理人员；(b) 记录协调人和其他参与记录和档案管理活动的工作人员；(c) 所有工作人员。

15. 各组织普遍支持建议 3，并承认就记录和档案管理流程和程序对工作人员进行培训需要有足够的资源。尽管各组织努力确保可就所有机构政策和程序提供培训，但它们也指出，要获得立法机构的支持，才能拥有资源就记录和档案管理提供培训，包括提供专门知识。

建议 4

秘书长和本报告所涉联合国各实体的各位行政首长应确保电子记录的采集、创建或管理系统符合关于数字记录和档案保留及保存的国际标准。

16. 各组织同意这项建议，认为相关信息系统应符合有关数字记录和档案的保留及保存的国际标准。不过，一些组织指出，执行这类标准可能涉及大笔费用，对维持和平等实地行动而言尤为如此。在这些环境中，将仍然难以符合记录和档案管理国际标准，因为这些标准具有先决条件，就是有稳定、网络连接和数字化业务流程，同时满足透明度要求，确保敏感信息安全和不受损。

建议 5

作为行政首长协调理事会主席，秘书长应联合对开发长期和/或永久保存数字记录通用办法(战略、政策和基础设施)最感兴趣的各个实体，建立由一名有经验的记录和档案管理专家主持的组织间工作队。

17. 各组织认识到保存数字记录的重要性，并注意到这一保存涉及到记录和档案管理方面的一个重要领域。一些组织表示，它们有足够的能力和资源自身实施一种健全的、可持续的数字做法，但各组织总体上支持建议中的意见，即各感兴趣的机构通过成立一个工作队采取共同办法将有助益。

建议 6

大会和本报告所涉联合国各实体的理事会应请秘书长和各位行政首长提交共同或联合项目提案，以便在各实体内部采取一致的方式加强记录和档案管理。

18. 各组织注意到这项建议是针对理事机关提出的，它们支持建议 6，即提交共同或联合项目提案以便加强记录和档案管理。