



第七十六届会议

议程项目 138

2022 年拟议方案预算

组织复原力管理系统实施进展情况

行政和预算问题咨询委员会关于 2022 年拟议方案预算的第三十八次报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于组织复原力管理系统实施进展情况的报告(A/76/607)。行预咨委会在审议该报告期间收到补充资料和说明,最后收到了 2022 年 2 月 9 日的书面答复。
2. 秘书长的报告系根据大会第 73/279 B 号决议第一节提交,介绍了 2019-2021 年期间秘书处和联合国系统行政首长协调理事会(首协会)各实体实施组织复原力管理系统的最新情况。

二. 背景和环境

3. 大会在第 67/254 A 号决议第二节核准了联合国组织复原力管理系统。其后,大会在第 68/247 B 号决议第三节着重指出,必须在组织复原力管理系统下一步实施阶段在总部以外办事处、区域委员会、秘书处维持和平行动部和政治事务部的外地特派团以及参与的联合国系统专门机构、基金和方案全面实施该管理系统。
4. 2014 年 11 月,首协会核准了组织复原力管理系统,以此作为成员组织的应急管理框架。组织复原力管理系统被界定为一个管理系统,将联合国系统各组织内部和整个联合国系统在国家和区域两级并酌情包括在全球一级的行为体和活动联系起来,旨在不断提高预测、准备和应对内部和外部环境突然或逐渐变化带来的威胁和机会的能力(CEB/2014/HLCM/17/Rev.1, 第 7 段)。



5. 行预咨委会询问后获悉，组织复原力管理系统的原则包括以下方面：(a) 以风险管理为基础的规划和做法：联合国系统全组织、全工作地点以及必要时包括全国和全领土的与复原力相关计划以早期发现威胁和有效评估风险为基础；(b) 灵活的标准化：量身制定基本作用、责任和做法，以反映联合国系统各组织的独特任务和环境并利用现有资源和进程；(c) 协调一致、综合的应用：在联合国系统各组织中以协调一致的方式，并通过与会员国、东道国当局以及在可行情况下与其他主要利益攸关方的协调与合作，实施规划、结构和行为变革；(d) 最大程度的组织学习：查明、评估、记录在应用组织复原力管理系统期间吸取的经验教训，将其应用于持续改进或政策和程序，并与联合国系统其他组织和相关利益攸关方分享(另见 [CEB/2014/HLCM/17/Rev.1](#)，第 10 段)。

三. 组织复原力管理系统实施进展情况

6. 秘书长在报告中概述了组织复原力管理系统实施工作，并总结了 2019-2021 年期间在秘书处和首协会各实体内取得的进展，特别是重点介绍了应对冠状病毒病(COVID-19)疫情相关挑战的情况。所做的努力包括：修订组织复原力管理系统政策及其主要业绩指标(见下文第 16 段)；完善和启动业务连续性计划；开展评估、模拟和培训工作；增强沟通做法；紧急状况通知系统等其他业务方面取得进展。

7. 行预咨委会注意到，2010 年试点阶段后生成的组织复原力管理系统是多年来发展而成的系统，同时也借鉴了针对其所面临的紧急情况而采取的对策。行预咨委会特别回顾桑迪风暴事后分析所产生的建议的执行情况以及在保险、有形基础设施及信息和通信技术(信通技术)复原力方面的相关经验教训(另见 [A/68/780](#)，第 23-49 段)。

8. 行预咨委会肯定多年来在逐步发展和实施组织复原力管理系统方面取得的进展。行预咨委会强调指出，必须在整个系统，在全球、区域、国家和地方各级制定坚实的组织复原力管理战略，以便充分、有效地做好应急准备和应对危急情况，确保本组织工作的业务连续性，并维护人员的健康和安​​全。行预咨委会相信，考虑到本报告所述期间取得的经验，将继续取得更多进展，期待下次报告提供最新情况。

A. COVID-19 疫情与组织复原力

9. 秘书长在报告中表示，COVID-19 疫情前所未有地考验和强化了整个联合国的组织复原力管理系统，是迄今为止对组织复原力管理框架的最终压力测试和概念验证([A/76/607](#)，第 2 和 94 段)。

10. 行预咨委会肯定联合国秘书处和其他实体在 COVID-19 疫情期间为确保业务连续性和帮助保持人员健康和安​​全所作的努力和采取的措施(另见 [A/76/722](#)，第 20 段；[A/76/7](#)，第 11 段)。

11. 秘书长在报告第 16 至 21 段中概述了从 COVID-19 疫情中吸取的经验教训和最佳做法。行预咨委会询问后获悉：

(a) 组织复原力取决于一支敏捷、有复原力的员工队伍，职业安全和健康，包括心理健康和福祉，是重中之重。此外，秘书处认为，对于可以远程履行的职能，采取现场工作和场外工作相平衡的办法将最为有效，因为这除其他外将使工作与生活取得更好的平衡、工作人员更好地互动并提高士气，同时还将加强组织复原力。行预咨委会回顾指出，当前正结合 COVID-19 疫情期间所得经验教训审查工作模式，期待在下次关于人力资源管理的报告中得到全面信息(另见 A/76/733，第 38 段)。行预咨委会就秘书长关于联合国总部灵活工作场所实施情况的最后报告而提出的报告中提出了相关意见。

(b) 信通技术在组织复原力方面发挥着关键作用。在疫情暴发前所作的投资，如推出 Unite Workspace 和采用云计算，使顺利过渡至远程工作模式成为可能并支持了业务连续性。这也进一步突显了使信通技术系统、资源和政策跟上技术创新和相关的网络安全形势的重要性(见下文第 28 和 33 段)。

(c) 确保在业务和战略两级管理风险的多层面危机治理结构对组织复原力也至关重要(见下文第 25 段)。

12. 行预咨委会询问后获悉，疫情的持续时间和全球性质带来了前所未有的挑战，需要发布和适应政策以及复杂的业务对策，以便实现业务连续性，同时保护人员的健康和安全。所采取的措施包括：建立联合国全系统医疗后送机制和 COVID-19 疫苗接种方案；制定军警人员轮调新手续；全球可获远程医疗保健，包括精神保健；远程团队管理培训。

13. 行预咨委会还获悉，在机构间第一道防线工作队的技术和财政支持下，联合国国家工作队加强了各自的卫生应急和准备工作，包括设立当地的职业健康和安全管理委员会，更新联合国诊所，与各工作地点现有的私营医院签署伙伴关系协定。可利用这种协调机制在国家一级加强和实施组织复原力管理系统战略。行预咨委会还获悉，为应对紧急情况而迅速组建了费用分摊机制第一道防线。联合国各实体将在各自的系统和财务报表中反映各自的分摊份额。此方案的全面管理由联合国秘书处负责，因此，相关支出是秘书处财务的一部分，将由内部监督事务厅和审计委员会在正常审计过程中进行审计。

14. 行预咨委会肯定协调机制的建立，这便利了全系统协调一致地应对疫情期间面临的一些挑战。行预咨委会强调努力实现全系统协调统一、整合效率、改善成效的重要性。行预咨委会相信，秘书长将在关于 COVID-19 应对工作的概览报告中提供详细信息，说明疫情期间制定的举措的行政和预算安排，包括审计人的相关意见和建议(见下文第 15 段)。

关于 COVID-19 疫情的影响和经验教训的全面概览报告

15. 行预咨委会忆及秘书长提交大会第七十五和七十六届会议的多项报告载有关于 COVID-19 疫情对本组织业务的影响和相关经验教训的信息。行预咨委会还回顾曾建议秘书长在方案预算和维持和平预算中提供综合信息，说明从 COVID-19 疫情中(例如见 A/76/7/Add.29，第 63 段)以及在其他具体领域(例如见 A/76/722，第 20 段)所得的经验教训和最佳做法以及增效情况。行预咨委会注意到，目前可通过

不同报告看到关于疫情对本组织影响的信息，但认为，鉴于疫情对本组织目前、而且有可能对今后的活动和做法产生重大影响，有必要提供概览报告。因此，行预咨委会建议大会请秘书长向大会第七十八届会议提交一份关于 COVID-19 应对工作的单独报告，说明疫情所产生的影响、带来的挑战、采取的举措和措施及相关费用，以及将如何在疫情后环境中借鉴利用疫情带来的机会、最佳做法和经验教训。报告应侧重于贯穿各领域的方面，如信通技术、职业健康和安全、人力资源管理、供应链、工作模式以及疫情期间制定的全系统举措和机制(见上文第 14 段)。

B. 经修订的组织复原力管理系统政策和主要业绩指标

16. 秘书长在报告中指出，2021 年 1 月，首协会管理问题高级别委员会核准了对组织复原力管理系统全系统政策的修订(A/76/607，第 4 段)。行预咨委会询问后获悉，修订后的政策主要是：(a) 加强了组织复原力管理系统的定义；(b) 强调每个组织都有责任建设自己的复原力，并与同一地点的联合国系统其他组织合作；(c) 更新了七个核心要素，以便与联合国其他政策中采用的术语保持一致，并更好地反映某些要素的性质并扩大其范围(例如，用“紧急医疗支援”替换“大规模伤亡事件反应”，用“信通技术复原力”替换更简明的“信息技术灾后恢复”)。订正政策还考虑了参与组织的经验和 2017 年国际标准化组织复原力标准。不过，疫情中所得经验教训将在预计于 2024 年 12 月对政策进行下一次拟议修订时予以审议，秘书处认为疫情经验教训目前仍在变化中。

17. 行预咨委会还获悉，2021 年 12 月核准了该政策随附的一套订正关键业绩指标，正在进行评估。以前的主要业绩指标是基于“全部完成”、“部分完成”和“未完成”三级分类表，行预咨委会以前曾对此表示关切(见 A/73/775，第 9-11 段)，现已被一个成熟度模型所取代，该模型受到企业风险管理参考成熟度模型的启发，从零到五有 5 个等级，每个成熟度等级都有定义，以确保执行的一致性和连贯性。¹

18. 行预咨委会询问后获悉，经修订的政策和随附的主要业绩指标要求联合国系统每个组织颁布组织复原力管理系统政策，建立由一名高级官员主持危机管理结构的治理结构，并实施风险管理及维护工作和审查制度。而且，每个组织还负责，除其他外：(a) 确保联合国系统各组织内的组织管理复原力系统核心要素之间有一个合作机制，包括在区域、国家和地方各级；(b) 确保组织的风险管理总框架的协调；(c) 确定和发展与核心要素有关的基本能力。

¹ 成熟度等级如下：0 级：未落实——应落实，但却根本没有落实；1 级：最低程度地落实——偶尔和/或非正式地以被动和/或临时方式实施。缺乏或很少有结构，并且长时间缺乏一致性；2 级：发展中——正在努力以结构化方式实施，订有计划并确定了基本架构/标准/原则。记录并实施行动，目标是可复制，有一些报告工作；3 级：已落实——以正式、结构化的方式实施并有记录，有共同的流程、架构、标准和指导原则。有定期报告，为业务决策提供信息，并酌情确定上报程序；4 级：达高阶程度——以可控方式实施，得到主要的内部和/或外部利益攸关方的充分理解和接受，并提供结构化和可操作的报告，为战略决策提供信息；5 级：实现优化——以达到持续改进目标的方式实施，能够应用创新/创造性的方法满足未来需求，并能够实时适应快速变化的形势。广泛理解成功应用的重要性，所有关键的内部利益攸关方的业绩评价都纳入了推进此目标的业绩考量。

19. 行预咨委会期待秘书长下次报告提供最新信息，说明订正政策和主要业绩指标的执行情况。

C. 组织复原力管理系统的协调

20. 秘书长在报告中指出，为避免重复并最大限度地利用资源，鼓励联合国系统各实体在工作地点和(或)国家一级开展合作、分享资源。通过联合国国家工作队(如果有的话)或通过相关的联合国全系统协调论坛，在国家一级协调实施该全系统政策(A/76/607，第8段)。行预咨委会询问后获悉，在综合外地环境中，特派团在协调组织复原力方面发挥主要作用；在非综合环境中，或在没有外地特派团的情况下，由驻地协调员发挥协调作用。此外，联合国全系统各协调论坛为组织复原力框架七个核心要素提供了更多的协调机制。

21. 行预咨委会重申其建议，即秘书长作为联合国行政首长协调理事会主席，继续以全面和协调一致的方式并在东道国的参与下，加强全系统的组织复原力管理系统协调和规划职能(另见 A/73/775，第23段)。

22. 行预咨委会询问后还获悉，联合国秘书处参加了以下与组织复原力管理系统有关的管理问题高级别委员会网络：机构间安保管理网；人力资源；财务和预算；数字与技术；采购。此外，秘书处积极参与与组织复原力管理系统有关系的管理问题高级别委员会下列项目和举措：Azure 活跃目录 B2B 协作；协作采购；共同财务服务；外勤组；劳动世界的未来；职业安全与健康论坛；组织复原力管理系统工作组；风险管理工作队；可持续性管理战略；联合国残疾包容战略；联合国信息安全特别利益小组。而且，秘书处还参加了联合国医务主任网络、联合国全系统 COVID-19 医疗后送机制和第一道防线工作队。行预咨委会期待在方案预算文件中收到秘书处参与的所有协调机制的全面清单。

23. 行预咨委会询问后获悉，由办公厅主任担任主席的应急政策高级小组是联合国总部组织复原力管理系统的理事机构，侧重于纽约联合国系统的应急准备工作。出现危机时，该高级小组为危机处理小组提供领导和战略指导，后者是由主管安全和安保事务副秘书长主持的一个工作级别的跨学科机构，并根据需要调动更多资源，以加速应对危机。高级小组并正在指导下一阶段向疫后工作环境过渡的规划工作。

24. 秘书长在报告中表示，其管理改革对秘书处的组织复原力管理系统产生了积极影响，秘书处的疫情应对工作便表明了这一点。行预咨委会询问后获悉，管理战略、政策和合规部侧重于发布和调整应对疫情的政策，通过首协会召集联合国系统其他组织确保一致性，并借鉴所得经验教训。与此同时，业务支助部全力专注于从业务层面对疫情作出密集反应。行预咨委会要求提供、但没有收到关于两个部在组织复原力方面重新分配职责的足够明确和详细的最新信息(见 A/73/775，第17-18段)。行预咨委会还注意到，所收到的信息以前曾提交大会第七十三届会议，并忆及大会当时请秘书长进一步澄清管理战略、政策和合规部与业务支助部各自的结构、作用和职责，以确保对危急情况作出充分、有效的反应(第 73/279 B 号决议，第一节，第4段)。

25. 行预咨委会建议大会请秘书长在今后的报告中提供更全面和清晰的信息，说明组织复原力管理系统的架构，包括不同级别的治理结构、责任分工、报告关系和问责制。秘书长今后的报告还应更详细地介绍联合国秘书处参与的与组织复原力有关的各种协调机制，包括全系统举措，诸如已列入计划和已开展的活动、成员、相互联系、预期成果和任何相关费用。

D. 特别政治任务

26. 行预咨委会询问后获悉，特别政治任务面临特定的组织复原力难题。不同于较大规模的外勤环境，特别政治任务往往人员有限，缺乏组织复原力管理系统方面的专职或专门力量，可能需依赖商业供应商提供院子安保、互联网连接、医疗和其他服务。行预咨委会还获悉，2021 年下半年，本已受到不安全和 COVID-19 疫情考验的联合国阿富汗援助团的复原力因安全局势严重恶化而受到进一步考验。秘书处认为，这一经历突显了在具有挑战性的安全局势下管理特派团足迹的重要性，突显了信息技术基础设施和联合国费用分摊的紧急卫生服务的关键作用。

27. 大会第 73/279 B 号决议第一节第 8 段请秘书长提高特别政治任务的危机管理能力。在本报告所述期间，政治和建设和平事务部与秘书处若干部门和其他实体协调，继续提供政策和实质性指导，促进协调，并协助审查和更新应急计划。具体工作包括在 2020 年初设立一个外勤支援小组，在 COVID-19 疫情背景下支持和协调所有外地特派团，包括特别政治任务，在安全和健康、人力资源、部队轮调、通信、供应链和安保领域的危机应对工作。行预咨委会强调指出，需要持续努力，包括在疫后环境中，加强外地的组织复原力，提高特别政治任务的危机管理能力。行预咨委会相信，秘书长将在下次报告中提供最新信息，包括关于所采取的措施、所得经验教训和仍然存在的挑战等方面信息。

E. 信息和通信技术

28. 秘书长在报告中表示，许多信通技术系统近来虽有所改进，但仍未达到可用性提高的目标(A/76/607，第 62 段)。行预咨委会询问后获悉，几个关键系统和大多数具有关键要求的应用程序没有达到必要程度的业务复原力。需要冗余服务器、制定灾后恢复计划、定期进行灾后恢复测试以及人力和技术资源。但必要的相关投资额仍有待确定。行预咨委会感到关切的是，关键的信通技术系统和应用程序没有达到必要程度的业务复原力，并再次强调有效、安全和可靠的信通技术服务的重要性，这是执行本组织任务的关键助力(另见 A/75/7，第八.62 段)。行预咨委会重申其期望，即提交大会第七十七届会议的全面信通技术计划将清楚列明必要的所需资源并说明理由，随附费用和任何预期增效等信息。而且，行预咨委会强调指出，必须提供关于所有供资来源的信通技术费用的综合、全面、详细、透明和准确的信息(见 A/76/7，第八.62 和十一.19 段)。

F. 费用和全球保险

29. 秘书长在报告中指出，2019-2021 年期间在秘书处实施组织复原力管理系统的费用为 1 748 000 美元，其中包括工作人员费用 1 505 000 美元和咨询人费用 212 000 美元(A/76/607，第 23-24 段)。

(a) 工作人员费用涉及与组织复原力管理系统关键要素有关的提高认识、培训和协调方面投入的工作人员时间。总部的工作人员时间大多用于支持在外地应用复原力框架(同上, 第 25-26 段)。行预咨委会询问后获悉, 总部有 12 名工作人员从事协调、培训和提高认识活动, 而在总部以外各个办事处和区域委员会内履行这些职责的工作人员人数在 1 至 5 名之间不等。行预咨委会还获悉, 一些实体已提出需要增加专用于必要的组织复原力职能的工作人员资源。

(b) 212 000 美元用于咨询, 重点是更新和执行业务连续性计划和培训, 包括为特派团工作人员开展这些工作(同上, 第 27 段)。行预咨委会询问后获悉, 聘用咨询人是为了就组织复原力管理系统各个具体要素提供高度专业化的指导。

30. 行预咨委会回顾指出, 必须尽可能依靠内部专门知识, 并建设内部能力, 包括为此而分享经验教训, 并在现有资源范围内优先开展关于组织复原力事项的培训(例如见 [A/73/775](#), 第 12 段)。

31. 行预咨委会要求提供、但没有收到按预算款次分列的秘书处专门用于组织复原力管理系统的工作人员和非工作人员资源表。但行预咨委会获悉, 各类专门人员所作的除协调、培训和提高工作人员认识活动以外的工作(例如, 安保、通信设施和人力资源)的费用由相关各实体负责, 不予跟踪记录。同样, 行预咨委会要求提供、但没有收到关于疫情期间为加强组织复原力所作信通技术投资的费用信息。

32. 关于全球保险, 秘书长在报告中表示, 他继续按大会要求努力确保以合理费用为联合国所有地点和风险敞口提供足够的财产保险([A/76/607](#), 第 63 段)。行预咨委会询问后获悉, 8 项征求建议书工作结束后, 本组织目前已与具备联合国规模和风险状况所要求的能力和全球覆盖面的五大保险经纪人中的四家签订了合同。最近结束的征求建议书工作还使佣金有所减少, 减幅在 2.00%至 9.25%之间。行预咨委会要求提供、但没有收到关于实际费用和节余额的更详细信息。

33. 行预咨委会忆及大会一再要求详细说明组织复原力管理系统的实际费用(例如, 见第 [70/248](#) B 号决议, 第二节; 第 [68/247](#) B 号决议, 第三节)。行预咨委会建议大会请秘书长在今后的报告中详细说明支持组织复原力管理系统的活动的全部费用, 包括工作人员费用、信通技术投资、培训、演习、咨询和保险, 以期向大会提供该系统总费用和所取得的任何效率的综合概览(另见 [A/73/775](#), 第 20 段; [A/70/7/Add.41](#), 第 16 段; [A/68/780](#), 第 17-19 段; [A/67/608](#), 第 23 段)。

G. 今后的步骤

34. 秘书长在报告中指出, 今后, 每个组织和每个工作地点的联合国系统各组织应将所得经验教训和最佳做法纳入管理框架的主流, 并反映于疫后规划中, 以更好地预测和准备应对大规模全球危机([A/76/607](#), 第 95 和 97 段)。行预咨委会询问后获悉, 把所得经验教训纳入主流将由每个首协会成员组织的行政首长负责, 作为将组织复原力政策纳入各自组织的监管框架并予以调整和实施的进程的一部分。组织复原力管理系统工作组作为交流信息和最佳做法的机构间论坛, 可为此项工作提供支持。行预咨委会强调指出, 必须整合和借鉴疫情期间所得经验教训, 以加强准备工作和组织复原力, 应对未来的紧急情况和危机。行预咨委会建

议大会请秘书长以首协会主席身份作出进一步努力，推进协调一致和迅速地将这些经验教训纳入整个联合国系统的主流，并在下次报告中提供最新信息。

四. 结论

35. 请大会采取的行动载于秘书长报告第 98 段。行预咨委会以上文意见和建议为前提，建议大会表示注意到秘书长的报告。
