



第六十七届会议

临时议程* 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

秘书长的报告

摘要

大会第 66/247 号决议表示注意到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说明应急管理综合框架的完整情况。本报告汇总了总部实施机构复原力管理系统及总部以外办事处和外地特派团实施强化综合框架的情况，还介绍了如何将这一框架推广到联合国系统各机构、基金和方案的问题。

* A/67/150。



目录

	页次
一. 背景	3
二. 目标	3
三. 范围	5
四. 框架和方法	5
五. 应急管理状况	8
A. 关键行为者	8
B. 伙伴关系	12
六. 治理和问责	12
七. 实施	14
A. 在联合国总部实施机构复原力管理系统	14
B. 在纽约联合国秘书处实施弹性信息和通信技术基础设施	15
C. 在联合国总部以外办事处和外地特派团实施机构复原力管理系统	16
D. 在联合国各机构、基金和方案实施机构复原力管理系统	16
八. 有待大会采取的行动	17
附件	
机构复原力管理系统：实施指南	18

一. 背景

1. 对于联合国全球业务的脆弱性以及联合国维和和人道主义行动受到扰乱对于有赖于此的千百万人的生命所产生的潜在影响，怎么估计都不过分。联合国的行动一旦受到干扰，对于相关方面会产生致命的影响。同时，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都更加复杂多样。因此，必须切实管理这些不利事件所带来的影响并加以应对，需要突破以前在秘书处，包括在纽约联合国总部和总部以外办事处所进行的危机管理、应急或业务连续性规划。

2. 当今社会所面临的各种风险，包括触角伸展到全球各地的跨国恐怖团体网络所带来的威胁可谓非同一般。联合国显然已经成为恐怖团体的攻击目标，它所面临的各种威胁也发生了深刻的变化。这些变化突出要求改变联合国规划和应对威胁的方式。

3. 为应对上述挑战，针对大会在第 66/247 号决议中所表达的谅解，本报告提出，在以往实施的框架的基础上，扩大框架的范围，实施协调、综合和全面的紧急情况管理框架。该框架称为“机构复原力管理系统”，涵盖了以风险为基础的应急准备和响应的各个领域，反映出秘书处应急管理方法的演进和提供“单一的业务对策”的现实。联合检查组在其题为“联合国系统业务连续性”的审计报告中认为这是一个积极的步骤。¹

4. 作为机构治理的基本要素，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。有鉴于此，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。迄今为止这一框架已经脱离试点阶段，正在进一步发展。在国际标准和最佳做法的基础上，希望借助这一框架确保通过协调和统一联合国的各种不同的准备活动，确保提高联合国对严重扰乱性事件(紧急情况、危机或灾害)进行预测、准备、应对和事件后恢复的能力。总体而言，实施应急框架通过预测、预防、保护、减轻、应对和恢复等方面，提高各组织管理可能发生的扰乱性事件的风险能力。

二. 目标

5. 机构复原力管理系统的主要目标是确立综合应急管理办法，包括准备、应对和恢复等各个阶段。具体而言，该系统提供了一个应急管理框架，在危急事件发生前统筹进行应急规划和准备，包括涉及机构危机应对、连续性和恢复事宜的后续行动。通过实施基于最佳做法的系统，联合国将能更好地准备和应对扰乱性事件，在某些情况下预防或禁止这些事件发展成为紧急情况、危机或灾害。

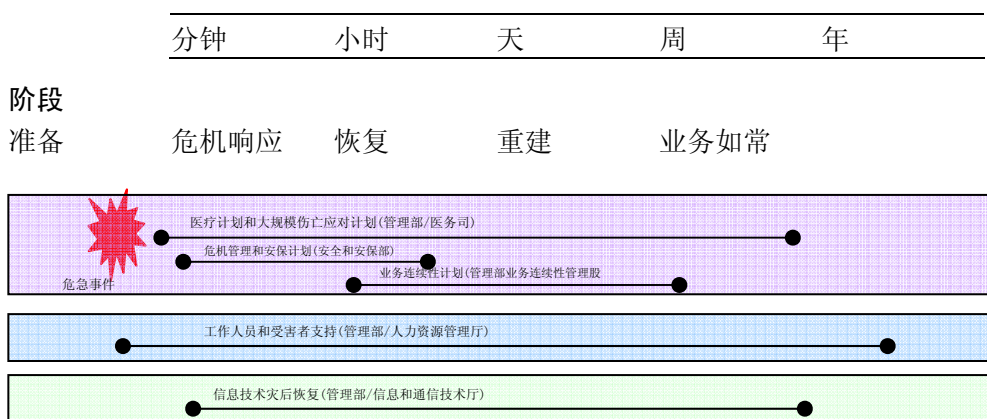
¹ A/67/83。

6. 在实施机构复原力管理系统之前，秘书处的应急管理工作是由不同部门牵头的各自独立的规划措施组成的：危机管理、事件应对规划和危急事件压力舒缓咨询(由安全和安保部牵头)、业务连续性和医疗规划干预和支持及向工作人员和恶意行为、自然灾害或其他紧急情况幸存者提供支持(由管理部牵头)和信息技术灾后恢复规划(由管理部牵头)。没有一个框架将不同的应急管理规划措施从规划到应对和恢复阶段加以协调。多数联合国工作地点实施的是一种用于启动不同的应急准备计划的危机决策架构(存在多种变异)。

7. 尽管综合应急规划框架尚未尘埃落定，但是可以预计，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“一窝蜂”应急管理做法，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。这一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。

8. 与应急管理系统各个方面相关的不同的应急管理计划对被看作是相互关联和相互依赖的(见图一)。图一描绘了危机事件出现后的各个相应阶段的情况。在危机事件发生后数分钟，联合国通过实施必要的危机管理计划以及医疗计划和(或)大规模伤亡应对计划，对危机做出响应。这一阶段被称为“危机响应阶段”。在数小时后，恢复阶段开始启动，若有必要，业务联系性计划开始运作。这一阶段可能需要几天时间。一旦恢复阶段结束，联合国进入重建阶段，在这一阶段多数活动得以恢复，直到联合国的活动恢复正常——“业务如常”阶段。若有必要，还在事件发生一开始呼叫机构复原力管理系统，尽管这一方面可能需要数年时间，这取决于危机事件的可能受害者需要支持的时间长短。

图一
机构复原力管理系统计划和时间表



9. 多数严重的危机事件，比如 2010 年 2 月智利所遭受的地震，都要求启动多个不同的应急管理计划。例如，为应对地震，总部设在圣地亚哥的拉丁美洲及加

勒比经济委员会(拉加经委会)不得不几乎同时启动事件响应计划、危机管理计划、大规模伤亡应对计划、业务连续性计划和信息技术灾后恢复计划。拉加经委会意识到不同的应急管理部门之间进行密切协调十分重要,因此进行了同时涉及几个方面的多次演练,拉加经委会危机管理架构由此得以协调地启动不同的计划。

10. 尚未意识到不同的应急管理实体之间进行紧密协调重要性的工作地点将大大受益于机构复原力管理系统的采用。这一系统将描述这些事件的管理事宜,规定明确的治理和协调程序,为同时启动危机响应措施来开展多种活动提供了便利。这一系统将有助于确立各项活动的工作流程和通用程序,包括风险评估、制定风险管理行动措施和计划维护、实施和审查,以便这些方面能够协调地共同进行。

11. 概括来讲,建立秘书处综合框架将有助于改进业务风险管理及确立与不利事件有关的更好的准备、响应、连续性和恢复政策、流程和程序。这将带来以下好处:加强风险管理;改进危机决策;统一应急管理办法。

三. 范围

12. 机构复原力管理系统这一综合性应急管理框架已经在总部实施。鉴于该系统在总部得到成功实施,建议将这一做法推广到总部以外的办事处和外地办事处。

13. 在实施机构间大范围规划和业务联系性规划期间所获取的经验表明,与各专门机构、基金和方案协调地采用通用应急管理框架具有潜在价值。尽管对于是否没有必要综合应急准备方面的各方面要素,以提高对不利事件的复原力和减少对外地办事处的负担,通过统筹应急管理做法实现规模效益已经有所认识,但是仍需要进一步努力在全系统范围内对应急管理加以协调。针对会员国提出的要求,即应该“以综合协调的方式进行应急管理,包括在紧密合作和各相关单位、机构、基金和方案共享最佳做法和经验教训的基础上进行准备和支持”,²将会同安全和安保部在适当的机构间层面做出努力,确保将由管理部业务连续性管理股牵头的业务连续性计划与将由安全和安保部代表联合国安全管理系统牵头的风险管理计划之间的现有应急管理框架和统筹达成共同理解。

四. 框架和方法

14. 国际标准化组织³对风险管理框架的定义是:为设计、实施、监测、审查和不断改进整个组织风险管理提供基础和组织安排的一整套组件。这一定义涵盖了

² 第 64/260 号决议,第 6 段。

³ 国际标准化组织/《国际标准草案定稿》(ISO/FDIS 31000)风险管理:原则和导则。

政策、目标和任务以及准备计划、问责办法和资源。根据关于风险管理的国际标准的草案定稿，风险管理框架还必须嵌入组织的整体战略和业务政策和实践中。

15. 美国工业安全学会⁴于2009年发布了机构复原力标准。在该出版物中，实施应急管理系统为不断改进安全、准备、响应、连续性和复原力提供工具的优势被视为一个整体。该学会认为，实施机构复原力系统可以帮助机构及其客户树立信心，因为这一系统提供了一个安全放心的环境，同时满足了机构和利益攸关方的需要。

16. 以上述标准为基础，机构复原力管理系统将由以下五个连续性步骤组成：

1. 确立政策；
2. 规划：
 - A. 风险和影响评估；
 - B. 订立各种目标；
3. 实施：
 - A. 确定分工和责任；
 - B. 确定必要的资源；
 - C. 维护、实施和审查；
4. 评价；
5. 管理审查。

17. 联合国需要采取的的第一个步骤是制定机构复原力管理系统政策，其中详细陈述前提条件、宗旨、实施程序、结果和可交付成果，并征得高级管理部门的批准。据认为，高级管理部门对机构复原力管理系统倡议的承诺，包括提供足够的资源，是这一倡议成功实施的基本条件。

18. 一旦政策获得通过，联合国将进入第二步——规划阶段。在规划过程中，将对在特定地点可能影响联合国业务的自然、政治、社会、安全(安全和安保部具备进行安全风险评估的程序)和技术环境进行风险评估。这还包括如果风险成为现实，还需要评估其造成的影响。作为风险和影响评估结果的一部分，将编制按优先次序排列的风险清单和为防止或减轻其影响而采取的相关行动，并与行动计划相挂钩。根据风险和影响评估结果并按照机构复原力管理政策，将需要为具体

⁴ 美国工业安全学会(SPC. 1-2009)《机构复原力：附有使用指南的安全、准备和连续性管理系统要求》。

方案确定可计量的目标和指标：为在联合国内部实现各项目标分配职责和资源；考虑法律要求、业务连续性要求和利益攸关方的需要。

19. 第三步为实施阶段，首先是在机构复原力管理系统内部确定分工和责任。为确保实施工作的成效，需要确定、记录并向高级管理层通报分工和职责。在这一阶段同样重要的是，确定资源，包括人力资源、财政资源、设备和基础设施。例如，为确保风险管理行动得以完成并具有协调性，这些行动必须纳入各有关部门的预算之中，还必须有适当的单位来跟踪实施情况。

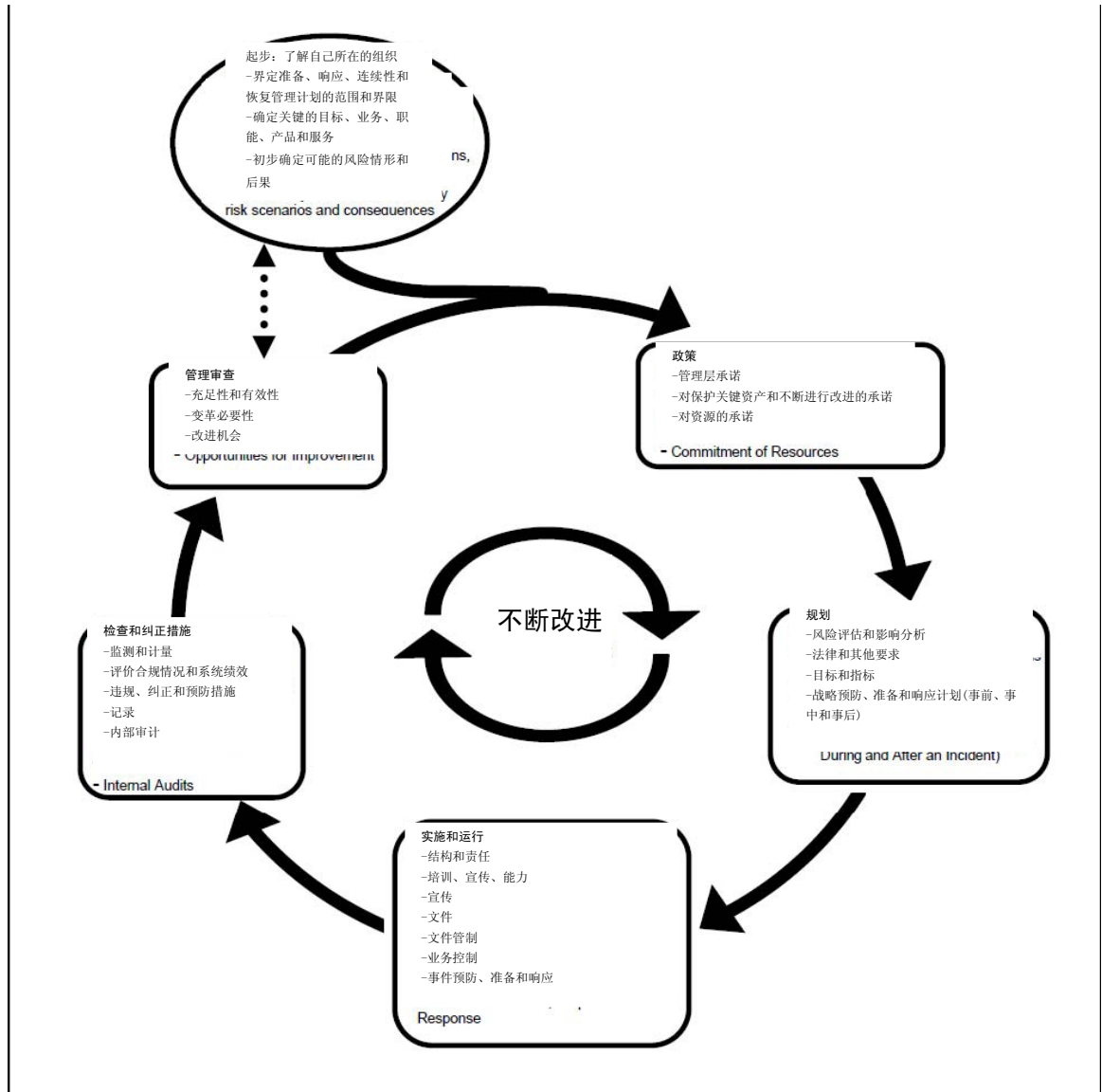
20. 这阶段还包括结构分明的维护、实施和审查制度及交流计划，以便了解必要的行为变革，以确保联合国将复原力措施纳入日常活动之中，工作人员具备在紧急状态下履行责任所必需的技能。维护、实施和审查可为联合国提供宝贵的经验教训，从而有助于修订不同的响应计划的风险评估情况，同时验证已经到位的控制措施、标准业务程序和恢复战略。为有助于不断改进工作，这一制度还必须与为跟踪已经发现的差距和差异的结构分明的后续机制和消除这些差距和差异所必需的纠正措施相配套。通过联合国正常的宣传渠道，包括 iSeek、报告和正式文件，可以更好地宣传并协调地发布在应急管理框架方面的重要信息。

21. 对机构复原力管理系统的综合评价将在第四步进行。在这一步中将把维护、实施和审查所提供的反馈作为一个主要的资源。具体来讲，测试、实施和模拟将为联合国提供详细的行动后报告，这将被用于评价方案实施工作的成效。行动后报告还将用于确定适当的后续行动，以改进和修正在准备计划中发现的薄弱环节。

22. 第五步为管理审查，是机构复原力管理系统周期的最后一步。联合国高级管理层需要定期审查再实施机构复原力管理系统方面的进展情况并进行恰当记载，以确定需要改进和修正的方面。

23. 图二描绘了机构复原力管理系统周期。关于系统周期的各项原则适用于联合国各个层级，包括部、厅、处、科等。这一周期的基本谅解是，应急管理系统，例如机构复原力管理系统不断得到改进和维护。

图二
机构复原力管理系统周期^a



^a 美国工业安全学会(SPC, 1-2009)《机构复原力: 安全、准备和连续性管理系统要求》。

五. 应急管理状况

A. 关键行为者

24. 秘书处应急管理职能是由安全和安保部与管理部共同承担的。安全和安保部负责事件响应(安全和安保处)和危机管理。管理部负责信息技术灾后恢复(通过

信息和通信技术厅)、业务连续性(通过中央支助事务厅)、医疗规划和工作人员及其家属的支持(通过医务司和人力资源管理厅其它下属部门)。应急管理的相关组织单位合作关系密切。下文更加详细地介绍了不同部门的责任分工情况。联合国所有部门互相协调,进行应急准备,贡献自己的专业能力,各部门在不同的准备计划中都发挥监督作用。本报告附件全面介绍了上述各部门在应急管理框架方面所采取的行动。

25. 管理部与参与应急管理的相关部门(安全和安保部、维持和平行动部和外勤支助部)密切协商,担任牵头制定、协调和综合机构复原力管理系统政策和规划程序的部门。还负责协助总部各部厅和总部以外办事处实施该系统。

26. 管理部还将应要求协助政治事务部、维持和平行动部、外勤支助部和人道主义事务协调厅的外地行动实施机构复原力管理系统。

27. 管理部中央支助事务厅业务连续性管理股负责向总部和总部以外办事处提供业务连续性规划工作的指导和现场支持。该股还与政治事务部、维持和平行动部和外勤支助部合作,帮助这些部门履行责任,实施必要的业务连续性框架和工具,发展外地行动保持业务连续性所需的能力。

28. 管理部人力资源管理厅设有应急准备和支助小组,这一小组是海地地震后于2010年专门设立的,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的幸存者和伤亡者家属提供和协调提供基本支持。该小组自设立来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。

29. 应急准备和支助小组制定了宣传战略,向工作人员等人通报在为幸存者和受难家庭改善服务方面的情况。该战略获得了秘书处最高决策机构——秘书长政策委员会关于向幸存者和受难家庭提供支持的第2010/26号决定的首肯。该战略介绍了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、安全和福祉的重视。该小组的宣传战略的目的不仅仅是向整个联合国系统的工作人员,包括受难工作人员和死难者家属等利益攸关方通报在改善服务方面的情况,而且通过提出联合国大家庭为准备紧急情况应采取的行动而改变了他们的行为。为面向广泛而不同的群体,应急准备和支助小组建立了多个宣传渠道,包括网站、手册、小册子和文章,传播事实性、行动激励性、带有人情味和包容性的信息。

30. 如秘书长关于应急准备和支助股的报告(A/64/662)所述,应急准备和支助小组网站及时向由于为联合国提供服务而在身体、感情或经济上处于病态的人员通报可以向他们提供帮助的机制和人员情况。网站提供了关于与紧急情况有关的福利和应享权利的信息,包括受伤的工作人员和在家人死亡后家属可以获得哪些帮

助；在家人伤亡后工作人员和家属应该有哪些期待；以及诸多常见问题。这一网站也是紧急情况支持志愿人员、家属联系人和呼叫中心志愿人员、人力资源专家和广大工作人员会聚的场所。

31. 鉴于应急准备能力是自下而上建立的，因此，应急准备和支助小组推出了几项举措，以使工作人员具备个人和专业准备紧急情况的能力：个人准备即是专业准备。如果工作人员的家庭没有紧急计划，那么工作人员在紧急情况期间和之后就难以具备履行专业职能的能力。通过与学术界(纽约州立大学灾害管理和心理健康研究所)、航空界(捷蓝航空公司危机管理计划)和非政府组织(红十字国际委员会)合作，并通过在紧急情况期间对工作人员给予支持的管理人工具箱和为期四天的紧急情况支持角色计划(家庭联络人和呼叫中心志愿人员)，开发了反映在自我准备方面国际最佳做法的一整套培训单元，正在联合国，包括总部和总部以外办事处加以实施。作为推广战略，将在 2012 年第三季度与外勤支助部合作将各个培训计划扩展到外地行动。最新措施的目标是让工作人员具备承担责任的能力，建设各个工作地点的能力，包括应急准备、响应和向幸存者提供后续支持的技能和知识。反映了国际最佳做法的培训班的是联合国内部资源和安全和安保部危急事件压力管理股和管理部工作人员顾问办公室的专门知识。

32. 由于信息共享在紧急情况期间和之后至关重要，因此，应急准备和支助小组开发了数据管理系统，用于针对紧急情况做出多层次响应，医护人员、压力咨询员、行政部门管理人员和人力资源人员可以共享时效性较强的信息。该小组获得了作为该系统未来用户的利益攸关方的支持。外勤支助部已经完全采纳了这一概念，迫切希望在维和特派团中启用这一数据库。

33. 在危机事件期间，应急准备和支助小组的干预措施包括启动家属联系人网络(一批专门指定的受过训练的工作人员，为遇难家属和受伤工作人员提供服务，担任联合国系统的初步联系界面，包括介绍咨询服务，补偿、福利和人力资源问题，与医务司进行沟通，帮助转移遗体 and 财产及葬礼安排)，建立呼叫中心，配备一批经过训练的“呼叫中心志愿人员”，随时准备在出现危机/紧急情况的情形下提供信息。该小组自 2010 年成立以来，与外勤支助部外勤人事司合作，2010 年在阿富汗马扎里沙里夫恐怖袭击事件中和 2011 年在金沙萨发生的联合国飞机坠机事件中作出了反应，并向同年在尼日利亚阿布贾发生的针对联合国房地恐怖袭击向联合国人员提供了技术支持。在紧急情况反应阶段，该小组协调提供针对幸存者和遇难家属的长期持续的支持，以确保他们继续获得必要的重视，以实际行动解决他们的问题，包括迅速处理索偿要求和获得联合国纪念和表彰基金，以及秘书长的年度纪念活动，表彰整个共同制度中以身殉职的联合国人员。

34. 人力资源管理厅将审查应急准备和支助小组的工作流程和活动情况。将在审议秘书长 2014-2015 两年期总体拟议方案预算时审议通过审查确定的所需追加资源情况。

35. 人力资源管理厅医务司负责直接向总部提供医疗支持和向所有联合国工作地点就大规模伤亡事件和公共卫生紧急情况提供政策、指导、支持和培训，由此积极协助整个联合国系统制定、实施、维护和测试应急指导方针和计划。

36. 此外，总部医务司还负责协调联合国医疗应急响应小组的准备和响应工作。该小组由一批跨部门待命人员组成，包括来自联合国系统各组织、经过训练、自愿前往危机地点工作的医生、护士和应急医疗技术人员。该小组的主要任务是评估和监测联合国系统所有工作人员及其家属的医疗需要，不论其受雇于哪个组织，在危机地区根据需要协助当地医护人员。该司不仅负责协调和支持在事件发生后立即部署该小组，而且向世界各地的小组成员提供协助，向他们提供必要的医疗用品和应急装备以及为所有小组成员提供医疗应急技能培训。

37. 安全和安保部通过危急事件压力管理股负责监督安全管理系统，包括安全规划、危机管理和心理协调，包括将这些方面纳入机构复原力管理系统。安全和安保部总部安保和安全处负责提供危机规划能力，以及总部和总部以外办事处危机管理计划、安全和应急计划。区域业务司负责和协调联合国外地工作地点应急规划、危机准备和响应，确定可能存在的危机情形、行动计划、响应战略和必要的资源，以及与受到危机影响的联合国部门、机构、基金和方案协调危机管理行动。应区域业务司区域主管部门(非洲、欧洲/美洲、亚洲/太平洋、中东/北非、维持和平行动支助科)、该司威胁和风险评估股的要求，提供独立的监督，审查安全风险评估结果，包括内容审查和所采用的方法。

38. 安全和安保部危急事件压力管理股与联合国咨询伙伴协作，负责协调紧急情况期间全球咨询响应，以确保所有联合国工作人员及其家属都能受益。该股还进行需求评估，就如何减轻危急事件压力提供技术支持和咨询意见，包括联合国系统高级管理人员如何处理此类事件。在和平环境下，该股向所有联合国工作人员，包括同行帮工和家属的联系人和呼叫中心志愿人员(见上文第 33 段)，提供预防性压力管理培训，目的是提高联合国工作人员的应对技能和压力复原力)。危急事件压力管理股作为 2005 年根据机构间安全管理网络的建议设立的机构间危急事件压力工作组的主席，负责提供危急压力管理政策并进行程序协调，从而确保向整个联合国系统的所有工作人员提供优质服务。

39. 如秘书长关于企业内容管理和客户关系管理系统以及统一的灾后恢复和业务连续性计划的建议的报告(A/64/477)和关于秘书处企业信息和通信技术倡议(A/66/94)的报告所述，信息和通信技术厅的职责是确立灾后恢复的大原则，制定工作计划，涉及在影响联合国关键业务职能的服务发生中断后，就如何恢复关

键技术支持所需的信息和通信技术进行规划。这包括与所有有关单位共同确定在危机发生后需要及时复原和提供的关键型应用程序。

40. 其他部门与上述牵头部门(安全和安保部和管理部)合作,参与制定联合国总体准备计划和本部门计划。有外地业务的部门负责根据需要制定和实施其直管所有办事处、行动和(或)特派团的准备计划。

41. 联合国总部正在设立联合国行动和危机处理中心,由维持和平行动部、安全和安保部、政治事务部、人道主义事务协调厅,管理部和联合国开发计划署(开发署)等部门的人员组成,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。在该中心于2012年12月开始运转后,还参与设计了机构复原力管理系统。

B. 伙伴关系

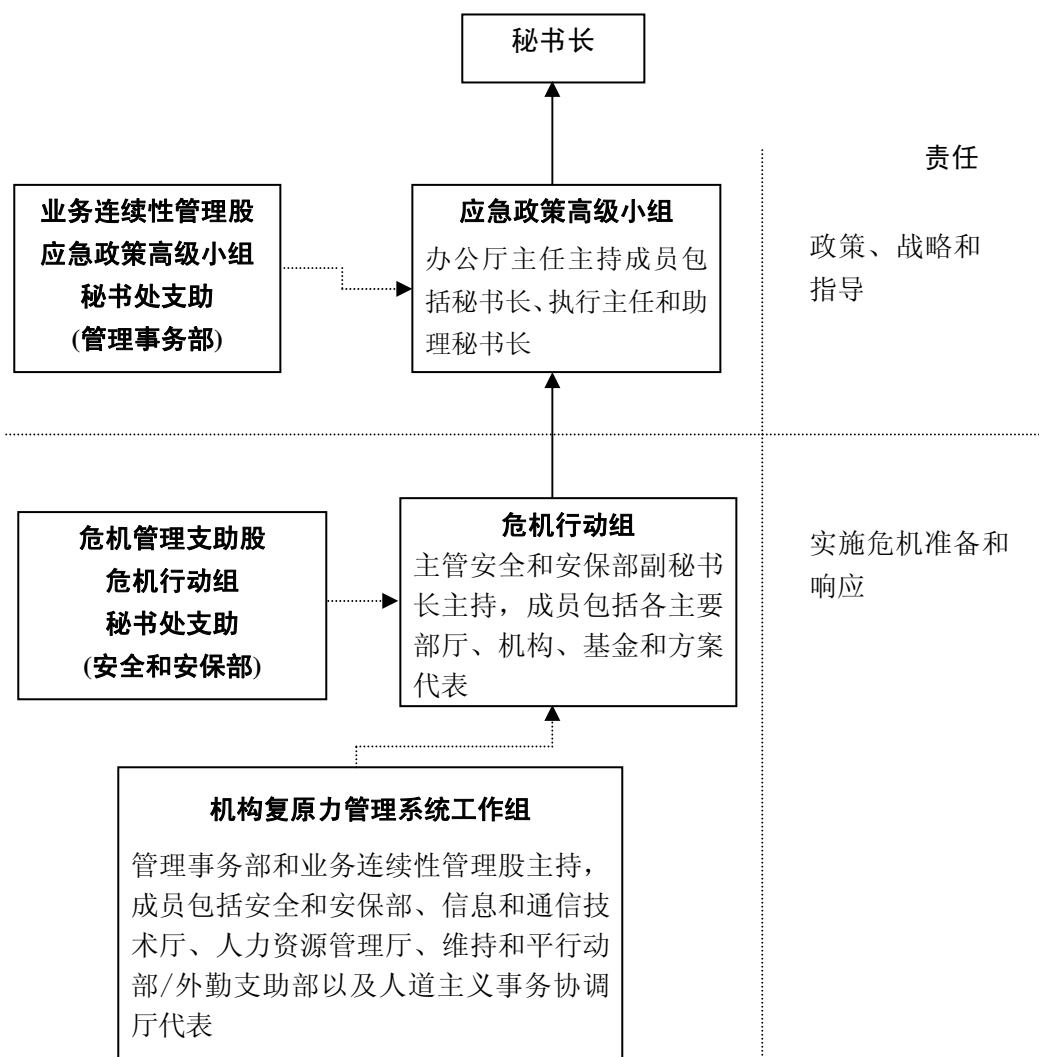
42. 通过成功的伙伴关系,在秘书处和整个联合国系统成功实施机构复原力管理系统的工作将得到加强。通过伙伴关系,联合国不仅可以与联合国其他实体、民间社会、私营部门和各级政府编制最佳做法,而且可以发现各种机会,综合各种能力,消除薄弱环节和加强沟通。此类伙伴关系的一个现行的例子是秘书处参与和支持的“为一个更加安全的世界而努力”全球倡议,其目标是“收集在为流行性感作准备的过程中所取得的经验教训,鼓励领导人将这些经验教训和最佳做法用于处理持续存在和新出现的威胁”。⁵

六. 治理和问责

43. 为恰当实施机构复原力管理系统,需要有效的治理结构。因此,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当局和位于纽约的专门机构、基金和方案的高级代表。管理事务部业务连续性管理股就高级小组在应急管理领域的责任提供支助。下图三列示了总部机构复原力管理系统的治理机制。

⁵ <http://www.towardsa saferworld.org>。

图三
总部机构复原力管理系统治理机制



44. 秘书处其他各部厅、职司委员会、区域委员会和联合国其他机构负责按照应急政策高级小组批准的政策和程序实施机构复原力管理系统。为进行安保和业务连续性管理而设立的正规机构将负责实施联合国各工作地点的机构复原力管理系统。在总部以外办事处，上述机构将承担与总部危机行动组的责任类似的责任；危机行动组按照应急政策高级小组的政策指示对危机、决策及其落实负责。危机行动组由主管安全和安保事务副秘书长主持，由总部承担关键行政和支助职能的人员组成，包括设在纽约的各专门机构、基金和方案的代表。安全和安保部危机管理支助股为危机行动组提供支助。

45. 负责机构复原力管理系统的办公室多数在管理部，该部在实施系统方面发挥主导作用。管理部负责领导应急管理框架的政策制定、整合、规划和实施。还负责就实施情况定期向危机行动组提供最新情况，以及在必要时获得应急政策小组的认可。管理部与秘书处其他各部、各专门机构、基金和方案就此倡议密切合作并进行协商。

46. 作为向应急政策高级小组提供支持的一部分，管理部业务连续性管理股负责领导承担机构复原力管理系统开发和实施相关各方面工作的工作组(见下文第 48 段)。

47. 就外地一级的机构复原力管理系统治理结构而言，联合国国家工作队将采纳与总部实施的两级治理结构类似的结构。两级治理结构确保：(a) 高层机构负责应急管理决策；(b) 业务机构负责落实决定，开展实际的应急管理行动。适合在国家工作队一级做出政策层面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。

七 实施

A. 在联合国总部实施机构复原力管理系统

48. 负责总部危机决策的应急政策高级小组在 2010 年 6 月 29 日的会议上核准了机构复原力管理系统政策，其中说明了拟议系统的目标、治理结构和交付成果。成立了由管理部、安全和安保部、维持和平行动部、外勤支助部代表，以及联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿基会)和开发署代表组成的工作组，负责在总部实施机构复原力管理系统进行试点开发。该工作组由管理部业务连续性管理股支持，采用本报告第四节所述的五步周期主导了纽约的应急管理系统实施工作。本报告附件详细说明了按职能分列的已获授权的行动，以及如何实施。

49. 随着应急政策高级小组在 2010 年 6 月 29 日会议上批准该政策，五步周期的第一步(政策制定阶段)宣告完成。随后，工作组利用总部业务连续性计划(也由应急政策高级小组在 2010 年 6 月 29 日会议上批准)内的风险评估，为总部进行了影响评估，分析重点风险并制定风险管理行动，这是与规划有关的第二步工作的一部分。工作组还为管理层采取行动分配了职能和责任，制定了年度维护、实施和审查方案；负责落实总部危机管理的危机行动组认可了该方案。

50. 第三步是实施阶段。为补充机构复原力管理系统政策文件，并推动其全面实施，工作组制定了更详细的机构复原力管理系统政策和实施指南，概述了任务及其执行以及职能和责任。本报告附件载有该实施指南。为便于实施，总部各部门也将适当的风险管理行动纳入其两年期预算，包括购置足够的电子通勤许可证(思杰许可证)，以确保其关键职能的连续性。

51. 2011年11月开展了应急管理演练，各部进行了电子通勤能力测试，由此联合国总部完成了第四步。但是，这些进程仍在继续，因为需不断测试和演练应急管理安排，并不断改善本组织的准备状态。应急政策高级小组于2010年11月11日审查了机构复原力管理系统并认可其为联合国应急管理框架，进行了五步周期最后一步即第五步的工作。此项认可验证了五步周期，为在联合国系统全面实施机构复原力管理系统奠定了基础。

52. 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，启动了在外地实施机构复原力管理系统的试点工作。2011年4月，为政治事务部和维持和平行动部15个特派团的22名外地特派团工作人员举办了培训班。课程虽然着重于业务连续性规划，培训班还将机构复原力管理系统作为首要的应急管理框架加以介绍。第二，上述各部在进行支持访问期间，就进行机构复原力管理系统的危机管理以及业务连续性规划安排向至少6个外地特派团进行了简要介绍。上述特派团对新应急管理框架作出了积极反馈，认为其有益于有效协调和整合正在实施的以下准备工作规划倡议：危机管理规划、业务连续性规划、信息技术灾后恢复规划和医疗规划。

53. 2012年6月12日，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。维持和平行动部/外勤支助部安全协调中心、管理部业务连续性管理股和医务司设计了此次演练。进行演练的目的是同时测试联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)的危机管理、业务连续性、医疗、大规模伤亡应对、信息技术灾后恢复、工作人员和家庭支助以及安全计划。此项工作后，还在维持和平行动部领导的其他维持和平特派团、外勤支助部领导的支助中心以及秘书处其他实体建立了演练规划模板。联塞部队特派团各部门的中高层管理人员以及设在塞浦路斯的专门机构、基金和方案的一些代表参与了此次工作，维持和平行动部/外勤支助部安全协调中心以及管理部业务连续性管理股和医务司提供了协助，外勤支助部外勤人事司和管理部应急准备和支助小组通过视频会议支持了此项工作。在筹备和开展演练期间，联塞部队得以协调其应急管理计划的各方面，从而证明了依照应急管理框架开展协调规划的效益。

B. 在纽约联合国秘书处实施弹性信息和通信技术基础设施

54. 大会第66/246号决议批准了倡议4(建立弹性信息和通信技术基础设施)，并要求利用现有资源为落实倡议供资。此项倡议涉及统一的秘书处灾后恢复和业务连续性计划所需资源和为总部提出一项永久解决方案所需资源。

55. 秘书长在其关于机构复原力管理系统的应急管理框架报告(A/66/516)附件一中，列示了总部指定的76个关键型应用系统清单。其中，共计25个应用系统被确定为企业关键型应用，其余系统仅供一个部使用。此外，在一份表格中详细说明了哪些应用系统将在位于新泽西皮斯卡塔韦的备用数据中心备份，哪些通过电子通勤能力提供(思杰移动办公)。

56. 大会在第 63/269 号决议中请秘书长确保联合国尽可能使用企业数据中心而不是局域数据中心。因此，秘书处的战略转向信息通信技术基础设施的企业化管理。秘书长关于企业信息和通信技术倡议的报告(A/66/94)指出，按照计划，意大利布林迪西联合国后勤基地(后勤基地)将托管 iNeed、团结和 Inspira 等企业应用程序。此外，西班牙巴伦西亚联合国支助基地(巴伦西亚支助基地)将被指定为后勤基地的镜像站点。秘书长确认，独有的本地应用程序将依然需要本地数据中心的存在，虽然所需规模减少。将与相关各部以及业务连续性管理股密切协调，决定哪些应用系统将迁移至企业数据中心而非本地数据中心。

57. 秘书长关于联合国秘书处企业信息和通信技术倡议的报告(A/66/94，图八)载列了实施倡议 4 的时间表。2012-2013 两年期，正在开展以下计划活动：(a) 采用各种工具，减少储量增加和建立电邮档案；(b) 协助后勤基地托管企业应用程序，建设地方应变能力；(c) 协助巴伦西亚支助基地充当后勤基地的镜像站点；(d) 企业服务器和储存管理工具。2014-2015 两年期，将开展以下活动：(a) 把地方服务器机房迁至企业或本地数据中心；(b) 协调统一各数据中心的恢复能力。

58. 考虑到目前在北草坪会议大楼主用数据中心和皮斯卡塔韦备用数据中心托管的关键应用系统数目，信息和通信技术厅与秘书处危机管理机构协调，正在审查所需业务资源，以确保发生危机时，这些应用系统能在机构复原力管理系统的总框架内持续运行。因此，预计 2016 年底之前，所有未迁移到企业数据中心的关键应用系统，包括本地关键应用系统和遗留的企业应用系统将需要皮斯卡塔韦备用数据中心，2017 年 1 月 1 日起将实施更长久的简化解决方案。

59. 根据第 66/247 号决议的决定，皮斯卡塔韦备用数据中心的租约延长到 2011 年 12 月 31 日以后 30 个月，决议还决定利用现有资源为延长租约供资。

C. 在联合国总部以外办事处和外地特派团实施机构复原力管理系统

60. 由于总部已实施应急管理框架，该框架将扩大至总部以外办事处和外地特派团。为此，工作组将编制详细的指导文件，提出如何最好地实施该框架的建议并在有需要时提供实际援助。

61. 预计，2013 年底，联合国所有地点和外地特派团将启动应急管理框架实施工作。

D. 在联合国各机构、基金和方案实施机构复原力管理系统

62. 人们认识到，迫切需要联合国系统各实体加快进度，确保采取全面、协调一致的办法来开展涉及准备、应急和灾后各时期方方面面的复原力管理。除包括医务司、联合国医疗应急小组和联合国安保管理系统在内已建立的应急管理机制，秘书处和联合国共同制度各实体之间正在业务层面开展协作。为推广机构复

原力管理系统，将通过秘书处最高决策机构——秘书长政策委员会开展正式协商进程，寻求认可关于在联合国全系统实施机构复原力管理系统的建议。有建议认为，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，获得管理问题高级别委员会的批准，包括酌情认可人力资源网和机构间安管理网。

63. 为将机构复原力管理系统的实施扩大至各专门机构、基金和方案，工作组计划在一个各专门机构、基金和方案都由外地特派团领导的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该框架推广至所有联合国国家工作队的建议。预计，将于 2013 年起将应急管理框架扩大至各专门机构、基金和方案。

八. 有待大会采取的行动

64. 请大会核准机构复原力管理系统办法作为应急管理框架。

附件

机构复原力管理系统：实施指南

机构复原力管理系统职能	行动	负责部门/实体
治理	<p>要求秘书处各部门、区域委员会、总部以外办事处、维持和平行动部、政治事务部外地特派团遵守机构复原力管理系统政策(应急政策高级小组于 2010 年 6 月认可)</p> <p>业务连续性管理股主持机构复原力管理系统工作组，该工作组负责领导该系统在秘书处的实施</p> <p>危机行动组各成员负责在本部门实施该系统</p>	<p>应急政策高级小组(全球)</p> <p>危机行动组(纽约)</p>
危机管理和事件响应	<p>要求秘书处各部在安全和安保部支助下实施本部门危机管理计划</p> <ul style="list-style-type: none"> • 各部必须指定危机管理协调人 • 各部必须在部门危机管理协调人的协助下，完成危机管理样板 • 各部必须确保持续维护其部门危机管理计划 	安全和安保部
业务连续性	<p>要求秘书处各部在管理事务部和业务连续性管理股的支持下，确保其关键职能和流程的连续性，并不断维护其在秘书处整体业务连续性计划中的组成部分</p> <ul style="list-style-type: none"> • 各部必须指定业务连续性协调人 • 各部必须在部门业务连续性协调人的协助下，完成其业务连续性样板 • 各部必须确保持续维护其业务连续性计划 • 各部必须按照所分配的恢复时间目标实施各种减缓影响战略，以确保各种情况下关键职能的连续性 	管理部/业务连续性管理股

机构复原力管理系统职能	行动	负责部门/实体
信息技术灾后恢复	要求秘书处各部按照秘书处信息技术灾后恢复计划详述的应用标准，在信息和通信技术厅的支持下确定关键应用程序并实施确保其连续性的计划	管理部/信息和通信技术厅
大规模伤亡医疗规划	要求秘书处各地点在管理事务部和医务司的支助下拟订大规模伤亡医疗计划	管理部/医务司
工作人员和家庭支助	<ul style="list-style-type: none"> • 为身为遗属的工作人员及因恶意行为、自然灾害或其他紧急事件身亡或受伤者家庭提供必要的人力资源支助并进行协调。开展应急支助职责(家属协调人、呼叫中心志愿人员、管理人员和主管)培训方案，以此来建设内部能力，加强本组织的应急和危机管理 • 编写应急准备和业务准则及清单，并提供给各工作地点的人力资源工作者、管理人员和工作人员 • 提高工作人员和管理人员个人及其在工作中的备灾能力，以增加其安全感、促进个人及家庭幸福并更好地为各种危险事件做准备 	管理部/人力资源管理厅/应急准备和支助小组
维护、实施和审查	<p>危机行动组及应急政策高级小组负责确保至少每年对危机管理机构进行全面模拟测试</p> <p>要求各部至少每历年测试一次危机管理计划和业务连续性计划各组成部分</p> <p>信息和通信技术厅负责每历年至少检测一次信息技术灾后恢复安排</p> <p>危机管理模拟</p> <ul style="list-style-type: none"> • 危机行动组和应急政策高级小组所有成员必须参加每年的危机管理模拟演练 <p>紧急状况呼叫机制</p> <ul style="list-style-type: none"> • 各部必须每历年至少演练一次紧急状况呼叫机制 	安全和安保部、管理部/业务连续性管理股、信息和通信技术厅、管理部/医务司、管理部/人力资源管理厅/应急准备和支助小组

电子通勤测试(拒绝进入)

- 各部必须每年至少开展一次电子通勤能力测试，以远程方式确保其关键职能的连续性

实用技术

- 信息和通信技术厅必须与各部一起进行年度实用技术测试(例如，备份数据中心故障切换测试)

培训和认识

机构复原力管理系统工作组必须确保工作人员普遍了解本组织的危机管理、业务连续性安排和一般应急程序

机构复原力管理系统工作组

工作组必须确保肩负应急管理职责的工作人员获得适当培训

- 将机构复原力管理系统和应急程序信息纳入新工作人员上岗培训班内容
- 将机构复原力管理系统和应急程序信息纳入管理部/人力资源管理厅以及安全和安保部提供的相关培训
- 在 iSeek 上发表关于机构复原力以及危机管理、业务连续性、医疗支援、工作人员和家庭支助方面新情况的文章
- 将机构复原力管理系统纳入绿动总部和其他相关倡议
- 开展调查，测试工作人员对机构复原力管理系统的了解和认识