



联合国

联合国系统各组织的业务连续性管理

联合检查组的报告

撰写人：艾琳·克罗宁和维克托·莫拉鲁



联合国系统各组织的业务连续性管理

联合检查组的报告

撰写人：艾琳·克罗宁和维克托·莫拉鲁



联合国 • 日内瓦，2021 年

项目团队：

艾琳·克罗宁、维克托·莫拉鲁，检查专员

Vincent Hermie, 评价和检查干事

Tatsuya Yamaguchi, 协理评价和检查干事

Hervé Baudat, 研究助理

Paul Walker, 咨询顾问

Sofie Jensen, Mayra Ramirez, Sonu Routray, 实习生

执行摘要

联合国系统各组织的业务连续性管理

业务连续性的定义是，一个组织在发生破坏性事件期间和(或)之后、以可接受的预定水平继续提供基本和时效性服务的能力。有效的业务连续性管理对确保组织所有层面的业务连续性十分必要，因为联合国系统各组织往往在动荡的环境中运行，并可能因天灾人祸而中断。

十年前，联合检查组(联检组)完成了对联合国系统业务连续性的第一次审查(JIU/REP/2011/6)，审查认为，当时业务连续性管理刚刚起步；只有少数组织批准了业务连续性政策或计划，开始全面实施的组织更是少之又少。本次审查是应参加组织的要求，在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间开展，旨在审查联合国系统当前的业务连续性管理政策和做法。

COVID-19 大流行长期存在迫使联合国系统各组织继续在非常状况下运行，并采取措施持续执行核心任务。这已成为联合国系统所有组织在几乎所有行政领域和业务流程中面临的挑战，同时也影响到联合国系统立法机关和理事机构的实务活动。

COVID-19 大流行之前，联合国系统内的重大破坏性事件较为少见，但也不罕见，有些是非同寻常的事件。

联合国系统内的业务连续性概念是在 21 世纪初有鉴于防范流感病毒大流行的需要而提出的，此后逐渐扩展到更广泛意义上的连续性规划，涵盖多种组织活动，并采用多害齐防的方法，以反映各组织面临的各种风险。

2005 年至 2010 年期间，大会通过了若干决议，旨在以全面协调的方式在所有联合国秘书处所在地实施业务连续性管理，最终形成了一种综合方法。2011 年至 2014 年期间，首次提出了组织复原力管理的概念，以更好地协调联合国秘书处安全和保障紧急行动、业务连续性规划、人员和受害者支助、医疗规划、信息技术和灾后恢复规划方面的工作。2013 年 4 月，大会核准了秘书长提出的组织复原力管理系统，将其作为涵盖上述所有领域的联合国应急管理框架。

在该框架中，组织复原力的概念包含许多不同的组织方面，并将业务连续性确定为组织复原力的一个关键因素。2014 年，关于组织复原力管理系统的政策首次获得管理问题高级别委员会的核准，并得到联合国系统行政首长协调理事会(首协会)的核可，以加强各成员组织以及联合国系统各工作地点的复原力。该政策将组织复原力定义为预测、准备、预防、减少、应对破坏性事件并从中恢复的能力，目的是帮助组织预测和应对内外部环境突变或渐变带来的威胁和机遇。

本次审查的目标

本次审查是在全系统范围内进行的，涵盖联检组所有参加组织。

本次审查的目的是向立法机关、理事机构和行政首长通报联合国系统各组织利用和整合业务连续性政策、计划、流程和做法的情况，并确定良好做法和经验教训，以指导其就当前和今后举措做出决策。本次审查的目标是评估联合国系统各组织业务连续性管理政策、做法和能力的现状；审查联检组关于该专题的上份报告发布以来的十年里取得的进展；通过案例研究，分析整个联合国系统的业务连续性管理在管理 COVID-19 大流行造成的中断和破坏方面的实际运作情况；确定业务连续性管理问责制和监督措施。

主要结论

业务连续性管理的政策指导和核心要素

各参加组织表示，联合国关于组织复原力管理系统的全系统政策以及国际公认的专业标准，一直是其制定各自业务连续性政策和(或)业务连续性管理指南其他方面的驱动力。通过分析首协会核可的政策和国际标准化组织关于“安全和复原力——业务连续性管理系统——要求”的标准(ISO 22301)，以及对各参加组织现有业务连续性管理相关政策的文件审查，联检组确定了支持业务连续性管理综合方法的核心要素。这 11 项核心要素涵盖关于政策颁布的纲领性领域以及与业务连续性计划有关的各项要素，可包含在一个更大的政策框架内，如涵盖机构复原力的政策框架、关于业务连续性管理的单独政策和(或)相关准则。对这些要素的验证表明，很少有参加组织在其框架中充分反映了所有 11 项核心要素，在吸取经验教训和实施质量保证措施等领域存在重大差距，并且业务连续性计划的维护、实施和审查制度不够清晰。

一个缺乏有效的业务连续性管理框架的组织在运作中可能会对中断和破坏情况做出不一致和不协调的反应，从而扩大危机并降低组织复原力。COVID-19 大流行是对联合国系统业务连续性管理的实时压力测试。在大流行病期间，许多参加组织重新审视了其业务连续性管理参考文件的充分性及其做法的有效性，过去两年里有 16 个组织更新了政策或准则。多达 20 个参加组织的官员表示，大流行病可能会促使其对目前的业务连续性框架和(或)相关做法进行新的或进一步的修订。

支持业务连续性管理的内部能力

业务连续性管理的组织安排显示，只有不到四分之一的参加组织设有单独分立的业务连续性管理职能，或者设立了负责确保以协调一致方法开展业务连续性管理的专门部门，或者指定了一名业务连续性协调员负责协调整个组织在这方面的工作。参加组织中只有联合国秘书处和世界粮食计划署设立了专门部门，支持以协调一致方式开展业务连续性管理活动；只有国际电信联盟、联合国儿童

基金会和世界知识产权组织设有专职业务连续性协调员职能。大多数参加组织将业务连续性管理的协调职能与机构风险管理或安全和保障等其他职能合并，在某些情况下，这些职责由一名高级官员统管，一般来说，在职能合并的情况下，投入在业务连续性管理上的时间比例很低。其余组织主要依靠分布在各部门、办事处和工作地点的协调人网络来开展业务连续性管理活动。虽然对许多拥有广泛外地网络的组织而言，确有必要利用协调人开展工作，但需要更加重视对协调人的培训，并界定其具体作用和责任。

2011 年联检组报告得出的结论是，各参加组织在业务连续性管理方面的专项能力薄弱，需要更多关注。虽然本次审查注意到一些改进，但应重新审视支持业务连续性管理的能力，因为更频繁、更持久的破坏性事件可能会变得更为常见。同样，也可能需要重新审查业务连续性协调员与高级管理层的汇报关系，以及业务连续性管理与机构风险管理等其他流程和程序的整合。

业务连续性规划流程和做法

业务连续性规划流程和做法是一个组织整合和融合业务连续性管理的基础。2011 年联检组审查涵盖的 15 个组织中，只有 6 个被认为制定了充分的业务连续性计划，其他组织未制定计划或只有尚待批准的计划草案。而截至本报告印发时，除 3 个参加组织外，对本次审查作出答复的所有其他参加组织均已制定业务连续性计划，所有已制定计划的组织皆称其在总部和外地工作地点等多个层面均制定了计划。

在制定和更新此类计划时，其他职能部门的参与和意见对确定可用资源和潜在风险至关重要。在许多参加组织中，规划过程具有包容性和全面性，借鉴了各个职能的经验和专门知识。这是本次审查发现的一个积极结果，但鉴于最近大流行病对工作人员职业健康和安全带来的影响，检查专员鼓励行政首长在业务连续性规划流程中征询医疗和咨询服务部门的意见。

2011 年，检查专员注意到组织风险管理和业务连续性之间存在脱节。本次审查发现，就风险管理和业务连续性之间的联系而言，还需开展更多努力以真正利用两者间的互补潜力。85% 以上的首席风险干事表示，他们与业务连续性协调员分享机构风险登记册，认为该资源得到了利用。但只有 68% 的业务连续性协调员表示，他们在制定业务连续性计划时实际使用了风险登记册。机构风险管理和业务连续性管理职能之间的定期实质性互动，对于战略和业务层面的风险识别、应对和管理至关重要，高层领导应予以推动和鼓励。

业务连续性计划作为业务连续性管理的主要参考，应用于指导组织在破坏性事件发生期间和之后尽可能保持最关键业务的运行，以最大限度地减少停摆时间并尽快恢复。2014 年至 2019 年期间，只有不到一半的参加组织启动了业务连续性计划，其中主要是拥有广泛外地网络的组织。COVID-19 大流行既是对业务连续性管理的实时测试，也暴露了一些业务连续性计划的缺陷，在某些情况下，这些计划在 2020 年之前从未启动过。一些参加组织的官员承认，对其计划未经过更新或充分检验、过于冗长和复杂、难以执行和(或)无助于应对 COVID-19 大流行等特定危机感到关切。

维护、实施和审查的做法与要求

关于维护、实施和审查业务连续性计划的规定至关重要，不仅有助于确保根据新的或正在出现的风险定期更新计划，而且有助于工作人员做好准备，并建立业务连续性管理的动态和迭代完善做法。对联检组调查问卷的答复显示，13 个组织制定了更新业务连续性计划的标准，10 个组织未制定标准。检查专员在收集 COVID-19 大流行造成中断前与业务连续性计划测试有关的基线数据时注意到，如不包括大范围停摆之前的时期，只有 5 个参加组织在大流行病前实际测试了业务连续性计划，这表明可能需要定期重审现有的维护、实施和审查制度，且一旦确定重审周期，就应遵守，同时要有对后续行动的问责规定。

从破坏性事件以及业务连续性计划的启动中吸取的经验教训有助于提升组织复原力，并使组织更好地为未来事件做好准备。促进此类学习的一个更严谨的方法是，强制要求在每次破坏性事件后进行审查，收集关于特定应对措施效力和所采用业务连续性计划的充分性的数据，同时开展更全面的定期管理审查，以便在特别严重的事件发生之后，或在审查或更新政策或准则的过程中，评估业务连续性管理的绩效。

大多数参加组织为工作人员提供了关于业务连续性管理的外联和(或)培训活动，一些组织根据具体设定情景开展桌面推演或模拟演练。这类培训有助于参与者在模拟情景中演练业务连续性职责并熟悉程序，还可能有助于发现业务连续性计划中需要解决的任何“差距”。各参加组织应评估其在业务连续性管理培训和外联活动方面采取的方法，以便覆盖到多个级别的人员，加强团队合作，并提高应对破坏性事件固有职责的能力及信心。

独立监督和业务连续性管理

过去 10 年中，有关业务连续性的内部审计显著增加，据 13 个参加组织报告，其内部监督办公室的工作至少在过去 5 年中涵盖了这一专题。这些审查大多只涉及业务连续性管理的某些方面，例如作为国家办事处审计或与信息和通信技术有关的恢复计划的一部分来审查业务连续性计划。正如内部监督办公室所指出的那样，这一领域最少涉及的事项之一是整体业务连续性管理。

虽然外聘审计师以及审计和监督委员会就业务连续性管理的各个方面向参加组织提供咨询和监督，但鉴于这一专题涉及业务方面以及与其他流程的联系，由内部监督办公室对业务连续性管理政策和做法进行全面审查最为合适，内部监督办公室应当开展这一工作，全面审查可总结各组织的经验教训和良好做法，特别是 COVID-19 大流行期间的经验教训和良好做法，并核实当前的安排是否适合今后的用途。

机构间协调

在大会决定采用组织复原力管理系统后，管理问题高级别委员会作出了全系统承诺，即“制定共同的组织复原力管理系统政策、应急管理的主要业绩指标以及维护、实施和审查制度”(CEB/2014/3, 第 103 段)。为此成立了一个工作组，

起草了一项关于组织复原力管理系统的政策，首协会于 2014 年核准了该政策，表明其成员组织承诺实施这一政策。考虑到组织复原力和业务连续性之间的联系，工作组被视为首协会框架下以全系统方式处理业务连续性管理的主要机构，是这一政策的一个关键环节。工作组还负责制定主要绩效指标以及维护、实施和审查制度，支持该政策的实施。

该政策附有一套指标，用以衡量组织遵守和执行政策的情况，并由联合国系统各组织向管理问题高级别委员会报告。虽然不必向大会报告这些指标，但政策本身要求各组织向各自立法机关和理事机构报告政策执行情况。目前，各参加组织未广泛执行这一要求。

为提高全系统在组织复原力和业务连续性管理方面的能力，管理问题高级别委员会应考虑各种办法，鼓励其工作组将工作重点放在分享良好做法和利用其他机构间网络或同业交流群上，以增加交付成果的深度，并加快落实组织复原力管理系统政策及其预期的全系统一致性。此外，鼓励高管会探讨如何在外地实施组织复原力管理系统政策(将业务连续性管理作为一个关键组成部分)，以推动在全系统各级的应用和协调。

COVID-19 大流行案例分析：业务连续性管理的早期经验教训和良好做法

大多数破坏性事件都是局部、定向、不显眼的，持续几天或几周。COVID-19 大流行显然属于不同类型的事件，就规模、持续时间和影响而言，是史无前例的，且将继续如此。联合国系统并未幸免于大流行病的影响，因为疫情影响到其内部业务和人员。在起草本报告时，约有 20,230 名联合国系统人员及其直系亲属的 COVID-19 病毒检测呈阳性，322 人送医，174 人死于该病毒。

作为此次审查的一部分，编写了一份关于业务连续性管理的案例研究，其中包括从联检组各参加组织收集的早期经验教训和良好做法。该案例研究以大流行病的四个阶段为框架：(a) 基线情况(大流行病暴发前制定的政策和做法)；(b) 初步影响和应对(各组织在大流行病初期的应对措施)；(c) 调整行动(采取何种措施来调整和应对长期破坏性事件)；(d) 未来(有哪些良好做法和早期经验教训来加强业务连续性管理)。

虽然当前的大流行病是对联合国系统及其各组织业务连续性管理和组织复原力的严峻考验，但也提供了一个机会，可借鉴良好做法和早期经验教训以加强各参加组织今后的业务连续性管理以及其他业务工作。一些参加组织借机在当前大流行病期间进行内部管理评估，以开展实时学习。一旦大流行病平息，应进行严谨的管理评估，确定各组织在各个阶段的业务连续性管理绩效。

COVID-19 大流行造成的中断也波及联合国系统的立法机关和理事机构，仅 2020 年第二季度就导致 1,500 多场会议被推迟、取消。只有约一半参加组织为其立法机关和理事机构制定了针对破坏性事件的专门的业务连续性计划。应鼓励制定业务连续性计划，以应对治理活动中断问题，包括为虚拟会议和决策提供便利。

结论和建议

过去 10 年中，整个联合国系统在业务连续性管理的许多领域取得了重大进展。但是，在业务连续性管理框架的核心要素和能力方面仍然存在差距，一个缺乏有效框架的组织在运行中会面临危机应对措施不一致和不协调的风险。维护、实施和审查是确保各办事处和整个组织内部的业务连续性管理保持动态性和持续性的流程，但大多数参加组织对这些流程的严谨性和严密要求缺乏足够的重视。将业务连续性管理与机构风险管理等其他流程挂钩可有助于更好地将业务连续性管理纳入各组织，并丰富业务连续性规划。与此相关，基于从 COVID-19 大流行早期吸取的经验教训，应更加重视职业安全和健康，以便在危机期间——特别是在长期破坏性事件期间——为人员提供支持，这表明需要让医疗和咨询部门参与业务连续性计划的制定和(或)更新，以确定风险和资源。

业务连续性管理若要发挥提升组织复原力和促进学习的作用，就必须涵盖关于开展危机后审查的规定，以突出良好做法，并弥补差距和不足，为今后的破坏性事件做好准备。此外，应开展内部管理审查，更全面地评估业务连续性管理的各个环节在特别艰难和(或)关键时期的绩效，以便指导政策和程序的修订。由于大多数参加组织最近已修订或计划修订其业务连续性政策、方法和(或)做法，监督部门需要更加关注以确保问责。此外，机构间机制可以并应当在促进联合国系统各组织整合组织复原力管理系统政策(以及作为其关键组成部分之一的业务连续性管理)方面发挥作用，可以通过要求各参加组织向各自的立法机关和理事机构报告政策执行进展情况来加强上述整合。

本次审查载有六项正式建议，其中一项提给立法机关和理事机构，五项提给联检组各参加组织的行政首长。除上述正式建议外，还有 19 项非正式补充建议，以黑体字标示，检查专员认为这些附加建议是正式建议的先导和(或)充实，有助于进一步加强联合国系统内部的业务连续性管理。

建议 1

联合国系统各组织的行政首长应在 2023 年底前审查其业务连续性管理框架，并确保相关利益攸关方创建本报告确定的核心要素并对其负责，以便有效协调业务连续性流程和做法，在执行过程中建立一致性，并促进各级的问责。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长应在 2023 年底前确保通过一致、严谨的方法落实其业务连续性计划的维护、实施和审查部分的工作，以确认这些计划仍切合实际和有效。

建议 3

联合国系统各组织的行政首长应在 2023 年底前加强学习机制，要求在破坏性事件后进行事后分析，并对其业务连续性管理框架进行定期内部管理审查，以提升组织复原力。

建议 4

联合国系统各组织的行政首长应在 2024 年底前向其立法机关和理事机构报告实施组织复原力管理系统政策及其订正业绩指标的进展情况，并强调良好做法和经验教训，特别是业务连续性管理领域的良好做法和经验教训。

建议 5

2023 年，联合国系统各组织行政首长应对 COVID-19 大流行期间业务运行的连续性进行内部管理评估，以找出差距、使能因素、良好做法和经验教训，并调整政策、流程和程序，特别关注人力资源、信息和通信技术管理以及职业安全和健康等领域，同时说明更好地防备和应对今后破坏性事件的必要措施。

建议 6

联合国系统各组织的立法机关和理事机构应尽早审议各自组织的行政首长编写的关于 COVID-19 大流行期间业务连续性内部管理评估的结论，据此做出适当决策，解决找出的差距和风险，并确保业务运行的连续性。

目录

	页次
执行摘要.....	iii
简称和缩略语.....	xiii
一. 导言.....	1
A. 背景.....	1
B. 目标、范围和方法.....	3
二. 业务连续性管理框架.....	7
A. 业务连续性管理的政策指导和核心要素.....	7
B. 内部能力是有效业务连续性管理的基础.....	11
C. 职位安排和汇报关系可能会影响业务连续性管理的有效性.....	14
三. 业务连续性计划：流程和做法.....	16
A. 制定业务连续性计划的考虑因素.....	16
B. 业务连续性计划的范围和内容.....	19
C. 支持业务连续性管理的员工意识和培训.....	20
D. 维护、实施和审查的做法与要求.....	21
E. 业务连续性管理有助于提高组织复原力并促进学习.....	23
四. 业务连续性管理的独立监督.....	25
A. 内部审计.....	25
B. 外部审计.....	28
C. 审计和监督委员会.....	28
D. 必须加强监督.....	30
E. COVID-19 大流行的破坏对各监督办公室的影响.....	30
五. 机构间协调一致.....	31
A. 组织复原力管理系统政策将业务连续性提升为全系统优先事项.....	31
B. 外地一级的业务连续性管理和组织复原力.....	38
六. COVID-19 大流行案例分析：业务连续性管理的良好做法和早期经验教训.....	40
A. 第一阶段：大流行病前的基线(2020 年之前).....	41
B. 第二阶段：COVID-19 大流行的初步影响和应对.....	43
C. 第三阶段：针对 COVID-19 大流行这一长期破坏性事件作出调整.....	45
D. 第四阶段：未来.....	47
E. COVID-19 大流行的破坏对立法机关和理事机构的影响.....	49

附件

一.	联合检查组 2011 年联合国系统业务连续性审查所载建议概览	52
二.	参加组织的业务连续性管理政策框架	54
三.	支持参加组织对业务连续性管理采取全面方法的核心要素	58
四.	各参加组织关于业务连续性管理的组织安排	60
五.	各参加组织的业务连续性协调人网络	64
六.	各参加组织的业务连续性计划	66
七.	各参加组织的风险评估和影响分析	68
八.	各参加组织关于业务连续性流程和程序的外联和培训	71
九.	各参加组织业务连续性计划的维护、实施和审查做法	73
十.	业务连续性管理成熟度汇总表(由联合检查组编制)	75
十一.	对照组织复原力管理系统的主要业绩指标衡量的进展情况	76
十二.	业务连续性管理：从 COVID-19 大流行中学到的良好做法和早期经验教训 (关于报告全文中提到的其他做法，请参阅报告)	78
十三.	各参加组织关于远程工作的政策和做法	83
十四.	非正式建议清单	87
十五.	各参加组织根据联合检查组建议应采取的行动概览	89

简称和缩略语

首协会	联合国系统行政首长协调理事会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
国际民航组织	国际民用航空组织
信通技术	信息和通信技术
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
标准化组织	国际标准化组织
国贸中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
世旅组织	世界旅游组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

一. 导言

A. 背景

1. 冠状病毒病(COVID-19)大流行使业务连续性成为一个优先专题。2019 年底暴发的旷日持久的 COVID-19 大流行迫使联合国系统各组织在非常情况下运行，并采取措施以持续执行核心任务。这场大流行病已成为联合国系统所有组织在几乎所有行政领域和业务流程中面临的挑战。在此背景下，联合检查组(联检组)各参加组织建议审查联合国系统业务连续性管理方面的政策和做法。本次审查已列入联检组 2021 年工作方案，符合联检组 2020-2029 年战略框架概述的重点专题领域。¹

2. 联检组在 2011 年认为业务连续性管理框架十分薄弱。十年前，联检组完成了对联合国系统业务连续性的首次审查，审查认为，当时业务连续性管理刚刚起步，只有少数组织核准了业务连续性政策或制定了计划，开始全面实施的组织更是少之又少。这一结论符合秘书长 2008 年的评估，当时他指出，多年来，联合国系统对业务连续性管理的思考十分肤浅。² 本次审查酌情提及联检组上次审查的结果和结论，并提供了关于 2011 年提出的 9 项建议的接受和执行情况的统计数据(附件一)。与 2011 年观察到的情况相比，许多领域取得了相当大的进展，特别是业务模式、活动和产出尤其易受补给线延误和中断影响的实体取得了长足进展。COVID-19 大流行在规划、准备和应对方面敲响了警钟，并触发了改进和加强工作，特别是在管理层较少关注业务连续性管理的组织中。

3. 应对破坏性事件并从中恢复所需的业务连续性安排。联合国系统各组织经常在动荡的环境中运行，容易受到天灾人祸的干扰。有效的业务连续性管理是确保在组织所有层面保持业务连续性的必要条件。在 COVID-19 大流行出现之前，重大破坏性事件较为少见但并不罕见，有时甚至是非同寻常的事件。2001 年 9 月 11 日对美利坚合众国的袭击暴露了在灾难性事件后应急准备和恢复正常作业能力方面的差距。自 2000 年以来，对联合国工作人员和实体的袭击越发频繁，联合国系统已开始提高安全标准。例如，人禽流感(1996-2003 年)和严重急性呼吸综合征(2002-2004 年)的暴发和流行考验了为应对这些国际关注的突发公共卫生事件而作出的安排。一些参加组织报告说，过去五年里，由于自然灾害、工潮和内乱以及政治或社会危机等紧急情况，启动了各级(总部、区域或国别办事处)业务连续性计划。这种破坏性事件往往表明需要加强和调整规划、准备、应对和恢复措施，并成为修订业务连续性政策和加强组织安排的契机。

4. 组织可能面临持久混乱。COVID-19 大流行表明，紧急情况可能会持续很久，联合国系统各组织也应做好长期在不确定情况下维持基本业务流程的准备。其中一个威胁，即气候变化，被描述为“我们这个时代最大的挑战：一个贯穿各领域、多层面的威胁乘数”，以及未来几年“决定人类健康的故事线”——“一场以广泛的饥饿、呼吸道疾病、致命灾害以及可能比 COVID-19 更严重的

¹ A/74/34, 附件一。

² A/63/584, 第 4 段。

传染病暴发为特征的危机”。³ 展望未来，这些威胁突出表明，必须为应对意外情况建立强有力的业务连续性安排，并确保组织复原力。

从业务连续性管理到组织复原力管理

5. **联合国业务连续性方面的早期发展。**业务连续性的概念对联合国系统而言并不陌生。最初也许是从狭隘和传统的角度来看待业务连续性，认为其与信息和通信技术(信通技术)和灾后恢复规划相关。过去，联合国系统对业务连续性概念最严肃的认知也就是业务连续性可用来确保防范大流行性流感。这一概念后来逐渐扩大到更大范围的连续性规划，涵盖多种组织活动，采用多害齐防的方法，以反映各组织面临的各种风险。2005 年至 2006 年期间，联合国系统各组织建立了特设协调架构(一个机构间指导委员会以及各协调员和协调人)、战略和应急计划，但也主要是为了应对大流行性流感。例如，任命了一名联合国系统流感协调员，以制定和实施一项关于大流行性流感防范、准备和应对的全面和统一战略，并加强禽流感防控工作。要求联合国秘书处、总部以外办事处和区域委员会制定包含预算需要的应急计划，以保护人员的健康、安全和保障以及实物资产，并确保联合国关键职能和业务的连续性。⁴

6. **联合国秘书处业务连续性管理框架。**在这些举措的基础上，并根据大会第 62/238(2007)号决议的要求，秘书长提交了一份全面报告，目的是在联合国秘书处所有部门，包括总部以外办事处和区域委员会实施业务连续性管理。⁵ 如报告所述，强有力的业务连续性管理框架可以减少破坏性事件对本组织的影响，并使本组织更易从业务流程的潜在中断中恢复。简而言之，业务连续性管理被视为有助于本组织：(a) 在发生破坏性事件后确保维持和恢复关键业务流程；(b) 将破坏性事件对日常业务的影响降至最低；(c) 通过继续提供在任何情况下均应提供的服务来保护本组织的声誉。⁶ 大会在随后的一项决议中指出需避免“对业务连续性采取零敲碎打的办法”，并注意到信通技术灾后恢复和业务连续性管理之间的互补性和密切联系。⁷

7. **应急管理框架和组织复原力。**2010 年，大会进一步强调，必须采用全面协调的方法进行应急管理，包括在相关部门、机构、基金和方案之间密切合作并分享最佳做法和经验教训的基础上，开展准备工作和提供支助。⁸ 次年，首次提出了组织复原力管理系统的概念，以更好地协调联合国秘书处在安全和保障紧急行动、业务连续性规划、工作人员和受害者支助与医疗规划、信息技术和灾后恢复规划方面的现有工作。⁹ 2013 年 4 月，大会核准了秘书长提出的组织复原力管理

³ 为人类、地球与繁荣采取气候行动高级别会议，2021 年 10 月 26 日，见 www.un.org/pga/76/event/deliver_climate_action 和 www.un.org/sg/en/node/260330。

⁴ A/62/7/Add.2, 第 3 段。

⁵ A/63/359。

⁶ 同上，第 16 段。

⁷ 大会第 63/268 号决议。

⁸ 大会第 64/260 号决议。

⁹ A/66/516, 第 4-5 段。

系统，将其作为涵盖所有这些领域的联合国应急管理框架。¹⁰ 在该框架中，组织复原力的概念实际上不仅包括业务连续性，还包括从组织适应能力到文化的许多不同方面，并提及若干不同组织领域(如财务、业务和技术领域)的复原力。

8. **组织复原力管理系统政策。**大会决议通过后，联合国系统行政首长协调理事会(首协会)核准了关于组织复原力管理系统的政策，以加强联合国系统各组织以及联合国系统各工作地点的复原力(2014年)。¹¹ 该政策将组织复原力定义为预测、准备、预防、减少、应对破坏性事件并从中恢复的能力，其目的是帮助组织预测和应对内外部环境突变或渐变带来的威胁和机遇。¹² 如该政策所述，组织复原力管理系统建立在联合国各实体现有能力和法定职责的基础上，是一种协调、统一和一体化的方法，在发生破坏性事件时，推动联合国全系统在应急准备、预防、应对和恢复方面开展合作。¹³ 因此，该政策旨在为全系统的工作提供一个整体框架。该政策于2021年修订，将业务连续性确定为复原力的关键组成部分。¹⁴ 根据对业务连续性的定义，即一个组织在破坏性事件发生期间和之后以可接受的预定水平继续提供基本和时效性服务的能力，业务连续性也是提高组织复原力的一个关键因素。本报告一般采用组织复原力管理系统政策提供的定义。

9. **参考国际标准和准则。**除全系统政策之外，许多机构还根据国际标准化组织(标准化组织)关于“安全和复原力——业务连续性管理系统——要求”(ISO 22301)的标准或业务连续性学会的《良好做法准则》等国际标准制定了自身的业务连续性管理框架。¹⁵ 这些标准和准则为业务连续性管理系统的概念以及业务连续性管理所涵盖的要素提供了定义和指导，这些要素包括：业务规划和控制；业务影响分析和风险评估；业务连续性战略和解决方案；业务连续性计划和程序；实施方案以及评估。这些要素被称为业务连续性的业务部分，在业务连续性管理下实施。检查专员采用ISO 22301概述的业务连续性概念，将其作为联合国系统业务连续性管理各个技术环节的参考。

B. 目标、范围和方法

目标

10. 本次审查的目的是向联检组各参加组织的立法机关、理事机构和行政首长通报联合国系统业务连续性政策、计划、流程和做法的现状，并确定良好做法和经验教训，以指导当前和未来的举措。

¹⁰ 大会第67/254 A号决议。

¹¹ CEB/2014/5, 附件三。

¹² CEB/2014/HLCM/17/Rev.1。可查阅 https://unsceb.org/sites/default/files/2021-02/Policy%20on%20the%20Organizational%20Resilience%20Management%20System-Revised_18%20Jan%202021.pdf。

¹³ 同上。

¹⁴ 2019年发布的《ISO 22301》第二版对组织复原力的定义十分类似。该标准将业务连续性定义为“一个组织……在遭遇混乱期间，以预定的能力在可接受的时间框架内继续交付产品和服务的能力”。

¹⁵ ISO 22301；业务连续性学会，《良好做法准则》2018年版(英国卡弗舍姆，2017年)；以及关于“安全和复原力——业务连续性管理系统——ISO 22301标准使用指南”的ISO 22313标准，第二版，2020年。组织复原力管理系统政策的修订也受到ISO 22316标准的启发。

11. 审查的具体目标是：

(a) 评估联合国系统各组织业务连续性管理做法的现状，包括组织和全系统的政策和准则、支持业务连续性管理的内部能力，以及补充、整合和维持业务连续性规划的流程和程序；

(b) 评估过去十年中取得的进展，并审查联检组关于该专题的上一个报告所载建议的接受和执行情况；¹⁶

(c) 分析整个联合国系统的业务连续性管理在管理 COVID-19 大流行造成的中断和破坏方面的运作情况及其随后对组织复原力工作的贡献；

(d) 确定业务连续性管理问责制和监督措施。

范围

12. **全系统覆盖。**审查是在全系统基础上进行的，涵盖所有联检组参加组织，即联合国秘书处；其各部厅；联合国各基金和方案；其他联合国机构和实体；联合国各专门机构；国际原子能机构(原子能机构)。有 3 个组织未充分参与审查进程，因此并未始终体现在本报告的汇总数据中。国际贸易中心(国贸中心)和联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)表示，在筹备本次审查期间，正在制定各自的业务连续性管理框架。联合国贸易和发展会议(贸发会议)表示与联合国秘书处的框架保持一致。

13. 本报告侧重于与业务连续性管理有关的组织安排和框架，涉及发生破坏性事件时开展的灾备、应对和恢复工作。虽然审查范围拟全面涵盖业务连续性管理包含的各个业务层面，但主要重点是颁布政策和做法的总部一级。在相关情况下会提及联合国组织复原力管理系统，但这并非本研究的重点。检查专员还考虑到业务连续性与机构风险管理、安全和保障、信通技术灾后恢复以及工作人员职业健康和安全等其他管理程序存在互补和联系。但是，仅在突出业务连续性管理这一重点的前提下尽可能地提及这些联系和互动。

方法

14. 根据联检组内部标准和工作程序，检查专员采用了一系列不同来源的定性和定量数据收集方法，以确保调查结果的一致性、有效性和可靠性。编写本报告所使用的资料是截至 2021 年 10 月的最新资料：

- **对相关文件和文献进行书面材料审评。**检查专员研究了各参加组织提供的政策和指导文件，以了解现有业务连续性管理框架的组成部分。对大会关于联合国全面应急管理框架和组织复原力管理系统的决议以及秘书长关于这些举措执行进展情况的报告进行了审查，以了解历史和背景情况。对管理问题高级别委员会报告的分析表明，在制定和核准组织复原力管理系统政策方面开展了机构间工作，联合国系统各组织单独和集体就此事项采取了监测和后续行动。检查专员还查阅了 ISO 22301、ISO 22313 等相关行业标准和业务连续性学会所发布文件等业务连续性相关文献。¹⁷ 聘请了一名专家顾问协助编制调查问卷，并验证和分析调查结果和结论。

¹⁶ JIU/REP/2011/6, 联合国系统的业务连续性。

¹⁷ 见 www.thebci.org。

- **一系列调查问卷。**向业务连续性协调员或同等人员发出的调查问卷有助于收集每个参加组织业务连续性管理状况的定性和定量信息。问卷包括两个侧重于 COVID-19 大流行的附件，旨在评估大流行病对各组织内部业务连续性流程和程序的影响以及对立法机关和理事机构的影响，并确定各参加组织所采取的应对措施以及良好做法和经验教训。各参加组织对问卷和附件的答复在质量和深度方面存在差异。
- **向专业人员受众发放的调查问卷。**向专业人员受众发放了调查问卷，以收集其对各自组织业务连续性管理的意见。内部和外聘审计师就审计覆盖业务连续性相关事项的情况发表了评论。联合国系统各组织审计和监督委员会的主席们对在线调查作出答复，就各自组织内部业务连续性管理情况进行评估，补充了从监督角度出发提出的意见。对机构风险协调人(通常称为“首席风险干事”)进行了一次在线调查，征求其对机构风险管理和业务连续性管理之间联系的意见。
- **访谈。**检查专员与来自联合国系统、非政府组织和私营部门的共计 104 名个人以及不同部门的专家进行了 49 次访谈。对调查问卷的答复显示，检查专员与各参加组织负责业务连续性的官员以及根据组织规模、任务和业务连续性成熟度选定的部分组织的高级官员进行了访谈。随后与负责风险管理、监督、人力资源管理、安全和保障以及医疗和咨询服务的官员进行了后续访谈，以获取更广泛的组织视角。

15. **局限性。**本次审查是在 COVID-19 大流行期间进行的。2021 年 2 月启动，2021 年 12 月完成。由于审查的时间点问题，数据收集过程存在延误，访谈不得不完全通过视频会议进行，这可能影响了与一些对话者的接触及其分享本可通过面对面互动提供的敏感信息的意愿。虽然 COVID-19 大流行是各参加组织述及其业务连续性管理框架的背景，但也因此难以确切区分大流行病之前业已存在的业务连续性结构、流程和做法与专门针对当前情况进行调整后的结构、流程和做法。与此相关，由于审查期间的大流行疫情仍令人关切，因此难以评估为应对疫情而做出的各种业务连续性管理调整今后将何去何从。本报告第六章介绍了关于 COVID-19 大流行的案例研究，以总结各参加组织吸取的初步经验教训，并在联合国系统内分享良好做法。虽然外地特派团是有效实施业务连续性管理的重要和关键一级，但由于联系接触方面的限制，本此审查未充分探讨这一级的情况。

16. **鸣谢。**检查专员谨向协助编写报告的联合国系统各组织的所有官员和系统外各组织的代表表示感谢，尤其是在特别困难时期同意参加访谈并愿意分享知识和专长的人员。为保证质量，采用了内部同行审议的方法，征求了所有联检组检查专员对报告草稿的意见，随后将报告草稿分发给有关组织，征求对调查结果、结论和建议的实质性意见，并纠正任何事实错误。

17. **报告结构。**检查专员审查了各参加组织的业务连续性管理框架的要素，如政策指导、内部能力和安排(第二章)、联合国系统的业务连续性规划、流程和做法(第三章)、监督机制(第四章)、机构间合作，包括组织复原力管理系统(第五章)。同时通过案例研究，特别考虑了 COVID-19 大流行对联合国系统的影响(第六章)。

18. **建议。**本报告载有六项正式建议，其中一项是向立法机关和理事机构提出的，五项是向联检组各参加组织的行政首长提出的。为便于使用本报告及执行和监测报告的各项建议，附件十五所载表格说明了向有关组织提交报告的意图是要求其采取行动还是仅供参考，并具体标注了这些建议是需要各组织的立法机关和理事机构还是行政首长采取行动。19 项非正式建议以黑体字标示，作为正式建议的补充，检查专员认为这些附加建议是正式建议的先导和(或)充实，有助于进一步加强联合国系统内的业务连续性管理(非正式建议汇编见附件十四)。

二. 业务连续性管理框架

19. **概览。**业务连续性管理框架包括一个组织为确保在破坏性事件发生期间和(或)之后业务运行的连续性而落实的政策、能力和方法。该框架根据组织的任务授权、业务模式和可用资源而量身定制。一个缺乏业务连续性管理框架的组织在运行中可能会对中断和破坏做出不一致和不协调的反应，从而扩大危机并降低复原力。理想的情况是建立一个确保业务连续性管理从其流程中吸取重要经验教训的框架，并且在危机发生时，帮助组织学习和成长，防备和应对未来事件；这就是联合国系统所定义的组织复原力。复原力意味着各组织不仅从破坏、危机和中断中恢复，并且通过调整政策、修订程序和适应新挑战，从事件中吸取经验教训。

A. 业务连续性管理的政策指导和核心要素

20. **组织复原力管理系统方法提供了全系统指导。**各参加组织表示，首协会于 2014 年通过并于 2021 年更新的联合国系统组织复原力管理系统政策，以及 ISO 22301 专业标准，一直是制定业务连续性管理政策和指南其他方面的驱动因素，包括提供定义和概述业务连续性管理方法。对联检组调查问卷和访谈的答复显示，全系统政策有助于提高对业务连续性管理的重要性和主要组成部分的认识，并为各组织制定政策提供框架。该政策指出，各参加组织应采取各自的政策以符合组织复原力管理系统的要求¹⁸。该政策还为各组织提供了组织复原力方面的整体方法，并在设计之初就将业务连续性作为复原力的一个组成部分，这是一些参加组织已采取的方法。

21. **必须制定符合全系统政策的各自政策指导。**应当指出，虽然联合国秘书处和其他几个参加组织表示，组织复原力管理系统政策是其默认的业务连续性管理政策，但显然不是每个首协会成员组织均无需根据组织的具体情况进行调整而对该政策照单全收，并将其作为一项单独政策采纳。该政策本身所载关于其如何适用的措辞也要求首协会成员对政策做出调整，以满足各自组织的需要。¹⁹ 用于监测该政策执行情况的主要业绩指标似乎也表明，其用意是让各组织在制定各自政策和(或)准则时将通用政策作为参考和标杆(关于组织复原力管理系统政策的更多信息，见第五章)。

22. **政策声明展示意图和方向。**政策声明通常是一个组织就特定专题作出承诺的基础，是向其人员和利益攸关方表明该组织对待该主题的严肃性的高度透明的纲领性描述。业务连续性管理政策声明应界定组织的目标和义务。该声明是关于高级管理层对业务连续性管理系统的意图和方向的纲领性声明，应反映组织的文化、依赖因素和运作环境。²⁰ 这种政策声明对于推动形成整个组织对业务连续性管理的统一看法和在整个组织加强协调一致方法十分必要。该声明必须界定业务连续性管理的总体指导原则，以有效开展准备、应对和恢复工作，特别是据此

¹⁸ CEB/2014/HLCM/17/Rev.1。

¹⁹ 同上。

²⁰ ISO 22313, 第 5.2.1 节(制定业务连续性政策)。

为所有办事处和部门制定第三章所述的业务连续性计划。无论一个组织是将业务连续性管理考虑因素纳入根据业务模式定制的组织复原力全面政策，还是制定涵盖业务连续性的一项或多项单独政策，都必须具备基本组成部分，以表明一个组织不仅以一致的方式处理业务连续性问题，而且将其作为优先事项。换言之，必须制定一项政策声明，推动形成整个组织对业务连续性管理的统一看法，并在整个组织加强协调一致方法，在业务连续性的集中协调和业务层面更“本地化”地执行业务连续性计划之间起到压舱作用。

23. **2011 年发现的薄弱情况。**2011 年，联检组认为整个联合国系统的一个薄弱环节是缺乏业务连续性管理政策和战略：“联合国系统各组织业务连续性准备工作的总体水平远低于相关国际标准的建议。……只有少数组织有经核准的业务连续性政策和计划”。²¹ 检查专员还指出，“政策声明缺失会导致整个组织缺乏[关于业务连续性管理的]意图和目的的信息和知识”。鉴此，报告提出了第一项正式建议，要求各组织的行政首长制定业务连续性政策和战略。目的是确立对业务连续性管理的承诺，避免立法机关和理事机构的政治和财政支持不足以及管理层的重视不够。²² 这项建议基本上受到行政管理层的欢迎，并推动了各参加组织制定业务连续性政策和指导(见附件一)。

24. **2021 年制定了更详细的政策指导，但方法各异。**多年来，一些破坏性事件突显了业务连续性计划、全面的业务连续性管理以及在组织内部对业务连续性职能采取更全面方法和安排的重要性。联合国秘书处就建立全面应急管理系统开展了大量工作，一些组织颁布了各自的政策声明。与此同时，如第一章和第五章所述，联合国系统提出了组织复原力的概念。虽然检查专员肯定了自 2011 年以来政策框架的加强，但他们注意到对落实 2011 年建议存在各种不同的解释——从颁布专门政策或在多个政策文件(如安全和保障文件以及机构风险管理政策)中提及业务连续性管理，到合并参考政策文件和关于制定业务连续性计划的指导。附件二概述了各参加组织提供的业务连续性管理的主要参考文件，说明了这种多样性。

25. **单独的政策可能不现实。**本次审查的一个结果是，各参加组织经常参考关于组织复原力管理系统的全系统政策和 ISO 22301 标准(反映了核心要素 2，与联合国相关标准保持一致，见下文)，18 个组织在其政策、准则或指导文件中提及首协会通过的政策，9 个组织提及 ISO 22301。另一个调查结果是，很少有参加组织颁布关于业务连续性的单独政策。因此，推动和构建各参加组织业务连续性管理的核心要素分布在其他政策文件、机构业务连续性计划、各办事处、部门或工作地点更具体的业务连续性计划或其他指导文件中。这可能对参加组织采取协调一致方法开展灾备、应对和恢复工作构成挑战。尽管联检组 2011 年所提建议的用意可能是要求制定单独的业务连续性管理政策，但由于首协会政策要求采取包括业务连续性管理在内的更全面的方法，这一建议已非必要。鉴于首协会的政策是整个联合国系统商定的，必须重视其合法性和方法。

²¹ JIU/REP/2011/6, 第 iii 页。

²² 同上，第 29 段。另见同一报告中的建议 1。

26. COVID-19大流行迫使各组织重新审议政策指导。必须指出，COVID-19大流行是对各参加组织的实时压力测试，迫使其重新审议业务连续性管理框架的充分性及其做法的有效性。一些参加组织在这方面更加积极，4个组织通过了业务连续性参考文件，16个组织报告对其指导文件进行了更新——特别是在过去两年中。²³此外，多达20个参加组织的官员在访谈中或在对联检组调查问卷的答复中表示，COVID-19大流行可能会促使其对现有的业务连续性框架或相关组成部分、流程和程序作出新的或进一步的修订。²⁴此外，若组织在业务连续性管理框架更新频率或程序方面作出了明确规定，则说明其在政策颁布方面拥有良好做法和规范，并反映了下文所述的核心要素6(审查和(或)更新政策或准则)。这符合关于定期以及在内部因素(如高级管理层变动或出现新的或正在出现的风险)或外部因素(如全系统政策或国际标准更新)发生重大变化时审查政策框架的标准规定。

27. 业务连续性管理全面方法的核心要素。通过分析首协会核准的联合国系统组织复原力管理系统政策和ISO 22301标准(全系统当前业务连续性政策中被引用次数最多的两个来源)，并审查各参加组织现有业务连续性管理文件，联检组确定了支持业务连续性管理全面方法的核心要素(图一)，供参加组织纳入政策和指导文件。检查专员认为，这些核心要素必须由组织内部的相关利益攸关方创建并负责，以便有效协调业务连续性管理流程和程序，并确保对实施框架进行问责。这些要素可包含在一个更大的政策框架内，例如涵盖组织复原力的政策框架、关于业务连续性管理的单独政策或相关准则。但是，这些核心要素并非穷尽无遗，因为根据组织的业务模式和任务，还可包括其他要素。

图一

支持业务连续性管理全面方法的核心要素

业务连续性管理政策指导的纲领性要素

1. 关于界定业务连续性管理方法、范围以及与组织业务模式、业务要求和目标保持一致的声明。
2. 与联合国相关标准(以及其他必要的国际标准)保持一致。
3. 关于协调整个组织业务连续性活动的治理结构的描述，包括应对破坏性事件的协调机制。
4. 明确界定主要内部利益攸关方(如高级管理层、部门管理人、业务连续性协调员和协调人)的作用、责任和汇报关系。
5. 整合业务连续性管理与其他政策和流程(例如风险管理、人力资源管理、信通技术以及安全和危机管理)。
6. 定期审查和(或)更新包含推动业务连续性管理的核心要素的政策或政策准则。

²³ 以下参加组织自2020年以来更新了其业务连续性管理政策或指导文件：粮农组织、国际民航组织、劳工组织、海事组织、国际电联、环境署、人居署、难民署、儿基会、工发组织、联合国秘书处、毒品和犯罪问题办公室、世卫组织、知识产权组织、气象组织和原子能机构。

²⁴ 以下组织正在计划作出更新或进一步修订：粮农组织、原子能机构、国际民航组织、劳工组织、海事组织、国际电联、开发署、教科文组织、人口基金、人居署、儿基会、联合国秘书处、毒品和犯罪问题办公室、项目署、妇女署、万国邮联、粮食署、世卫组织、知识产权组织和气象组织。国贸中心和艾滋病署表示，在筹备本次审查期间，正在制定各自的业务连续性管理框架。

业务连续性管理政策指导的纲领性要素

7. 关于经验教训总结和利用机制的细节(例如事后分析和内部管理评估)。
8. (在组织内部各个部门以及对必要的有关各方)开展业务连续性管理框架的培训和提高认识活动。

与业务连续性计划有关的要素

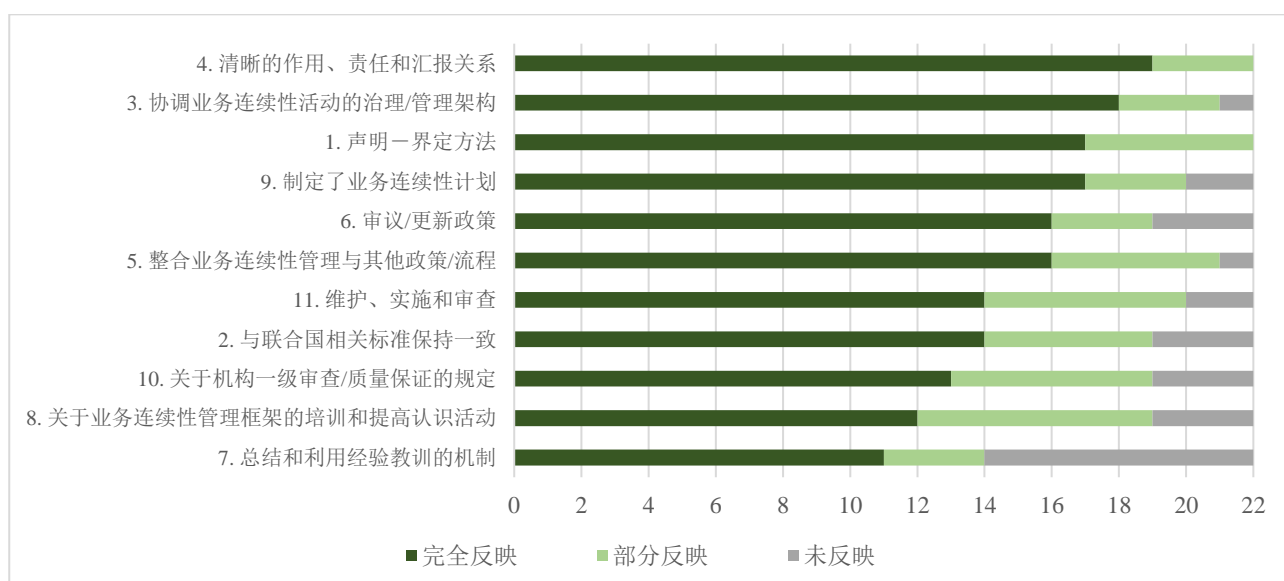
9. 在规定级别(如办事处、单位和外地办事处)制定了业务连续性计划。
10. 在机构一级审查股/司一级的业务连续性计划并确保质量。
11. 对业务连续性计划的维护、实施和审查提出明确要求。

资料来源：联检组编制。

28. 只有三分之一的参加组织充分反映了所有核心要素。各参加组织对照当前的业务连续性管理政策、准则和(或)相关文件,对 11 项核心要素进行了验证(图二)。附件三详细列出了各个参加组织对每个要素的反映情况。只有三分之一的参加组织表示,其政策、准则和指导文件充分反映了所有 11 项核心要素。所有组织都确定了业务连续性方面的作用和责任(核心要素 4)以及业务连续性管理的方法和范围(核心要素 1),并且大多数情况下在业务连续性框架中充分反映了上述两个要素。关于存在重大差距的要素,在本次审查的其他领域进行了讨论,并反映在全部非正式和正式建议中,包括核心要素 7——充分反映如何总结经验教训的组织数目最少(见第三章和建议 3),以及如何以此提升组织复原力(见第六章,建议 5 和 6)。核心要素 11 呼吁各参加组织对业务连续性计划的维护、实施和审查提出明确要求,许多组织的答复表示仅部分反映了此要素,因此是整个系统普遍存在的关切问题,详见第三章。

图二

按组织数目分列的将核心要素纳入参加组织业务连续性管理框架的情况



资料来源：联检组根据各参加组织提供的资料编制。国贸中心和艾滋病署表示,在联检组开展问卷调查时,正在制定各自的业务连续性计划。贸发会议表示与联合国秘书处的框架保持一致,但未提供进一步资料。联合国环境规划署(环境署)、联合国项目事务署(项目署)和世界气象组织(气象组织)未提供资料。

29. **明确方法和问责。**虽然自 2011 年以来，整个联合国系统颁布业务连续性管理政策和指导的情况有了显著改善，但检查专员重申，必须确保根据本组织的业务模式来确定业务连续性管理的方法，并确保整个组织清楚了解实施和协调情况(核心要素 1, 声明——界定方法)。无论一个组织是制定单独的政策，还是将业务连续性管理纳入更全面的政策或准则，业务连续性管理框架及其在作用、责任、流程和做法方面的核心要素的规范化必须确保这项政策的效力、效率和可持续性。正如一位协调人在谈到制定全面的业务连续性管理政策时指出的那样：“在制定业务连续性政策之前，我们就一直在管理业务连续性风险。业务连续性政策的作用就是在地上插一面有用的旗帜。好让高级管理层中有人对此负责。”一些在没有框架指导的情况下开展工作的业务连续性协调员表示，测试业务连续性计划的频率等日常流程，是按照其或其主管建立并沿袭的“一年一次的传统”来进行的。进一步的追问显然揭示，“传统”很可能因日常人员更替而难以继，在现任工作人员离职后可能中断。必须为该框架制定明确的问责制，整个组织必须对业务连续性流程和程序建立深刻的理解，以确保该框架得到全面实施，而不仅注重其主要产品，即业务连续性计划。

30. **核心要素对于协调一致至关重要。**因此，创建推动业务连续性管理的核心要素有助于更有效地监测整个组织的流程，并加强对内部利益攸关方的问责。根据对相关官员的访谈，在采用分散处理办法的情况下，这可能难以实现(下文将详细介绍)，对于拥有广泛外地网络和众多业务连续性计划和流程责任人的参加组织而言，这个问题十分常见。与专职监督人员的访谈表明，在机构一级，业务连续性规划做法并未实现协调一致，意味着整个组织的业务连续性计划的质量可能明显参差不齐，这一领域的权力下放也可能意味着责任模糊不清。这绝非表示分散处理办法不好——这种办法对拥有大量外地办事处的组织而言既实用又合适；而只是一个提醒，即所有方法都应努力促进各级的协调一致和问责，以便纵览整个组织的业务连续性管理。无论采用何种方法，核心要素 10(质量保证)概述的整个组织业务连续性管理方面的协调一致都应是优先事项，以进一步整合和促进各级的问责。在 2011 年联检组报告建议 1 的基础上，检查专员鼓励各位行政首长审查业务连续性管理的政策和准则，确保采取全面和一致的方法，纳入上述核心要素。

B. 内部能力是有效业务连续性管理的基础

31. **能力是有效业务连续性管理的要点。**若缺乏适当能力，更具体而言，若缺乏协调、内部治理以及领导的支持和参与，业务连续性管理很可能会成为只有某个人或某个部门关心的工作，或者被视为组织内部的一个项目，有可能成为“对照清单打勾”的活动，而非综合流程。组织或个人的能力是指其做某件事的能力。就业务连续性管理而言，必须兼有个人和组织的流程，并通过这些流程维持和支持业务连续性管理。首协会政策和 ISO 22301 均将能力确定为有效业务连续性管理的基础。在整个联合国系统，维持和协调业务连续性管理的组织安排极其多样。这种多样性可能是组织业务模式提出的要求以及多年来关注和重视业务连续性流程和程序的结果，往往与该组织经历的破坏性事件直接相关。

32. **系统内各组织专门投入于业务连续性管理的能力各不相同。**图三概述的业务连续性管理的组织安排表明，不到四分之一的参加组织拥有单独分立的业务连续性管理职能——成立专门负责协调业务连续性管理的部门或者指定在这方面发挥

机构层面作用的业务连续性协调员。联合国秘书处和世界粮食计划署(粮食署)是唯一设有专门部门的参加组织,专门部门旨在支持以协调一致的方法开展业务连续性管理活动,例如提供技术指导、模板和培训。大多数参加组织表示,业务连续性管理的协调是与机构风险管理或安全和保障等其他职能合并进行的。而在联合国工业发展组织(工发组织)和气象组织等一些以总部为主的组织,业务连续性职责由总体管理和业务司司长或办公室主任等高级官员统管。通常,在合并职能的情况下,投入到业务连续性职责的时间比例很低。其余组织主要依靠分布在各单位、办事处和工作地点的业务连续性管理协调人网络,在许多情况下临时协调相关活动。附件四概述了组织安排,说明该职能在组织内部的汇报关系和职位安排。除现有安排外,几乎所有参加组织最近都加强了内部能力,任命了牵头业务连续性管理的协调员,以应对 COVID-19 大流行造成的异常情况。至于这是否会转化为未来的新安排,仍有待观察。

图三
业务连续性管理的组织安排

安排	组织
建立了业务连续性管理责任和活动协调部门的组织	联合国秘书处和粮食署
建立了负责业务连续性管理活动的业务连续性协调员单独职能的组织	国际电联, 儿基会和知识产权组织
将业务连续性管理责任和活动与其他职能(例如机构风险管理、安全和保障或人力资源)合并的组织	原子能机构、国际民航组织、劳工组织、开发署、人口基金、人居署、难民署、工发组织、毒品和犯罪问题办公室、项目署、教科文组织、近东救济工程处、妇女署、万国邮联和气象组织
缺乏中央协调职能、主要依靠分布在组织内部的指定协调人来支持业务连续性管理活动的组织	粮农组织、海事组织、环境署、世卫组织

资料来源:联检组根据各参加组织提供的资料编制。国贸中心和艾滋病署表示,在联检组开展问卷调查时,正在制定各自的业务连续性计划。他们表示拟建立依靠协调人开展工作的安排。世界旅游组织(世旅组织)未建立业务连续性管理能力。贸发会议表示与联合国秘书处的框架保持一致,但未进一步详细说明其安排。

33. 协调能力依然很低。2011 年联检组报告的结论是,专门投入到业务连续性管理中的协调能力十分薄弱,需要更为重视:“大多数[参加组织]仍难以将这种能力定位为组织复原力的一个重要组成部分。各组织仍将业务连续性作为一项方案来管理,尚未将其融入日常管理文化。”²⁵ 本次审查中对联检组调查问卷的答复显示,情况有所改善,但各参加组织的协调能力依然很低,整个联合国系统似乎尚未形成专职业务连续性管理和协调的发展趋势,因为只有 3 个参加组织[国际电信联盟(国际电联)、联合国儿童基金会(儿基会)和世界知识产权组织(知识

²⁵ JIU/REP/2011/6, 第 23 段。

产权组织)确认设有全职(即 100%时间用于业务连续性管理)专门的业务连续性协调员。检查专员访谈的一些参加组织的官员证实了关于协调能力低下的评价,有些官员甚至坦承其组织在这方面十分薄弱。从答复中可以明显看出,对于大多数参加组织而言,业务连续性管理流程和做法并未被视为需要投入大量集中协调能力的工作,其中大多数组织一直依靠并将继续依靠业务层面的协调人来支持业务连续性流程。尽管检查专员注意到,过去业务连续性管理的协调和支持可能不需要投入大量的能力,但鉴于最近的大流行病,应重新审视能力要求,因为更频繁和更持久的破坏性事件可能会变得更加常见。

34. **方法多样。**从问卷调查和访谈中收集到的信息表明,参加组织的业务连续性管理模式基本分为三种。第一种是集中办法,由机构一级的业务连续性协调员负责和掌控业务连续性政策和计划。第二种是分散处理办法,通过协调人系统开展业务连续性活动。联检组看到混合模式最为常见,在这种模式下,根据各组织的要求(最理想情况)或根据业务连续性管理职能的成熟度和内部可用能力(最有可能情况)来平衡协调和分散处理。一些参加组织表示正在转向混合模式,将由协调员集中(通常在总部一级)制定业务连续性政策指导和模板,但在业务层面的应用将由各个部、股或办事处负责。基本上,在混合办法中,协调员负责提供知识和方法协调,各实体、办事处或股的负责人是业务连续性计划的“责任人”,对相关活动负责。

35. **能力造就一致。**各参加组织采用的做法在很大程度上受分配至业务连续性管理的内部能力的影响,并非所有参加组织都需要全职的业务连续性管理职能。在这方面,正如首协会政策和 ISO 22301 所承认的那样,就许多全系统举措而言,一刀切可能不是最合适的办法。尽管如此,设立业务连续性牵头部门或协调员职位的组织可能可以确保整个组织采取更一致的方法和实现一定程度的协调和质量保证。正如受访官员所强调的那样,业务连续性协调员的主要作用是向内部利益攸关方提供技术援助,并促进业务连续性管理的整体一致性、协调性和问责制。一些官员表示,在发生破坏性事件时,协调员还负责向受影响的办事处提供支持,与总部联络,并协调事后分析等后续流程。检查专员注意到一些参加组织的良好做法,即业务连续性职能的任务是审查各办事处编写的计划以保证质量,与协调人网络进行协调,为协调人及所有人员设计相关培训以及设计和分发用来支持各办事处和部门开展业务连续性活动的模板。

36. **协调人网络有助于拓展业务连续性管理能力并提高效力。**虽然全系统机构一级的协调水平各不相同,但绝大多数参加组织,特别是拥有广泛外地网络的组织都建立了协调人网络,以支持业务连续性管理活动(见附件五)。协调人的主要作用是支持其办事处或部门的业务连续性活动。协调人通常对各自的业务连续性计划及其测试和更新相关的维护活动负责。业务连续性协调人是整个组织实施和开展业务连续性做法的重要辅助手段。投入到集中协调的能力越少,协调人的作用就越重要,协调人对于办事处或部门整合业务连续性管理和保持其流程和做法的活力至关重要。

37. **协调人的培训和问责至关重要。**在接受审查的参加组织中,有 20 个组织建立了业务连续性协调人网络,但只有 4 个组织制定了界定这一重要职能的通用职权范围;14 个组织表示,有关规定已被列入负责人员的职务说明。检查专员认为,各参加组织、特别是高度依赖协调人网络的组织必须实施业务连续性管理流程,并确保明确说明协调人的作用和责任,最好制定单独的职权范围文件,以认可其

对维持和融合业务连续性管理的贡献，并对业务连续性计划的维护、审查和测试实行问责。(联合国秘书处在业务连续性准则中所附的为总部协调人制定的职权范围被视为这方面的良好做法。)从本质上而言，协调人对关键的业务连续性流程(如测试)和产品(如计划)全权负责。这种全权责任必须辅之以充分的培训。但是，只有不到一半的参加组织表示提供了业务连续性管理培训，只有少数组织表示为协调人提供了专门培训。对于如此重要的职责，培训应当是强制性的。组织若将业务连续性管理职责列入各自协调人的职务说明，就必须提供充分的培训，并须通过组织考绩制度促进问责，确保协调人出色地履行职责，特别是与维护、审查和实施业务连续性计划有关的职责。

38. **业务连续性管理能力可能需要更多的关注。**总之，自 2011 年以来，整个联合国系统的业务连续性管理总体能力有所提高，主要是通过利用协调人网络，促使各组织将一些责任下放给业务层面，而业务层面通常对本地事件最有洞察力和了解，最有能力作出应对。由于在业务连续性管理方面将如此多能力投入在使用协调人上，有必要更加重视界定协调人的作用和责任，并对其进行适当培训，以便在整个组织内部实现一致和可问责的业务连续性管理做法。

C. 职位安排和汇报关系可能会影响业务连续性管理的有效性

39. **业务连续性管理的汇报关系十分重要。**业务连续性管理职能在组织内部的职位安排和汇报关系体现了核心要素 4 (明确的作用、责任和汇报关系)，是确保该要素得到重视并融入整个组织的一个关键因素。在这方面，联检组 2011 年报告中的建议 2 要求将协调人的职位设在行政首长或行政管理长官办公室。该建议旨在推动实现业务连续性不同组成部分之间的整体协调一致。随着组织复原力管理系统政策和其他标准的制定，不应将业务连续性孤立来看，而应将其视为提高组织复原力的一个关键组成部分。组织内部的这种整体协调一致应为该组织的更高目标服务，使组织从其流程和做法中受益，如果业务连续性管理职能的汇报关系能够直达领导层，且建立了应对危机的治理机制，则能最好地实现协调一致的目标。

40. **业务连续性协调主要集中在管理和行政方面。**附件四说明了各参加组织业务连续性管理职能的汇报关系，并概述了该职能在组织结构中的职位安排以及负责监督该职能的最高官员。大多数情况下，协调职能由负责管理和行政的实体承担(只有少数组织例外)，包括设在安全和保障部(2 个组织)或主计长办公室或财务部(3 个组织)。检查专员还注意到，负责业务连续性管理的最高级别官员往往是行政管理层。但是，在大约三分之一的组织中，汇报关系只到司长一级。该职能的汇报关系十分重要，对于高级领导层获取情报以及应对危机事件的内部治理机制的公信力至关重要。

41. **高层基调是关键因素。**正如一些对话者在访谈中以及在对联检组调查问卷的答复中指出的那样，“高层基调”是业务连续性管理的关键因素。最高层的认同是一个组织融合业务连续性管理做法并确保其成为提高组织复原力的载体的重要构成要素。高层领导承担对业务连续性管理框架的责任也可能会促使工作人员更好地履行遵守业务连续性原则的作用和责任。在这方面，值得肯定的是，在本次审查期间，几乎所有参加组织的业务连续性管理相关政策的拟定和核准往往均上报至最高管理层，并由行政管理或高级管理层审查和(或)核准。

42. **业务连续性管理的整合应来自高层。**由于业务连续性管理在很大程度上是一个业务流程，在发生危机时会上升至战略层面，一个组织必须在制定、调整和完善政策和程序方面保持灵活性，以应对任何破坏性事件。没有高层的支持和认同就很难实现这一点。行政管理层能够确保业务连续性管理、信息技术管理、机构风险管理和其他相关组织流程之间的适当联系，从而充实组织复原力。许多受访官员直言不讳地表示：“如果危机发生后才制定业务连续性计划就为时已晚。”确保业务连续性管理考量得到最高层的支持，对于提高组织复原力和培养以危机事件为鉴的文化至关重要。

43. **应对破坏性事件的内部治理机制。**在发生危机时，业务连续性管理框架中提及的内部治理作用、责任和汇报关系对于危机应对至关重要。一些组织设立了由高级管理人员和关键职能工作人员组成的团队或委员会，负责协调危机应对措施。对联检组关于 COVID-19 大流行的调查问卷的答复显示，24 个参加组织表示设立了应对破坏性事件的委员会，但在某些情况下，这些委员会是大流行病发生后才成立的特设委员会。这些机制属于核心要素 3 (治理结构的描述)，对于危机期间的协调至关重要，并通过整合各种职能，在最高级别作出有效应对和协调，从而简化决策、信息传递和任何可能必要的政策否决。应认真考虑业务连续性管理协调员(或部门)和协调职责所在部门与高层领导的汇报关系，因为这会影响各利益攸关方的融合和协调，特别是协调员在计划启动时发挥的作用。

44. **应重新评估核心要素和能力。**虽然 2011 年审查的建议 1 和 2 在大多数参加组织中得到了推动，但仍有必要改进和更详细地审查业务连续性总体管理框架，包括核心政策要素和支持业务连续性管理活动的的能力。此外，鉴于最近的大流行病是对业务连续性管理的压力测试，以及许多参加组织打算修订或更新政策和做法，重新评估核心要素和能力显然已成为大多数参加组织的一个核心关切。在审查业务连续性管理政策的同时，各组织维持和支持相关流程和做法的能力应反映开展业务连续性管理时采取的方法。这意味着需要建立切合目的的机制，以维持各级的业务连续性规划，同时整个组织需要协调一致地规划各种业务连续性管理作用和责任并对责任人实行问责。

45. 执行以下建议有望加强参加组织内部的业务连续性管理框架的效力。

建议 1

联合国系统各组织的行政首长应在 2023 年底前审查其业务连续性管理框架，并确保相关利益攸关方创建本报告确定的核心要素并对其负责，以便有效协调业务连续性流程和做法，在执行过程中建立一致性，并促进各级的问责。

三. 业务连续性计划：流程和做法

46. **概览。**与业务连续性规划相关的流程和做法是一个组织整合和融合业务连续性管理的基础。在联检组 2011 年审查中，近一半的建议与规划流程和程序有关，因为审查所覆盖的 15 个联检组参加组织中只有 6 个被认为在这方面有适当安排，而其他组织未制定计划或计划草案尚未获得批准。总体而言，当时计划的覆盖水平与范围及其维护、实施和审查制度的分析和严谨性存在不足。²⁶ 联检组 2011 年得出的结论和本次审查中一些协调人指出的情况表明，过去业务连续性管理的主要重点是信通技术，一些协调人继而指出，高级领导层通常认为业务连续性“主要是信通技术问题”。虽然信通技术是业务连续性管理的一个重要使能因素，但随着组织复原力管理系统政策和 ISO 标准的出台，不能再从如此狭隘的角度来看待信通技术。此外，业务连续性规划做法的不断成熟对于有效的业务连续性管理及其主要产品——业务连续性计划——的范围和覆盖面至关重要。

47. **2011 年以来的演变。**根据参加组织的答复和联检组的分析，目前情况表明，业务连续性规划的流程和程序大有改善，联检组的工作、组织复原力管理系统政策和 ISO 22301 的通过发挥了推动和驱动作用。今天，除 3 个参加组织外，对本次审查作出答复的所有其他参加组织都制定了业务连续性计划(核心要素 9, 制定了业务连续性计划)，所有制定了计划的组织都表示在总部各部门和外地工作地点等多个级别实施这些计划(附件六)。但是，尽管业务连续性规划在过去 10 年里取得了重大进步，这仍是最易被忽视的领域，原因包括流程可能不具包容性或不全面，计划缺乏足够的分析和联系以及维护、实施和审查做法不严谨、不规整和(或)不一致。

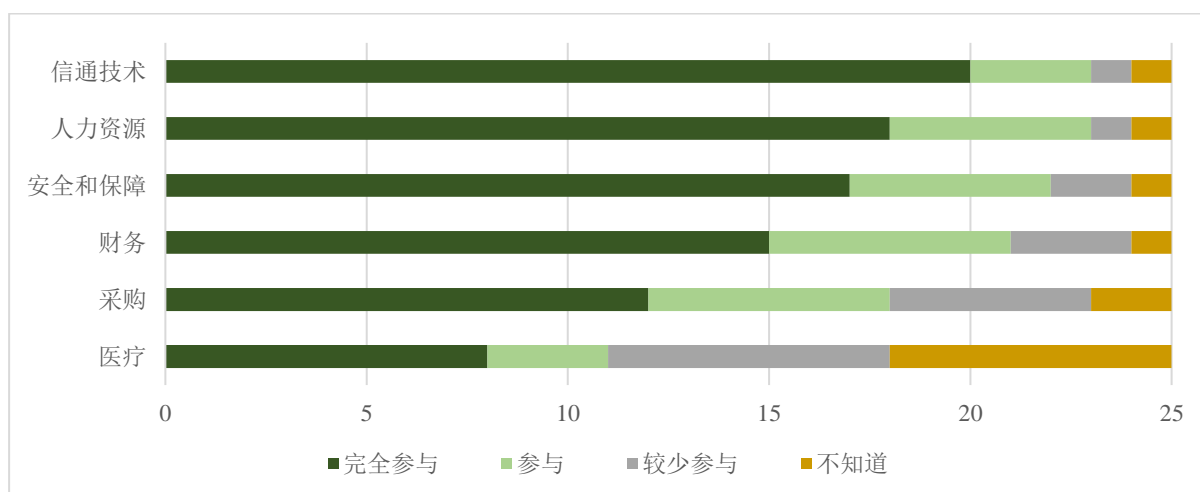
A. 制定业务连续性计划的考虑因素

48. **关键员工的流程和参与。**如上一章所述，为了体现核心要素 5(整合业务连续性管理与其他政策和流程)，业务连续性协调员的作用之一是推动业务连续性管理的流程和做法，包括与业务连续性规划相关的流程和做法。采用分散处理办法的组织尤其如此，在这些组织中，通常由某个部门或办公室的负责人制定或更新计划，协调员提供支持，一般包括分发指导意见、监测计划状况、提供持续的技术支持、开展培训以及收集和分享良好做法以实现持续改进。虽然协调员负责提供技术指导，但对业务连续性计划全权负责的通常是提供基本和时效性服务的部、厅或股的负责人，他们可能将业务职能下放给协调人。

49. **征询医疗和咨询服务部门的意见。**在制定和更新计划时，其他职能部门的意见和参与对于确定可用资源和潜在风险至关重要。在对本次审查作出答复的许多参加组织中，规划流程具有包容性和全面性，借鉴了各种职能部门的经验和专门知识。下图四展示了各组织报告的关于其他部门和职能参与制定和更新业务连续性计划的情况。安全和保障、人力资源、信通技术、财务和采购等职能部门通常会高度参与，但邀请医疗单位参与的组织较少。虽然本次审查发现的一个积极结果是各组织在制定计划时参考了各种重要来源的意见，但鉴于最近大流行病对工作人员职业健康和安全的影 响，检查专员鼓励行政首长在业务连续性规划流程中征询医疗和咨询服务部门的意见。

²⁶ JIU/REP/2011/6。

图四
按参加组织数目分列的参与制定和更新业务连续性计划的组织职能部门



资料来源：联检组调查问卷(2021年)。艾滋病署表示，在联检组开展问卷调查时，该组织正在制定业务连续性计划。贸发会议表示与联合国秘书处的框架保持一致，但未提供进一步资料。世旅组织未制定业务连续性计划。

50. 与风险评估和流程的联系。通常，机构风险管理框架会在考虑业务模式和风险状况的前提下确定和评估可能影响战略执行的战略风险及其他威胁。风险登记册记录了风险及其发生的可能性和可能产生的影响，以及预防和(或)应对风险的管理策略。当已识别的风险可能会中断或破坏业务运行、特别是基本和时效性服务的连续性时，业务连续性管理规划流程就显得尤为重要。在业务连续性规划中考虑风险的主要工具是机构风险登记册，后者是通过机构风险管理流程开发和维护的，目前联合国系统大多数组织已创建这一登记册。²⁷ 必须指出，机构风险管理在组织内部处于战略层面，反映了组织的目标和宗旨，而业务连续性管理在很大程度上属于业务层面，正如一位风险管理人员所言，是“一种风险缓释机制。是一种校正性控制，可将破坏性事件造成的损害降至最低。”事实上，一些参加组织的风险登记册将业务连续性列为风险，将成熟的业务连续性管理系统列为缓解措施。

51. 可完善风险管理和业务连续性管理之间的联系。2011年，检查专员注意到风险管理和业务连续性之间存在脱节，²⁸ 并在早些时候的一次审查中将业务连续性描述为机构风险管理的一个子集。²⁹ 更现代的观点认为，这两个流程相辅相成，应围绕共同目标发挥作用，如识别、评估和管理可能妨碍组织实现目标的中断性风险。一些兼管机构风险管理和业务连续性管理职能的高层领导对此表示赞同，他们指出，在许多情况下，支持机构风险管理的现有流程和网络也被用来支持业务连续性管理，从而确保发挥其互补功能并覆盖最可能出现和影响最大的风险。在本次审查中，有迹象表明，除了合并这两个职能的情况外，可能需要加强风险管理和业务连续性管理之间的联系，以真正利用互补潜力。对联检组调查

²⁷ JIU/REP/2020/5,《机构风险管理：联合国系统各组织内的方法和效用联合检查组的报告》。

²⁸ JIU/REP/2011/6, 第51段。

²⁹ JIU/REP/2010/4,《联合国系统机构风险管理审查报告设定基准的框架》。

作出答复的 85% 以上的联合国首席风险干事表示，³⁰ 他们与业务连续性协调员分享机构风险登记册，并认为该登记册被用作参考。但是，只有 64% 的业务连续性协调员表示在制定业务连续性计划时实际使用了风险登记册。除了这种脱节之外，40% 以上的首席风险干事不确定机构风险登记册中列出的可能导致业务中断的相关战略风险是否已反映在各自组织的业务连续性计划中，或者表示业务连续性计划未反映这些风险。检查专员承认，组织和战略风险(例如声誉风险和长期政治风险)并不总是与业务连续性相关，因为它们不影响时效性业务，或者不可能确定一个预定的恢复点或恢复时间。尽管如此，风险登记册是业务连续性管理的重要参考工具，反过来，机构风险管理也可以深入了解业务连续性管理确定的业务风险，这些风险可以指明业务层面的趋势(如互联网连接相关问题和金融交易中断问题)，为战略层面的流程提供信息。业务连续性管理与机构风险管理的互补互动可包括：(a) 联合举办讲习班，以识别风险；(b) 要求确定哪些风险可能会对业务连续性产生重大影响；(c) 将业务连续性纳入风险处理计划；(d) 将业务连续性不足视为首要风险。建立两个职能部门或单位之间的联系最终有利于高级管理层的工作，因为风险通常不是静态的，一些风险(如大流行病、区域冲突和自然灾害)的发展速度也会影响业务的连续性。**检查专员注意到，机构风险管理和业务连续性管理职能之间的定期和实质性互动对于战略和业务层面的风险识别、应对和管理至关重要，高层领导应促进和鼓励这种互动。**

52. 业务影响分析的目标。业务影响分析的主要目的是让高级管理层了解在发生中断时，本组织应优先提供哪些服务或产品，因为这种分析通常会评估对服务提供的可能影响以及服务恢复的预定时限。时限包括能接受的最长中断时间(即“阈值”或一个具体的时间期限，超过这个期限，不恢复活动的影响对该组织而言将是不可接受的)和恢复时间目标(即将中断活动恢复到预定水平的范围)。业务影响分析还可确定关键业务所依赖的支撑要素，例如资源、人员以及内外部供应商。³¹ 从理论上讲，影响分析有助于界定业务连续性运行的范围，后者是组织根据其业务背景作出的决定。³² 对联检组调查问卷的答复显示，14 个组织表示进行了业务影响分析，11 个组织未进行这一分析。几乎所有进行过此类分析的答复者均表示其分析还包括能接受的最长中断时间和恢复时间目标。但是，一些组织表示他们通过非正式分析而不是正式业务影响分析来确定时限性要求(详见附件七)。

53. 业务影响分析的使用。各参加组织对系统地进行正式业务影响分析持有不同看法。对调查问卷的答复和访谈表明，对于开展正式的业务影响分析，既有赞成意见，也有反对意见。关于赞成开展这一分析的理由，各组织提到，这有助于其确定受威胁影响的职能和各组织希望保持运行的关键领域，并评估各部门可能受到干扰的程度。有 1 个参加组织进行了业务影响分析，以确定其一个主要信通技术服务中心发生中断可能会造成的影响，包括可采取何种措施以支持其他工作地点继续开展业务。正如一个组织所评论的那样，“业务影响分析可使组织在业务连续性规划方面进行优先排序”。相反，一些组织认为，若聘请外部咨询师进行

³⁰ 联检组面向首席风险干事或负责机构风险管理流程的人员进行了单独调查，以了解业务连续性管理做法中对风险的使用和考虑，并更好地理解这两个重要的机构流程之间的联系。

³¹ ISO 22301, 第 8.2.2 节(业务影响分析)。

³² JIU/REP/2011/6, 第 46-47 段。

正式的业务影响分析，可能十分耗时和昂贵。此外，完成分析所需的投入有时可能会超过从最终成果中获得的收益。有 1 个组织表示聘请了一家咨询公司进行业务影响分析，但这一过程使各参与部门精疲力竭，因此该组织无法进一步向前推进这一分析。正式或非正式影响评估的目的是协助组织在发生中断时确定必须提供的服务并作出优先排序，这是业务连续性管理流程和做法应包括的必要和宝贵信息；尽管如此，可能不必非要进行正式评估或聘请外部咨询师进行评估。**检查专员支持参加组织利用工具分析中断带来的潜在影响，确定优先提供的服务，并建议这些工具还应包括分析的成本和收益，特别是在使用外聘咨询师的情况下。**

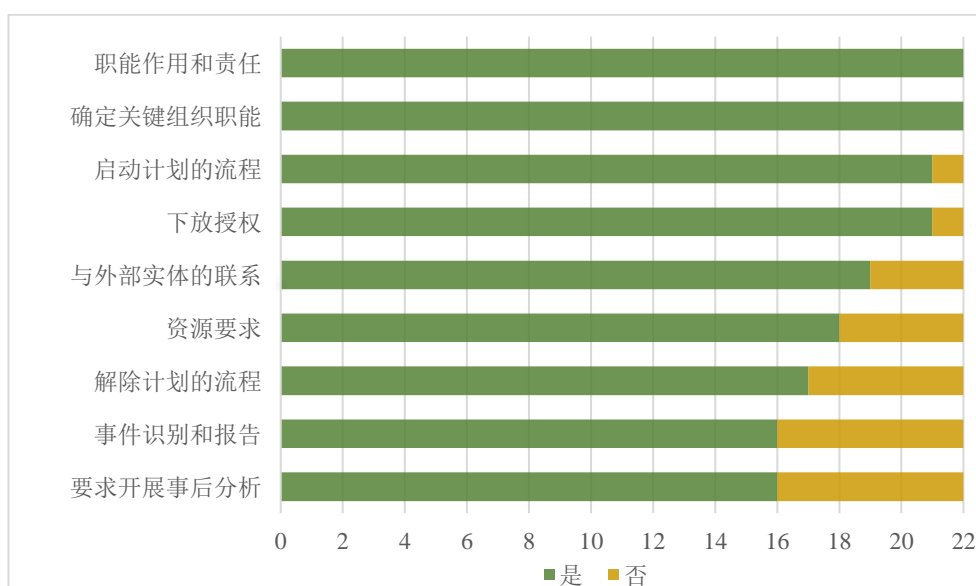
B. 业务连续性计划的范围和内容

54. **业务连续性计划概览。**业务连续性计划是业务连续性管理的核心支柱和主要交付成果，是指导组织对中断作出应对并继续、恢复和重新提供与其目标一致的产品和服务的记录资料。³³ 业务连续性计划作为业务连续性的主要参考，应帮助各组织在破坏性事件发生期间和之后尽可能保持最关键业务的运行，以最大限度地缩短停摆时间，并帮助组织尽快恢复。

55. **业务连续性计划的内容。**对参加组织所提交的若干计划进行的书面材料审评发现，总体而言，这些计划包括授权、职能作用和责任、与外部实体的联系、资源要求、事件识别和报告、关键组织职能的确定、启动和解除计划的流程，以及较少提及的事后分析要求(图五)。组织复原力管理系统政策载有一项业绩指标，要求联合国各组织制定若干应对危机的计划，其中一项是业务连续性计划，另外还包括安全计划、危机管理计划、信通技术灾后恢复计划、危机沟通计划、大规模伤亡事件应对计划和工作人员支助计划。

图五

按参加组织数目分列的业务连续性计划所包含的主要内容



资料来源：联检组调查问卷(2021 年)。国贸中心和艾滋病署表示，在联检组开展问卷调查时，正在制定各自的业务连续性计划。贸发会议表示与联合国秘书处的框架保持一致，但未提供进一步资料。国际电联和世旅组织未提供信息。

³³ ISO 22301, 第 8.4 节(业务连续性计划和程序)。

56. **与其他流程和政策的联系。**正如第二章核心要素 5 (整合业务连续性管理与其他政策)所概述的那样,关于确保业务连续性管理与其他相关流程和政策建立联系的规定对于确定风险、能力和资源以制定业务连续性计划至关重要。全系统组织复原力政策的业绩指标也要求这些计划协调一致,因为这些计划相辅相成,可在业务连续性背景下相互连接。³⁴一些参加组织正在朝这个方向努力,正如一名官员所说:“我们需要建立业务连续性规划与安全、医疗响应、灾后恢复年度规划之间的联系,以便对破坏性事件做出一致应对。这就是我们需要的政策框架,以便……与组织复原力管理系统的其他要素联系起来”。在另一个参加组织中,这种联系仍只是一种向往:“协调人不一定负责其他要素。我们在每一次应对中都要与他们沟通协调。例如,业务连续性协调人不负责安全问题,但我们必须在房地安全和保障方面与负责安全的同事协调,并确保人员参加演习。”显然,在因危机事件而启动计划时,这最具相关性。

57. **启动业务连续性计划暴露出不足。**对联检组调查问卷的答复显示,在过去五年里,只有不到一半的参加组织启动了业务连续性计划,其中主要是拥有广泛外地网络的组织。主要是在区域和(或)国家办事处一级启动了计划,以应对不同类型的破坏性事件,如自然灾害、社会动荡和工潮、事故和区域冲突。除少数组织外,所有其他组织均在各级启动了应对 COVID-19 大流行的计划。COVID-19 大流行既是对业务连续性管理的实时压力测试,也暴露了一些业务连续性计划的缺陷,在某些情况下,这些计划之前从未启动过。一些参加组织的官员承认,对其计划未经过更新或充分检验、过于冗长和复杂、难以执行和(或)无助于应对 COVID-19 大流行等特定危机感到关切。其中部分原因可能是监测和更新机制存在不足,因为拥有广泛外地网络的组织的官员表示,由于计划本身数目多且繁琐,更新大量业务连续性计划的工作变得非常复杂。

58. **数字化工具可提高效率和效力。**为了减少过于繁重的工作量并简化业务连续性计划,联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)推出了一个桌面和移动应用程序——业务连续性和危机管理应用程序,该程序实现了业务连续性计划制定的简化和自动化,在计划启动时会自动发送通知,并提供关于合规更新和测试的实时信息。联合国粮食及农业组织(粮农组织)还应用了业务连续性计划数字化监测工具。该工具为粮农组织、特别是其各个国家办事处的分散处理计划提供机构层面的协调和监督,并提供关于计划状况、任何计划启动和全球危机事件的全面信息。检查专员认为,特别是对拥有广泛外地网络的组织而言,简化业务连续性管理的自动化工具是一种良好做法,可以提高业务连续性规划的效率和效力,特别是在监测业务连续性计划的启动、维护、实施和审查制度方面。

C. 支持业务连续性管理的员工意识和培训

59. **培训对于业务连续性管理至关重要。**在联检组上一次审查中,检查专员在关于业务连续性规划流程的章节中提出了最终建议,以解决“业务连续性管理意识不强”的问题,并呼吁扩大对工作人员的培训。³⁵组织复原力管理系统的全系统政策和专业标准均强调需开展支持业务连续性管理的培训、提高认识活动和

³⁴ CEB/2014/HLCM/17/Add.1。可查阅 <https://unsceb.org/sites/default/files/2020-11/ORMS%20-%20Key%20Performance%20Indicators.pdf>。

³⁵ JIU/REP/2011/6, 建议 8。

演练。就政策而言，与维护、实施和审查相关的五个业绩指标中有四个与培训和提高认识有关。³⁶ 此外，该政策的维护、实施和审查制度提及培训和提高认识活动，目的是确保所有管理人员和工作人员了解应急管理计划和程序，并制定每年开展提高认识活动的行动计划。³⁷ ISO 22301 强调需要落实实施和测试方案，以“随着时间的推移验证其业务连续性战略和解决方案的有效性”。这种方法包括进行以下特征的适当情景设定：精心规划和明确界定；培养团队精神和能力，以便在出现中断时发挥作用；按计划的时间间隔执行。³⁸

60. **模拟训练是一种良好做法。**一些组织表示根据具体情景设定进行了桌面或模拟演习，作为其业务连续性培训和提高认识活动的一部分。检查专员认为这类培训是一种良好做法，使参加者能够在模拟情景中练习履行业务连续性职责，并熟悉相关程序；同时还可发现业务连续性计划中需要解决的任何“差距”问题。ISO 22301 规定，演习方案应培养承担应对中断职责的人员的团队精神、能力、信心和知识。与各级工作人员开展此类演习的业务连续性协调员表示，演习促进了高级管理层和其他级别之间的互动，加强了业务连续性的组织文化。同时，课堂学习仍然具有相关性，是许多人了解业务连续性相关技术能力的重要工具。

61. **全面和有针对性的业务连续性管理培训和外联。**大多数参加组织按照核心要素 8 (培训和提高认识活动)面向工作人员开展业务连续性管理外联或培训活动(见附件八)，但只有约一半组织在各自的框架中提到了这一点。外联和提高认识活动在各组织中使用最为广泛，形式多样，最常见的是面向各部门的情况通报和会议，其次是一对一的会议和讲习班。关于培训方案，提供以业务连续性为重点的按需培训或课堂培训的参加组织相对较少。培训往往针对协调人、危机管理小组成员和外地特派团人员等与业务连续性业务直接相关的人员，只有在少数情况下强制要求上述人员参加。虽然大多数参加组织均开展某种形式的业务连续性管理培训或提高认识活动，检查专员仍鼓励参加组织的行政首长评估其为各级人员提供全面和有针对性的业务连续性管理培训和外联活动的方法，以加强团队合作，并就应对破坏性事件的固有职责提高能力及信心。

D. 维护、实施和审查的做法与要求

62. **维护、实施和审查的要求薄弱。**业务连续性管理政策指导中关于维护、实施和审查业务连续性安排的规定(核心要素 11)至关重要，不仅有助于确保业务连续性计划根据新的或正在出现的风险定期更新，而且有助于工作人员做好应对准备，并将业务连续性管理作为一种动态做法纳入工作中。提供基本和时效性服务的组织应合理确信其业务连续性管理始终保持充分、高效和运转。还应建立机制，在计划解除后总结经验教训，以确保业务连续性管理的效力并提高组织复原力。ISO 22301 要求组织实施和维持有效的演习方案，评价业务连续性方面的文件和

³⁶ CEB/2014/HLCM/17/Add.1, 指标 C1、C2、C3 和 C5。

³⁷ CEB/2014/HLCM/17/Add.2, 附件 A。可查阅 [https://unsceb.org/sites/default/files/imported_files/High-Level%20Committee%20on%20Management/Document/ORMS%20-%20Maintenance,%20Exercise%20and%20Review%20\(ME%26R\)%20Regime.pdf](https://unsceb.org/sites/default/files/imported_files/High-Level%20Committee%20on%20Management/Document/ORMS%20-%20Maintenance,%20Exercise%20and%20Review%20(ME%26R)%20Regime.pdf)。

³⁸ ISO 22301, 第 8.5 节(实施方案)。

能力，并不断改进业务连续性管理系统的适宜性、充分性和有效性。³⁹ 组织复原力管理系统政策还要求联合国各组织采用维护、实施和审查方案，因为业务连续性计划“除非经过演习和不断改进，并经过测试以确保应急管理程序符合业务优先事项和政策，否则不能认定其可靠性”。⁴⁰ 虽然该政策中与维护、实施和审查领域相关的大多数指标都与培训和提高认识挂钩，但 2018 年报告各参加组织的主要业绩指标结果表明，该领域在合规性方面最为欠缺。对联检组调查问卷的答复显示，13 个组织制定了更新业务连续性计划的标准。一些标准基于时间(月或年)，而另一些标准基于情况、风险、组织结构和系统的变化，或者基于测试和学习经验教训的演习。另一方面，已建立框架的 10 个组织答复表示，未制定更新计划的任何标准。检查专员坚信，必须解决更新业务连续性计划的标准缺失问题，因为动态业务连续性管理的最关键和最全面的方法要求制定维护、实施和审查程序的标准。

63. 维护、实施和审查方面缺乏严谨性。首协会政策的维护、实施和审查制度提到组织应确保每半年更新一次计划，每年核准一次并予以批准，以便与应急管理计划保持一致，该制度还要求各组织进行年度功能测试，以验证计划、政策和程序，并确定不足之处以便采取后续行动。⁴¹ 就审查频率而言，9 个组织表示每年进行一次，而 8 个组织每隔一年或在发生变化时进行审查。如附件九所述，21 个组织建立了维护和审查业务连续性计划的程序。审查范围未全面涵盖信通技术系统和设备以及业务流程、业务连续性活动中分配的作用和责任、通信及安全和保障、灾后恢复计划和服务提供方等方面。在审查了业务连续性计划的组织中，17 个组织答复说，审查结果包括建议、补救行动计划以及吸取到的和(或)促成修订计划的经验教训。检查专员在收集 COVID-19 大流行造成中断前与业务连续性计划测试有关的基线数据时注意到，只有 5 个参加组织在大流行病之前实际测试了计划(在因大流行病停摆之前的一段时间里，另有 7 个组织进行了测试)，这表明可能需要重新检视各参加组织的维护、实施和审查制度，同时应确定严格予以遵守并包括后续行动问责的审查周期。

64. 执行以下建议有望通过建立和保持严格的维护、实施和审查制度来维持动态的业务连续性规划流程，从而加强控制和合规。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长应在 2023 年底前确保通过一致和严格的方法落实其业务连续性计划的维护、实施和审查部分，以确认这些计划仍切合实际和有效。

³⁹ 参见 ISO 22301，第 8.5 节(演习方案)、第 8.6 节(评价业务连续性的文件和能力)和第 10.2 节(持续改进)。

⁴⁰ CEB/2014/HLCM/17/Add.2，第 1 段。

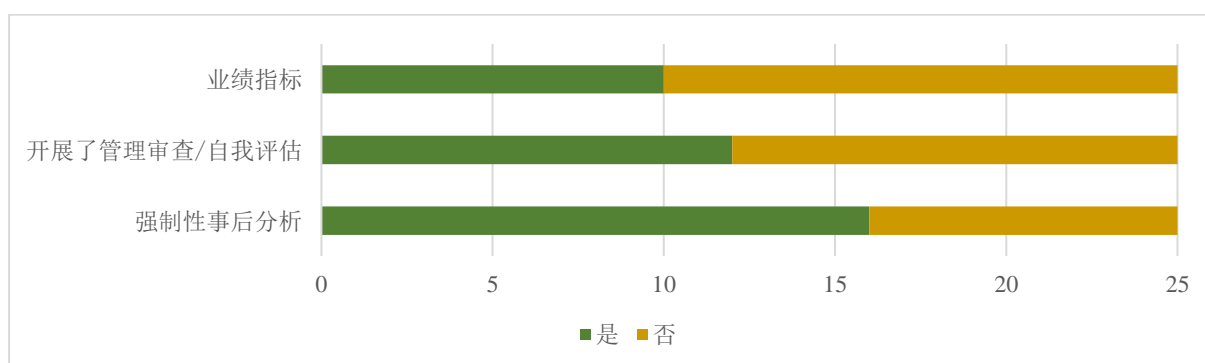
⁴¹ 同上，附件 A。

E. 业务连续性管理有助于提高组织复原力并促进学习

65. **利用经验教训。**关于组织复原力的全系统政策要求查明、评估、记录在实施过程中吸取的经验教训，将其用于持续改进政策和程序，并与联合国系统其他组织和相关利益攸关方分享。⁴² 维护、实施和审查制度还规定，应评估应急管理能力，以确定方案执行和组织复原力方面的改进措施。就具体行动而言，该制度要求各组织在每次危机事件后进行事后分析，并酌情开展演习，以确定补救措施的任务、时间表和责任，并进一步完善监测。ISO 22301 强调了评估、监测和补救措施对提高业务连续性管理的效率和效力的重要性，并强调了必须开展管理审查以推动学习和持续改进。⁴³ 一些组织在对联检组调查问卷的答复中表示，已经实施了这种机制，以确保确定良好做法、总结经验教训并在组织内部进行分享。这一点在访谈中得到了证实——一位高层领导在评论吸取经验教训时表示：“我们提出的问题不应让我们产生一种虚假的安全感。网络事件可能会对业务连续性产生不同的影响。我们需要确保不只基于上一次危机来设计模型。”一些组织建立了与业务连续性协调人、风险协调人和(或)不同部门分享最佳做法的系统，并创建了一个共享良好做法的共用在线平台。一些机构还按照核心要素 7 (总结和利用经验教训)的建议进行了事后分析。

66. **有必要建立更严格的学习方法。**从破坏性事件和启动业务连续性计划中吸取的经验教训十分有助于提高组织复原力，特别是使组织更好地为应对未来事件做好准备，从而实现迭代式改进。这种学习必须是明确的，才能提供借鉴。如图六所示，16 个参加组织在政策、准则或规划文件中正式纳入了事后分析或评估要求。事后分析是在事件发生后开展的，目的是改进或修订业务连续性计划，更广泛而言，是为了评估业务连续性管理、内部管理审查的适当性；12 个参加组织表示进行了评估业务连续性的内部管理审查或自我评估。联检组还询问各组织是否制定或使用现有的业绩指标或基准来跟踪改进情况或衡量业务连续性成熟度；只有 7 家组织提到采用组织复原力管理系统政策的指标来衡量进展和成熟度，另有 3 家组织采用其他此类指标。

图六
按组织数目分列的参加组织采用的组织学习机制



资料来源：联检组调查问卷(2021 年)。国贸中心和艾滋病署表示，在联检组开展问卷调查时，正在制定各自的业务连续性计划。贸发会议表示与联合国秘书处的框架保持一致，但未提供进一步资料。

⁴² CEB/2014/HLCM/17/Rev.1, 第 10(d)和 13(d)段。

⁴³ ISO 22301, 第 8.6 节(评估业务连续性文件和能力)、第 9.3.2-9.3.3 节(管理审查)和第 10.2 节(持续改进)。

67. 虽然组织中业务连续性管理的主要目的是对干扰和中断做好准备和作出应对，但次要目的可以且应当是加强组织的学习和复原力。2011 年，检查专员评论指出，联合国系统大多数组织的业务连续性管理的成熟度低，因而距离通过业务连续性管理提高复原力的目标相去甚远。⁴⁴ 在本次审查中，与 10 年前相比，一些参加组织的成熟度明显提高，最近的破坏性事件——最显著的是 COVID-19 大流行——加速了成熟度的提高。今后的一个目标应是承认业务连续性管理有助于加强复原力和学习，并将其正规化。这就要求在每次破坏性事件后进行审查，从特定的应对措施和计划的充分性中吸取经验教训，并定期进行更全面的管理审查，以评估在特定独特事件发生后或在审查或更新政策或准则的过程中业务连续性管理的执行情况。

68. 执行以下建议有望加强业务连续性管理的效力，并增强其对组织复原力和学习的推动作用。

建议 3

联合国系统各组织的行政首长应在 2023 年底前加强学习机制，要求在破坏性事件后进行事后分析，并对其业务连续性管理框架进行定期内部管理审查，以提升组织复原力。

⁴⁴ JIU/REP/2011/6, 第 18-19 段。

四. 业务连续性管理的独立监督

69. **业务连续性管理的监督参考文件。**一些主要参考文件指出监督在为业务连续性管理提供保证方面发挥了作用。ISO 22301 要求组织按计划的时间间隔进行内部审计，以提供关于业务连续性管理是否符合组织自身要求、是否得到有效实施和维护以及是否符合标准要求的信息。⁴⁵ 另一个例子是内部审计师协会的《国际内部审计专业实务准则》，该准则指导内部审计师使用系统的、严格的和基于风险的方法，评估和帮助改进组织的治理、风险管理和控制流程。⁴⁶ 该协会还出版了《实践指南：业务连续性管理》，其中确认，根据组织方案的成熟度水平，内部审计师发挥一己之力并改进组织的业务和风险管理工作责任应扩大到业务连续性管理保证或咨询活动。⁴⁷ 在联合国系统一级，组织复原力管理系统政策包括一套可用作全系统监督工具的指标。如第五章所详述的那样，各组织自行报告在实现主要业绩指标方面的进展情况。该政策的 2021 年修订版提醒首协会成员组织注意之前商定的内容，并提醒其有责任“将该政策纳入各自组织的监管框架，根据需要进行调整并加以实施”。⁴⁸ 回顾《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》，由于整个系统内部以及一个组织内部对全系统主要业绩指标的解释可能大相径庭，各个组织对照这些指标给自身评级的做法可能截然不同，若能对这些评级进行独立验证，将有助于提高可信度并更准确地衡量全系统业绩指标，以及更好地理解该机制更宏大的意图和目标。⁴⁹

A. 内部审计

70. **开展审计的次数有限。**2011 年，联检组审查的结果之一是，总体而言，针对业务连续性管理和实施业务连续性计划开展的审计非常少，当时主要是 3 个组织开展了此类审计。⁵⁰ 联检组本次审查调查问卷的答复显示，内部审计次数显著增加，有 13 个参加组织表示其内部监督办公室在过去五年里审查了业务连续性。这些审查大多只检视了业务连续性管理的某些方面，将其作为国家办事处审计或通信技术相关恢复计划的一部分进行审查，而非对业务连续性进行全面审查。

71. **内部监督规划须包括业务连续性考虑因素。**内部审计办公室的工作方案通常根据基于风险的规划方法而制定，这种方法使其能够根据组织面临的已识别重大风险来确定工作的优先顺序和重点，“保证治理、风险和控制流程的有效和高效运作并提出改进建议”。⁵¹ 虽然与 2011 年相比，过去五年对业务连续性管理的兴趣和关注有所增加，但由于 COVID-19 大流行造成的中断和破坏，这种兴趣在

⁴⁵ ISO 22301, 第 9.2 节(内部审计)。

⁴⁶ 内部审计师协会, 《国际内部审计专业实务准则(准则)》(2016 年), 第 12 页, “2100—工作性质”。

⁴⁷ 内部审计师协会, 《实践指南: 业务连续性管理》(佛罗里达州 Altamonte Springs, 2014 年), 第 4 页。

⁴⁸ CEB/2014/HLCM/17/Rev.1, 第 17 段。

⁴⁹ JIU/REP/2019/2, 第 83-85 段和建议 5。

⁵⁰ JIU/REP/2011/6, 第 65 段。

⁵¹ JIU/REP/2016/8, 《联合国系统内部审计职能的状况》, 第 iii 页。

最近最为浓厚。对内部监督办公室的访谈表明，监督委员会、立法机关和理事机构的意识和关切尤为提高。许多监督办公室对于将业务连续性管理作为风险登记册中单独分列的一项风险开展审计持审慎态度，而其他一些监督办公室则表示，业务连续性将继续放在其他专题下。

72. **业务连续性风险。**在机构一级进行的为数不多的审计明显表明，直到最近，大多数监督办公室未将业务连续性视为重要的优先事项，而是将其视为风险相对较低的领域。在大多数情况下，在内部审计职能部门涵盖业务连续性管理审计时，主要侧重于审计业务连续性管理的某些方面(其中信通技术是重点关注领域)，或者审计一个部门或办事处的业务连续性计划的情况。对联检组调查问卷的答复显示，在审计所涵盖的业务连续性管理的各个方面中，最重点关注的是信通技术灾后恢复计划，其次是业务连续性背景下的风险评估和具体的业务连续性计划。正如内部监督办公室所指出的那样，业务连续性职能的总体协调和管理受到的关注较少。检查专员建议，监督办公室应重新考虑业务连续性管理在其审计风险领域中的位置，并在必要时将其列为优先事项，以实现更一致和更全面的覆盖范围。

73. **对业务连续性管理进行全面监督审查的实例。**虽然涵盖业务连续性管理政策和做法的全面审查并不常见，但粮食署进行了及时和全面的审查，其中还包括对照组织复原力管理系统政策的主要业绩指标进行评估。⁵² 万国邮政联盟(万国邮联)也进行了一次以远程工作为重点的业务连续性相关审查，并对 COVID-19 大流行有关的业务连续性管理进行了审计。⁵³ 粮食署在 2020 年 1 月至 8 月期间的审计全面涵盖了业务连续性管理，并特别考虑了 COVID-19 大流行的影响。该审计评估了粮食署政策与组织复原力管理系统政策的一致性、机构业务连续性管理的作用和责任、与机构风险管理流程和程序的联系、信通技术基础设施的复原力措施及其对大流行病作出的初步应对。

74. **对审查指导框架的利用有限。**本次审查的一个结果是，内部监督办公室很少使用具体的业绩指标、基准或成熟度框架来评估本组织的业务连续性管理或其要素。对联检组调查问卷的答复以及接受访谈的大多数官员都证实了这一点。只有 2 个参加组织[联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)和联合国人口基金(人口基金)]的监督办公室表示正在使用指导框架，有 2 个组织[原子能机构和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)]表示正在制定方法，有 1 个组织(儿基会)提到经常使用首协会政策的指标。同样，只有 3 个组织[粮农组织、国际民用航空组织(国际民航组织)和工发组织]表示，审查中基于或使用业务连续性成熟度模型来开展评估。但是，检查专员强调，每个监督办公室均须制定评估各自组织业务连续性管理的框架，其中包括根据组织自身政策和要求确定的适当评估要素。

⁵² 粮食署，第 AR/21/03 号报告—2021 年 3 月。

⁵³ 万国邮联，《第 06.2020 号内部审计报告：与 COVID-19 大流行有关的业务连续性管理》(伯尔尼，2020 年)。

75. 联检组关于业务连续性管理成熟度的汇总表。在编写本报告期间，联检组与一名咨询顾问合作，利用联检组 2011 年编制的汇总表、首协已核准政策相关的业绩指标、ISO 22301 以及系统外涵盖业务连续性管理的审计报告等来源，编制了关于成熟度的汇总表。附件十中的汇总表确定了六个成熟度级别，从政策颁布及其要素到作为综合、融合和迭代发展流程的业务连续性管理。联检组将这一成熟度汇总表提交各内部监督办公室主任、外聘审计师和监督委员会主席，以收集其对各自组织成熟度的评估。检查专员注意到，从总体上看，内部监督办公室作为成熟度汇总表的主要意见征求对象，认为自身组织的业务连续性管理的状态是“已实施”。

图七

按组织数目分列的各参加组织监督办公室对业务连续性管理成熟度的评估

成熟度	评级人		
	内部审计师	外聘审计师	监督委员会主席
已优化	-	-	-
已融合	1	1	3
已实施	12	-	7
已规划	3	2	2
已发起	2	1	1
临时安排	2	-	-
不适用	3	10	3
答复总数	23	14	16

资料来源：联检组调查问卷和在线调查(2021 年)。

76. 内部监督的咨询作用。除进行审计外，一些内部监督办公室还负责为其组织内部提供咨询服务。在业务连续性管理方面，9 个组织的监督办公室[粮农组织、原子能机构、国际民航组织、国际电联、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、人口基金、工发组织、近东救济工程处和万国邮联]答复表示提供了此类服务。通常，监督办公室提供的咨询服务是非正式的，往往采取与主要利益攸关方进行非正式磋商的形式，就某一特定专题或领域提出专门咨询意见。提供咨询服务通常是为了建设内部能力，例如审查本组织组织复原力管理系统的状况(难民署)，支持制定业务连续性管理框架(粮农组织)，或协助管理层执行审计建议和推进业务连续性管理的成熟度(原子能机构)。

77. 内部监督部门有必要对业务连续性管理采取更全面的办法。内部监督部门在业务连续性管理的各个方面均可发挥作用，自 2011 年以来，该领域的监督活动大幅增加。一些参加组织表示，因 COVID-19 大流行已经或计划更新其业务连续性管理政策指导、做法和方法，鉴此，内部监督应优先核查和验证现有、不断发展或新的业务连续性管理政策和流程，以确保其符合目的。

B. 外部审计

78. **对整体业务连续性管理缺乏关注。**业务连续性管理的全面覆盖性问题未引起全系统外聘审计师的太多关注，因为业务连续性管理政策和做法被认为主要是业务问题，因此更宜由内部监督办公室来审查。与外聘审计师的访谈证实了这一点，他们表示，“业务连续性管理的全面覆盖性可能属于内部审计师的职权范围，而外聘审计师往往采用更宏观的视角”。在 COVID-19 大流行的背景下，大流行病的财务影响、灾后恢复和信通技术成为重点关注领域，此时采用这种“宏观视角”尤其切合，审计委员会 2020 年的几份财务报告和已审计财务报表就是如此。⁵⁴ 这些报告的内容大多揭示了大流行病期间的破坏和中断进一步暴露出来的业务连续性管理的各个方面。

79. **知识产权组织和国贸中心的外聘审计师。**但是，应当指出，知识产权组织的外聘审计师在提交方案预算委员会的 2021 年报告中列入了关于业务连续性和大流行病应对的实质性章节。⁵⁵ 对知识产权组织业务连续性规划的评估包括审查其工作人员在 2020 年 3 月关闭前为制定针对大流行病的业务连续性计划而采取的行动，发表了对所采用流程的意见并提出了一项建议，即“全面系统评估从部署应对大流行病的灾备计划中吸取的经验教训，为制定业务连续性程序提供参考”。在编写本报告时，内部监督司正在审查知识产权组织对大流行病的应对；审查报告的最终版本于 2021 年 11 月 1 日提交总干事。此外，审计委员会在国贸中心 2019 年财务报告和已审计财务报表中也列入了一项建议，即制定“一项记录完善和经充分检验的业务连续性计划，以有效减轻破坏性事件造成的工作中断风险”。国贸中心接受了这项建议。⁵⁶

C. 审计和监督委员会

80. **业务连续性未被正式列入审计和监督委员会的职权范围，而从更广角度予以覆盖。**正如 2019 年关于联合国系统审计和监督委员会的联检组报告所定义的那样：“审计委员会的宗旨是……作为一个独立的咨询机构，主要协助理事机构并酌情协助联合国实体和其他多边机构的行政首长履行其监督和治理职责，包括内部控制、风险管理和治理流程的有效性”。⁵⁷ 各位审计和监督委员会主席向联检组提供的答复表明，大多数受访者在业务连续性管理方面的作用与其他领域捆绑，最常见的是风险管理。除 1 个组织外(项目署)，其他所有 15 位答复者均认为业务连续性管理是其委员会任务的一部分，尽管对参加本次审查的大多数委员会的职权范围的审查显示，没有一个委员会的职权范围具体提到业务连续性管理。覆盖范围因委员会而异，10 个委员会表示仅在必要时涵盖业务连续性管理，并将其作为机构风险管理或(在某些情况下)信通技术管理等其他专题的子集进行管理；

⁵⁴ A/76/5/Add.1(开发署)，第 21-24 和第 350-357 段；A/76/5/Add.4(近东救济工程处)，第 123 段；A/76/5(Vol. I)(联合国秘书处)，第 71 段；和 A/76/5/Add.11(项目署)，第 128-133 段。

⁵⁵ 知识产权组织，《外聘审计师的报告》，WO/PBC/33/5，第 1.50-1.61 段。

⁵⁶ A/75/5(Vol. III)，第 26 段。

⁵⁷ JIU/REP/2019/6,《对联合国系统审计和监督委员会的审查》，第 16 段。

只有 6 个组织[粮农组织、国际劳工组织(劳工组织)、教科文组织、难民署、联合国秘书处和气象组织]表示定期(大多是每年)涵盖业务连续性管理问题。虽然业务连续性管理未被正式列入其任何职权范围,但对 12 个参加组织的委员会⁵⁸ 2018 年至 2021 年年度报告的内容分析显示,只有 5 个委员会的报告提到了业务连续性管理的各个方面。

81. 监督委员会对业务连续性管理的覆盖和评估。各位审计和监督委员会主席认真思考了立法机关和理事机构涵盖业务连续性管理的情况,结果显示只有一半将其视为特设专题;只有 2 个立法机关和理事机构定期涵盖该专题,并且是放在更广泛的议程项目下来审查。当被问及与高级管理层就此事项进行讨论的情况时,11 位主席表示,他们将业务连续性管理作为特设专题、或放在更广泛的议程项目下进行讨论,1 位主席(国际电联)表示,他们将业务连续性管理作为一个单独专题来处理。在审计和监督委员会与高级管理层就业务连续性管理进行互动方面,75%的答复者表示,他们提供咨询意见并基本获得了管理层的采纳,其中一人提示其建议未得到充分考虑。与此相关,16 人中有 13 人表示高层对业务连续性管理非常支持或支持;一半人指出,高层领导是各组织成功实施业务连续性管理的最重要因素,其次是以往的中断经历(25%)。至于对其组织的业务连续性管理的效力和效率的看法,只有 2 位主席强烈认同非常有效和高效,8 位主席认同,6 位不确定。与此相关,图七还显示,各个审计和监督委员会对成熟度的评估差异很大。

82. 缺乏业务连续性方面的具体专门知识。对联检组向各位审计和监督委员会主席发放的调查问卷的答复显示,委员会成员并未系统地具备业务连续性管理方面的专门知识,只有 4 位主席表示有具备这种专门知识的成员;这与机构风险管理的情况形成鲜明对比,对于后者,几乎所有主席都表示其委员会中具备这种能力。⁵⁹ 鉴于审计和监督委员会的核心作用,检查专员理解,可能需要优先考虑财务、审计、联合国业务、风险管理、信通技术安全和欺诈方面的专门知识。但是,在考虑任命审计和监督委员会新成员时,应注意吸纳具有业务连续性管理专门知识的成员,以增强委员会的配置。

83. 近期方法调整。与几位主席的访谈证实,鉴于各组织在应对 COVID-19 大流行方面的经验、立法机关和理事机构表现出来的高度关注以及高级管理层预期会对业务连续性管理政策和做法进行变革,必须更加关注业务连续性管理。检查专员认为,审计和监督委员会可以发挥作用,加强对业务连续性管理政策和做法调整的监督和问责,并利用从 COVID-19 大流行和其他破坏性事件中学到的相关良好做法和经验教训。

⁵⁸ 对下列组织的审计和监督委员会的以下报告进行了内容分析:粮农组织(2018 年、2019 年和 2020 年)、劳工组织(2018 年至 2019 年、2019 年至 2020 年和 2020 年至 2021 年)、国际电联(2018 年、2019 年、2020 年和 2021 年)、开发署(2017 年、2018 年和 2019 年)、教科文组织(2019 年和 2020 年)、人口基金(2018 年、2019 年和 2020 年)、难民署(2018 年至 2019 年和 2019 年至 2020 年)、联合国秘书处(2018 年至 2019 年和 2019 年至 2020 年)、妇女署(2019 年)、世卫组织(2018 年、2019 年和 2021 年)、知识产权组织(2019 年至 2020 年和 2020 年至 2021 年)和气象组织(2018 年和 2019 年)。

⁵⁹ JIU/REP/2020/5, 第 96 段。

D. 必须加强监督

84. **更全面地监督业务连续性管理的机会。**虽然内外部监督实体对业务连续性管理的覆盖自 2011 年以来有所改善，但这种覆盖范围并不均衡，主要集中在某些方面，而未考虑到全局目标。监督审查未充分利用基准、成熟度模型或全系统主要业绩指标来衡量业务连续性管理的发展状况或相对于既定业绩衡量标准的表现。如第二章所述，20 个组织根据从 COVID-19 大流行中学到的良好做法和经验教训，已经更新、计划更新或计划进一步修订政策和做法。这意味着本次审查所涵盖的绝大多数参加组织正在或将在不久的将来在这一领域实施新政策、做法和(或)方法。

85. **内部监督办公室必须扩大覆盖范围。**虽然外聘审计师可能需要更多地关注业务连续性管理可能涉及的财务影响，审计和监督委员会则应在近期内调整其对业务连续性管理的能力投入和覆盖范围，但鉴于业务连续性管理涉及业务方面并与其他流程相联系，内部监督办公室是对业务连续性管理政策和做法进行全面审查的最合适机构，并应借此总结其组织的经验教训和良好做法，特别是在大流行病期间的经验教训和良好做法，同时核实当前安排是否适合今后的目的。检查专员鼓励内部监督办公室根据 COVID-19 大流行期间的最新情况和吸取的经验教训，对业务连续性管理政策和做法进行全面审查，使用主要业绩指标和其他基准和成熟度衡量标准，推进组织内部业务连续性管理的整合和发展。

E. COVID-19 大流行的破坏对各监督办公室的影响

86. **大流行病对审计工作的影响。**联检组向监督办公室和外聘审计师发放了调查和问卷，要求提供关于大流行病对其业务影响的信息，包括计划、取消、推迟和启动的关于大流行病具体问题或专题的报告数目。主要侧重于审计的内部监督办公室的答复显示，面对大流行病带来的挑战，大多数内部审计师完成了计划的审计(81%)。但是，一些组织不得不改变工作计划中所列任务的范围或创建新的任务，因此做了一些调整。例如，粮食署重新检视了其工作计划，纳入了对正在制定的 COVID-19 大流行对策的实时保证工作。难民署将其工作计划的重点重新放在高风险领域，粮农组织纳入了一项与大流行病加剧的风险有关的审计，工发组织进行了一次风险评估以调整其工作计划，国际民航组织和劳工组织调整了一些审计的范围，以侧重于大流行病期间远程办公的信通技术安全方面。此外，一些审计师告知，以侧重于大流行病直接影响的咨询活动取代了一些审计任务。

87. **利用远程审计。**内部和外聘审计师一致认为，在 COVID-19 大流行期间，持续开展监督业务面临的主要挑战是，差旅限制导致无法前往外地和接触利益攸关方、审计师和被审计方之间存在时区差异以及可用的电子文件有限。审计师指出的其他限制包括，一些外地工作地点的互联网连接差，三角验证数据方面的挑战以及线上沟通所固有的非语言反馈和人际互动有限。随后与 5 个监督办公室进行的关于审计师工作调整的访谈显示，审计师们认为远程审计是大流行病期间帮助其持续开展工作的一个重要工具。但是，一些监督人员强调，虽然远程审计可以作为工作补充，但不应取代现场审计和检查工作。展望未来，许多监督办公室正计划调整业务连续性程序，包括工作人员的替代工作安排和远程审计工具，以处理工作计划的部分内容。鼓励联合国系统各组织内部审计处的代表进一步探讨远程审计在监督工作中的优势和局限性，并审议发布指导材料，说明如何及何时使用远程审计这一工具来填补和补充联合国系统监督办公室的工作。

五. 机构间协调一致

A. 组织复原力管理系统政策将业务连续性提升为全系统优先事项

88. 2011 年，业务连续性未被视为全系统的工作。2011 年，联检组认为当时在全系统基础上开展业务连续性管理的做法较为少见。⁶⁰ 此外，检查专员认为，若联合国系统各组织希望优化成本并在全系统实现合理水平的业务连续性，机构间合作必不可少。检查专员承认，鉴于具体任务和活动类型的不同，各个组织的业务连续性管理的某些要素可能存在差异，鉴此，检查专员努力为加强全系统在业务连续性管理方面的合作和一致创造条件，并建议将此问题纳入管理问题高级别委员会议程，以此促进机构间合作。因此，2011 年报告中的建议 9 提出了解决业务连续性问题的框架，其中包括联合国系统各组织业务连续性准备工作的成熟度模型、模板和良好做法。没有看到关于这项建议的后续行动记录。但是，这项 10 年前的建议似乎特别值得关注，因为在提出这项建议之前和之后，大会通过了几项具有类似目标的决议，从而出台了一项至今仍在不断完善的全面的全系统政策，其中显而易见地列入了业务连续性管理。

89. 始终呼吁在业务连续性管理领域开展机构间合作。如下文方框所强调的那样，若干项大会决议指出需要开展协调与合作，以确定和澄清危机局势中的各自作用和责任。2005 年至 2007 年期间，联合国系统在各级建立了协调结构(机构间指导委员会、组织或机构的业务连续性协调员或协调人)，以确保在发生破坏或中断时做好业务准备和保持业务连续性。2007 年，大会呼吁“全面审查所有业务连续性措施，包括人流感大流行病和其他类型的应急规划”，并请秘书长向大会第六十三届会议提交一份报告。⁶¹ 这项决议及其提到的人流感大流行病以及其他危机事件，促使各方呼吁采取协调一致的方法进行业务连续性管理。这些呼吁不仅针对总部一级，而且特别针对总部以外的办事处以及区域和外地一级，因为那些地方的天灾人祸最为常见。2007 年至 2011 年期间，大会反复强调需要密切协调业务连续性管理政策、采取协同办法做好应急准备和管理以及建立一个综合框架，其中较早提出需要将业务连续性管理纳入更大的组织复原力方法。行政和预算问题咨询委员会还强调，“必须确保信息技术基础设施、业务连续性和灾后恢复安排足够强大和有效，以保障在发生中断时继续开展或重新启动业务”。⁶² 2013 年至 2014 年，联合国系统着重创建了一个作为联合国秘书处应急管理框架的组织复原力共同框架，同时重点回应关于制定在全系统推广该框架的步骤的要求。2014 年，组织复原力管理系统最终获得大会核准，成为联合国秘书处和联合国系统各组织的应急管理框架。⁶³

⁶⁰ JIU/REP/2011/6。

⁶¹ 大会第 62/238 号决议，第 5-6 页。

⁶² A/68/780，第 30 段。

⁶³ 大会第 67/254 A 号决议。

呼吁对业务连续性管理和组织复原力采取全系统办法的大会决议实例

- 大会第 63/268 号决议强调，所有联合国实体须就业务连续性管理政策开展密切协调，并在全系统范围内系统地分享和利用经验教训及最佳做法。在该决议第 11 段中，大会强调在制定业务连续性战略的过程中必须借鉴其他联合国实体的经验。
- 大会在第 64/260 号决议中强调，必须采用全面和协调的方法进行应急管理，包括在相关部门、机构、基金和方案之间密切合作并分享最佳做法和经验教训的基础上，开展准备工作和提供支助。
- 大会第 67/254 A 号决议通过了组织复原力管理系统，作为联合国的应急框架，并请秘书长提交一份关于该系统的执行进度报告，包括说明为将该系统的应用范围扩大至各专门机构、基金和方案而采取的步骤。
- 大会第 68/247 B 号决议在对 2012 年桑迪风暴对纽约联合国各实体的影响进行事后分析时，再次强调必须实施组织复原力框架，其中提到所涉费用问题，并提出应将该系统应用范围扩大至总部以外所有办事处、区域委员会、外地特派团乃至全系统。

90. 组织复原力管理系统政策获得核准后由首协会牵头机构间工作流程。在组织复原力管理系统获得核准后，通过管理问题高级别委员会形成了一项全系统承诺，即“制定通用的组织复原力管理系统政策、应急管理的主要业绩指标以及维护、实施和审查制度”。⁶⁴ 高级别委员会下设工作组，创建了组织复原力工作流程，该流程作为协调机制，由联合国秘书处通过可持续性和复原力管理股(前称业务连续性管理股)提供业务支持。考虑到复原力和业务连续性之间的联系，工作组被视为在首协会框架下以全系统方式开展业务连续性管理的主要机构，而业务连续性为首协会框架政策的一个重点领域。该工作组的任务是为联合国系统起草一项通用的组织复原力政策，并制定主要业绩指标以及维护、实施和审查制度，以支持和监测该政策的实施。⁶⁵

91. 该政策为全系统执行奠定了基础。根据要求，工作组完成了任务，起草了关于组织复原力管理系统的政策，该政策首先得到管理问题高级别委员会的核准，并得到首协会 2014 年第二届常会的核可。⁶⁶ 这一政策为联合国系统各组织协调和统一应急准备和对策以建设和加强复原力提供了一个框架。该政策是一个重要的里程碑和参考文件，适用于所有向首协会派驻代表的联合国系统成员组织，因此是全系统办法和合作的基础。该政策“描述了组织复原力管理系统，并规定了其在联合国系统各组织内部和之间的应用，目的是加强联合国系统各组织以及联合国系统各工作地点的复原力”。⁶⁷ 该政策被视为将业务连续性管理转变为全系统协作优先事项的一个关键因素。但是，它在全系统的实施、协调和完善方面面临一些挑战。

⁶⁴ CEB/2014/3, 第 103 段。

⁶⁵ 同上, 第 109 段。

⁶⁶ CEB/2014/5, 第 70(a)段; 和 CEB/2014/2, 第 28 段。

⁶⁷ CEB/2014/HLCM/17/Rev.1, 第 4 段。

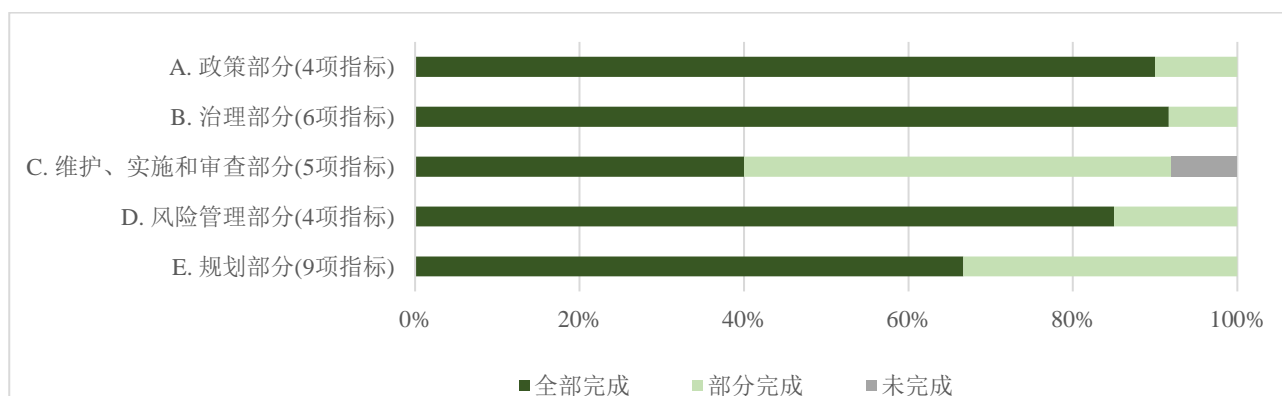
92. 该政策附有一个报告框架。全系统政策基于多学科方法，业务连续性被指定为复原力的七个主要组成部分之一。业务连续性管理被视为一个应予以落实、整合和统一的广泛的职能领域，以实现该政策的有效应用。该政策的一项主要价值是提供一个报告框架来监测执行情况，报告框架包括围绕五个主要专题组成部分(政策、治理、维护、实施和审查、风险管理和规划)建立的一套 28 项主要业绩指标。虽然只有一项指标明确提到业务连续性，但几乎所有这些指标均可被视为有助于加强业务连续性管理，最终推动提高组织复原力。如第三章所述，该政策还附有一项维护、实施和审查制度。

93. 管理问题高级别委员会负责监测政策遵守情况。组织复原力管理系统政策指定管理问题高级别委员会监测所有认可该政策的组织遵守政策规定的情况。政策指出：“遵守这项首协会政策是强制性要求。管理问题高级别委员会(高管会)将代表行政首长协调理事会监测这项政策的遵守情况。向首协会派驻代表的联合国系统所有成员组织均应向管理问题高级别委员会报告[组织复原力管理系统]的应用情况。”⁶⁸ 监测工作主要基于每个参加组织对主要业绩指标的自我报告，以及秘书长向大会提交进度报告所依据的说明。自 2014 年以来，参加报告的组织数目有所增加，这表明复原力的概念正在吸引更多的关注，2018 年，26 个组织报告了各项指标的情况。

94. 业绩指标的情况。联检组获悉，目前正在主要根据行政和预算问题咨询委员会的意见对组织复原力的主要业绩指标进行修订。由于订正指标未及时发布，本报告无法对其进行认真审查，目前已应联检组要求提供了最新的报告信息(2018 年的情况)。图八和图九分别展示了联合国秘书处下属各报告实体和其他参加组织对该政策主要专题组成部分分类指标的总体遵守情况。提供这些情况旨在说明该系统在每个组成部分领域的政策执行情况(截至 2018 年报告之时)。

图八

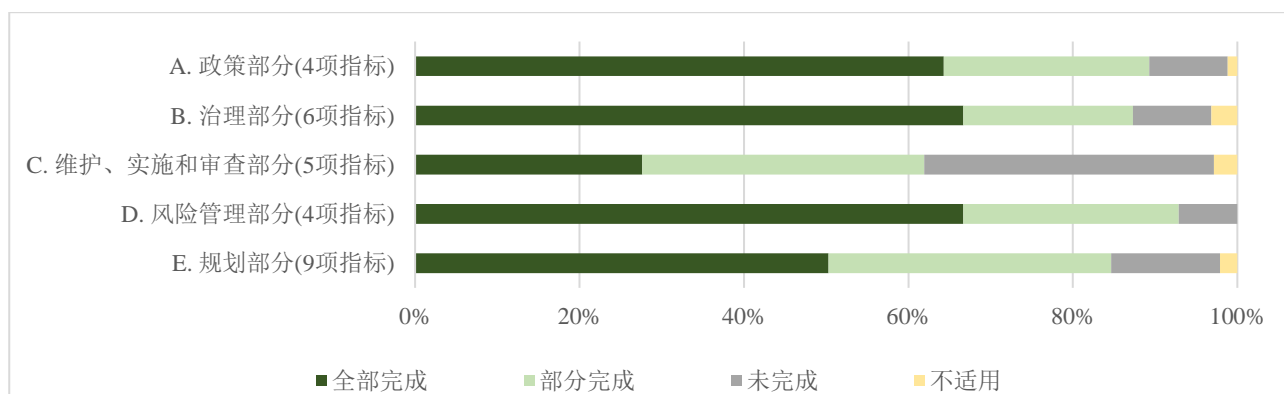
联合国秘书处各实体关于组织复原力管理系统政策每个专题组成部分的业绩指标的完成度概览(百分比，2018 年)



资料来源：联检组根据首协会提供的数据编制。对各组织报告的各项指标的完成度进行了汇总，以说明每个专题组成部分的情况。

⁶⁸ 同上，G 部分。

图九
各基金、方案和专门机构关于组织复原力管理系统(2018 年)政策每个专题组成部分的业绩指标的完成度概览(百分比, 2018 年)



资料来源：联检组根据首协会提供的数据编制。对各组织报告的各项指标的完成度进行了汇总，以说明每个专题组成部分的情况。

95. **加强业务连续性管理的报告机制，提升组织复原力。**2014 年核准组织复原力管理系统后，大会请秘书长定期提交进展报告。大会提出了对这些报告内容的期望，其中包括秘书处各实体内部执行该政策的最新情况，以及各专门机构、基金和方案及机构间同业交流群的进展摘要。⁶⁹ 该政策与首协会的其他全系统报告机制和流程类似，要求各报告组织根据一套指标对各自进展情况进行自我评估。此类报告常常不够理想，因为自我报告存在固有的偏见，容易使人对其可靠性和可信度产生怀疑。⁷⁰ 虽然一些汇总数据的结果与联检组在本报告中的调查结果一致，特别是维护、实施和审查制度较为薄弱的结论(见第三章建议 2)，但一些汇总结果显示的情况可能比检查专员在本次审查中发现的情况更为乐观。

96. **提高透明度的机会。**总体而言，进展报告未全面介绍联合国系统执行组织复原力管理系统政策的情况，因为报告主要侧重于定性数据，未说明每个报告组织在主要业绩指标方面的表现，而且如下文所述，这些指标本身也需要进一步完善。应当指出，即使按照组织复原力管理系统业绩订正指标衡量得出的结果，也未被列入提交大会的进展报告。行政和预算问题咨询委员会甚至承认，要获得这些结果必须先提出申请，就像联检组做的那样。截至 2021 年 12 月，已发布四份进度报告。⁷¹ 检查专员认为，可以加强目前的报告机制，使进展情况更加透明，从而促进政策执行的问责。与其他全系统报告相比，该报告机制的监测、报告和问责远不够严谨和透明。

97. **维护、实施和审查指标薄弱。**这些旨在说明组织的政策遵守情况的指标存在几个问题。目前的业绩指标在对政策执行情况进行明确评级或综述方面既不充分，也不理想。大多数指标要求各报告组织提供评级，以说明是否：(a) 符合或遵守政策；(b) 不符合或不遵守政策；(c) 部分遵守政策。就参加组织报告的质量而言，联检组审查的数据集包含一些异常情况，包括由于评级不够明确或根本

⁶⁹ 大会第 68/247 B 号决议，第三部分。

⁷⁰ JIU/REP/2019/2, 第 5 段。

⁷¹ A/68/715、A/70/660、A/73/666 和 A/76/607。

不足以说明具体情况，因而报告组织并未依照上述标准作出评级，而是作了解释说明。此外，“部分遵守”的评级显然会造成困惑，一些组织可能用这一评级来表达对政策某些方面的愿望，而非真正的评级。检查专员对维护、实施和审查专题部分提出了一项具体关切，该部分包含五项指标：除一项指标外，所有其他指标都是关于培训和提高认识的，只有一项指标实际涵盖具体的维护、实施和审查要素，而且还是纲领性的是非单选题。⁷² 如本审查报告第三章所述，严谨的维护、实施和审查制度对于有效的业务连续性管理至关重要，相关指标应更加准确。

98. **机构间报告的固有挑战不应妨碍改进。** 鉴于联合国系统固有的不同业务模式，很难用一套放之四海而皆准的业绩指标来清晰说明全系统组织复原力政策的执行情况。行政和预算问题咨询委员会在 2019 年承认了这一挑战，并特别提到业务连续性方面存在这一挑战：“委员会注意到，联合国各实体可能对业务连续性采取不同的方法，需要制定更明确的准则，以确保实施业务连续性管理的一致性和连贯性”。⁷³ 一些参加组织的官员也指出了评级制度的缺陷：一些官员指出，可以无限期地说某个业绩指标得到“部分执行”，而且评级指南根本不准确，留下很大的解释空间。行政和预算问题咨询委员会还更详细地指出，为监测组织复原力管理系统实施情况而保留的业绩指标及其评级制度不充分：“[自我评估]不一定能对秘书处各实体、基金、方案和其他系统实体的政策遵守情况做出有意义和可比的评估”。行预咨委会还注意到，“三档评级量表似乎未对每档评级及其背后的要求作出明确的界定，比如遵守度百分比、完成标准、详细流程或具体评级的证据等，此类界定有助于指导评价人员选择量表上的具体评级档位”。⁷⁴

99. **正在完善组织复原力业绩指标。** 管理问题高级别委员会承认这些局限性，并设立了一个工作分组来处理这些关切。该工作分组的具体任务是在联合国秘书处的协助下，努力提高指标的质量和清晰度，同时审查用于验证指标完成度的量表，目标是确保可根据这些指标准确评估遵守程度，确保用户可获得关于有效应用量表的信息，并确保联合国各实体的结果具有可比性。如上所述，检查专员获悉，主要业绩订正指标已于 2021 年 11 月下旬提交管理问题高级别委员会核准，但检查专员未获取到订正指标进行比较或评估。订正指标之后于 2021 年 12 月发布，因此本次审查无法进行充分分析或审查。⁷⁵

100. **其他机构间报告模式。** 虽然承认联合国系统的业务模式存在差异，但仅靠完善业绩指标及其评级制度不可能解决监测和评估执行情况的固有挑战。可能需要更能体现细微差别的方法来实现一致性；这种方法需要更高的透明度和更有力的问责制，并适合各组织报告执行情况的目的。如果投入足够的重视和能力，这是可以实现的。检查专员回顾，相比之下，《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》的业绩衡量标准为协调人提供了详细的指导、工具和分享做法的论坛。该《行动计划》和报告所列指标在 2015 年刚开始时主要是是非单选题，

⁷² CEB/2014/HLCM/17/Add.1。指标 C.4 仅询问是否实施了维护、实施和审查方案。

⁷³ A/73/775，第 9 段。

⁷⁴ 同上，第 10 段。

⁷⁵ CEB/2014/HLCM/17/Add.1/Rev.1。可查阅 https://unsceb.org/sites/default/files/2021-12/Approved%20revision%20of%20Add.1.Rev._1_ORMS%20KPIs.pdf。由于秘书长关于组织复原力管理系统实施情况的进度报告(A/76/607)是在 2021 年 12 月 16 日印发的，因此未包括在本次审查的分析中。

旨在衡量是否制定了架构、政策和计划，随后演变为一项更加细致的工作，各报告组织提供了关于其进展的更多细节。目前版本的《行动计划》可以实现更全面的业绩报告，并依托于一套每一项皆有广泛指导和材料来支持报告流程的指标，一名娴熟的流程协调人(妇女署)和一个非常积极和支持的同业交流群。另一个更突出的例子是管理问题高级别委员会下设的风险管理跨职能工作队，该工作队制定了一张风险成熟度汇总表，为各报告组织提供了严谨和可信的自我评估工具。⁷⁶

101. **向立法机关和理事机构报告是该政策的一部分。**该政策中关于监测的章节规定了向立法机关和理事机构报告的设想：“此类联合国系统组织应调整相关内部政策和程序，以确保持续遵守该政策，并根据各组织的报告机制向各自的理事机构报告相关情况”。⁷⁷ 检查专员指出这一点，是因为该政策及其内容为针对危机事件做好准备并作出应对、以及在组织内部和整个联合国系统中建设组织复原力提供了一个框架。其业绩指标应显示一个组织在业务连续性管理方面的成熟度，更全面地说，应展现其复原力措施的成熟度。因此，通过指出该政策 G 部分呼吁成员组织向各自的立法机关和理事机构报告组织复原力管理系统的实施情况，似乎有助于提醒各成员组织，业务连续性管理的战略要素在于其对组织复原力的助力，向首协会派驻代表的联合国系统所有成员组织都应像 2014 年政策中概述和商定的以及在随后的政策更新中重申的那样，向立法机关和理事机构报告业绩指标，说明组织复原力管理系统政策的执行情况。⁷⁸ 对联检组调查问卷的答复显示，10 个参加组织(粮农组织、国际民航组织、国际电联、人口基金、儿基会、工发组织、联合国秘书处、妇女署、万国邮联和知识产权组织)表示向其立法机关和理事机构报告了业务连续性管理情况，主要是在机构风险管理框架下或在其他专题范围内报告，例如在大流行病导致立法机关和理事机构对该问题关注增加的情况下进行报告。检查专员注意到，只有 2 个组织(联合国秘书处和妇女署)表示根据全系统政策规定的义务报告了业务连续性管理情况。

102. **加强关于业务连续性管理的报告，提升组织复原力。**检查专员重申，业务连续性管理在很大程度上是一个业务流程，因此其本身不是一个通常属于立法机关和理事机构讨论范畴的专题。但是，对立法机关和理事机构而言，组织复原力即使不是一个关乎存亡的领域，也是其应当关注的一个战略领域，因为一个组织如何对中断、混乱和危机做好准备、作出应对并从中吸取经验教训对完成任务至关重要。业务连续性管理是组织复原力管理系统的一个核心内容，各组织在执行该政策方面的进展情况是立法机关和理事机构应当关注的一个战略领域。2018 年之前，每隔一年收集一次关于业绩指标和定性数据的信息，用以编写提交大会的进度报告。下一份报告将向大会第七十六届会议续会提交，可能会根据订正指标编写，并借机改进报告的定性内容。下一份报告中汇报的指标应更精确地评估政策执行进展情况，并应如政策所述，向立法机关和理事机构报告。此外，定期向立法机关和理事机构报告进展情况将提供多一层问责，并加强业务连续性管理作为组织复原力驱动因素的地位。

⁷⁶ CEB/2019/3, 第 71-77 段。

⁷⁷ CEB/2014/HLCM/17/Rev.1, G 部分。

⁷⁸ CEB/2014/HLCM/17, C 部分(“本政策适用于联合国系统所有实体”)和 CEB/2014/HLCM/17/Rev.1, C 部分(“本政策适用于向首协会派驻代表的联合国系统所有成员组织”)。前一份文件可查阅 https://unsceb.org/sites/default/files/imported_files/High-Level%20Committee%20on%20Management/Document/Policy%20on%20the%20Organizational%20Resilience%20Management%20System_0.pdf。

103. 执行以下建议有望提高透明度和加强问责，从而加强立法机关和理事机构的监督作用。

建议 4

联合国系统各组织的行政首长应在 2024 年底前向其立法机关和理事机构报告实施组织复原力管理系统政策及其订正业绩指标的进展情况，并强调良好做法和经验教训，特别是业务连续性管理领域的良好做法和经验教训。

104. 发挥工作组的更大作用可加快政策实施。自 2014 年以来，工作组将工作重点放在政策编制及其审查流程上。在该政策起草并获得通过后，管理问题高级别委员会决定继续保留工作组，将其变成同业交流群，通过开发适用的工具和指南来支持政策实施。⁷⁹ 联检组通过机构问卷调查和访谈收集的信息证实，工作组在促进整个联合国系统内部分享良好做法和经验教训方面发挥了作用，并组织了系统内外部专家的讨论。

105. 工作组成员构成反映了机构安排的多样性。工作组共有 31 名成员，来自安保办公室、管理/行政司和机构风险管理股，职能和背景多样。这反映出处理组织复原力和业务连续性问题的内部安排的多样性(如第二章所述)，因为一些内部职能涵盖了业务连续性管理责任。由于工作组已经完成涉及政策和业绩指标的主要任务，因此应让其发挥更大作用，全力支持各组织内部和全系统的知识共享和能力建设。成员构成的多样性有助于其在这方面大展拳脚。本着这一精神，大会第 73/279 B 号决议请秘书长以首协会主席的身份，鼓励联合国系统所有实体参加组织复原力管理系统机构间同业交流群。

106. 跨职能分享以增加深度。一些协调人表示，业务连续性协调员更多地分享良好做法和经验教训，可帮助在实施组织复原力管理系统政策方面进展较慢的参加组织加强能力建设。如上所述，性别平等问题同业交流群和风险管理工作队这两个发展更成熟的机制可提供有益借鉴，指导同业交流群在政策采纳(《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》)和分享良好做法(工作队)方面发挥推动作用。性别平等问题同业交流群采用多管齐下的办法，包括年度会议、知识管理工具和有针对性的邮件名单，力求推动对性别平等政策的采纳。本次审查中的一些受访者对工作组和工作队进行了比较，并表示既然指标已经更新完毕，工作组应侧重于“围绕做法的讨论”。按照工作队的模式，似应与首协会框架下运作的其他工作组和工作队——包括风险管理工作队本身以及财务和预算网、数字和通信技术网和人力资源网——建立更多的正式和非正式联系。在首协会框架之外，与联合国各组织内部审计事务代表建立联系亦会对今后的交付成果有益。这些非正式的跨职能联系可能有助于更深入地制定业务连续性管理和(或)知识共享的成熟度模型。检查专员鼓励管理问题高级别委员会考虑采取各种办法，鼓励工作组的发展，按照大会第 73/279 B 号决议的精神，将工作重点放在分享良好做法和借助其他机构间网络或同业交流群上，以增加交付成果的深度，并加快落实组织复原力管理系统政策及其拟建立的全系统一致性。

⁷⁹ CEB/2014/5, 第 70(b)段。

B. 外地一级的业务连续性管理和组织复原力⁸⁰

107. 2011 年外地一级业务连续性管理覆盖薄弱。联检组在 2011 年审查中提出的建议 4 和 5 侧重于外地业务及其业务连续性管理方面的覆盖情况。当时，只有联合国秘书处的部分部门和 5 个参加组织的业务连续性计划覆盖了外地工作地点。检查专员在该次审查中指出，“总部和外地办事处的[业务连续性]计划之间联系薄弱，总部和外地之间的责任分工也不明确”。向行政首长提出的建议呼吁拥有外地网络的组织确保将外地办事处纳入其业务连续性管理的范围，因为总部和外地工作地点之间必须具备充分监测、一致性和互通性。第二项建议是向秘书长提出的，要求确保驻地协调员监督各自工作地点的业务连续性准备工作，以“加强知识共享并确定可能的合作和互补领域”。⁸¹ 参加组织对这两项建议持怀疑态度，在 2011 年所有建议中，向行政首长所提建议的接受率最低。这种怀疑包括有人指出该建议需要考虑到“全系统不同的外地结构”。秘书处未接受向秘书长提出的建议，理由据称是应由管理驻地协调员系统的联合国发展集团来执行这一建议。虽然这两项建议未被广泛接受，但其意图已经实现，即提请注意最有可能发生危机的外地一级以及覆盖和协调外地一级业务连续性管理的重要性。

108. 扩大了对外地办事处的覆盖。本次审查显示，业务连续性管理对外地一级的覆盖自 2011 年以来有了显著改善，在设有外地办事处的 19 个参加组织中，有 17 个组织表示其外地办事处制定了计划(附件六)。这种改善可归功于大会对危机事件的关注及其对组织复原力管理系统政策的推动，以及侧重于联合国发展系统的各种改革努力和赋予驻地协调员的新作用和责任。此外，修订后的政策要求联合国系统各组织的外地负责人在区域和地方各级加大本组织的复原力建设力度，同时通过联合国国家工作队(如果有的话)或管理层面的任何其他联合国全系统协调论坛，协调整个联合国系统在国家一级适用该政策的行动。

109. 外地业务连续性管理实时测试。鉴于驻地协调员的作用和责任，外地特派团业务连续性规划和应对主要由驻地协调员负责协调。在 COVID-19 大流行期间，应秘书长执行委员会的要求，在 14 个联合国机构的资助下，加强了国家工作队支助工作人员的医疗能力，从而体现了这种协调。此外，在 COVID-19 大流行期间，联合国可持续发展集团团结一致，支持并推动驻地协调员系统的应对措施，以确保联合国在世界各地办事处业务的连续性，截至 2020 年 5 月，130 个外地办事处启动了业务连续性计划。⁸²

⁸⁰ 在 2020 年联合国系统业务活动四年度全面政策审查中，大会强调应在外地一级应对危机方面加强合作与协调，呼吁联合国各实体“充分按照各自的任务规定，利用各自的比较优势，在面临人道主义紧急情况(包括复杂紧急情况)以及处于冲突和冲突后局势的国家，继续加强国家一级与人道主义援助和建设和平工作之间的合作、协作与协调，包括按照联合国发展系统各实体的各自任务规定，根据该国的计划、需要和优先事项，在国家一级开展各自机构的具体行动和机构间的合作，通过联合开展风险指引型分析以及以一致和互补方式一道规划和行动来取得集体成果，从而增强各国自力更生的能力和复原力并促进发展”(大会第 75/233 号决议，第 36 段)。

⁸¹ JIU/REP/2011/6, 第 57-64 段和建议 4 和 5。

⁸² E/2021/55, 第 28 段。

110. **外地的实际应用。**儿基会认识到有必要将应急管理纳入一个共同框架，以减轻国家办事处做好有效应急准备和应对的负担。其他以外地为主的参加组织也表现出类似的兴趣和关注。一些设有外地办事处的组织的业务连续性协调员表示，他们过去几年的重点是在外地一级实施业务连续性管理。一位协调员指出：“当我思考业务连续性管理时，我会想到也门、索马里和津巴布韦的办事处主任。我会想这是否有助于他们应对危机？”对联检组调查问卷的答复显示，在COVID-19大流行之前的五年里，整个联合国系统遇到的大多数干扰和中断都发生在外地工作地点。对许多参加组织而言，外地既是确保业务连续性管理务实有用的重点领域，也是试验场。正如几位协调员认为并有一位协调员简明扼要指出的：“业务连续性管理的学术方法对直面危机的外地工作人员毫无用处；必须采取务实的方法。”对一些参加组织而言，外地一直处于业务连续性管理创新的前沿。劳工组织考虑到其外地办事处，简化和精简了政策和模板。如第三章所述，妇女署开发了一个智能手机和平板电脑应用程序，旨在协助外地办事处工作人员实现业务连续性计划有关的测试和遵守程序的自动化，并提供没有互联网连接亦可发送的危机应对信息。

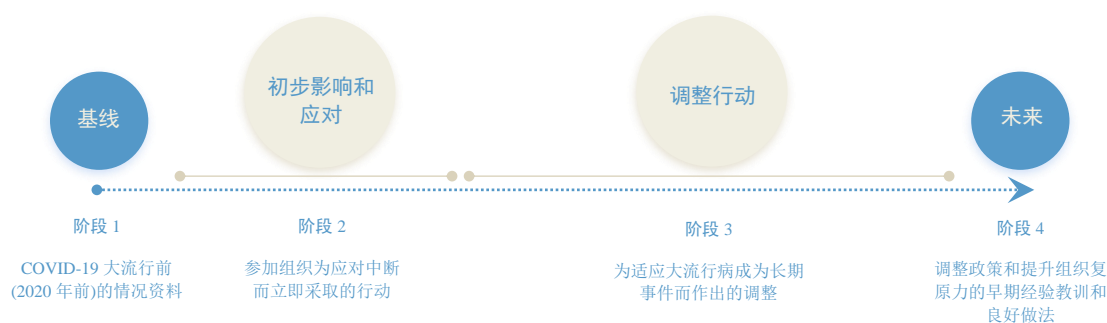
111. **机构间的机会。**过去十年中，外地一级业务连续性管理方面的机构间合作取得了良好进展，拥有外地网络的参加组织扩大了覆盖范围，驻地协调员的责任和协调更加明确，大会也一直呼吁开展合作。可能有必要进一步研究组织复原力和业务连续性管理如何适用于外地，因为全世界70%以上的联合国工作人员分布在外地，正如一位协调人所建议的那样，可能还可以借此机会使组织复原力管理系统“减少官僚作风和以总部为中心，变得更加务实”。检查专员鼓励首协会及其管理问题高级别委员会责成其工作组探讨如何在外地一级实施组织复原力管理系统（以及作为其关键组成部分之一的业务连续性管理），并分享良好做法和经验教训，以推进其在全系统的应用和协调。

六. COVID-19 大流行案例分析：业务连续性管理的良好做法和早期经验教训

112. 迄今为止，联合国系统各组织从这一前所未有的破坏性事件中学到了什么，这为各组织今后在履行各自任务时提高业务效率和效力提供了哪些机会？大多数破坏性事件是局部、定向和不显眼的，持续几天或几周。COVID-19 大流行显然不同；这一事件的规模、持续时间和影响是并将继续是史无前例的。秘书长在其关于本组织工作的报告中称之为“本组织成立以来最大的全球共同挑战”，⁸³ 这场大流行病也对联合国系统各组织的业务连续性提出了影响最深远的挑战，对联合国系统的人员和内部业务均产生了重大影响。在编写本报告时，约有 20,230 名联合国系统人员及其直系亲属 COVID-19 病毒检测呈阳性；322 人送医，174 人死于病毒。⁸⁴

113. 本章是关于业务连续性管理的案例研究。报告包括对联检组参加组织业务连续性流程和程序的情况分析和早期经验教训总结。分析分为四个研究阶段，各组织应要求提供了各个业务方面的定性和定量数据(图十)。必须指出，尽管各个组织进入这些阶段的时间、速度和规模可能不同，但所有参加组织都经历了这些阶段。本次案例研究的阶段包括：(a) 基线情况(大流行病暴发前制定的政策和做法)；(b) 初步影响和应对(各组织在大流行病初期的应对措施)；(c) 调整行动(采取何种措施来调整 and 应对长期破坏性事件)；(d) 未来(有哪些良好做法和早期经验教训来加强业务连续性管理)。研究注意到并酌情强调了审查结果和结论，以及审查协调人、高级管理人员、外部专家和其他利益攸关方指出的使能因素和障碍因素、良好做法和经验教训。由于本次审查报告是在 COVID-19 大流行期间起草的，案例研究无法做到全面或详尽；其中的数据和意见反映了实地早期情况，提出了检查专员认为对推进业务连续性管理最相关和最适用的意见。因此，本案例研究最终提出了反映核心要素 7(总结经验教训)的两项建议和一项最佳做法：各组织应在危机后开展评估，以确定良好做法和经验教训，从而确保业务连续性管理行之有效并提升组织学习和复原力。

图十
业务连续性管理案例研究的各个阶段



资料来源：联检组编制。

⁸³ A/76/1, 第 1 段。

⁸⁴ 医疗保健管理与职业安全和健康司提供的数据。数据反映了截至 2021 年 9 月 8 日参加联检组项目的联合国秘书处所有实体、基金和方案以及专门机构的所有人员和家属。

A. 第一阶段：大流行病前的基线(2020 年之前)

业务连续性规划和准备水平

114. 如第二章和第三章所述，在 2020 年之前，大多数参加组织都制定了涵盖业务连续性管理的政策和(或)指导文件，除 3 个组织外，所有其他参加组织都在一些或大多数层级制定了业务连续性计划(附件六)。2020 年初，许多组织均对严重急性呼吸综合征冠状病毒 2 保持警惕，认为这种 2019 年 12 月首次被发现、后被称为 COVID-19 病毒的冠状病毒可能会影响其开展业务。健康危机最开始发展较慢，为一些组织提供了宝贵的准备时间。在大流行病之前，13 个组织在多个层级测试和更新了准则和计划；3 个组织[国际电联、人口基金和联合国开发计划署(开发署)]制定了针对大流行病情景的计划。12 个组织按照先前计划或者专门为防备大流行病而进行了测试。7 个组织为防备大流行病更新了计划。3 个组织(国际电联、开发署和人口基金)专门针对大流行病情景进行了测试。2020 年 3 月初，劳工组织测试了其虚拟专用网络，以确保其带宽能够承受总部工作人员同时访问和工作的负荷，并测试了使用移动网络向工作人员群发信息。联合国日内瓦办事处进行了一次针对大流行病情景的简短模拟演习，以更新基本和时效性业务的计划。工作重点让员工为远程工作做好准备，并测试远程工作能力，以应对可能的封锁情况。

115. 在 COVID-19 大流行之前就制定了业务连续性计划的组织表示，这些计划为初步应对奠定了基础，但这些计划最初是为了应对短期中断和局部影响而设计的。随着 COVID-19 大流行变得更加持久和复杂，事实证明这些计划是不够的。一位高级官员表示：“[我们的业务连续性计划]是一份非常好的参考文件，可以让我们在第一周左右就开始行动并做出决定……这让我们有了喘息之机，可以有时间了解详细情况。”虽然现有计划为一些组织应对这种中断情况提供了基础，但一些参加组织直到最近才开始注重业务连续性管理。2019 年，原子能机构制定了业务连续性管理政策和程序，并举办了一次针对大流行病情景的讲习班，从而幸运地为即将发生的情况做了更好的准备。万国邮联由于计划于 2019 年举行立法机关和理事机构会议，以及近年来一直致力于实现部分业务和流程数字化，因此为远程工作做了准备。

116. 联合国系统外的一个赠款组织尚未建立业务连续性管理框架，该组织在最初阶段将大量宝贵时间用于确定基本和时效性业务、为不同部门制定继续远程开展业务的计划、就远程工作环境中可继续开展的工作对工作人员进行培训和指导。正如审计师向检查专员表示的那样，这种临时办法严重扰乱了正常业务，如果事先制定适当的准则和计划来作出有效应对，正常业务本可不必受如此严重的干扰。在大流行病暴发之前未制定业务连续性管理框架或任何业务连续性计划的联合国组织也是如此。其中一个组织，即使在经历了不久前的重大中断之后，领导层也未将业务连续性管理视为优先事项，没有制定业务连续性计划，更没有拟订框架。对这个组织以及一些其他组织而言，业务连续性管理只是有待解决的信通技术问题。另一个未制定业务连续性管理框架或计划的组织，推出了一项仓促制定的业务连续性计划，以专门应对 COVID-19 大流行病并满足其立法机关和理事机构的关切。

信息和通信技术继续被视为实现连续性的主要使能因素

117. 2011 年，联检组将信通技术视为业务连续性管理最重要的使能因素。毫不奇怪，大多数参加组织今天仍然认为信通技术，更具体地说，支持远程工作的信通技术平台和工具，对于应对严重中断至关重要。事实上，用于远程工作的稳定可靠的信通技术系统是参加组织迄今提到最多的使能因素，其次是无纸化政策，在许多情况下，信通技术系统是直接针对现场办公的局限性而开发的。在此次 COVID-19 大流行中，信通技术也被视为组织复原力的一个重要提升力，即使对未制定业务连续性计划的组织也是如此。相反，在这一大流行病的早期阶段，最大的挑战之一是网络安全。在一些参加组织中，远程工作方法的缺陷所导致的网络安全事件在大流行病期间造成了额外的风险。⁸⁵ 联检组对首席风险干事进行的一项调查显示，超过 30% 的接受调查者认为网络安全是未来业务运营连续性方面的最大风险之一。

远程工作安排——连续性的使能因素和加强因素

118. 参加本次审查的近 80% 的组织在大流行病暴发前就制定了远程工作准则。但是，一些接受采访的人力资源干事和高级官员表示，尽管制定了支持远程工作的政策，但其组织内部对采用这些政策却存在很大的文化阻力。

119. 大多数组织也已具备支持远程工作的信通技术系统工具，包括：云存储（80% 以上）、远程访问电子邮件（88%）、在线会议平台（75%）和虚拟会议工具（67%）。但是，在大多数建立远程工作安排的组织中，远程工作的做法只是偶尔采用，不到一半的参加组织有关于全职远程工作的规定。在区域一级，采用远程工作模式甚至更不普遍，大多数工作地点表示根本未采用远程工作。总之，虽然在 COVID-19 大流行之前，整个联合国系统都有支持远程工作安排的政策和工具，但这些政策和工具未得到广泛使用。

120. **关于远程工作的文化转变。**大多数组织制定了但未广泛采用关于替代工作安排的 policy，这无疑妨碍了许多联合国组织实现业务连续性，迫使这些组织匆忙开发或完善信通技术工具，并培训其工作人员以支持远程工作。事实上，19 个参加组织修订了远程工作政策，例如居家办公、弹性工作安排和取消核心工作时间要求，以适应 COVID-19 大流行的现实情况。经过几个月的政策修订以及远程工作工具的开发和使用，推动了整个联合国系统的文化转变。正如一位其所在组织未制定替代工作准则的高级官员所言：“很难想象回到过去了。”与此同时，原子能机构等在大流行病之前已经有替代工作安排的组织指出，执行其核心任务要求到办公室来现场办公，居家办公不可能是常态。从这个意义上说，在考虑今后的弹性工作安排时，仍应考虑一些专门机构的特殊性及其具体的服务需求等相关因素。

⁸⁵ JIU/REP/2021/3,《联合国系统各组织的网络安全》。

B. 第二阶段：COVID-19 大流行的初步影响和应对

121. 对大多数联合国系统组织而言，COVID-19 大流行的初步影响始于 2020 年 3 月，当时由于担心人与人的接触或触摸受污染表面可能导致的感染，业务被中断，工作场所被关闭。正如一名联合国系统的医疗专业人员所说：“首先的不同是[这次大流行病的]全球性。每个人都受到了影响。我们无法置身事外，因为都担心自己和家人的健康，每个人都被这种情况弄得不知所措。”另一位卫生专业人员补充道：“我是受害者之一。当我在顾及自身健康的同时需要关照其他人的健康时，我该怎么办？”当一些国家宣布封锁、联合国办事处关闭办公场所以减少病毒传播时，参加组织的业务连续性安排受到了实时检验。

122. COVID-19 大流行迅速走完了世界卫生组织(世卫组织)界定的卫生应急周期的前两个阶段，⁸⁶ 几乎没有时间进行预防和准备，但它徘徊于最后两个阶段，在编写本报告时，应对和恢复阶段已逾一年。鉴于其发展轨迹因当地卫生条件、疫苗供应和病毒变异而不可预测，一位专家将这场大流行病对各个组织和人员的影响描述为“VUCA 的典型实例：波动性(volatility)、不确定性(uncertainty)、复杂性(complexity)和模糊性(ambiguity)”。⁸⁷ 这让人们对业务连续性管理以及联合国系统各组织如何防备和应对全球卫生危机有了新的认识。几乎所有参加组织都在各级启动了业务连续性计划。这就需要启动内部机制，使高级管理层能够与工作人员协调和沟通。11 个参加组织已经建立了这些机制，因此能够以熟练和经过测试的方式作出反应。⁸⁸ 另有 11 个组织⁸⁹ 建立了专门应对这一大流行病的临时机制；2 个组织⁹⁰ 对现有协调机制作出调整，以应对这一特殊情况。

普遍称赞机构间应对措施行之有效

123. COVID-19 大流行迫使开展机构间合作。对参加组织的访谈和对联检组调查问卷的答复显示，COVID-19 大流行促使各机构通过相关网络加强机构间合作；在这场大流行病之前，此类合作并不频繁。通过纽约、日内瓦、罗马和内罗毕等几个工作地点以及其他区域地点的现有机制开展了机构间合作，从而共享信息和争取统一做法，但这一目标并非总能实现。正如一名高级官员所言：“目标是协调政策，以实现一致性和‘统一的联合国’的应对，但由于系统内各个机构的任务规定和业务模式不同，并不总能成功实现该目标”（这是全系统一再出现的问题）。尽管如此，一些高级管理人员认为机构间合作和协作是一种良好做法，因为这有助于联合国各组织走到一起，共享信息和开发共同工具，例如首协会人力资源网

⁸⁶ 卫生应急周期包括：预防、准备、应对和恢复。见 www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/pages/about-health-emergencies-in-the-european-region/emergency-cycle。

⁸⁷ Warren Bennis 和 Burt Nanus, *Leaders: The Strategies for Taking Charge* (New York, Harper and Row, 1985)。

⁸⁸ 粮农组织、民航组织、劳工组织、海事组织、国贸中心、开发署、人口基金、难民署、儿童基金会、联合国秘书处和毒品和犯罪问题办公室。

⁸⁹ 原子能机构、教科文组织、人居署、项目署、近东救济工程处、妇女署、世旅组织、万国邮联、粮食署、世卫组织和气象组织。

⁹⁰ 国际电联和知识产权组织。

在制定行政准则方面开展的工作，⁹¹ 以及医务主任在组织联合国系统人员及其家属医疗后送方面的机构间合作。正如一位医务主任评论的那样：“我第一次感到，我们在联合国可以像一家人一样开展工作。我们联手之后更加强大……我们与管理问题高级别委员会等不同网络进行联络……我认为这是[整个系统]向前迈进的一大步。”

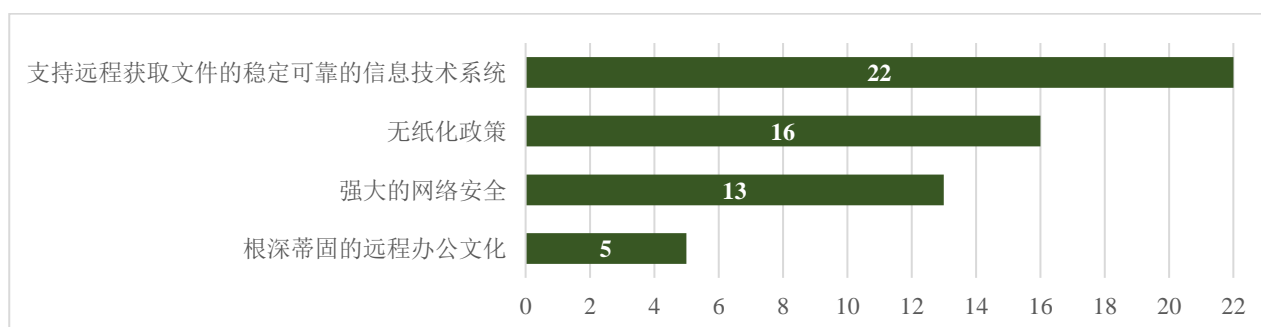
124. **组织复原力管理系统全系统政策的作用。**也许令人惊讶，但大多数参加组织表达了一个观点，即组织复原力管理系统政策在最初应对期间的作用微乎其微，尽管正如一些人指出的那样，这一政策的初衷不是在危机发生后发挥显著作用。正如一位业务连续性协调员所解释的那样：“这项政策的目的是在危机期间发挥作用；而是使各组织更好地做好危机应对准备。如果你的组织正在落实主要业绩指标及其必要的组成部分，就可能得以更好地应对这场大流行病。”虽然大多数参加组织表示全系统政策没有用处，但也有相当一部分组织表示，该政策促成了机构间的协调机制，如上所述，这些机制得到了广泛利用和赞誉。

确定了业务连续性的使能因素

125. **先进的信通技术是连续性的主要使能因素。**许多参加组织指出提高大流行病初步应对措施效力和效率的因素，除内部和机构间机制外，还包括支持远程工作的信通技术工具。如图十一所示，所有参加组织都报告称，稳定可靠的信通技术系统在大流行病早期至关重要，近 60% 的组织报告称，强大的网络安全也十分重要。如图十二所示，向工作人员配发笔记本电脑以及一些组织提供居家办公设备，也是适应新工作条件的早期驱动因素和使能因素。人口基金以及其他一些参加组织允许工作人员将一些办公设备搬回家使用，并提供一次性固定金额津贴，以完善远程工作场所的功能。对联检组调查问卷的答复显示，工作人员继续有效远程工作的主要挑战是家中不具备适当的工作环境，以及在大流行病期间平衡工作和家庭生活其他方面的干扰(如学校关闭以及与伴侣商定适当的工作空间分配)所带来的挑战。

图十一

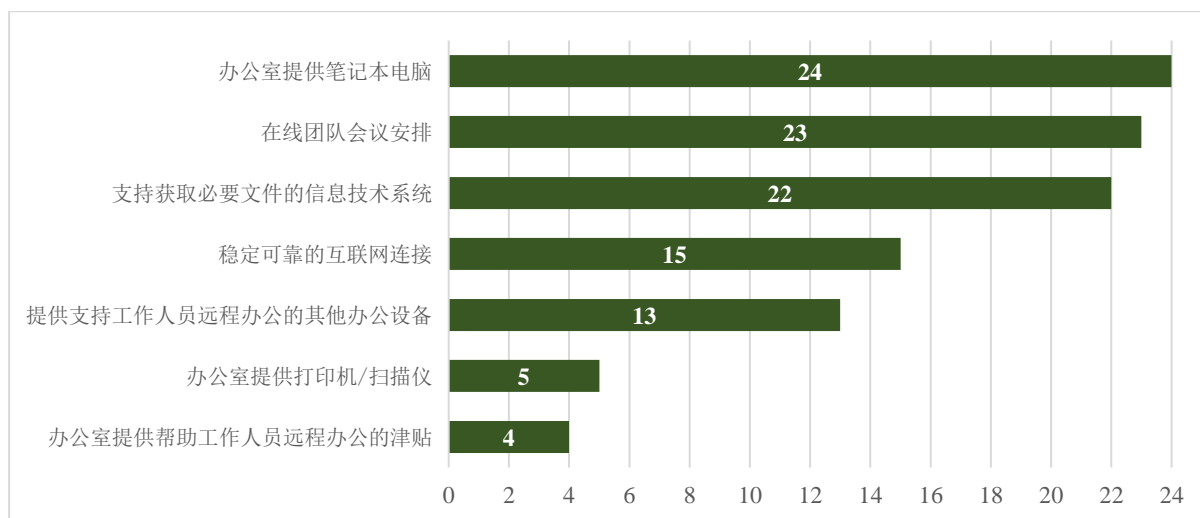
按组织数目分列的各参加组织确定的支持远程工作保证业务连续性的使能因素



资料来源：联检组调查问卷(2021年)。

⁹¹ 首协会人力资源网，《办公单位新型冠状病毒(COVID-19)大流行病行政准则》，第 5.0 版(2021 年)。

图十二
按组织数目分列的各参加组织确定的有利于工作人员适应新工作安排的使能因素



资料来源：联检组调查问卷(2021年)。

126. **沟通的重要性。**一些参加组织在对联检组调查问卷和访谈的答复中提到，COVID-19 大流行期间，沟通是有效应对最初危机的一个使能因素。正如一位协调人所说的那样，及时有效的信息为工作人员提供了“单一真实数据源”。有效的沟通不仅能传达重要信息，还有助于提高应对的可信度——特别是在应对措施简化和一致的情况下。例如，知识产权组织成立了应对委员会，以创建“危机沟通的单一协调中心，确保信息一致。”原子能机构使用信息应用程序来快速报告差旅去向，安全地为用户提供授权，并帮助在外地出差或工作的工作人员解决问题，以确保在整个大流行病期间继续进行实地检查。联合国秘书处等其他组织简化了与工作人员的沟通，采用群发信息形式，并辅之以全体会议、最新的内联网信息和由指定小组专门负责监测的专用电子邮箱，回应工作人员的问题、评论和建议。

127. **调整业务连续性规划。**参加组织报告称，业务连续性计划为其在 COVID-19 大流行初期的应对措施奠定了基础，但业务连续性管理计划通常不是针对长期破坏性事件制定的；随着大流行病的持续发酵，大多数组织的关注点已转向调整计划以应对长期危机。在大流行病暴发之前，只有少数组织的业务连续性管理框架提到了长期破坏性事件，并且仅是简单提及。事实上，据专家称，在 2020 年之前，对此类破坏性事件的规划很少受到关注。展望未来，14 个参加组织表示，将更新其业务连续性管理框架，以纳入针对长期中断的规定；其他一些组织表示，其目前的框架已足以应对此类事件。

C. 第三阶段：针对 COVID-19 大流行这一长期破坏性事件作出调整

128. **适应大流行病造成的长期干扰。**随着 COVID-19 大流行迈过最初的危机阶段，许多参加组织的业务连续性管理方法开始转变。正如一位高级官员所言：“许多组织一直将业务连续性管理视为影响组织 24 小时、48 小时或几天的单一事件。这场大流行病改变了这种观念；我们可能会长期处于[危机]之中。它还

改变了我们应用业务连续性管理原则的方式。”私营部门也对业务连续性改变了看法，正如一名人力资源专业人员所指出的：“业务连续性规划中的流程至关重要，这种流程可以在危机期间提醒人们处理优先领域。但[过去]大多数中断只持续一周。”关于危机的持续时间，这位私营部门人力资源专业人员继续强调：“保持灵活性的理念——更加注重解决方案——确实是这一流程的关键。”随着联合国系统对长期干扰的调整适应，这种灵活性在许多方面都显而易见，这在大多数业务连续性管理框架中并不常见。

129. 政策和程序调整。随着 COVID-19 大流行的演变，疫情从几周延长至几个月，调整行政政策成为优先事项。这项工作为首协会人力资源网的指导下开展，制定了机构间行政准则，以便“在 COVID-19 大流行期间，在管理人员的最重要方面采取共同办法”。⁹² 2020 年 3 月至 2021 年 7 月期间，联合国秘书处发布了近 60 份行政文件，调整了准则，修订了模板，发布了经常被问及的问题并为特殊情况提供了指导，如工作人员远程入职以及如何处理工作人员无法使用积存假期的问题。儿基会发布了紧急征聘程序，以加快各工作地点应对大流行病的征聘工作，“以促进儿基会在所有国家做出及时和灵活的应对”。⁹³

130. 通过交付成果进行管理。在与高级管理人员、人力资源干事和卫生专业人员的几次访谈中，他们指出了管理人员调整管理方式的重要性，对许多管理人员来说，更加信任员工，“不盯牢员工管理”是一种信仰的飞跃。其他人谈到要根据工作人员面临的各种个人情况进行调整，以交付成果为导向来管理工作人员，与其关心工作人员何时或在哪儿工作，不如关心商定的工作成果，这在某些情况下实际上加快了工作人员的业绩进度。由于大流行病的不可预测性以及政策变化司空见惯，同时处理复杂性和模糊性的能力等技能变得十分重要。虽然以成果为导向的管理有助于为工作人员提供灵活性，但程序灵活性也很重要，例如粮农组织将其所有培训课程放在一个在线平台，或者许多组织将日常流程和程序数字化和简化，正如一个组织所言：“从要求八个纸上签名变为一个数字签名”。

131. 长期危机对工作人员的挑战。对联检组调查问卷的答复显示，在支持远程工作方面最常提到的挑战是管理人员在监测工作人员的心理健康方面遇到的困难。对于需要适应远程工作的员工而言，最常提到的挑战是家中的工作环境，包括家人或室友的干扰、家庭办公空间不足等。如基线数据所示，虽然大多数参加组织都制定了关于替代工作安排的策略，但全系统基本未采用这些策略，因此，在工作人员忽然需要作出调整以适应居家办公，而家中互联网接入和家居环境又无法总是称心如意的情况下，往往会带来挑战。正如一名联合国医务专业人员所言，“私生活和工作的边界同时被打破”，还有两名人力资源干事评论指出：“工作时间成倍增长，每个人都希望不失去联系、不被排除在外，由于时区差异，每天都开始得早，结束得晚。”这些挑战在全系统造成了严重的倦怠、压力和疲劳，并再度突显了联合国工作人员职业安全和健康的问题。

132. 职业健康和成为新焦点。谨慎责任是“本组织减轻或以其他方式应对可能损害或伤害其工作人员及其符合条件家庭成员的可预见风险的不可放弃的

⁹² 同上，第 4 页。

⁹³ 儿基会，《经修订的儿基会应对冠状病毒(COVID-19)危机人力资源紧急征聘程序》，第 3 版(2020 年)，2020 年 10 月 16 日至 2021 年 12 月 31 日期间有效。

责任”。⁹⁴ 近年来的重点已经从“法律上”的谨慎责任概念转向从职业健康和
安全角度看待联合国工作人员的心理健康和福祉。正如一位高级官员所指出的
那样，COVID-19 大流行还突显了“基于同理心和以人为本的风格改变领导行为
文化的必要性”。如前所述，人力资源网向各办事处发布了关于应对 COVID-19
大流行的机构间行政准则，其中有一个章节涉及大流行病期间的心理健康和联合国
共同制度应采取的行动，包括保持灵活性、保证沟通清晰透明、允许因心理健康
问题请病假以及确保随时提供心理社会支持。如第三章所述(见图四)，业务连续
性规划流程中向医疗服务人员征询意见最少。鉴于 COVID-19 大流行对工作人员
职业健康和安全的影 响，特别是对工作人员心理健康和福祉的影响，检查专员
鼓励在业务连续性管理流程和做法中更多地纳入和关注这些问题。

133. 调整应对措施须考虑工作人员的意见。本次审查涵盖的 80% 以上的参加组
织在大流行病期间的不同时间对工作人员进行了调查，调查通常是与工作人员协
会合作进行的，目的是确定服务差距和改进领域，从而改善工作人员福祉和(或)
提高其生产力。许多组织进行了多项调查来跟进举措或深入了解特定服务。联合
国日内瓦办事处进行了一次工作人员调查，并利用调查结果调整了远程工作等专题
的培训内容。调查结果在扩大心理健康服务并征聘额外的工作人员顾问方面发挥
了影响。妇女署进行了福祉需求评估调查，以评估 COVID-19 大流行的影响。根
据调查结论，任务小组制定了更好地支持妇女署所有人员福祉的具体行动计划，
并向高级管理层及其行政领导团队提出了具体建议。粮农组织进行了一项关于远
程工作和灵活工作安排的调查，以获得反馈意见，并为制定关于灵活工作安排的
最新政策提供信息，从而吸取非现场办公优缺点方面的经验教训，据此提高灵活
性，更重要的是，澄清审批程序以及长时间远程工作对某些福利和待遇的影响等
问题。粮农组织调查中工作人员传递的另一个重要信息是，他们有权在远程工作
时“关机”，以确保更有序的工作与生活的平衡。

134. 根据调查结果以及其他反馈机制，一些参加组织扩大了工作人员咨询服务。
联合国秘书处扩大了在许多总部以外办事处的咨询支助，并利用健康保险提供
方扩大现有服务。整个联合国系统的工作人员顾问均提供了更多服务。在 1 个
组织中，一名工作人员在 COVID-19 大流行早期因该病毒去世，工作人员顾问为
去世的工作人员提供了家庭支助和葬礼服务。一些组织扩大了心理社会支助服
务。与人力资源干事和高级工作人员的访谈显示，远程医疗服务被视为“游戏规
则改变者”，因为它使工作人员、特别是偏远地区的工作人员能够随时随地获
得医疗和咨询服务。

D. 第四阶段：未来

135. 重返办公场所计划。对 COVID-19 大流行病危机的初步应对已经过去，
大多数参加组织的业务连续性已经发展到稳定状态，正如一名高级官员所指出的
那样，为适应新工作方式而采取的行动在很大程度上取决于“敏捷性、灵活性和
同理心”。行政首长和高级管理层在规划下一阶段时不应错过机会。正如另一位
高级官员就利用机会进行组织变革指出的那样：“让员工回办公室工作所面临的

⁹⁴ Andrea de Guttry 等人编辑，*The Duty of Care of International Organizations Towards Their Civilian Personnel: Legal Obligations and Implementation Challenges* (The Hague, T.M.C. Asser Press, 2018), 第 v 页。

挑战是要使其确信办公室拥有安全和包容的文化。这是一种风险：六个月内不会改变。我们还有一段路要走。”职业健康和安全的另一个重要考虑因素是全面重返办公室的计划和程序，几乎所有参加组织均预期会重返工作场所，并据此制定了这些计划和程序。除2个组织外，所有其他组织均在2021年初制定了这些计划，其中包括个人卫生措施、现场办公工作人员的轮调、工作场所的清洁和消毒、会议及会议设施管理准则以及确保工作人员安全返回的其他措施。

136. **学习机会。**在二战后联合国建立时，据称温斯顿·丘吉尔曾说：“千万不要浪费一次大好危机。”他的意思是将危机视为一个机会，可以为前所不可为之事。在某种程度上，组织复原力原则遵循同样的原则——利用危机事件吸取经验教训和确定良好做法，以便更好地防备和应对未来事件。事实上，大会在其关于四年度全面政策审查的最新决议中重申需从这场大流行病中吸取经验教训，并呼吁联合国系统各组织：“分析国家、区域和全球各级大流行病应对计划的经验教训，找出差距和挑战，为今后可能出现的相关冲击做好更充分的准备并更好地应请求提供协助，包括酌情做好应急规划、交流风险信息 and 建立预警系统。”⁹⁵这种评估以及 ISO 22301 要求进行的评估并非第四章所述的独立监督审查。管理评估的目的是让人们深入了解采取了哪些行动、哪些措施有效、哪些措施无效、吸取了哪些经验教训以及需要做出哪些改变，以便在今后做出更好的准备和应对。

137. **吸取早期经验教训以提升复原力和完善业务连续性管理方法。**COVID-19 大流行检验了联合国系统内的业务连续性管理和组织复原力。它还提供了一个从早期经验教训和良好做法中获益的机会，有助于加强参加组织的业务连续性管理及其各自业务的其他方面。7 个组织已经开展了管理评估，以便从大流行病造成的破坏和中断中实时吸取经验教训并加以利用。例如，联合国安全和安保部与机构间安保管理网成员进行了一次内部评估，收集全系统在大流行病期间在安全和安保方面的良好做法和经验教训。本次审查显示，一些参加组织抓住了这些机会，妇女署开发了一个测试业务连续性计划的应用程序，原子能机构和国际电联投入大量资源开发业务连续性管理框架，确保与组织复原力管理系统保持一致；知识产权组织放弃了替代工作场所；儿基会为新泽西州和纽约市周边的工作人员试点运行了八个远程工作中心，以提高工作人员的福祉，改善工作与生活的平衡以及心理健康。

138. **组织复原力方面吸取经验教训的有序方法。**检查专员承认一些参加组织在 COVID-19 大流行期间借机进行了内部管理评估以提供实时学习，但认为在大流行病消退后仍应进行有序的管理评估，以确定各组织在各个阶段的业务连续性管理绩效。8 个组织表示打算在大流行病消退后进行管理评估。如第三章所述，危机后的事后分析是应纳入业务连续性管理框架的一个核心要素，因为这种分析可帮助组织评估哪些方面进展顺利、面临哪些挑战以及可以做出哪些改变来改进对未来事件的应对措施，从而确保业务连续性管理有助于组织的复原力工作。检查专员认为，这些评估还可涵盖：(a) 大流行病各阶段的使能因素；(b) 为应对这一大流行病采取的长期和临时措施；(c) 本组织吸取的有助于更好地防备和应对未来事件、特别是长期事件的经验教训；(d) 为提升机构复原力应修订或更新业务连续性管理框架的哪些方面。

139. 执行以下建议预计将有助于传播良好做法，加强参加组织内部的组织复原力措施。

⁹⁵ 大会第 75/233 号决议，第 27(d)段。

建议 5

2023 年，联合国系统各组织行政首长应对 COVID-19 大流行期间业务运行的连续性进行内部管理评估，以找出差距、使能因素、良好做法和经验教训，并调整政策、流程和程序，特别关注人力资源、信息和通信技术管理以及职业安全和健康等领域，同时说明更好地防备和应对今后破坏性事件的必要措施。

140. 组织可借此类管理评估的机会加强学习，同时向立法机关和理事机构报告为更好地防备和应对未来的中断和破坏而采取的复原力措施以及必要的潜在成本和投入。以下建议旨在提高透明度和问责制，并加强立法机关和理事机构的监督作用。

建议 6

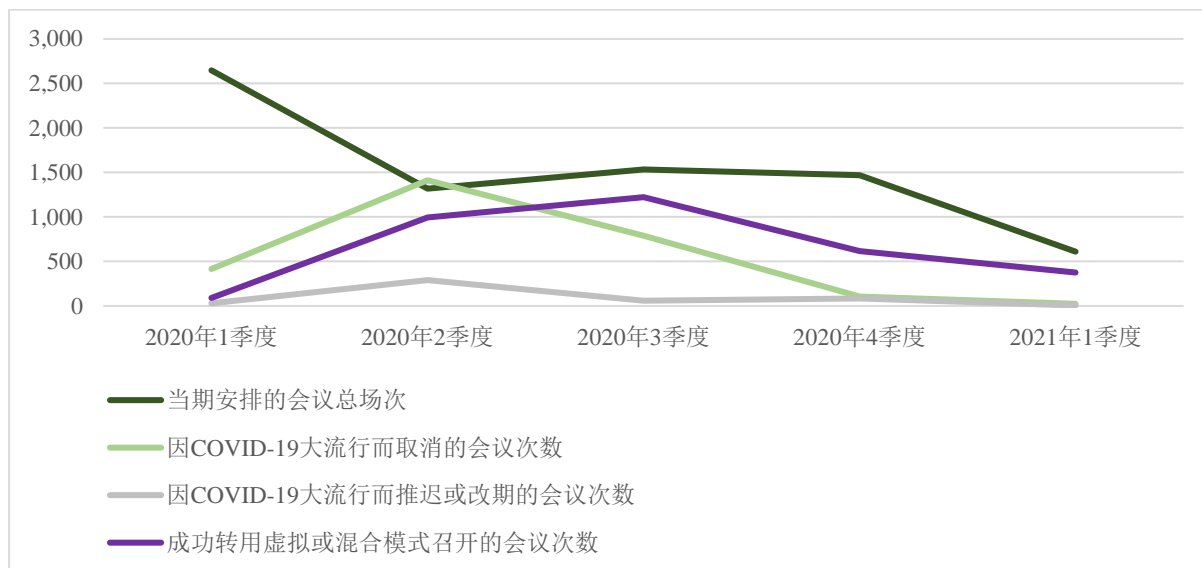
联合国系统各组织的立法机关和理事机构应尽早审议各自组织的行政首长编写的关于 COVID-19 大流行期间业务连续性内部管理评估的结论，据此做出适当决策，解决找出的差距和风险，并确保业务运行的连续性。

E. COVID-19 大流行的破坏对立法机关和理事机构的影响

141. **涵盖治理的计划。**COVID-19 大流行造成的破坏也波及联合国系统内的立法机关和理事机构，导致会议推迟和取消、决定推迟、程序和会议模式调整。本次审查所涵盖的约一半参加组织表示，其立法机关和理事机构制定了专门的业务连续性计划，或在发生破坏性事件时利用另一项计划涵盖治理活动。这方面的一个例子是，联合国人类住区规划署(人居署)在 2007 年肯尼亚大选和该国部分地区爆发相关暴力事件后，为其治理活动制定了此类计划。该计划是在与成员国密切协商的基础上制定的，其中包括在内罗毕被认为风险太高的情况下选择何地作为替代会议地点。人居署理事机构的计划之后还进行了更新，纳入了埃博拉病毒病暴发带来的风险。有 9 个参加组织制定了涵盖立法机关和理事机构活动的业务连续性计划，其中包括远程会议的规定，7 个组织说明了能接受的最长中断时间，从 1 至 2 小时到 1 周不等。在应对 COVID-19 大流行的过程中，5 个组织表示达到了业务连续性计划中规定的恢复时间目标。

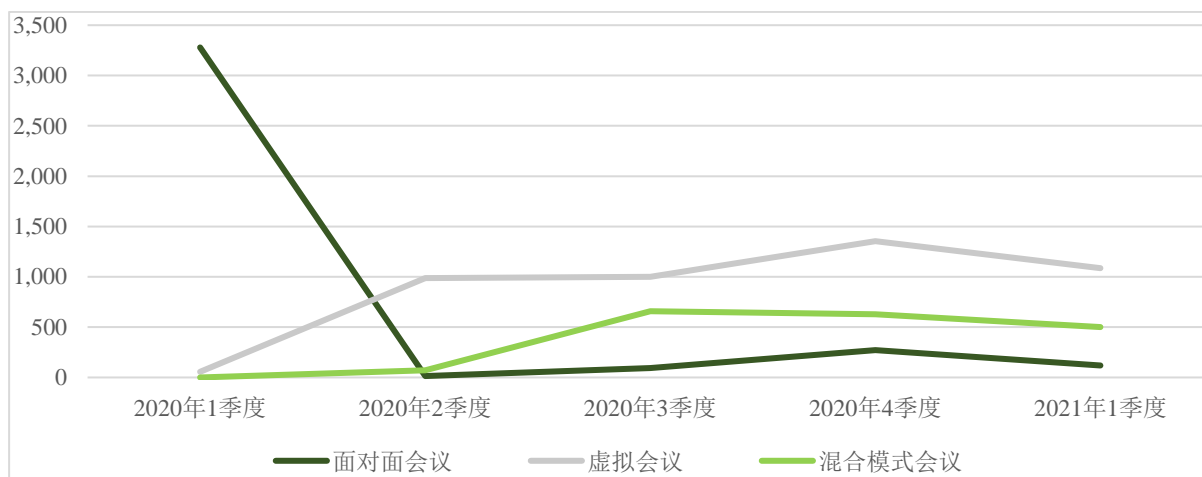
142. **2020 年前未广泛采用虚拟治理。**虽然有一半参加组织表示其业务连续性计划涵盖了立法机关和理事机构的活动，但只有 3 个组织拥有在发生破坏性事件时支持实质性活动的法律或程序工具。对一些立法机关和理事机构而言，COVID-19 大流行在最初阶段造成的破坏导致会议取消或推迟(图十三)，仅 2020 年第二季度就取消了近 1,500 次会议。2020 年，劳工组织调整了治理安排，下放决定权以通过协商解决问题，并推迟了原定于 2020 年 5 月召开的国际劳工大会。粮食署将执行局 2020 年第一届常会从 2 月底推迟到 4 月中旬，并通过公文机制处理紧急决定。粮农组织的所有理事会和理事会下设委员会会议都如期举行，但略有调整，同时推迟了区域会议和技术会议。在大流行病暴发前，22 个立法机关和理事机构中有 20 个未召开过虚拟会议，只有 5 个举行过混合(虚拟结合面对面)会议，没有任何组织就电子投票方式作出规定。难民署、儿基会和粮食署等一些组织已经在其治理活动中采用了无纸化做法，并正在转向在线分发文件。但是，68%以上的参加组织(22 个中的 15 个)在 2020 年之前未使用过虚拟平台。

图十三
按每季度会议次数分列的 COVID-19 大流行病对治理的影响(2020-2021 年)



资料来源：联检组调查问卷(2021 年)。

图十四
按每季度举行的会议次数(模式)分列的 COVID-19 大流行病对治理的影响 (2020-2021 年)



资料来源：联检组调查问卷(2021 年)。

143. **为继续开展治理作出调整。**与其他活动一样，整个联合国系统的治理活动也进行了调整，以考虑到 COVID-19 大流行造成的破坏，逐步转向虚拟平台。如图十三所示，2020 年第二季度和第三季度期间进行了更多调整，取消或推迟的情况减少。图十四显示了会议举行方式的调整，从 2020 年第二季度开始，虚拟会议和混合模式会议有所增加，以弥补面对面会议的减少。一些机构开发了确保连续性的临时工具。例如，大会通过了一系列关于在不举行正式会议情况下的替代决策手段以及使用默许程序机制的决定，这意味着大会只能通过所有会员国同意的决定。⁹⁶ 一旦提案的默许程序被打破，就无法再对提案采取行动，需搁置至大会可以召开面对面会议时再议。一些参加组织提到了口译问题，特别是在大流行病早期，技术和安全问题导致难以提供在线同声传译。这导致一些决定被推迟。大会通过了一项关于其工作程序的正式决定，与此同时，国际海事组织(海事组织)等一些组织的立法机关和理事机构也通过了临时程序，规定因时差因素压缩会议时间。原子能机构在其首次理事机构虚拟会议上，同意暂停适用同声传译和表决规定等一些规则。国际电联决定，“等到恢复面对面会议时再行表决或根据国际电联法律框架以公文方式表决核准”。这些行动显示了灵活性，但无法证明今后可继续采取此类行动来应对未来事件。

144. **转向虚拟平台。**随着 COVID-19 大流行的演变，联合国系统各秘书处调整了对各自立法机关和理事机构的支持，以确保治理活动的连续性。一些组织表示，经过反复试验，通过各种平台以及远程同声传译和决策的规范化，确保了其立法机关和理事机构得以举行安全可靠的虚拟和混合模式会议。虽然转向虚拟平台解决了立法机关和理事机构开会的问题，但不一定有助于立法机关和理事机构成员运用审议和谈判技巧。正如一名官员报告所称：“由于没有面对面的会议以及不可能自发地分成通常达成谈判交易的小组，谈判变得更加漫长和复杂。”另一个组织也感受到这种影响，“鉴于立法机关和理事机构议程中处理实质性问题的时间有限，以及通过谈判找到解决办法的能力受限……审议事项的时间被拉长[且]一些问题被无限期推迟”。

145. **继续推进今后的治理活动。**尽管 COVID-19 大流行造成了中断和破坏，但治理活动仍在继续开展，因此不应忽视业务连续性和复原力。全系统的立法机关和理事机构已经作出了调整，以便在这个史无前例的时期继续开展治理活动；他们还应借此机会制定计划，持续开展活动，以更正规和可持续的方式为未来的事件做好准备和应对。检查专员鼓励制定业务连续性计划，以解决治理活动中断的问题，其中包括就虚拟会议和决策作出规定，以提高各组织治理的效力和效率。

⁹⁶ 大会第 74/544、74/555、74/558 和 74/561 号决定。

附件一

联合检查组 2011 年联合国系统业务连续性审查所载建议概览

1. 2011 年，联检组完成了对联合国系统业务连续性的首次审查，¹ 其中包括 9 项建议，涉及制定业务连续性政策、战略和计划；在行政首长办公室或管理执行办公室设置业务连续性管理人员岗位；在业务连续性管理问题上加强领导；分配专门的人力和财政资源以及开展关键工作人员的业务连续性培训。检查专员还建议，业务连续性计划的范围应涵盖包括外地办事处在内的全组织，驻地协调员应监督联合国各组织在其工作地点就业务连续性准备工作实现知识共享、合作和互补。这些建议得到广泛接受，执行率很高。

建 议
<p>1. 联合国系统各组织的行政首长若尚未着手，应制定业务连续性政策/战略，包括分派业务连续性管理职能落实工作的责任，并提交立法机构备案。</p> <p style="text-align: right;">(83%接受，90%执行)</p>
<p>2. 行政首长应将业务连续性管理交由行政首长办公室或管理事务执行主任办公室负责。</p> <p style="text-align: right;">(75%接受，100%执行)</p>
<p>3. 联合国系统各组织的行政首长若尚未着手，应在风险评估的基础上制定并核准成文的业务连续性计划，规定关键职能和恢复时间目标。</p> <p style="text-align: right;">(88%接受，86%执行)</p>
<p>4. 行政首长应确保联合国系统各组织的业务连续性计划的范围包括其外地办事处。监督和管控机制应该到位，以确保其业务连续性计划与总部、并酌情确保与联合国国家工作队的计划保持一致和互通。</p> <p style="text-align: right;">(71%接受，88%执行)</p>
<p>5. 秘书长应确保驻地协调员监督联合国各组织在其工作地点的业务连续性准备工作，以加强知识共享，并确定可能进行合作和互补的领域。</p> <p style="text-align: right;">(秘书长未接受)</p>
<p>6. 行政首长应确保业务连续性规划和执行工作构成部门各级管理人员问责制和业绩评估的部分内容。</p> <p style="text-align: right;">(83%接受，85%执行)</p>
<p>7. 联合国各组织的立法机构应根据行政首长的预算提案提供必要的财政和人力资源，以执行、继续不断监测、维持和更新根据该组织[业务连续性]政策/战略制定的并经正式核准的业务连续性计划。</p> <p style="text-align: right;">(75%接受，89%执行)</p>

¹ JIU/REP/2011/6.

建 议

8. 行政首长应确保包括上岗培训在内的职业和员工发展课程包含业务连续性培训，确保为其组织的关键员工提供的定期培训成为业务连续性管理的有机组成部分。

(88%接受，86%执行)

9. 秘书长应以首协会主席的身份发出指示，将业务连续性问题列入协调统一管理问题高级别委员会/首协会框架业务流程的议事日程之上，以期制定并核准为联合国各组织设计的业务连续性准备工作成熟度模型、业务连续性计划模板以及良好做法准则。

(秘书长兼首协会主席未接受)

资料来源：联检组根据其网络跟踪系统上获得的信息编制。

附件二

参加组织的业务连续性管理政策框架

组织	与业务连续性管理有关的政策和其他指导文件 ^a	通过年份和上次更新年份	行政首长和(或)高级管理层核准的文件	参考组织复原力管理系统政策的组织	参考 ISO 22301 的组织 ^b
联合国秘书处	业务连续性准则	2008 年 1 月 2021 年 1 月	√	√	√
艾滋病署	在联检组开展问卷调查时，艾滋病署正在制定业务连续性计划。				
贸发会议	贸发会议表示与联合国秘书处的框架保持一致。				
国贸中心	在联检组开展问卷调查时，国贸中心正在制定业务连续性计划。				
开发署	业务连续性管理政策	2009 年 6 月 2018 年 1 月	√	√	√
环境署	应急和业务连续性计划	2017 年 7 月 2021 年 3 月	X	X	X
人口基金	业务连续性管理政策和程序	2017 年 4 月	√	√	X
人居署	业务连续性计划	2013 年 2 月 2020 年 4 月	√	√	X
难民署	业务连续性计划模板	2020 年 3 月 2020 年 11 月	√	√	X
儿基会	业务连续性管理	2007 年 6 月 2021 年 1 月	√	√	X

组织	与业务连续性管理有关的政策和其他指导文件 ^a	通过年份和上次更新年份	行政首长和(或)高级管理层核准的文件	参考组织复原力管理系统政策的组织	参考 ISO 22301 的组织 ^b
毒品和犯罪问题办公室	业务连续性计划	2020 年 6 月	√	√	X
项目署	执行办公室指示：业务连续性规划	2010 年 4 月 2018 年 4 月	√	√	√
近东救济工程处	安曼总部业务连续性规划	2017 年 8 月 2020 年 2 月	√	√	X
妇女署	业务连续性管理框架	2014 年 5 月	√	√	X
粮食署	业务连续性管理计划：粮食署全球总部	2016 年 11 月 2019 年 6 月	√	√	X
粮农组织	业务连续性管理政策，粮农组织行政手册，第 114.1 节	2020 年 1 月 2021 年 1 月	√	√	X
原子能机构	业务连续性计划	2007 年 (2021 年 5 月修订)	√	√	√
	组织复原力管理系统政策	2021 年			
国际民航组织	业务连续性计划	2020 年 4 月	√	√	X
	业务连续性行政指示	2014 年 5 月 2021 年 10 月			

组织	与业务连续性管理有关的政策和其他指导文件 ^a	通过年份和上次更新年份	行政首长和(或)高级管理层核准的文件	参考组织复原力管理系统政策的组织	参考 ISO 22301 的组织 ^b
劳工组织	业务连续性管理政策	2013 年 3 月	√	√	X
	组织复原力管理行动手册	2015 年 5 月 2020 年 3 月			
海事组织	业务连续性计划	2004 年 1 月 2020 年 3 月	√	√	√
国际电联	业务连续性政策(ORMS B1)	2019 年 1 月 2021 年 6 月	√	√	√
教科文组织	组织复原力政策	将于 2022 年由执行局通过	√	√	X
工发组织	业务连续性计划, 总干事公报	2007 年 10 月 2020 年 8 月	√	X	X
世旅组织	-	-	-	-	-
万国邮联	国际局业务连续性计划	2010 年 11 月	√	X	X
世卫组织	世卫组织总部业务连续性管理治理框架	2009 年 10 月 2020 年 3 月	√	√	X
	世卫组织业务连续性规划指南 (各区域办事处可制定各自的框架)	2018 年			

组织	与业务连续性管理有关的政策和其他指导文件 ^a	通过年份和上次更新年份	行政首长和(或)高级管理层核准的文件	参考组织复原力管理系统政策的组织	参考 ISO 22301 的组织 ^b
知识产权组织	业务连续性计划：知识产权组织巩固的组织复原力	2012 年 8 月 2020 年 11 月	√	√	√
气象组织	业务连续性计划(未提供)	2020 年 3 月	-	-	-

资料来源：联检组根据各参加组织提供的资料编制。

√	是
✘	否

^a 组织复原力管理系统政策规定了该政策在联合国系统各组织内部和之间的应用。此外，指导文件包括各组织报告的政策、计划和其他准则。

^b 劳工组织、儿基会、联合国秘书处和粮食署参考了业务连续性学会的《良好做法准则》。

附件三

支持参加组织对业务连续性管理采取全面方法的核心要素

组织	1. 声明— 界定方法	2. 与联合国相 关标准保持 一致	3. 协调业务连续 性活动的治理 架构	4. 清晰的作 用、责任和 汇报关系	5. 整合业务连 续性管理 与其他政策 和流程	6. 审议和(或) 更新政策	7. 总结经验 教训	8. 关于业务连续 性管理框架的 培训和提高 认识活动	9. 制定业 务连续 性计划	10. 关于机构 一级审查/ 质量保证 的规定	11. 业务连续性 计划的维护 实施和审查
联合国秘书处											
艾滋病署	在联检组开展问卷调查时，艾滋病署正在制定业务连续性计划。										
贸发会议	贸发会议表示与联合国秘书处的框架保持一致。										
国贸中心	国贸中心的业务连续性计划将于 2022 年批准。										
开发署											
环境署											
人口基金											
人居署											
难民署											
儿基会											
毒品和犯罪问题 办公室											
项目署											
近东救济工程处											
妇女署											
粮食署											

组织	1. 声明— 界定方法	2. 与联合国相 关标准保持 一致	3. 协调业务连续 性活动的治理 架构	4. 清晰的作 用、责任和 汇报关系	5. 整合业务连 续性管理 与其他政策 和流程	6. 审议和(或) 更新政策	7. 总结经验 教训	8. 关于业务连续 性管理框架的 培训和提高 认识活动	9. 制定业 务连续 性计划	10. 关于机构 一级审查/ 质量保证 的规定	11. 业务连续性 计划的维护、 实施和审查
粮农组织											
原子能机构											
国际民航组织											
劳工组织											
海事组织											
国际电联											
教科文组织											
工发组织											
世旅组织											
万国邮联											
世卫组织											
知识产权组织											
气象组织											

资料来源：联检组根据各参加组织提供的资料编制。

	完全反映
	部分反映
	未反映
	未答复

附件四

各参加组织关于业务连续性管理的组织安排

组织	负责业务连续性管理的组织职能 ^a	专门致力于业务连续性管理的职能的级别和职等以及投入时间百分比	业务连续性职能在组织结构中的位置	负责业务连续性管理的最高官员
联合国秘书处	可持续性和复原力管理股	高级管理和方案分析员， P-5, 25%	副秘书长办公室下设管理战略、政策和合规部	副秘书长、秘书长特别代表、助理秘书长
		管理和方案分析员， P-4, 75%		
		团队助理，G-4, 25%		
艾滋病署	在联检组开展问卷调查时，艾滋病署正在制定业务连续性计划。			
贸发会议	-	-	-	-
国贸中心	在联检组开展问卷调查时，国贸中心正在制定业务连续性计划。			执行主任
开发署	合规司管理专家	P-4, 50%	预算、业绩和合规办公室主任，D-2	管理事务局局长
环境署	机构风险管理/信息通信干事	P-2, 20%	行政股股长，P-5	机构服务局局长 D-2
人口基金	安保协调员办公室主任	D-1	-	执行主任
人居署	监督干事	P-4, 5%	管理咨询和合规处	管理咨询和合规处主任，D-1
难民署	高级外勤安保干事	P-4, 15%	外勤安全处业务主任，P-5	副高级专员(负责全球组织复原力管理系统)
	高级应急干事	P-4, 15%	应急和安保处高级紧急情况协调员，P-5	主管业务的助理高级专员(负责全球外勤业务的业务连续性计划)以及各区域局局长(负责外勤业务的业务连续性计划)

组织	负责业务连续性管理的组织职能 ^a	专门致力于业务连续性管理的职能的级别和职等以及投入时间百分比	业务连续性职能在组织结构中的位置	负责业务连续性管理的最高官员
儿基会	业务连续性管理员	P-4, 100%	财务和行政管理司会计厅主计长, D-2	主管管理事务的副执行主任
毒品和犯罪问题办公室	主管	P-5	管理司一般支助科	执行主任
项目署	主任	共享服务中心, D-1	-	执行主任
近东救济工程处	规划司司长	D-1, 10%	近东救济工程处安曼总部规划司	主任专员
	高级应急干事	P-4, 15%	规划处副处长, P-5	
妇女署	全球安全顾问	P-5, 10-20%	-	执行主任
	全球安全专家—业务连续性管理员	P-4, 50%		
	区域安全专家	3 P-3s, 10%		
粮食署	业务连续性管理股	机构业务连续性管理员, P-5, 50%	主管业务的副执行主任	副执行主任
粮农组织	后勤事务司	方案干事, P-4, 20%	后勤事务司司长办公室, D-1	副总干事
		咨询顾问, 50%		
		业务连续性专家(一年 40 天)		
原子能机构	中央安全协调员	P-5, 20%	主管管理事务副总干事办公室	总干事
	安保协调干事(政策和规划)	P-3, 50%	主管管理事务副总干事办公室	
	信息和通信系统办公室主任	D-1, 百分比取决于需求	主管保障事务副总干事	
	财务和会计助理	P-2, 百分比取决于需求	信息和通信系统办公室主任	

组织	负责业务连续性管理的组织职能 ^a	专门致力于业务连续性管理的职能的级别和职等以及投入时间百分比	业务连续性职能在组织结构中的位置	负责业务连续性管理的最高官员
国际民航组织	会议、安保和总务科科长	P-5, 15%	行政和服务局	秘书长
		咨询顾问, 50%		
劳工组织	高级风险干事	P-5, 10%	财务主任和主计长办公室	财务主任和主计长, D-2, 系高级管理团队成员
海事组织	处长	中央支助事务处, D-1		行政司司长, D-2
国际电联	组织复原力管理系统协调员	P-4, 100%	安全和安保司	信息事务部安全和安保司司长
	信通技术灾后恢复协调员	P-4, 100%	-	-
	组织业务风险管理	P-4, 100%	-	-
教科文组织	高级行政干事	P-5	行政和管理部门执行办公室	主管行政和管理事务的助理总干事
工发组织	执行干事	D-2	机构管理和业务局	总干事
世旅组织	安保协调员	-	-	秘书长
万国邮联	万国邮联表示, 在未设立业务连续性干事的情况下, COVID-19 大流行期间主要依靠危机管理小组	不适用	不适用	副总干事

组织	负责业务连续性管理的组织职能 ^a	专门致力于业务连续性管理的职能的级别和职等以及投入时间百分比	业务连续性职能在组织结构中的位置	负责业务连续性管理的最高官员
世卫组织	助理总干事办公室/总部业务运营司	助理总干事, 10% P-5, 15%	助理总干事/业务运营司	总干事
	各区域办事处行政和财务主任办公室	行政和财务司司长, D-1 区域突发事件司司长, 25-50%	各区域办事处行政和财务主任办公室以及区域突发事件主任办公室(如有)	区域主任
	宣布为紧急级别的地点的世卫组织突发卫生事件规划(总部和区域办事处)	国家业务干事以及某些国家的外勤安保干事, 在国家办事处一级超过 50%	国家办事处业务干事和(或)外勤安保干事办公室	国家办事处主任
知识产权组织	业务连续性协调员	P-5, 100%	助理总干事办公室, 行政、财务和管理部门	总干事
气象组织	风险和质量管理干事	-	-	秘书长顾问团

资料来源: 联检组根据各参加组织提供的资料编制。

^a 大多数参加组织还表示, 在 COVID-19 大流行期间建立了危机管理团队。

附件五

各参加组织的业务连续性协调人网络

组织	协调人网络级别			政策或一般职权范围规定了协调人的作用和责任	协调人的职务说明反映了业务连续性职责
	总部	区域	国家		
联合国秘书处	√(77)	√(104)		√(职权范围, 总部)	√
艾滋病署	在联检组开展问卷调查时, 艾滋病署正在制定业务连续性计划。				
贸发会议	-	-	-	-	-
国贸中心	X	X	不适用	X	X
开发署	√(27)	√(5)	√(130)	√	√
环境署	√ 各工作地点负责人: 39			√(职权范围)	√
人口基金	√(139)	√(6)	√(139)	√	√
人居署	X	X	X	√	X
难民署	√(2)	√(30)	√(每项业务至少 1 名)	√	X
儿基会	√(33)	√(10)	√(199)	√(职权范围)	√
毒品和犯罪问题办公室	X	√	√	X	X
项目署	√	√	√	X	√
近东救济工程处	√(2)	X	√(5)	√	√
妇女署	√	√	X	√	√
粮食署	√(20)	√(6)	√	√	√
粮农组织	√(45)	√(10)	√(90)	√	√
原子能机构	√(25)	√(4)	不适用	√	X
国际民航组织	√(8)	√(8)	不适用	X	X
劳工组织	√(1)	√(5)	不适用	X	√
海事组织	√(10)	不适用	不适用	√	X
国际电联	√	√		√	√

组织	协调人网络级别			政策或一般职权范围 规定了协调人的作用 和责任	协调人的职务说明 反映了业务 连续性职责
	总部	区域	国家		
教科文组织	X (“建立中”)	X	X	X	X
工发组织	√	√	√	X	√
世旅组织	X	X	不适用	X	X
万国邮联	X	不适用	不适用	X	X
世卫组织	√	√	√	√	X
知识产权组织	√(18)	不适用	√(4)	√(职权范围)	√
气象组织	X	X	不适用	X	X

资料来源：联检组根据各参加组织提供的资料编制。

√	是
X	否

附件六

各参加组织的业务连续性计划

组织	业务连续性计划	总部所有或部分司/厅/股可用的计划	区域办公室可用的计划	国家办事处可用的计划	已核准或起草中的业务连续性计划(截至 2011 年)
联合国秘书处	√	√	√	√	√
艾滋病署	在联检组开展问卷调查时，艾滋病署正在制定业务连续性计划。				-
贸发会议	-	-	-	-	-
国贸中心	在联检组开展问卷调查时，国贸中心正在制定业务连续性计划。			不适用	-
开发署	√	√	√	√	草案
环境署	√	√	√	√	未审查
人口基金	√	√	√	√	草案
人居署	√	√	√		未审查
难民署	√	√	√	√	未审查
儿基会	√	√	√	√	√
毒品和犯罪问题办公室	√		√	√	未审查
项目署	√	√	√	√	√
近东救济工程处	√	√(部分)		√	未审查
妇女署	√	√	√	√	-
粮食署	√	√(部分)	√	√	草案
粮农组织	√	√	√	√	√
原子能机构	√	√	√	不适用	√
国际民航组织	√	√	√	不适用	草案
劳工组织	√	√	√	√	未审查
海事组织	√	√	不适用	不适用	未审查
国际电联	业务连续性计划包含在安保应急响应程序中。国际电联表示正在将其转化为业务连续性目录。				草案

组织	业务连续性计划	总部所有或部分司/厅/股可用的计划	区域办公室可用的计划	国家办事处可用的计划	已核准或起草中的业务连续性计划(截至 2011 年)
教科文组织	√	√(部分)	√	√(部分)	草案
工发组织	√	√	√	√	草案
世旅组织	X	-	-	不适用	未审查
万国邮联	√	√	不适用	不适用	√
世卫组织	√	√	√(部分)	√	草案
知识产权组织	√	√	不适用	√(部分)	草案
气象组织	√	√	√	不适用	未审查

资料来源：由联检组编制，第 2 栏至第 5 栏基于各参加组织提供的信息，第 6 栏基于 JIU/REP/2011/6 号文件附件一。

√	是
X	否

注：以下组织是 2011 年的参加组织，但不在审查范围内：劳工组织、海事组织、环境署、人居署、难民署、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、近东救济工程处、世旅组织和气象组织。2011 年，国贸中心、艾滋病署和妇女署不是参加组织。

附件七

各参加组织的风险评估和影响分析

组织	风险评估		业务影响分析		
	与业务连续性干事共享机构风险登记册	制定业务连续性计划时使用了机构风险登记册 ^a	开展了业务影响分析	确定了一个时间期限，超过这个期限，不恢复活动的影响将是不可接受的(例如可接受的最长中断时间)	确定了恢复中断活动的时间期限(例如恢复时间目标)
联合国秘书处	√	√	X	√	√
艾滋病署	√	√	-	-	-
贸发会议	-	-	-	-	-
国贸中心	X	X	X	-	-
开发署	√	√	√	X	√
环境署	√	业务连续性干事 ^b	√	√	√
		首席风险干事: √			
人口基金	√	√	√	√	√
人居署	人居署未建立机构风险登记册。		X	-	-
难民署	√	√	X	-	-
儿基会	√	√	√(上一次于 2011 年开展)	√	√
毒品和犯罪问题办公室	√	√	X	-	-

组织	风险评估		业务影响分析		
	与业务连续性干事共享机构风险登记册	制定业务连续性计划时使用了机构风险登记册 ^a	开展了业务影响分析	确定了一个时间期限，超过这个期限，不恢复活动的影响将是不可接受的(例如可接受的最长中断时间)	确定了恢复中断活动的时间期限(例如恢复时间目标)
项目署	X	X	√	√	√
近东救济工程处	√	√	X	√	√
妇女署	√	业务连续性干事: √	√(暂停)	√	√
		首席风险干事: “不知道”			
粮食署	√	√	√	√	√
原子能机构	√	√	√	√	√
粮农组织	√	业务连续性干事: √	√(仅总部)	√	√
		首席风险干事: “不知道”			
国际民航组织	√	-	√	√	√
劳工组织	√	√	√	√	√
海事组织	√	业务连续性干事: √	X	不适用	
		首席风险干事: X			
国际电联	√	业务连续性干事: X	√	√	√
		首席风险干事: √			

组织	风险评估		业务影响分析		
	与业务连续性干事共享机构风险登记册	制定业务连续性计划时使用了机构风险登记册 ^a	开展了业务影响分析	确定了一个时间期限，超过这个期限，不恢复活动的影响将是不可接受的(例如可接受的最长中断时间)	确定了恢复中断活动的时间期限(例如恢复时间目标)
教科文组织	不适用	业务连续性干事: X	X	不适用	
		首席风险干事: √			
工发组织	√	业务连续性干事 ^c	√	√	√
		首席风险干事: √			
世旅组织	-	-	X	不适用	
万国邮联	√	√	X	不适用	
世卫组织	√	X	√	X	X
知识产权组织	√	√	√	√	√
气象组织	√	业务连续性干事: √	X	不适用	
		首席风险干事: X			

资料来源：联检组根据各参加组织提供的资料编制。

√	是
X	否

^a 如附件所示，一些组织的业务连续性干事和首席风险干事提供的答复存在不一致之处。

^b 机构风险登记册正在核准过程中。

^c 机构风险登记册正在制定中。

附件八

各参加组织关于业务连续性流程和程序的外联和培训

组织	组织至少开展了一项旨在提高业务连续性认识的活动	组织为员工提供了业务连续性流程和程序的培训	
		是 是(强制要求) 否	目标受众
联合国秘书处	√	√	所有工作人员 外地特派团
艾滋病署	-	-	-
贸发会议	-	-	-
国贸中心	√	X	不适用
开发署	√	√	业务连续性计划协调人 业务管理人员 安保联络员
环境署	X	X	不适用
人口基金	√	√	业务连续性计划协调人 办公室人员 所有安保联络员
人居署	X	X	不适用
难民署	√	X	不适用
儿基会	√	√	所有人员
毒品和犯罪问题办公室	√	√	-
项目署	√	√(强制要求)	业务单位人员
近东救济工程处	√	X	不适用
妇女署	√	√	危机管理工作队
粮食署	√	X	不适用
粮农组织	√	X	不适用

组织	组织至少开展了一项旨在提高业务连续性认识的活动	组织为员工提供了业务连续性流程和程序的培训	
		是 是(强制要求) 否	目标受众
原子能机构	√	√	组织复原力管理系统协调人 主要工作人员
国际民航组织	√	√	厅、局、科和股
劳工组织	√	X	不适用
海事组织	√	X	不适用
国际电联	√	√	危机管理工作队成员 活动恢复计划—负责协调人 (危机管理工作队和组织应对小组)
教科文组织	√	X	不适用
工发组织	√	√(强制要求)	关键人员 组织单位负责人 外地代表
世旅组织	X	X	不适用
万国邮联	√	X	不适用
世卫组织	√	√	关键业务职能/负责方，纳入业务连续性 管理要求和流程(整个组织)
知识产权组织	√	√(强制要求)	大部分是在需要知道的基础上进行的，在 员工入职培训期间提供一般信息
气象组织	√	X	不适用

资料来源：联检组根据各参加组织提供的资料编制。

√	是
X	否

附件九

各参加组织业务连续性计划的维护、实施和审查做法

组织	制定了关于维护和审查的政策/程序	维护、实施和审查的范围								审查报告的内容 后续维护、实施和审查	
		信通技术系统和设备	通信	安全和保障	灾后恢复计划	业务流程	服务提供方	作用和责任	危机管理计划	建议/补救行动计划	确定经验教训
联合国秘书处	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	-
艾滋病署	在联检组开展问卷调查时，艾滋病署正在制定业务连续性计划。										
贸发会议	贸发会议表示与联合国秘书处的框架保持一致。										
国贸中心	在联检组开展问卷调查时，国贸中心正在制定业务连续性计划。										
开发署	√	√	√	√	√	√	-	√	√	√	√
环境署	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
人口基金	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
人居署	√	√	√	√	√	√	√	√	√	-	-
难民署	√	√	√	√	√	√	X	√	√	X	X
儿基会	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
毒品和犯罪问题办公室	√	√	√	√	√	√	√	√	√	-	√(总部)
项目署	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	-
近东救济工程处	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	-

组织	制定了关于维护和审查的政策/程序	维护、实施和审查的范围								审查报告的内容 后续维护、实施和审查	
		信通技术系统和设备	通信	安全和保障	灾后恢复计划	业务流程	服务提供方	作用和责任	危机管理计划	建议/补救行动计划	确定经验教训
妇女署	√	√	√	√	-	√	√	√	√	√	-
粮食署	√	√	X	X	√	√	√	√	X	√	√
粮农组织	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
原子能机构	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
国际民航组织	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
劳工组织	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
海事组织	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
国际电联	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	-
教科文组织	√(部分)	√	X	√	X	√	X	X	√	√	√
工发组织	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
万国邮联	√	√	√	-	-	√	-	√	-	√	-
世卫组织 ^a	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
知识产权组织	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
气象组织	√	√	√	√	-	√	-	√	√	-	-

资料来源：联检组根据各参加组织提供的资料编制。

√	是
X	否

^a 关于世卫组织《业务连续性规划指南》(WHO/WHE/CPI/2018.60)，世卫组织表示，其业务连续性管理政策、运作、维护、实施和审查活动侧重于已宣布突发公共卫生事件的情况。

附件十

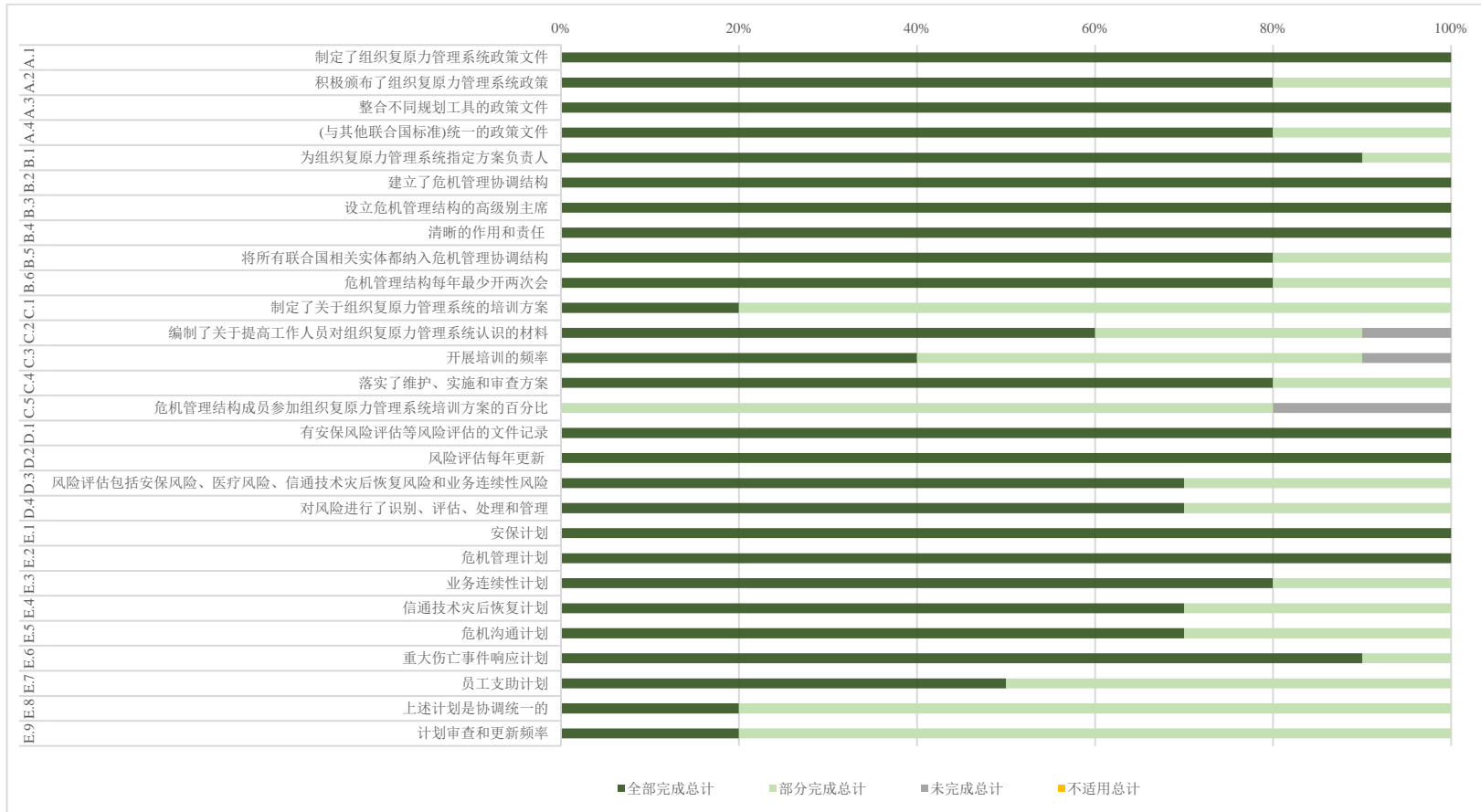
业务连续性管理成熟度汇总表(由联合检查组编制)



附件十一

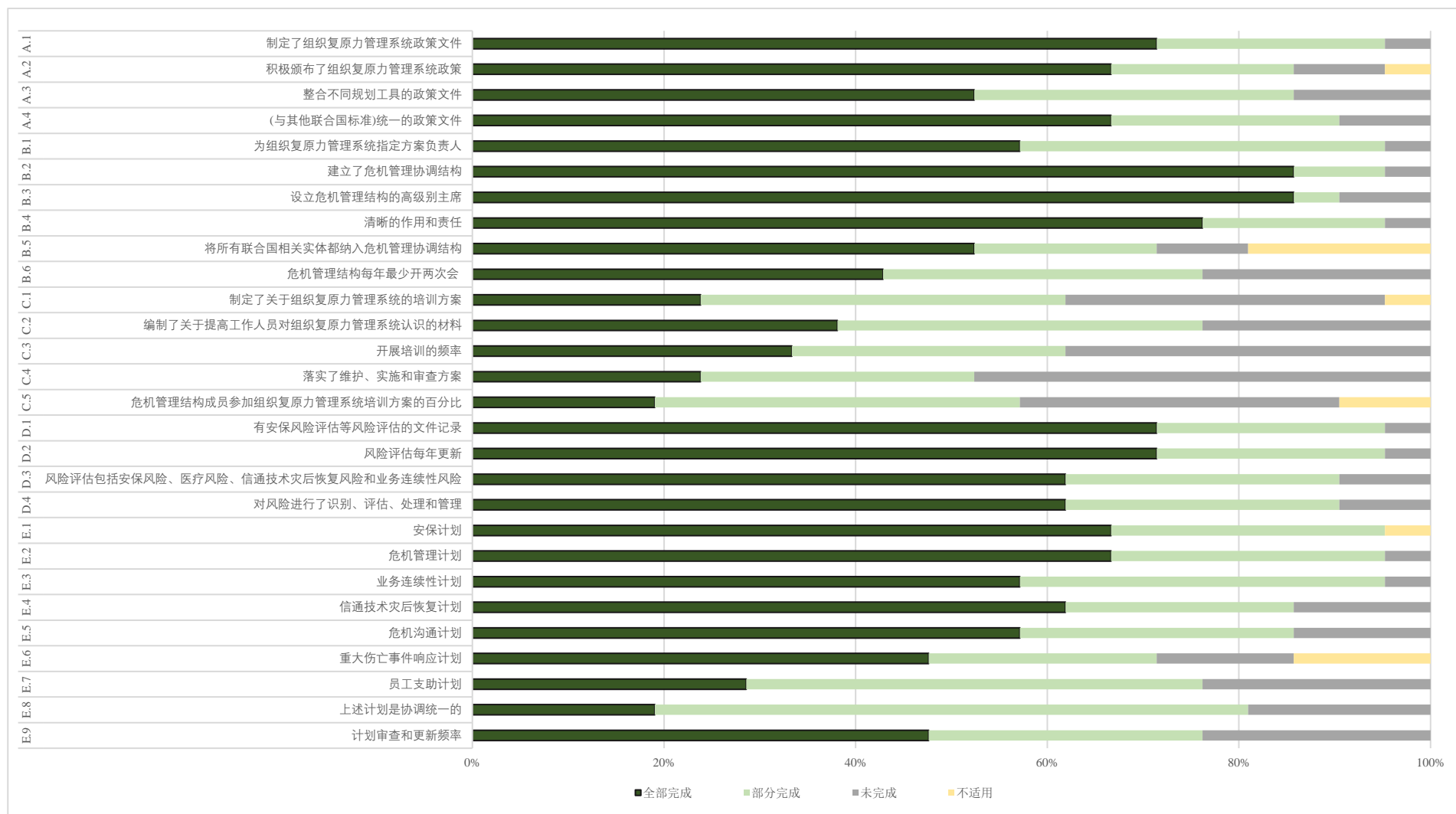
对照组织复原力管理系统的主要业绩指标衡量的进展情况

A. 对照组织复原力管理系统主要业绩指标衡量的联合国秘书处各实体的进展情况



资料来源：联检组根据首协会提供的数据编制。

B. 对照组织复原力管理系统主要业绩指标衡量的联合国系统各组织的进展情况



资料来源：联检组根据首协会提供的数据编制。

附件十二

业务连续性管理：从 COVID-19 大流行中学到的良好做法和早期经验教训 (关于报告全文中提到的其他做法，请参阅报告)

业务连续性管理的各个方面	经验教训	良好做法
业务连续性规划	<p>COVID-19 大流行显示，紧急情况可能会持续很久，本组织也应做好长期在不可预见情况下维持基本业务流程的准备(联合国秘书处)。</p> <p>业务连续性计划是针对短期中断和局部影响而设计的。修订业务连续性计划还应考虑具有全球影响的中断(联合国内罗毕办事处)。</p> <p>需要对业务连续性采取不断调整和灵活的办法，并根据危机引发的挑战更新业务连续性计划(联合国秘书处)。</p> <p>在了解不断演变的破坏的确切性质后，以及及时的应急规划补充业务连续性规划(知识产权组织)。</p>	<p>更新总部业务连续性规划模板，将长期破坏性事件纳入考量范畴(联合国秘书处)。</p> <p>在大流行病暴发后及时更新业务连续性计划，因此向灵活/远程工作安排的过渡基本上切实可行、顺利和成功(人口基金和难民署)。</p> <p>以分阶段办法和适应性规划来检视危机管理战略，通过不断监测和观察大流行病发展状况以及现有措施的有效性，运用充分的灵活性来根据情况调整措施。事实证明，这种定期重新评估的战略，即每个阶段为下一个阶段做准备，足以应对形势变化带来的挑战和风险(粮农组织)。</p> <p>总结和公布大流行病早期阶段的经验教训以指导应对措施(儿基会)。</p>
内部能力和资源	<p>信息基础设施需要升级和投资，才能继续适用、安全、满足工作人员和其他利益攸关方不断变化的需求，并满足未来的业务连续性和灾后恢复需求(国际电联、联合国秘书处、妇女署和世旅组织)。</p>	<p>国贸中心和教科文组织扩大了信通技术设备和技术工具的提供，并推出了有利于远程工作的协作和存储平台。妇女署制定了一项战略，为中断或破坏可能导致的额外活动提供资金。</p>
能力建设和培训	<p>由于未来业务中断的不确定性增加，应重点缩短制定和维护计划的时间，并将更多的资源投入到培养关键人员处理危机和业务中断的技能和能力(妇女署)。</p>	<p>为工作人员开发专门的虚拟工具使用培训(联合国秘书处和世卫组织)。</p>

业务连续性管理的各个方面	经验教训	良好做法
	<p>必须通过在危机发生前进行熟练演习，加大投入，建设处理危机和业务连续性的能力(国际电联)。</p> <p>必须根据各种危机情景定期进行压力测试演习和培训(国际电联)。</p> <p>作为入职培训的一部分，有必要对新招聘(和现有)工作人员进行关于使用虚拟工具的培训(人口基金、联合国秘书处、近东救济工程处和世卫组织)。</p>	
大流行病期间的内部协调和危机管理	<p>必须建立由所有有关高级官员组成的有效治理结构(危机管理工作队)，在整个危机期间始终发挥作用，有时每天举行会议(劳工组织和知识产权组织)。</p> <p>灵活和及时地建立(临时或永久的)内部机制以协调危机应对措施(粮农组织、国际民航组织、人居署、联合国秘书处、妇女署和知识产权组织)。</p> <p>危机管理架构需要具备灵活性，包括更多地使用基于风险的管理决策(联合国秘书处)。</p> <p>跨业务团队的系统性整合以及将问题轻松上报至上级的能力对于日常应对危机至关重要(知识产权组织)。</p>	<p>建立了(业务、战术和战略)多层级协调结构，以确保危机相关决策的连续性(知识产权组织)。</p> <p>快速部署危机管理工作队，以协调组织内各部门采用的办法，应对大流行病及国家主管部门实行的不同限制(国际民航组织、联合国秘书处、妇女署和知识产权组织)。</p> <p>使用风险管理工具进行决策，开发了信息看板和监测工具(联合国秘书处)。</p> <p>扩大管理与客户委员会，让以外地为重点的实体、总部以外办事处和驻地协调员代表与秘书处的管理部门接触，为管理战略、政策和流程建言献策(联合国秘书处)。</p>
大流行病期间的沟通	<p>必须简化通过 COVID 团队进行的所有 COVID 相关沟通，以确保消息一致且来自单一来源。高级管理层的定期沟通有助于工作人员感到有所依靠(联合国秘书处)。</p> <p>危机期间与工作人员(及其他利益攸关方)沟通的重要性(粮农组织、原子能机构、劳工组织、海事组织、国贸中心、国际电联、教科文组织、人居署、难民署、联合国秘书处、近东救济工程处、世卫组织和知识产权组织)。</p>	<p>由单一协调中心协调与危机相关的沟通，以确保信息的一致性(知识产权组织)。</p> <p>与工作人员和成员国等其他利益攸关方定期沟通(原子能机构、劳工组织、海事组织、国际电联、难民署、儿基会、联合国秘书处、近东救济工程处和知识产权组织)。</p> <p>通过各种方式加强了与工作人员和受益人的沟通，包括创建汇集大流行病所有信息、内部通告和政府公告的 COVID-19</p>

业务连续性管理的各个方面	经验教训	良好做法
		门户网站或内联网网站、全体会议、代表会议、清单、广播、调查、社交媒体、电子邮件、短信等(劳工组织、开发署、人居署、难民署、近东救济工程处和世卫组织)。
机构间合作与协调	<p>COVID-19 大流行促进了各个机构通过相关网络持续开展协作；在这场大流行病之前，此类协作不太频繁(世旅组织)。</p> <p>必须建立机构间工作关系以确保协调一致应对大流行病。在机构间一级讨论了所有指导意见(例如关于人力资源、重返办公室以及会议)(教科文组织、人居署、难民署、联合国秘书处和世旅组织)。</p> <p>在机构间一级讨论了所有医疗指导意见，且全球和地方各级的协作变得更加持续(联合国医务主任网络、联合国全系统应对 COVID-19 医疗后送工作队、联合国全系统 COVID-19 疫苗接种方案等)。应在准备阶段与地方公共卫生主管部门和其他相关利益攸关方建立网络(劳工组织)。</p>	在机构间合作和协调方面投入时间(人居署、难民署、联合国秘书处和世旅组织)。
大流行病期间信通技术服务的提供和安全性	<p>需要对通常在办公室归档或存储的重要纸质文件进行安全的数字备份。在迅速实施行动限制和封锁后，取回文件成为一项直接挑战(人口基金和世旅组织)。</p> <p>需要定期评估以外地为主的组织的互联网和电力连接情况。事实证明，在大流行病期间，许多处于不同地理位置的工作地点在这些方面都面临挑战(人口基金)。</p>	<p>向基于云端的系统过渡极大有助于在实际地点建立抵御中断的复原力(粮农组织、国贸中心、国际电联、人口基金、人居署、难民署、儿基会、项目署、近东救济工程处、妇女署、世旅组织、世卫组织和知识产权组织)。</p> <p>在出现连接问题时，为工作人员提供了加密狗(世卫组织)。</p> <p>劳工组织将若干个系统迁移到基于云端的环境，并向工作人员提供设备(如屏幕和笔记本电脑)以支持长时间的远程工作。劳工组织受益于信通技术服务的灵活性和可用性，优先开发了与危机有关的软件解决方案以满足迫切需要，从而提高医疗和人力资源开发危机管理的效率(劳工组织)。</p>

业务连续性管理的各个方面	经验教训	良好做法
<p>远程工作安排</p>	<p>需要设备支持工作人员进行长时间远程工作(粮农组织、国贸中心、国际电联、人口基金、人居署、难民署、儿基会、项目署、近东救济工程处、妇女署、世旅组织、世卫组织和知识产权组织)。</p> <p>为所有远程工作人员提供充足的信通技术资源至关重要。虽然由于总部实行灵活工作空间,许多工作人员拥有联合国配发的笔记本电脑,但这并未覆盖到所有工作人员(联合国秘书处、全球传播部)。</p> <p>替代性灵活工作安排十分重要(粮农组织、原子能机构、国贸中心、项目署、妇女署和世卫组织)。</p> <p>需要重新思考灵活工作,探索虚拟工作地点、未来技能、领导力、协作等(难民署)。</p>	<p>向工作人员提供支持长时间远程工作的设备(即适应居家办公空间),以便以创新方式保持高水平的服务(国贸中心、国际电联、人口基金、人居署、儿基会、近东救济工程处和妇女署)。</p> <p>在这场大流行病期间,大规模采用了替代工作安排,包括远程办公、弹性工作时间、轮调和其他工作方式(粮农组织和开发署)。</p>
<p>人员职业健康和安​​全举措</p>	<p>健康危机突出表明,需要在同理心和以人为本的方法的基础上,改变领导行为的文化(粮农组织)。</p> <p>这场大流行病使本组织作为全球雇主的职业健康和安​​全义务成为关注焦点,应根据当地健康咨询意见和世卫组织准则,认真平衡保障人员健康和安​​全的需要。这意味着需要加大投入以确保制定职业健康和安​​全规程(难民署)。</p> <p>需要考虑并确保工作人员在长期破坏性事件期间的福祉(项目署)。</p> <p>需要加强工作人员福祉/精神健康方案,并在工作人员远程办公的情况下定期与其联系(难民署、近东救济工程处、妇女署和世卫组织)。</p> <p>需要尽可能优先考虑心理健康和提供咨询服务(项目署)。</p> <p>管理层在做出影响工作人员的新决定时,必须征求工作人员代表机构的意见(难民署)。</p>	<p>向工作人员提供或扩大精神健康和心理社会支持(粮农组织、劳工组织、国贸中心、开发署、人口基金、难民署、儿基会、联合国秘书处、项目署、近东救济工程处、妇女署和世卫组织)。</p> <p>管理层与工作人员代表机构定期举行会议,以确保后者提供意见和建议和支持(难民署)。</p> <p>扩大和改造紧急通知和人事会计系统,以确保大流行病期间工作人员的福祉(妇女署)。</p> <p>根据对工作人员的调查和收到的其他反馈,本组织采取措施扩大了心理健康支持,协助管理人员远程协调团队工作,对考绩流程进行了调整,并开展了全机构内部沟通活动(One ILO connect),旨在通过虚拟方式将工作人员聚集在新的混合工作环境中,该活动吸引了全机构各利益攸关方的参与,有助于弥合总部和外地之间的差距(劳工组织)。</p>

业务连续性管理的各个方面	经验教训	良好做法
	<p>发生健康危机时，联合国国家工作队必须就第一道防线和医疗能力做好联合规划和准备，特别是在未建立联合国诊所或医疗能力的工作地点(驻地协调员系统/联合国秘书处)。</p>	<p>向管理人员提供了关于远程人员管理的书面指导和网络研讨会系列(难民署)。</p> <p>劳工组织职业安全及健康委员会是一个由管理层和工作人员工会代表两方组成的咨询机构，该委员会更频繁地举行了临时会议，与区域和国家委员会协调，就制定与这些问题有关的危机管理措施提供咨询意见(劳工组织)。</p> <p>扩大和改造医疗服务，向外地提供远程医疗支助和接触者追踪，以遏制疾病在工作场所的传播(劳工组织)。</p> <p>设立联合国全系统应对 COVID-19 医疗后送工作队、第一道防线工作队和联合国全系统疫苗接种方案，以确保联合国“坚守岗位继续交付”(由联合国秘书处协调，所有联合国实体参与)。</p>
<p>确保治理活动的连续性</p>	<p>虽然正式和非正式的虚拟会议平台已成为确保立法机关和理事机构活动连续性的一个重要组成部分，但并非所有成员国都支持使用虚拟平台替代面对面会议，因为存在连接方面的挑战、对机密事项的安全关切以及缺乏顺畅的面对面互动，特别是在谈判期间(原子能机构和国际电联)。</p> <p>必须继续与立法机关和理事机构的主席团接触，并创造机会与成员国就任何情况下均需紧急关注的事项进行磋商(人居署)。</p> <p>需要审查立法机构的议事规则，以解决新的工作方法和在决策过程中使用技术的问题，包括表决问题(海事组织、国际电联和人居署)。</p> <p>立法机关和理事机构需要考虑采用混合方法举行实质性会议，既可以面对面参会也可以虚拟参会(国际电联、人居署、儿基会、妇女署和知识产权组织)。</p>	<p>通过视频会议平台举行立法机关和理事机构的会议，减少了成员国和各组织代表的差旅，并增加了与会人数，因为更多的代表能够从首都参会(国际电联、欧洲经委会、人居署、儿基会和世卫组织)。</p> <p>建立远程口译中心(粮农组织)。</p> <p>劳工组织于 2021 年在线举行了理事机构会议以及劳工组织大会。在事件发生前，对职业健康和安全进行了详细的风险评估，并实施了相应的控制措施，包括业务连续性计划(劳工组织)。</p>

资料来源：联检组根据各参加组织提供的资料编制。

附件十三

各参加组织关于远程工作的政策和做法

组织	2020年前已经制定了关于远程工作的政策或指导文件	定期远程工作：每周一到两天或每月几天——由主管安排和批准			全职远程工作：根据主管事先批准的安排主要通过远程办公开展工作		针对COVID-19大流行通过或更新了关于远程工作的政策/程序	通过了临时或永久采用的政策/程序
		总部 - 采用	区域办事处 - 采用	外地办事处 - 采用	总部 - 采用	区域办事处 - 采用		
联合国秘书处	√	√ 仅某些职能采用 部分员工偶尔采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	X	√	临时
贸发会议	贸发会议表示与联合国秘书处的框架保持一致。							
国贸中心	√	√ 所有工作人员 广泛采用	X	X	√ 部分工作人员 偶尔采用	X	X	不适用
开发署	√	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 完全未广泛采用	√ 完全未广泛采用	√	临时
环境署	-	-	-	-	-	-	-	-
人口基金	√	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 取决于办事处	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 完全未广泛采用	√ 取决于办事处	√	永久

组织	2020年前已经制定了关于远程工作的政策或指导文件	定期远程工作：每周一到两天或每月几天——由主管安排和批准			全职远程工作：根据主管事先批准的安排主要通过远程办公开展工作		针对COVID-19大流行通过或更新了关于远程工作的政策/程序	通过了临时或永久采用的政策/程序
		总部 - 采用	区域办事处 - 采用	外地办事处 - 采用	总部 - 采用	区域办事处 - 采用		
人居署	√	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 完全未广泛采用	√ 完全未广泛采用	√ 完全未广泛采用	√ 完全未广泛采用	√	临时
难民署	√	√ 所有工作人员 广泛采用	√ 所有工作人员 广泛采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	√	临时
儿基会	√	√ 仅某些职能采用	√ 仅某些职能采用	√ 仅某些职能采用	✘	✘	√	临时
毒品和犯罪问题办公室	√	✘	√	不适用	✘	不适用	√	临时
项目署	√	√ 所有工作人员 广泛采用	√ 所有工作人员 广泛采用	√ 所有工作人员 广泛采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	✘	不适用
近东救济工程处	✘	✘	不适用	不适用	✘	不适用	√	永久
妇女署	√	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	不适用	不适用
粮食署	√	√ 所有工作人员 广泛采用	√ 所有工作人员 广泛采用	√ 所有工作人员 广泛采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	√	临时

组织	2020年前已经制定了关于远程工作的政策或指导文件	定期远程工作：每周一到两天或每月几天——由主管安排和批准			全职远程工作：根据主管事先批准的安排主要通过远程办公开展工作		针对COVID-19大流行通过或更新了关于远程工作的政策/程序	通过了临时或永久采用的政策/程序
		总部 - 采用	区域办事处 - 采用	外地办事处 - 采用	总部 - 采用	区域办事处 - 采用		
粮农组织	√	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 完全未广泛采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 完全未广泛采用	√ 完全未广泛采用	√	临时
原子能机构	√	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	不适用	X	X	√	临时
国际民航组织	X	X	X	不适用	X	X	X	不适用
劳工组织	√	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	X 完全未广泛采用	X 完全未广泛采用	√	临时
海事组织	X	X	不适用	不适用	X	不适用	√	永久
国际电联	√	√ 完全未广泛采用	√ 完全未广泛采用	√ 完全未广泛采用	X	X	X	不适用
教科文组织	√	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 部分工作人员 偶尔采用	√ 仅某些职能采用	X	√	临时
工发组织	X	X	X	X	X	X	远程办公 政策草案	临时

组织	2020年前已经制定了关于远程工作的政策或指导文件	定期远程工作：每周一到两天或每月几天——由主管安排和批准			全职远程工作：根据主管事先批准的安排主要通过远程办公开展工作		针对COVID-19大流行通过或更新了关于远程工作的政策/程序	通过了临时或永久采用的政策/程序
		总部 - 采用	区域办事处 - 采用	外地办事处 - 采用	总部 - 采用	区域办事处 - 采用		
世旅组织	√	X	不适用	不适用	√ 所有工作人员广泛采用/部分工作人员偶尔采用	不适用	√	临时
万国邮联	X	X	不适用	不适用	X	不适用	√	临时
世卫组织	√	√ 部分工作人员偶尔采用	√ 部分工作人员偶尔采用	X	X	X	√	临时
知识产权组织	X	X	不适用	不适用	X 仅某些职能采用	不适用	√	永久/临时
气象组织	√	√ 部分工作人员偶尔采用	√ 部分工作人员偶尔采用	不适用	-	-	√	永久

资料来源：联检组根据各参加组织提供的资料编制。

√	是
X	否

附件十四

非正式建议清单

第二章、业务连续性管理框架

1. 尽管检查专员注意到，过去业务连续性管理的协调和支持可能不需要投入大量的能力，但鉴于最近的大流行病，应重新审视能力要求，因为更频繁和更持久的破坏性事件可能会变得更加常见(第 33 段)。
2. 由于在业务连续性管理方面将如此多能力投入在使用协调人上，有必要更加重视界定协调人的作用和责任，并对其进行适当培训，以便在整个组织内部实现一致和可问责的业务连续性管理做法(第 38 段)。
3. 应认真考虑业务连续性管理协调员(或部门)和协调职责所在部门与高层领导的汇报关系，因为这会影响各利益攸关方的融合和协调，特别是协调员在计划启动时发挥的作用(第 43 段)。

第三章、业务连续性计划：流程和做法

4. 检查专员鼓励行政首长在业务连续性规划流程中征询医疗和咨询服务部门的意见(第 49 段)。
5. 检查专员注意到，机构风险管理和业务连续性管理职能之间的定期和实质性互动对于战略和业务层面的风险识别、应对和管理至关重要，高层领导应促进和鼓励这种互动(第 51 段)。
6. 检查专员支持参加组织利用工具分析中断带来的潜在影响，确定优先提供的服务，并建议这些工具还应包括分析的成本和收益，特别是在使用外聘咨询师的情况下(第 53 段)。
7. 检查专员认为，特别是对拥有广泛外地网络的组织而言，简化业务连续性管理的自动化工具是一种良好做法，可以提高业务连续性规划的效率和效力，特别是在监测业务连续性计划的启动、维护、实施和审查制度方面(第 58 段)。
8. 检查专员鼓励参加组织的行政首长评估其为各级人员提供全面和有针对性的业务连续性管理培训和外联活动的方法，以加强团队合作，并就应对破坏性事件的固有职责提高能力及信心(第 61 段)。
9. 检查专员坚信，必须解决更新业务连续性计划的标准缺失问题，因为动态业务连续性管理的最关键和最全面的方法要求制定维护、实施和审查程序的标准(第 62 段)。

第四章、业务连续性管理的独立监督

10. 检查专员建议，监督办公室应重新考虑业务连续性管理在其审计风险领域中的位置，并在必要时将其列为优先事项，以实现更一致和更全面的覆盖范围(第 72 段)。

11. 检查专员强调，每个监督办公室均须制定评估各自组织业务连续性管理的框架，其中包括根据组织自身政策和要求确定的适当评估要素(第 74 段)。
12. 在考虑任命审计和监督委员会新成员时，应注意吸纳具有业务连续性管理专门知识的成员，以增强委员会的配置(第 82 段)。
13. 检查专员认为，审计和监督委员会可以发挥作用，加强对业务连续性管理政策和做法调整的监督和问责，并利用从 COVID-19 大流行和其他破坏性事件中学习到的相关良好做法和经验教训(第 83 段)。
14. 检查专员鼓励内部监督办公室根据 COVID-19 大流行期间的最新情况和吸取的经验教训，对业务连续性管理政策和做法进行全面审查，使用主要业绩指标和其他基准和成熟度衡量标准，推进组织内部业务连续性管理的整合和发展(第 85 段)。
15. 鼓励联合国系统各组织内部审计处的代表进一步探讨远程审计在监督工作中的优势和局限性，并审议发布指导材料，说明如何及何时使用远程审计这一工具来填补和补充联合国系统监督办公室的工作(第 87 段)。

第五章、机构间协调一致

16. 检查专员鼓励管理问题高级别委员会考虑采取各种办法，鼓励工作组的发展，按照大会第 73/279 B 号决议的精神，将工作重点放在分享良好做法和借助其他机构间网络或同业交流群上，以增加交付成果的深度，并加快落实组织复原力管理系统政策及其拟建立的全系统一致性(第 106 段)。
17. 检查专员鼓励首协会及其管理问题高级别委员会责成其工作组探讨如何在外地一级实施组织复原力管理系统(以及作为其关键组成部分之一的业务连续性管理)，并分享良好做法和经验教训，以推进其在全系统的应用和协调(第 111 段)。

第六章、COVID-19 大流行案例分析：业务连续性管理的良好做法和早期经验教训

18. 鉴于 COVID-19 大流行对工作人员职业健康和安全的影​​响，特别是对工作人员心理健康和福祉的影响，检查专员鼓励在业务连续性管理流程和做法中更多地纳入和关注这些问题(第 132 段)。
19. 检查专员鼓励制定业务连续性计划，以解决治理活动中断的问题，其中包括就虚拟会议和决策作出规定，以提高各组织治理的效力和效率(第 145 段)。

附件十五

各参加组织根据联合检查组建议应采取的行动概览

报告	预期影响	联合国及其各基金和方案														专门机构和原子能机构													
		联合国	艾滋病毒署	贸发会议	国贸中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	毒品和犯罪问题办公室	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	国际民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮联	世卫组织	知识产权组织	气象组织
		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
要求采取行动		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	
仅供参考		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
建议1	f	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议2	e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议3	f	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议4	a	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议5	b	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议6	a	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	

图例：

L: 供立法机关作出决定的建议

E: 供行政首长采取行动的建議

☐: 不需要该组织采取行动的建議

预期影响: a: 提高透明度和问责 b: 传播良好/最佳做法 c: 加强协调与合作 d: 增强一致性和统一性 e: 强化控制和合规
f: 提高有效性 g: 节省大量资金 h: 提高效率 i: 其他。