



大会

Distr.: General
9 November 2011
Chinese
Original: English

第六十六届会议

议程项目 134 和 146

2012-2013 两年期拟议方案预算

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

与 2012-2013 两年期拟议方案预算第 29 D 款(中央支助事务厅)和第 30 款(信息和通信技术厅)中机构复原力管理系统(应急管理框架)有关的订正估计数

行政和预算问题咨询委员会关于 2012-2013 两年期拟议方案预算的第十一次报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)审议了秘书长关于与 2012-2013 两年期拟议方案预算第 29 D 款(中央支助事务厅)和第 30 款(信息和通信技术厅)中机构复原力管理系统(应急管理框架)有关的订正估计数的报告(A/66/516)。在审议期间,行预咨委会会见了秘书长的代表,他们提供了补充资料和说明。
2. 行预咨委会注意到,秘书长关于应急管理框架的报告应结合他关于联合国秘书处企业信息和通信技术倡议的报告(A/66/94)一起阅读,因为后者对应急管理的信息技术方面有更详细的介绍。行预咨委会将单独提交有关报告供大会审议。
3. 秘书长的报告是针对大会关于请秘书长借鉴国际最佳做法制订应急管理综合框架的第 64/260 号决议,以及关于认可行预咨委会对维持和平行动部和外勤支助部的机构复原力功能进行审查的提议的第 65/290 号决议提交的。
4. 行预咨委会对秘书长的报告没有充分回应大会第 64/260 号决议中关于制订应急管理综合框架的要求感到遗憾。在行预咨委会看来,正如下文段落所详述,

秘书长提议的机构复原力管理系统不能堪称全面，因为这一系统的全部应用范围尚未确定，运作所需资源总量也不可知。行预咨委会承认将一系列由不同部厅制订和执行、资金来源也多种多样的不关联倡议合并为一个有机整体非常不易，但认为本应更加努力地绘制出机构复原力管理系统的最终形式和规模，即使其中部分元素尚不能充分执行。正是考虑到这些意见，行预咨委会在下文段落中提出了关于资源需求的建议。

二. 机构复原力管理系统：目标、执行模式和全系统应用的前景

5. 秘书长在报告中指出，秘书处现有的应急准备工作是由具备相关领域专长的各个部门领导的独立规划举措组成(安全和安保部领导安全保障应急行动；管理事务部领导业务连续性规划、工作人员和受害人支助及医疗规划；信息和通信技术厅领导信息技术灾后恢复规划)。他解释说，拟议的新的机构复原力管理系统的目标是将一项可协调和整合这些独立举措的全面框架制度化，同时顾及它们之间的关系、联系和相互依存性。在实践中，该系统将可为风险评估、风险管理行动开发、以及计划的维护、运行和审查等各个应急管理和准备活动的共同内容建立工作流程和程序，以便提高时间和资源的使用效率，同时改善危机反应的实效(A/66/516，第 5 至 9 段)。

6. 秘书长表示，拟议的复原力管理系统以美国产业安全(国际)协会核定的标准为基础(A/66/516，脚注 1)，后者作为一个非营利专业协会，专门致力于提高安全专业人士的有效性和生产力。行预咨委会经询问后获悉，安全和安保部已于 2009 年采用这一标准。那是从管理系统着手进行应急准备的办法。美国工业安全协会处理办法也包含人道主义救灾在内与国际标准化组织的工作方法相符，堪称整合秘书处内所有应急管理元素的理想选择。正如报告第 10 段所述，该系统的执行涉及五个连贯步骤：(a) 制定政策，(b) 规划，(c) 执行，(d) 评价，(e) 管理审查。

7. 秘书长在报告中指出，负责应急管理决策的高级应急政策小组已于 2010 年 6 月核准机构复原力管理系统政策以及开发一个以纽约联合国总部为重点的试点系统，五步周期随之启动。负责细化这一系统的开发组已经成立(A/66/516，第 12 段)。行预咨委会获悉，开发组汇聚了秘书处不同部门以及各机构、基金和方案的代表，在管理事务部业务连续性管理股的领导下，负责在总部执行试点计划。

8. 正如报告第 13 和 14 段所述，开发组已完成五步周期中的规划和执行步骤，包括确立机构复原力管理系统的目标、开展风险和影响评估、分析重点风险并从中推导出有关的风险管理行动。开发组还分配了职能和责任，并编写了 2011-2012 年维护、评价和审查方案。随后，高级应急政策小组于 2010 年 11 月完成了五步周期的第五个也是最后一个步骤，对机构复原力管理系统进行了审查，并将其认可为联合国的应急管理框架。行预咨委会在报告第 15 段中注意到，在管理事务

部的密切协调下，政治事务部、维持和平行动部和外勤支助部同时也在外勤地点试行该系统。2011 年 4 月还对 15 个特派团的 22 名外勤人员进行了培训。

9. 各部厅在开发和执行机构复原力管理系统方面的职能和责任已经在秘书长报告第四节中作了介绍，可归纳如下：

(a) 管理事务部作为该系统的领导部门，负责制订、协调和整合政策、规划、执行和审查程序与流程。管理事务部还负责向秘书处在纽约的其他部厅以及总部以外办事处和区域委员会提供执行协助，如有要求，还将向外勤行动提供执行协助；

(b) 中央支助事务厅业务连续性管理股负责为总部、总部以外办事处和区域委员会的业务连续性规划进程提供指导和操作支助；

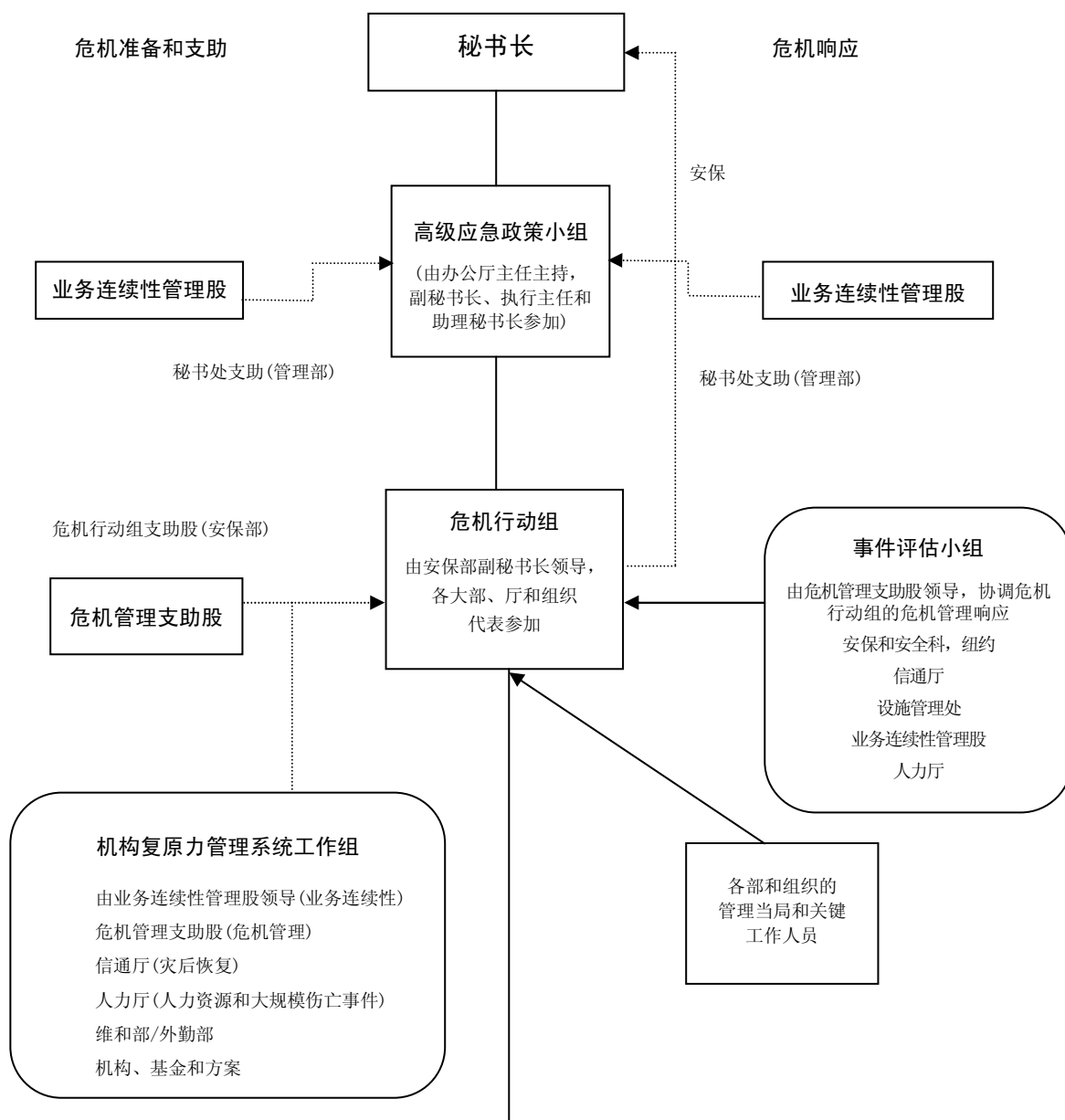
(c) 人力资源管理厅应急准备和支助小组负责建立紧急情况下涉及联合国工作人员的人力资源管理机制。该小组的职能是就危机发生期间及其前后所有与应急准备和支助有关的事项向联合国各实体提供协调、帮助和指导。该小组还是本组织在有关工作人员及其家属以及危机局势受害人和幸存者的所有问题上的联络枢纽(另见下文第 11 至 14 段)；

(d) 人力资源管理厅医疗服务司负责向联合国所有工作地点提供有关公共卫生紧急状况和大规模伤亡事件的政策、指导、支助和培训；

(e) 安全和安保部负责监督包括安保规划在内的安保管理系统以及将该系统纳入机构复原力管理系统的工作。该部的总部安保和安全事务司还提供危机规划能力，负责总部、总部以外办事处和区域委员会的危机管理计划以及安保和应急计划；

(f) 信息和通信技术厅负责确立广泛的灾后恢复原则和制订有关工作方案。

10. 经询问，行预咨委会得到了以下关于机构复原力管理系统各行为体之间关系的图表：



11. 具体关于应急准备和支助小组，行预咨委会回顾，该小组于 2010 年 5 月根据大会第 64/260 号决议设立。大会当时核准 2 个 P-5、1 个 P-4、1 个 P-2 和 1 个一般事务(其他职等)职位，在一般临时人员项下供资，经询问，行预咨委会获悉，P-5 和 P-4 职位已经填补，一般事务人员(其他职等)职位的征聘进程很快就将完成。

12. 行预咨委会还获悉，在 2010-2011 两年期，应急准备和支助小组一直致力于交付秘书长在其关于应急准备的第一次报告中确定的产出，包括：改善各工作地点和国家办事处对应付大规模伤亡事件的准备工作；制订可提供初步回应的心理压力辅导员和区域设施的中央名册；监测和支持各工作地点对各自应急医疗准备计划进行评价和测试；不断更新事件幸存者和受影响家属名单；向家庭和幸存受害者的事件后联络人提供可靠的信息和协助；制订正式和全面的受害人、幸存者和家庭支助战略；在总部和外地就自然灾害或恶意行为发生后向幸存者和家庭成员提供协助事宜，为管理人员和工作人员提供培训班和简报会；开发电子聊天室和网站等联络工具，使幸存者和指定联络人能够张贴信息和发起讨论(A/64/662，第 8 段)。

13. 行预咨委会在秘书长报告第 23 段中注意到，人力资源管理厅打算在完成对该小组工作流程和活动的审查之后，视需要在 2014-2015 两年期提出资源请求。经询问，行预咨委会获悉，人力资源管理厅已决定维持应急准备和支助小组当前的资源水平，直至获准全面执行机构复原力管理系统。到那时，预计在审查该小组的业绩之后，2014-2015 两年期该小组的活动将增加，而且在评估需求之后，相关资源提议也将在 2014-2015 两年期拟议方案预算的框架内提出。

14. 行预咨委会确认有必要在为应急准备和支助小组进一步请求资源之前进行一次评估。不过，正如秘书长在其关于 2012-2013 两年期拟议方案预算的报告中所述(见 A/66/6 (Sect. 29 C)，第 29 C.13 段)，行预咨委会曾希望需求评估能赶在向大会第六十六届会议提出任何有关资源请求时完成。行预咨委会建议，为了尽早向大会提供机构管理系统的全貌，应在将向大会第六十七届会议提交的关于应急管理框架的后续报告中，列出有关应急准备和支助小组需求评估结果的资料(见下文第 15 段)。任何有关的资源需求应随后在 2014-2015 两年期拟议方案预算的框架内提出供审议。

15. 行预咨委会注意到，秘书长的报告第 28 至 30 段表示，在大流行病规划和业务连续性的机构间规划工作中取得的经验表明，在机构复原力管理系统的基础上，采用一个包括整个联合国系统在内的共同的应急管理框架具有潜在价值。秘书长提议向大会第六十七届会议提交一个后续报告，总结在秘书处实施机构复原力管理系统的进展情况，并提出一个包含联合国机构、基金和方案在内的更为综合的框架。

16. 委员会经询问获悉，机构、基金和方案认为应急规划是十分关键的管理责任。因此，根据其承担的人道主义应急任务，拨出专门资源，用于预警和应急规划活动。在总部一级，联合国机构往往有核心资源资助的备灾单位，作为主要负责应急的各司的一个组成部分。这些单位的作用是将预警和及早行动纳入各自组织的工作，并协助规划活动，特别是外地的规划活动。主要承担人道主义任务的专门机构、基金和方案，如世界粮食计划署和联合国儿童基金会(儿基会)，往往也在

区域一级设立应急准备和反应干事，其主要职责是在国家办事处协助应急准备活动。此外，机构间常设委员会准备和应急规划工作分组的活动也在加强人道主义行为体之间的协作和支持有效的人道主义应急。

17. 行预咨委会经询问，还了解到联合国机构、基金和方案实施机构复原力管理系统的现状。委员会获悉，业务连续性管理股作为联合国系统中掌握业务连续性管理技术知识的主要部门，经常与机构、基金和方案沟通，并帮助建立了处理业务连续性和应急准备问题的工作人员非正式网络。该股还向联合国系统各实体提供关于作好应急准备的咨询意见，尽可能宣传机构复原力框架，并且正在将同业交流圈移到一个新的社交网平台，使联合国所有机构、基金和方案的工作人员都能参与。该股还与维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部共同开发了在维和行动和政治特派团建立危机管理和业务连续性能力的方法。各机构、基金和方案的协调人从一开始就应邀参加了所有的国内培训课，以确保联合国系统的所有实体在做法上协调一致。

18. 行预咨委会还获悉，应急准备和支助小组正在与儿基会、联合国开发计划署、联合国人口基金以及其他机构、基金和方案讨论如何利用小组的能力建设举措和培训工具，拟定一个基于风险分析并包括备灾、应急和灾后援助在内的方案。该小组还在为联合国系统制定应对大规模伤亡事件的导则，并正在协助开办有关培训课。此外，该小组通过一个机构间机制，在负责协调部署联合国医疗突发事件反应小组的工作，并且还在参与拟定一份联合国系统以外的心理压力辅导员和区域设施名册，以便规划激增需求。该小组还与其他负责审查和拟定有关幸存者和家庭成员政策的秘书处小组和机构间小组协调努力。

19. 行预咨委会注意到迄今为建立尤其是业务连续性管理和应急准备方面的机构间合作机制作出的努力。鉴于大会曾在第 64/260 号决议中请秘书长提出一个紧急情况管理综合框架，因此委员会对秘书长在关于应急管理框架的报告中没有更为深入地探讨整个系统采用机构复原力管理系统的问题表示遗憾。行预咨委会希望向大会第六十七届会议提交的后续报告将完整地说明已经和预计采取的措施，以便将机构复原力管理系统推广到联合国系统各机构、基金和方案，包括所涉及的任何财政和行政问题。

三. 机构复原力管理系统的实际应用和有关所需资源

20. 秘书长在报告中表示，作为试行机构复原力管理系统工作的一部分，秘书处的危机管理结构认可开发小组所作的风险评估(A/66/516，第 31 段)。为了减少对本组织的风险，风险评估确认了在实际工作中需要采取的两个主要管理行动。这两个行动是：(a) 继续维护位于新泽西皮斯卡塔韦的备用数据中心；(b) 购买专业软件，以便持续维护机构复原力管理系统框架下不同的应急准备计划(A/66/516，第 32 段)。

备用数据中心

21. 秘书长报告第 33 和 34 段介绍了建立备用数据中心的背景和迄今为止中心发挥的作用。秘书长在报告第 35 和 36 段中，说明了他对该中心今后作用的设想，并提出，目前在备用数据中心的企业关键型系统并入企业数据中心后(关于该提议的更详细讨论见 A/66/94)，备用数据中心将需要继续提供服务，以支持具体站址的应用，并为总部的机构复原力提供支持。秘书长表示，估计需要两年时间将当前清单所列的企业关键型应用迁移到企业数据中心。因此，他认为可以缩减备用数据中心的规模 and 成本。经询问，行预咨委会获悉，目前在总部运作的所有关键系统(总共 13 个系统)在备用数据中心都有备份。如果批准建立企业数据中心，则将减少需要在备用数据中心备份的系统数量，而只限于那些一定要在当地或靠近其用户的系统。估计有七个系统符合这些标准。

22. 行预咨委会回顾，大会在第 65/259 号决议中，核可了秘书长提出的将备用数据中心站址的可续租合同延长 30 个月的请求。延长后的租期从 2012 年 1 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日。预计中心在租约延长期所需的业务费用总额达 5 271 000 美元。如报告第 38 至 44 段所示，建立备用数据中心及其运行至 2011 年底的资金由基本建设总计划预算和维持和平行动支助账户共同提供。秘书长提议由经常预算和支助账户支付中心业务费用。秘书长还提议维持备用数据中心目前的费用分摊安排，即根据非维持和平行动和维持和平行动使用中心能力的比例，由经常预算支付 80% 的费用，其余 20% 的费用由支助账户承担。秘书长报告中的表 4 按支出用途和资金来源分列了所需的资源。

23. 秘书长在报告第 59(a)段中，请大会考虑提供数额为 2 898 300 美元的资源，用于备用数据中心 2012-2013 两年期的业务费用。秘书长在第 60 段中表示，将按照规定应急资金的条款审议这些追加的所需资源。**行预咨委会建议接受秘书长的提议。**

维护应急准备计划和工作人员清点系统的软件

24. 据秘书长表示，不具备维持不同准备计划都有的共同内容的自动化系统，而且现有的工作人员紧急状况通知系统规模又有限，也使本组织面临风险。行预咨委会注意到，在审查应对海地危机时的“经验教训”以及最近北非事件的经验教训时，就确认需要有一个在发生危机时清点驻纽约的所有工作人员的系统。秘书长在报告第 46 至 49 段中表示，目前，安全和安保部一般依靠广播邮件、工作人员信息热线自动播报消息和静态网站向工作人员发布危机信息。为了确保在发生危机时通知所有驻纽约的工作人员，秘书长提议在考虑总体解决方案的同时，扩大现有的工作人员紧急状况通知系统，使用已有的成套电信设备，包括个人手机和电子邮件。他还提议购买能够自动维护各准备计划所含全部信息(包括工作人员联络数据)的专业软件。

25. 行预咨委会经询问获悉，无论是新的企业资源规划系统 Umoja，还是人才管理系统 Inspira，都没有自动维护准备计划的能力。因此，为维护应急计划购买的任何软件系统必须能够与有关的 Umoja 数据库接口，以便自动连通最新信息，成为现有总流程的一部分。

26. 秘书长报告中的表 5 详细列示了 2012-2013 年软件所需的经常预算资源。秘书长在报告第 59(b) 段中，请大会考虑为订约承办事务提供 68 000 美元的一次性资源，为购置软件提供 95 000 美元，并为软件维护和系统测试提供经常资源 80 000 美元。秘书长在第 60 段中表示，将根据大会规定应急资金的条款审议这些追加的所需资源。**行预咨委会建议接受秘书长的提议。**

27. 行预咨委会注意到，秘书长提交 2012-2013 两年期拟议方案预算以来，数次请求动用应急资金，上述第 21 至 26 段所述的提议是其中的两次。

四. 设立业务连续性员额的请求

28. 秘书长在报告第六部分，提议将目前在一般临时人员项下供资的 5 个职位——业务连续性管理股的 3 个临时职位(1 个 P-5、1 个 P-4 和 1 个一般事务人员)和维持和平行动部/外勤支助部的办公室主任办公室的另 2 个职位(1 个 P-4 和 1 个一般事务人员)——改划为常设员额。为了支持这一提案，秘书长宣称，为有效维持业务连续性方案和能力，需要较为常设和专职的配置，以便将业务连续性管理纳入本组织的文化，从而增强其复原力。

29. 秘书长在具体谈到业务连续性管理股时表示，自设立以来，业务连续性管理股的任务已经延伸。如今还为联合国落实组织复原力提供支助和指导。关于请求为维持和平行动部/外勤支助部的办公室主任办公室改划员额一事，秘书长解释道，这两个部均独自负责在其总部和外地行动中落实业务连续性的工作。机构复原力管理系统的发展和妥善落实不仅需要改善应急准备计划的协调(尤其在外地行动中)，而且需要制订和监督相关的培训和实施方案。

30. 行预咨委会虽认为可能经常需要有专职人员监督机构复原力管理系统的实施和维持工作，但认为在搞清该系统的全部规模(包括所需资源)之前，设置这些人力为时过早。因此，委员会建议此刻不把业务连续性管理股的 3 个职位改划为常设员额。

31. 关于维持和平行动部/外勤支助部的办公室主任办公室的 2 个职位，行预咨委会注意到，目前它们由维持和平行动的支助账户供资，并注意到拟议从 2012 年 7 月 1 日起将它们改划为常设员额。因此，考虑到行预咨委会在上文第 30 段中的意见以及秘书长报告第 61(f) 段中请求采取的行动，行预咨委会建议大会请秘书长在适当框架内重新提交这一提议，即作为 2012 年 7 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日财政期间维持和平行动支助账户拟议预算的一部分提出。

五. 结论

32. 秘书长报告第 61 段提出了有待大会对拟议的应急管理框架采取的行动。考虑到行预咨委会在上文第 4、14、19、23、26、30 和 31 段中的意见和建议，行预咨委会建议大会：

(a) 核准机构复原力管理系统，作为应急管理框架，条件是向大会第六十七届会议提交的后续报告说明该系统规模的全貌以及有关的所需资源；

(b) 核准行预咨委会在关于信息和通信技术的报告 (A/65/576) 中所认可的将位于新泽西斯卡塔韦的备用数据中心的租约在 2011 年 12 月 31 日之后再延长 30 个月的估计费用总额，前提是在该拟议计划实施前需作进一步的工作，同时不影响委员会对今后关于这一问题的报告进行审议的结果；

(c) 2012-2013 两年期拟议方案预算下批款总额 3 141 300 美元，用于支付第 29 D 款(中央支助事务厅)下的增加数(243 000 美元)和第 30 款(信息和通信技术厅)下的增加数(2 898 300 美元)，这笔经费将从应急资金列支；

(d) 注意到 2014 年 1 月 1 日至 6 月 30 日期间备用数据中心今后其余所需资源的经常预算部分数额为 741 000 美元，将列入 2014-2015 两年期拟议方案预算；

(e) 注意到已根据第 64/228 号决议，核准了维持和平行动支助账户下 941 600 美元的一笔数额，供备用数据中心在 2011 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日财政期间使用；

(f) 注意到备用数据中心今后所需资源估计数额 362 200 美元将列入 2012 年 7 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日财政期间维持和平行动支助账户所需资源，而估计数额 370 500 美元将列入 2013 年 7 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日财政期间支助账户所需资源。