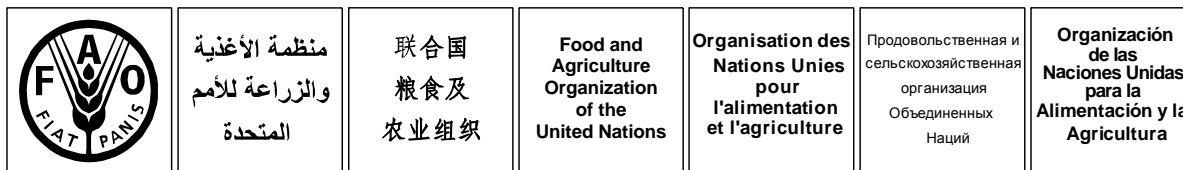


2013年2月



# 理事会

## 第一四六届会议

2013年4月22—26日，罗马

### 联合国系统的业务连续性（JIU/REP/2011/6）

1. 联检组报告附有总干事的简明意见以及联合国系统行政首长协调理事会（首协会）共同提出的更为宽泛的意见（A/67/83/Add.1）。

#### 粮农组织总干事提出的意见

2. 粮农组织赞同联检组题为“联合国系统的业务连续性”的报告（JIU/REP/2011/6）及首协会提出的相关意见。
3. 粮农组织支持报告提出的各项建议，并高兴地指出，粮农组织已批准了在联合国业务连续性管理股支持下于2011年制定的业务连续性战略。但由于粮农组织正在开展的转型变革，该战略的全面落实工作被推迟。
4. 关于向领导机构提出的建议7，应指出，尽管尚未对全面落实业务连续性战略所需费用做出估算，但该数字可能会相当大。因此，有必要对该事项开展进一步研究。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。  
粮农组织大多数会议文件可从互联网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。





第六十七届会议

暂定项目表\* 项目 136

联合检查组

## 联合国系统的业务连续性

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会关于联合检查组题为“联合国系统的业务连续性”的报告(A/67/83)的评论意见。

\* A/67/50。



## 摘要

联合检查组题为“联合国系统的业务连续性”的报告(A/67/83)审查了联合国系统各组织的业务连续性战略、政策和计划的现有情况，以确定共同点和不同点；执行工作中的最佳做法；联合国各组织之间的联络和协调机制；业务连续性单位的运作和人员配置，包括其业务的筹资框架和供资机制。

本说明介绍了联合国系统各组织对报告所列建议的看法。这些看法是在联合国系统行政首长协调理事会成员组织提供的意见基础上汇总的，这些组织欢迎该报告，普遍支持其中一些建议，以期将相关建议整合纳入现有或未来的业务连续性战略和政策。

## 一. 引言

1. 联合检查组题为“联合国系统的业务连续性”的报告(A/67/83)审查了联合国系统各组织的内业务连续性战略、政策和计划的现有情况，以确定共同点和不同点；执行工作中的最佳做法；各组织之间的联络和协调机制；业务连续性单位的运作和人员配置，包括其业务的筹资框架和供资机制。

2. 通过审查发现，很少有组织已核准了业务连续性政策或计划或已全面开始落实。检查专员得知，有些机构对业务连续性各种要素的处理方式是孤立而不是全方位的，而且高级管理层对业务连续性管理的目的缺乏了解，导致会员国的政治和财政支持不足。通过审查还发现，围绕业务连续性问题的机构间合作是临时性的，应可通过更有组织的全系统合作和统一做法获得规模效益，这可以在首协会管理问题高级别委员会范围内加以讨论。

3. 报告提出了若干行动建议，包括：在行政首长办公室或管理执行办公室内配置业务连续性管理人员；更强有力的高层领导承诺和会员国支持；调拨专用的人力和财政资源；制定业务连续性政策、战略和计划并且指定人员负责落实经核准的政策和战略。报告还指出，各组织应把业务连续性培训列为全体工作人员的员工发展和上岗培训内容，为关键员工提供定期培训，以此作为业务连续性管理工作的有机组成部分，从而提高认识。报告进一步建议，业务连续性计划的范围应是全组织性的，包括外地办事处。驻地协调员应统筹各自工作地点内联合国各组织的业务连续性准备工作方面的知识共享、合作和互补。

## 二. 一般性评论意见

4. 联合国系统各组织普遍支持报告的结论，赞赏报告中列入了所得经验教训和最佳做法。大多数组织都认同报告的所有9项建议，支持予以落实。一些组织表示，许多建议已经落实，或表示正在积极推行业务连续性政策和战略。此外，一些组织指出，如果吁请立法机构为业务连续性活动提供授权，包括必要的资源，报告或可更为有力。最后，各组织指出，报告未明确区分恢复和连续性，而且，尽管联合检查组强调连续性这一环节，但各机构认为，恢复所需的步骤也应予以重视。

## 三. 对各项建议的具体评论意见

### 建议 1

联合国系统各组织的行政首长尚未着手的，应该制定业务连续性政策/战略，包括分派业务连续性管理落实工作的责任，并提交立法机构备案。

5. 联合国系统各组织支持并欢迎此项建议。目前正在制定业务连续性政策和战略的一些组织指出，他们正结合联合检查组的报告审查各自组织的业务连续性政策和战略。

## 建议 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干事负责。

6. 各组织普遍认同需加强控制和遵循业务连续性政策和战略，但若干机构强调指出，应由行政首长通过各自组织的适当治理架构决定如何安排业务连续性管理职能。

## 建议 3

联合国系统各组织行政首长尚未着手的，应该在风险评估、已确定的关键职能和恢复时间目标的基础上制定并核准成文的业务连续性计划。

7. 各机构欢迎此项建议，而且有一些机构指出，他们的业务连续性政策和战略已考虑到了对他们各自组织的核心职能及这些职能的主要风险的评估。

## 建议 4

行政首长应确保联合国系统各组织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具有一致性和互通性。

8. 联合国系统各组织支持此项建议并指出，应考虑到各组织的不同外地架构。对于外地存在水平有限的机构，可与在相关工作地点的联合国系统各机制协同在当地维持业务连续性政策和战略。

## 建议 5

秘书长应确保驻地协调员监督在其工作地点的联合国各组织的业务连续性准备状况，以加强知识共享，确定可能进行合作和互补的领域。

9. 联合国系统各组织支持并欢迎此项建议。

## 建议 6

行政首长应确保业务连续性的规划和执行工作构成部门各级管理人员问责制和考绩的部分内容。

10. 联合国系统各组织欢迎此项建议，同时指出，这对大多数机构而言恐难执行，如果说不是无法执行的话。

## 建议 7

联合国系统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、不断监测、维持和更新根据各自组织的业务连续性政策/战略制定并经核准的业务连续性计划。

11. 联合国系统各组织支持并欢迎此项建议，认为它将提高整个联合国系统各个业务连续性管理方案的问责制和效率。不过，各组织指出，预算事项的决定权属理事机构权力范围。

## 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，确保为各自组织内的关键员工提供定期培训，作为业务连续性管理的有机组成部分。

12. 各组织支持此项建议的精神，同时指出，在严重的资源制约情况下，这不被视为一项普遍的培训优先事项。但各组织同意，直接参与应急规划工作的工作人员应不断接受培训。

## 建议 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管理问题高级别委员会框架的统一业务流程的议程，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和良好做法准则。

13. 各机构表示赞赏强化业务连续性管理的共同办法将带来的惠益，同时提醒指出，此项建议过于雄心勃勃地谋求把业务连续性管理纳入统一业务流程范围加以考虑。各机构建议，此项建议的目的是增强联合国系统各组织的业务连续性管理方案的协调与合作，这可以通过交流所得经验教训和最佳做法来实现，而不那么强调工具开发和框架制定方面，因为后者可能因不同的业务模式而大不相同。





# 联合国系统的业务连续性

撰写人

伊什特万·波斯塔  
M. 德博拉·怀恩斯

联合检查组



联合国  
2011年，日内瓦



## 内容提要

### 联合国系统的业务连续性 JIU/REP/2011/6

#### 目的

目标是审查：(a) 联合国系统各组织内现有的业务连续性战略/政策和计划，确定共同点和不同点；(b) 其落实工作方面的经验和典范；(c) 联合国各组织之间在应急准备和业务连续性方面的联络和协调机制；(d) 专门的应急准备和业务连续性单位紧急状况管理的职能和人员配备，包括其业务的筹资框架和供资机制。

#### 主要调查结果和结论

本报告载有九项建议，其中向联合国系统各组织的立法机构提出一项，向其行政首长提出七项，向作为联合国系统行政首长协调委员会(行首协委会)主席的联合国秘书长提出一项。第四章载有联合国系统各组织从实际发生事件中汲取的经验教训。

联合国系统各组织业务连续性准备状况总体水平远远低于相关国际标准的建议水平。少数组织已经开始全面落实业务连续工作，而多数组织只是刚开始认识这是一项需要解决的问题。只有几个组织具有经过核准的业务连续性政策和计划。这种情况的结果是一个组织对业务连续性管理的目的和高级管理层的意图完全缺乏了解，这又导致成员国的政治和财政支持不足。

目前，处理业务连续性的各种要素的方式是孤立而不是全方位综合处理。安排重要职能优先次序的标准和履行职能的工作人员往往不到位，从而造成大批活动被认为是关键重要的。几乎所有组织的灾后恢复时间目标往往短得离谱，当活动的恢复取决于信息和通信技术，业务连续性计划中规定的要求与信息和通信技术(信通技术)办公室能够提供的技术之间又存在着期望差。

为了提高联合国系统各组织业务连续性管理的水平，需要成员国高层领导增强承诺和支持；调拨专用的人力和财政资源；制定业务连续性政策/战略和计划并且制定人员负责落实经过核准的政策/战略。业务连续性计划的基础应该是风险评估、明确的重要职能和恢复时间目标(建议 1 和 3)。

有专门单位/人员负责管理业务连续性的组织、其业务连续性管理活动比较成熟。业务连续性职能设在每个机构的不同部门，大体取决于业务连续性作为一个概念来自何方。设在保安或信息技术部门的结果往往是零敲碎打地管理，非常侧重于业务连续性的那一方面。为了实现业务连续性的总体协调统筹，业务连续性管理人员应该放在行政首长办公室或行政管理办公室(建议 2)。

多数组织的总部缺乏人力和财政资源，不能为其外地办事处业务连续性的落实工作提供足够的指导和技术协助。给予的指导有时也是命令式和官僚主义式的，造成问题的复杂性多于提供的协助。联合国各驻外地实体虽然面临相同的风险，而且可以联合就地处理风险的影响，但是它们之间在业务连续性方面的合作不是十分紧密。应该改进联合国各组织之间在所取得的经验和教训方面的互动与交流。

业务连续性计划的范围应该是全组织性的，外地办事处应该得到总部的量体裁衣式的指导。应该建立一种监督和管控机制，确保外地办事处业务连续性计划与其总部并与联合国国家工作队协调一致，相互通用。驻地协调员应该统筹联合国驻本工作地点的各组织的业务连续性准备工作方面的知识共享、合作和互补(建议 4 和 5)。

责任分派不清以及缺乏问责损害着落实工作的圆满完成。除非责成有关人员对业务连续性计划的日常操作、维持、审查和更新负起责任，否则这个进程就会半途夭折。这些任务应该列入部门管理人员和业务连续性协调员的职务说明和业绩评估中(建议 6)。

联合国工作人员对业务连续性问题普遍不甚了了。关键的员工一般都能履行自己的任务，多数通过正规的电子通勤方式履行任务。但是，各组织没有开设，甚至没有为业务连续性管理人员开设业务连续性职业生涯或培训课程。各组织应该确保业务连续性培训列为全体工作人员的员工进修和上岗培训班的内容，为关键员工提供定期培训，作为业务连续性管理工作的有机组成(建议 8)。

机构间在业务连续性问题上的合作十分薄弱，而且都是临时性的。如能相互支持、采取共同的业务连续性处理方针、各组织的业务连续性计划具有通用性、系统内交流知识和专长等等，可以实现规模效益。为此，需要进行更加有组织的全系统合作和做法的协调统一，这可以在高管委/行首协委会内进行讨论(建议 9)。

#### 立法机关审议的建议

联合国各组织的立法机构应该根据行政首长的预算提案，为经核准的依照本组织业务连续性(业连)政策/战略制定的业务连续性计划的落实、持续监测、维持和更新工作提供必要的财政和人力资源(建议 7)。

## 目录

	段次	页次
内容提要 .....		iii
缩略语 .....		vi
一. 导言 .....	1-26	1
A. 目标 .....	5-8	1
B. 范围 .....	9-12	2
C. 背景 .....	13-19	2
D. 联合国的业务连续性 .....	20-26	4
二. 业务连续性管理方案 .....	27-81	5
A. 业务连续性战略和政策 .....	27-30	5
B. 业务连续性管理 .....	31-43	6
C. 业务连续性的规划 .....	44-65	9
D. 演练、维持、审查和更新 .....	66-74	14
E. 培训 .....	75-81	15
三. 业连管的安全和安保及信通技术要素 .....	82-97	17
四. 实际事件中取得的经验教训 .....	98-110	20
五. 机构间合作 .....	111-116	23
附件		
一. 根据调查问卷得到的答复所列联合国系统各组织业连管 工作概况 .....		25
二. 各组织业务连续性成熟度的自我评估 .....		26
三. 各参与组织根据联检组建议拟采取行动一览表 .....		28

## 缩略语

行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
业连	业务连续性
业连管	业务连续性管理
秘书处业连管股	联合国秘书处：业务连续性管理股
业连规划	业务连续性规划
全局网	宽带全球局域网
行首协委会	联合国系统行政首长协调委员会(前称“行政协调会”)
外助部	外勤支助部(总部)
政治部	政治事务部(总部)
维和部	维持和平行动部(总部)
灾后恢复	灾后恢复
刚果(金)	刚果民主共和国
拉加经委会	拉丁美洲和加勒比经济委员会
机构险管	机构风险管理
粮农组织	联合国粮食及农业组织
高管委	联合国系统高级别管理委员会
原子能机构	国际原子能机构
民航组织	国际民用航空组织
信通技术	信息和通信技术
农发基金	国际农业发展基金
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
联刚稳定团	联合国组织刚果民主共和国稳定特派团
人道协调厅	人道主义事务协调厅
萨斯	严重急性呼吸系统综合征

---

开发署	联合国开发署
安保部	联合国安全和安保部
环境署	联合国环境署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口活动基金
难民署	联合国难民事务高级专员办事处
计算中心	联合国国际计算中心
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
后勤基地	联合国后勤基地
毒罪办	联合国毒品和犯罪问题办事处
项目厅	联合国项目事务厅
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
世旅组织	世界旅游组织
邮联	万国邮政联盟
粮规署	世界粮食规划署
世卫组织	世界卫生组织
世卫欧洲办	世界卫生组织欧洲区域办事处
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. 引言

1. 作为 2011 年工作方案的一部分，联合检查组(联检组)进行了一次联合国系统业务连续性的审查。联检组此前未曾审查过这个议题。这项审查的提案是联合国儿童基金会(儿基会)提出的，得到联合国系统 12 个组织的支持。诸如下述的实际发生事件是这个专题受到高度关注的主要原因。

2. 2010 年 2 月 27 日星期六当地时间约上午 3 点左右，智利遭到 8.8 级地震。虽然震中在首都以南，但圣地亚哥也有相当强烈的震感。结果，拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会) 的建筑遭到一些破坏，尤其是其中比较老的一部分，拉加经委会全部工作站中有 300 个或者说有一半设在那里，因此不得不为 300 名员工设置临时工作地点。

3. 在埃及的“阿拉伯之春”期间，从 1 月 28 日至 29 日开罗的移动电话通信被掐断，2011 年 1 月 28 日至 2 月 2 日互联网通信遭阻断。移动网络恢复后一些地方即能发短信，而别的地方困难情况持续了 2 至 3 周。通信联络的失去使人们的心理受到创伤。工作人员因为戒严和治安状况不好而无法上班。驻地协调员作为指定安全官员根据联合国安全和安保部(安保部)的建议，确定撤走非必要工作人员和家属。

4. 在过去的一年里，哥本哈根地区三次遭到水灾：2010 年 8 月、2011 年 7 月 2 日和 2011 年 8 月 14 至 15 日。2011 年 8 月 14 至 15 日的水灾比前两次严重得多。两小时之内所下雨量相当于一个月的雨量。这使联合国之家房顶严重漏雨，导致两层地板浸水。浸水的情况及其严重，灾害管理公司估计至少需要两个月才有可能重启受影响的楼层。大雨还多次造成积水成涝，大大影响另外一个楼里的世卫欧洲办。

### A. 目标

5. 联合国系统各组织为世界各地的人员提供必需的服务。业务连续性及其范围内的应急准备和灾后恢复问题鉴于联合国各组织的运作环境而日益重要，可靠、持续不断的运作是联合国系统公众形象的重要因素。

6. 业务连续性管理提供一种框架，一个组织在此基础上培养其恢复能力，并在业务活动中断的情况下有助于其业务继续开展。最大限度地缩小中断的影响，近年来，若干联合国组织开始制定总部和总部以外各中心(包括驻国家办事处)的业务连续性计划。这些计划旨在确保两国各基金(会)、方案(署)、专门机构和原子能机构在任何情况下都能正常运作，完成各自的任务。

7. 大会第 63/268 号决议强调联合国秘书处、总部以外各办事处和区域委员会之间必须协调的业务连续性管理方针，包括纽约及其他工作地点的业务连续性管理联络点之间系统的支持、适当的协调架构和经常性协商。决议还强调秘书处必须

借鉴联合国其他实体的经验，与东道国主管部门协调制订业务连续性战略。大会请秘书长努力通过联合国系统内各组织在相关问题上的协调实现规模效益。

8. 目标是审查：(a) 联合国系统各组织内现有的业务连续性战略/政策和计划，确定共同点和不同点；(b) 其落实工作方面的经验和典范；(c) 联合国各组织之间在应急准备和业务连续性方面的联络和协调机制；(d) 专门的应急准备和业务连续性单位紧急状况管理的职能和人员配备，包括其业务的筹资框架和供资机制。

## B. 范围

9. 审查涉及联检组各参与组织。根据联检组的内部标准和准则及其内部工作程序，编写本报告所循方法包括初步审查、问卷、访谈和深入分析。向所有参与组织发出了详细的问卷。检查干事遗憾指出，尽管一再请求，仍有八个组织未对联检组问卷作出答复(毒罪办、环境署、人居署、难民署、劳工组织、气象组织、海事组织、世贸组织、世旅组织)。在收到的 17 份答复的基础上，检查干事当面或通过视频会议访谈了参与组织的官员和行首协委会秘书处，征求了参与组织对报告草稿的意见，并在报告定稿过程中考虑到这些意见。

10. 根据《联检组条例》第 11.2 条，本报告定稿前征求了各位检查干事意见，使报告的结论和建议接受联检组集体智慧的检验。

11. 为便于处理本报告，落实其各项建议并进行监测，附件三有一张表格，说明本报告提交有关组织的目的是要求采取行动还是供其参考。该表确定了与每个组织有关的那些建议，具体说明该组织是否需要由其立法或理事机构作出决定还是可由其行政首长据此采取行动。

12. 检查干事们谨向所有协助编写本报告、尤其是参加访谈并慷慨分享知识和专长的人士表示感谢。

## C. 背景

13. 业务连续性管理的定义是“查清威胁一个组织的各种潜在影响的全面管理流程。这个流程提供建立复原力的框架，使组织有能力采取有效的应对措施，维护其关键利益有关人员的利益，维护名誉、品牌和创造价值的活动。”<sup>1</sup>

14. 业务连续性管理(业连管)与危机和事故管理以及应急规划有着极强的联系。但是，这些处理法与某种类型的事故或事件相关，并不表明要采取全组织多灾害全面应变的方针，应付可能导致采取这些处理法的种种威胁。例如，对甲型 H1N1 流感，世界各地的官员，不仅仅是联合国的官员采取了具体措施(隔离患流

<sup>1</sup> 见 BS 25999-1，英国标准学会，“业务连续性管理业务守则”。

感的员工、提供预防污染的信息等等);但是,如果其员工有相当大的比例感染流感,他们采取的措施不会确保其组织能够继续运作。

15. 业务连续性管理从与信息通信技术(信通技术)相关的灾后恢复规划演化而来。最著名的灾后恢复规划作业是千年虫(“2000年问题”)的预防。在备战“2000年问题”过程中着力为灾后管理编码,结果产生几种标准,全部都集中在信通技术的管理和系统恢复之上。灾后恢复规划导致专业学会、协会和专业认证方案的应运而生。很快情况就变得明朗了,所有组织、不仅仅是其数据资料系统需要保护,因为信息技术的连续性不保障业务的连续性,前者只是业务连续性管理的一个组成部分,不防范非信息技术的威胁。

16. 大型破坏性事件不断发生,诸如自然灾害和恐怖主义袭击等,将灾害和应急规划的范围首先扩大到私营部门的连续性规划,而后扩大到公共部门。若干业务连续性主要标准制定出台。今天,业务连续性大体由下列国际通用标准加以界定,所有这些标准都根据 BS 25999 的定义提出了业务连续性管理的定义:

(a) BS 25999, 业务连续性管理, 第一部分:《实践指南》(2006)和第二部分:《规范》(2007)<sup>2</sup>

(b) ISO 22399, 社会安全—事故防备和业务连续性管理指南(2007)<sup>3</sup>

(c) ASIS SPC.1-2009, 《美国国家标准, 机构复原力: 安保、防备, 以及连续性管理系统—使用指南的要求》(2009)

(d) ASIS/BSI《业务连续性管理标准, 使用指南的要求》(2010)<sup>4</sup>

17. 业务连续性管理属于机构风险管理(机构险管)这一更大的范围;但是,机构险管负责对整个组织的风险进行清查、评估、评定、分类排队和防控,业连管与此不同,所涉的是业务中断的后果问题。通常,中断是由可能性小、影响大的灾难性风险(即所谓黑天鹅)造成的。管理人员认识到,研究制定事先设定的应急活动之前的情景分析,可有助于处理日益频繁发生的自然灾害、流行病、公用事业断供、数据信息和通信手段中断等造成的后果。

18. 业连管的领域始终不断在变化;有些从事业连管的人员已经在处理组织复原力问题,他们认为这是一个范围较大的理念。在他们看来,业务连续性是一个应急规划机制,集中关注业务活动的恢复问题,所以是被动反应,而组织复原力包含有减少破坏性事件实际发生的风险的程序和进程,所以是积极主动的。

19. 在本报告里,检查干事们无意主张采用一种标准而不及其他,或者着重阐述业务连续性和组织复原力的差别。检查干事们十分高兴地看到有些组织赞成组

<sup>2</sup> 业务连续性学会根据 BS 25999 所编的《管理层执行全球业务连续性管理规范工作指南》。

<sup>3</sup> ISO 22301, 社会安全—业务连续性管理系统—要求是正在制定的新标准,预计 2011 年发表出版。

<sup>4</sup> 根据 BS 25999 第一部分和第二部分。

织复原力的理念；但是，问题是大多数联合国组织只是刚认识到业务连续性规划的重要性，而且还只是刚刚开始而已。检查干事们认为，国际组织应该首先奠定基础：一个组织的业务连续性做法应该成熟到一定程度才能规划如何加强其复原力。在达到这一阶段过程中，任何有关业连管的标准辅之以联合国其他组织的经验，都将是迈向成功的踏脚石。

#### D. 联合国的业务连续性

20. 行政首长协调委员会高级别管理委员会第四届会议的结论<sup>5</sup>指出，“2000年问题”的规划工作以及2001年9月11日事件暴露了一系列令人关切的问题，说明各组织应对紧急状况以及灾难性事件后恢复业务的准备程度不足。本报告确定联合国秘书处、儿基会和开发署属于应急准备方面最为先进的组织。

21. 在新千年，对联合国的袭击开始日益频繁。巴格达和阿尔及尔的悲惨事件促使联合国系统内部推出坚强可靠的安保标准。萨斯和禽流感的威胁清楚表明流行病防备的必要性。这些悲剧和危机加上自然灾害的再度频发，使各组织暴露出种种弱点，于是第一次着手处理联合国的业务连续性问题。行首协委会于2007年10月展开一次简短的全系统调查，确定“财务工作业务连续性计划”是否存在问题、其内容、结构以及所设想情景的类型。<sup>6</sup>这次调查表明多数组织都已经制定应急准备和财务工作业务连续性计划(联合国秘书处、劳工组织、教科文组织、世卫组织、开发署)，努力应对流行病局面，有些制定有计划以应对不同程度的紧急状况(邮联、原子能机构和人口基金)。只有儿基会似乎正在制定一个全面的业务连续性计划。

22. 大会在秘书长的一些初步报告中注意到一种零敲碎打处理业务连续性问题的做法，<sup>7</sup>要求进行一次全面审查，涉及所有的业务连续性活动，包括有关流行病及其他各种应急规划以及信通技术领域灾后恢复和业务连续性方面的活动(A/62/7/Ad.2和A/RES/62/238)。

23. 公用事业断供、自然灾害、对联合国办事处的炸弹袭击、甲型H1N1流感病毒等更加频繁的发生，表明仅仅关注流行病防备、安保或财务工作是不够的，业务连续性管理涉及一种全方位多风险全面处理的方针。今天，一般而言，联合国各组织越来越认识到业务连续性规划的重要性，但是，对其中多数而言，将其列为本组织宝贵的治理手段之一，仍然是一种挑战。各组织目前仍然将业务连续性作为方案进行管理，尚未进而将其融入日常管理作风之中。

<sup>5</sup> CEB/2002/5.

<sup>6</sup> CEB/FB/2007/INF.1.

<sup>7</sup> A/62/328.

24. 联合国系统各组织现有业连管的发展程度差异很大。根据收到的答复和检查干事进行的访谈看，大型组织、或者说开展大型运作型活动或核查型活动的组织(联合国秘书处、儿基会、开发署、粮规署、项目厅、原子能机构)业务连续性管理所处阶段较其他组织先进。小型组织以及任务比较规范的组织在这方面的的发展程度较低。一些组织正在制定自己的业务连续性方针及其管理的基本架构(粮农组织、人口基金、知识产权、工发组织、民航组织)。

25. 一个组织没有正式的业务连续性管理方案，并不意味着不存在业务连续性要素。所有组织的人员和馆舍的安全以及紧急通知体系都通过联合国的安保系统和标准得到关注。医疗急救准备在流行病危机的情况下成为重要问题。信息和通信技术因其服务性质以及作为这一领域普遍公认的规范妥善建立了备份程序和灾后恢复计划。但是，所有这些举措都是孤立存在的，没有总体的融汇贯通。业务连续性管理框架的宗旨是确保所有一个个举措都相互补充，相辅相成。

26. 检查干事要求所有参与组织都对其业连管方案的成熟程度进行自评。从附件一所列结果看，显然只有个别几个组织制定有全面的业连管框架，并开始落实。联合国秘书处自评认为成熟度最高，即其业连管是有管理的。人口基金、儿基会、项目厅和工发组织评定认为自己的业连管不完全，而开发署、粮规署、粮农组织、教科文组织、经合组织、世卫组织、国际电联、知识产权、邮联和原子能机构处在中期阶段。检查干事认为，这些评估有些与检查干事访谈这些组织官员过程中发现的情况相比有言过其实之处。此外，检查干事有理由认为，未对问卷作出答复的组织的业连管不是十分有限就是放任自流。

## 二. 业务连续性管理方案

### A. 业务连续性战略和政策

#### 出自国际文书的建议<sup>8</sup>

27. 业连管政策是规定业连管方案的范围和管理的重要文件，反映了落实业连管的理由，并提供了一个业连管团队落实所需能力的依据，确定了该组织希望遵循的以及能够审计其业绩的各项原则。这是一份经最高管理层签署的简明扼要的声明，对业连管方案起着推动作用。它是高层对业连管目标和预期所作的概述。

28. 业连管政策由组织的最高管理层主管；从最高的战略层向下推动。为有效落实，政策必须向全组织及其利益相关人员传达。为了确保政策与管理层战略愿景和组织的目标一致，应对其不断进行审查。具备业连管政策是业连管取得成功的基础。它为中层管理人员和工作人员完成必要的活动提供了动力。

<sup>8</sup> 《2010 年规范准则》，《全球业务连续性管理规范的管理层执行指南》，业务连续性学会；  
<http://www.thebci.org/gpg.htm>。

## 联合国系统各组织的情况

29. 联合国系统各组织中有一小部分具备一项正式核准的业连政策或战略：联合国秘书处、开发署、儿基会、工发组织、项目厅、粮农组织、邮联和世卫组织。这些核准的政策文件中有些并不完整，不包含上述全部要素，并且很少向利益有关人员通报或让其参与。有些组织，诸如粮规署、原子能机构和知识产权等，正在发展业连管，但却没有正式核准的政策文件。检查干事发现，没有政策文件的结果是整个组织缺乏有关业连管的意图和宗旨的信息和知识。这又造成成员国的政治和财政支持不足，中层管理人员关心不够。

30. 落实以下建议可望加强整个联合国系统各组织的业务连续性管理方案的实效。

### 建议 1

联合国系统各组织的行政首长尚未着手的，应该制定业务连续性政策/战略，包括分派业务连续性管理落实工作的责任，并提交立法机构备案。

## B. 业务连续性管理

### 出自国际文书的建议<sup>9</sup>

31. 业连管政策规定了明确的掌管全组织业连管方案和进程的任务、职责和权限。对一名高级管理层的成员应该赋予其全盘责任，建设该组织整体的业连管能力。这将确保业连管方案在该组织内部得到应有的重视。

32. 业务连续性管理是一个互动的过程，需要积极掌管。在最初阶段，业连管可以用方案管理的办法进行，但是随着业连管工作的成熟，应该将其融入该组织的管理作风。落实一项业连管方案涉及：提高组织内部的认识；收集各种数据资料，确定支持实现组织目标所需要继续开展的活动；制定可能发生事件的应对计划和减轻其影响的措施；执行应急计划。此外，设有外地办事处的组织必须对这些办事处的业连管活动进行协调监督。

33. 业连管方案管理工作成功的一个关键因素是专门调拨人力和财政资源。一个组织的高级管理层应该指定一个主管人员/团队/单位领导、监督和管理该方案，应该确保其得到足够的财政资源。同样关键的是在该组织架构中的地位。

34. 业连管的职能将由一整个单位、小型团队还是由一个兼职/全职人员负责承担，取决于一个组织的规模。这些人员的作用和责任应该列入其职务说明，其业绩表现应在评估过程中加以评定。他们应该得到适当的培训，在大型组织里，还宜对其进行专业认证。

<sup>9</sup> 同上。

## 联合国系统各组织的情况

35. 联合国系统各组织业连管方案管理责任的分配情况五花八门。有些组织有专人或专门单位负责，有些组织有专人结合其他工作开展与业连管相关的活动，有些临时指定一人负责，另外有些组织即将指定人选，还有一些并不指定任何人负责。

专人或专门单位	联合国秘书处：业务连续性管理股(业连管股)设在管理事务部主管中央支助事务助理秘书长办公室，组成人员包括一名 P5 级主管、一名 P4 级业连专家和一名 G5 级行政助理 <sup>10</sup>
	儿基会：一名 P4 级业务连续性管理干事，编制设在应急方案主任办公室，2011 年 9 月前由一名 P2 级业连分析员和 GS-4 级行政人员辅助
	开发署：一名 P4 级业连管顾问，编制设在管理局/警卫处，向管理局警卫处处长报告
兼任	人口基金：一名 P5 级机构风险变化管理和业务连续性高级顾问，负责制定业连管方案
	工发组织：一名 P5 级高级安保协调员负责业连管事务
	项目厅：一名 P5 级警卫科长通过一名 D1 级机构支助处处长向执行主任/副执行主任报告
	邮联：一名 P5 级邮政安全主管负责业连管事务
	世卫组织：一名技术干事短期兼职负责业连管事务
	原子能机构：中央安保协调员，P5 级，编制设在主管管理事务的副总干事办公室，任务是制定原子能机构灾后恢复/业务连续性全盘计划。此外，不久还将不涉及费用聘用一名 P4 级专家
	知识产权：一名 D 级信息技术主任干事，负责制定业连规划，由一名兼职顾问参与协助
	国际电联：秘书长办公室一名 P3 级执行干事负责审查机构险管和业连管程序
临时指定	粮规署：一名业连管事务高级顾问受聘参加一个业连管工作组的工作，该组包括粮规署总部各司的业连联络员，他们共同制定业连管方案。该工作组由紧急事务主任主持工作。
	粮农组织：内部审计负责开展粮农组织初期的内部业连活动，设立内部业连机制后，将把业连管的责任移交给一个即将设立或已经存在的新单位。

<sup>10</sup> 此外，维持和平行动和外勤支助部(维和部/外助部)副秘书长办公室内有一位 P4 级组织复原力事务干事，有一位行政助理协助履行业务连续性方面的职能。他们向一名 P5 级安保事务联络员报告。

36. 将上表与附件二的自评情况表(尽管此前已指出其言过其实之处)相比, 显然可以看出, 设有专门单位/人员管理业连管方案的组织的业连管活动比没有设立的组织更加发展成熟。责任和问责机制明确规定之后, 个人对其必须开展的活动就具有强烈的承担责任感。

37. 检查干事注意到, 多数组织涉及业务连续性的问题仍然“在发射井里面”各管各地处理; 例如, 信息技术部门与安保、财务、应急规划等部门彼此隔绝, 单独处理业务连续性事务。这大部分是由于缺乏一种全方位视野, 对业连管综合处理方针缺乏足够的了解。

38. 主管业连管问题的人员在一个组织内的安插也同样五花八门。这部分取决于业连管的推出方式: 如果推动人有安保/信息技术/风险管理背景, 则此人往往就成为业连管的主管, 业连管的责任也就置于此人专业上所属的办公部门。检查干事发现, 业连管主管的作用可以受到其背景和经验的影响, 也可以受到其在组织结构上的位置的影响; 业连管主管人员可能会将安保/信息技术/风险管理视为关键问题, 而忽略其他问题。此外, 他们在安保/信息技术/风险管理方面的直接责任并不扩展到全组织。这可能是业连管方案可持续性的一个问题。

39. 检查干事发现, 业连管主管人员如放在主管管理和行政事务的行政首长或副首长办公室内, 会比较容易将业务连续性的不同成分从总体上融会贯通而和谐一致起来。建议业连管放在行政首长办公室还从最高层发出一条信息, 表明高级管理层对业连管的重视程度。

40. 检查干事访谈过的所有人都一致认为, 高级管理层的承诺对业连管在任何组织的成功落实至为关键。如果有时间明显展示业连管的好处(见第 98 至 110 段智利圣地亚哥、开罗和哥本哈根个案研究情况), 业连管在组织治理中的重要性就上升, 但是, 而业务活动如果长期进行而没有发生意外中断, 则此种承诺就会遇到比较大的挑战。在这种情况下, 诸如成员国形成更高的期望或行首协委会向全系统管理层发出“信息”等等的外部推动, 会促使高级别领导加强对业连管的承诺。业务连续性某些成分的发展演变史表明, 存在这种推动力(例如业连的安保方面、流感大流行防备)时, 联合国系统具体组织的领导会因此而积极响应。在检查干事看来, 为了改进联合国系统各组织业连管水平低的情况, 需要高级领导层加强承诺, 成员国加强支持; 需要这种外部推动催生变革, 争取实现业连管的全方位开展。

41. 管理层有承诺还是缺乏承诺, 在提交理事机构的预算提案中最为明显不过。多数组织通过临时预算决定而不是核准的预算拨款为业连管活动提供经费。但是, 业连管始终与各组织的其他重点工作竞相争取经费, 如果有组织长期不必处理任何事故, 其管理层就很容易忘掉业连管的价值。由于预算拮据而砍预算时, 尤其是在减少与管理相关的支出时, 业连管首当其冲。反映这一点的是, 除联合国秘书处有专门的业连管股和大部分属于员工费用的预算之外, 只有原子能机构、国际电联、项目厅和粮规署的 2012-2013 年度预算提案中有业连管预算拨



款案。但是，检查干事访问过的组织多数都报告说高级管理层承诺落实业连管，他们发现这种说法有出入。

42. 检查干事发现这令人震惊。他们谨指出，业连管的成功落实并不需要大笔投资(信息技术投资除外，通常这不作为业连拨款列入预算)。业连管开始落实之初投资比较大，员工用时比货币投资方面的投入更大。但是，开展规定的检验、更新和监测活动需要少量而可持续的财政资源。如果投资时断时续，业连管方案会质量下降或者完全停顿，这意味着已经投入的人力和财政资源会白白浪费(见建议 7)。

43. 落实一下建议可望加强联合国系统各组织业务连续性政策/战略的掌控与遵照执行。

#### 建议 2

行政首长应该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。

### C. 业务连续性的规划

#### 出自国际文书的建议<sup>11</sup>

44. 业连计划是业连管的中心支柱。这是历来制定汇编并保存的一套程序和资料文献，以便发生事件时随时可用，使一个组织能够在可接受的预定水平上继续完成其重要且急需开展的活动。“业务连续性计划”这一说法意味着只有一个文件，但实际上它通常包含多个计划，与业连周期的五阶段相对应：应急、事件管理、保持连续、恢复和重启。

45. 组织历来有危机管理计划、信息技术灾后恢复计划、医疗应急计划、流感大流行计划等。业连计划由这些计划组成，需要全方位加以整合和看待，以便组织能够应对其面临的众多风险。

46. 组织的高级管理层必须根据组织战略确定出现中断时需优先落实完成该组织何种服务或产品，以便其完成自己的任务。然后要确定通过哪些业务单位和活动支持落实这些服务或产品。这将确定业连管的范围。限制业连管的范围是一种战略决策。如果选定要保持某种服务/产品不中断，则必须确保协助其落实的各种活动得以继续进行或在规定期限内恢复。对供应商及伙伴方的依靠问题也应考虑到。

47. 这一称为“业务影响分析”的进程的目的在于，用文字记载每项关键活动因其消失或中断而会渐渐产生的影响，一个组织没有此种活动还能存在的最长时

<sup>11</sup> 同上。

间，即此种活动必须在多长时间内重启，即所谓恢复时间目标(复时标)。<sup>12</sup> 此外，还须确定开展关键活动所需的关键员工，对其进行如何运用业连计划及任何附带的软件和设备的充分培训。

### 联合国系统各组织的情况

48. 联合国系统各组织中，制定、核准、签署了业连计划的只有个别几个：联合国秘书处、项目厅、儿基会、邮联、<sup>13</sup> 原子能机构和粮农组织。计划已拟定但还未核准，或者业连计划正在制定的组织有若干个：难民署、开发署、粮规署、教科文组织、知识产权、工发组织、世卫组织、邮联、民航组织和人口基金。

49. 检查干事认识到，有些处在业连管开发早期阶段的组织正努力利用已进入比较先进阶段的组织的经验和知识。例如，粮规署、粮农组织和民航组织在业连管开发过程中正向联合国秘书处请教。这种关系的建立有赖于个人和非正式接触；但是，交流不同做法没有正式的沟通渠道；现有的关系不具备强大的体制框架。每次访谈都有人向检查干事强调必须加强联合国系统各组织之间的合作。(详见第 111 至 116 段)

50. 检查干事审查了多份业连计划，注意到各组织在鉴定职能是否关键和确定复时标的过程中评估的风险往往是共同的，这意味着，如果设立一个各组织得以分享和比较其评估结果和模板的论坛不失为有益举措。

51. 许多组织已经有现成的风险管理职能部门，存有一份机构风险登记册，所以已经有现成的风险评估结果。但是，检查干事注意到，业务连续性所需的风险评估结果往往不是在联合国系统各组织现有的风险管理框架内进行处理。检查干事获悉，有些组织虽然已经有现成的风险管理职能部门，却还要为此外聘顾问。检查干事关注的不仅是这种服务的费用，还有服务效果的质量，因为有些顾问对联合国的运作环境不甚寥寥。检查干事强调应该首先利用国际组织的专长，然后辅之以联合国系统已有的知识。

52. 虽然对业务连续性所需风险评估的进行频率没有任何规定，但是检查干事关注的问题是，许多组织尽管评估环境已经有所改变却仍然沿用其初次评估的结果。如果风险评估不是定期进行，那么根据过失风险评估结果确定的关键活动恢复和重启战略就可能没有效果。

53. 检查干事发现有些组织没有确定关键职能优先次序和履行职能员工的标准，结果将大批活动/员工定为关键，脱离具体环境确定是否关键，造成错误理解：也就是说，如果不认为关键，其结果就可能是预算削减。正由于这一点，恢复时间目标往往定得太短；例如，有若干组织规定因公旅行(不是医务、应急或

<sup>12</sup> 恢复时间目标的量度单位是小时，例如，在 0 至 4、4 至 24 小时之内。

<sup>13</sup> 邮联的业务连续性计划于 2010 年获其理事机构批准，但是，该计划尚未签署或生效。

疏散旅行)管理的恢复或者监督活动的执行是关键活动，要在事件发生后 0 至 4 小时内恢复，而很显然的是，如果这些活动不在最初 4 小时内重启，任何联合国组织也不会因此而声誉扫地。

54. 几乎所有活动都依靠软件程序，这就是说，在 0 至 4 小时内执行需要重启的活动，必须立即提供相关的应用程序；通常这也意味着需要能够远程启用这些应用程序。检查干事注意到两个问题：(a) 有些程序可以用手动变通解决办法执行，但是，许多组织不考虑采用变通办法；(b) 在几乎所有已经拟定业连计划的组织中，用户规定为必须的与信通技术部门能够提供的，两者之间存在期望差。几乎所有组织的信通技术部门主管都强调必须调和期望与信通技术能力之间的矛盾，就是说必须将信通技术业务连续性和灾后恢复计划与业连计划进一步整合起来。

55. 许多组织的高级管理层尚未确定组织的哪些服务/产品必须做到全天候提供。因此，中级管理层和业务管理层就自作决定，形成自下而上而不是自上而下的决策过程，缺乏得力的机构层优先事项确定机制，造成一个组织不同单位过多而自相矛盾地选定关键活动/员工/应用程序。必须懂得，从理论上讲，所有职能都可以作为关键对待，所有活动都可以在最初 4 小时内重启，所有的应用程序都可以立即提供。但是，这会有高昂的代价问题。这就是为何执行和支持这种计划的活动、员工和应用程序必须加以分类排队。

56. 落实以下建议可望提高联合国系统各组织业务连续性规划工作的实效。

### 建议 3

联合国系统各组织行政首长尚未着手的，应该在风险评估的基础上制定并核准成文的业连计划，规定关键职能和恢复时间目标。

### 业连计划的地域范围

57. “联合国秘书处关于业务连续性管理的政策声明”适用于联合国秘书处的所有各部厅及单位、总部以外驻日内瓦、维也纳、内罗毕、亚的斯亚贝巴、蒙古、贝鲁特和圣地亚哥的办事处和区域委员会。目前有部级业连计划，有业务连续性管理股监督和监测。但是总部以外各区域委员会和办事处的业连计划很不平衡很不一致。检查干事注意到，总部以外各地业务连续性活动要切实有效，还需与纽约的业连管股、也需与工作地点的其他联合国实体进行合作。这种合作的主要障碍是同一工作地点的各组织业连管发展程度的不同、所拨人力资源不足以及组织之间缺乏专业联系。在检查干事看来，必须调拨专用的人力和财政资源；联合国组织应该改进相互之间的互动和经验与教训的交流。

58. 维持和平行动部(维和部)和外勤支助部(外助部)(联合国秘书处)已开始执行开发维持和平与政治特派团业务连续性能力的长期方案。它们建立了小型的二人团队，这种团队除了支付工资外没有预算，运作方式与服务提供商类似：团队的

活动由维和部与政治事务部(政治部)特派团提供经费，两部为特派团提供业务连续性方面的培训和支助。大型特派团将维和部/外助部团队派往现场，协助推动特派团制定其业连计划，为其人员提供业务连续性方面的培训。计划制定和培训毫无例外包括特派团工作人员、警方和军方成员。比较小型的特派团在布林迪西的后勤基地一年组织一次小组培训。培训具有评价的成分，每个特派团的业务连续性联络员必须在培训班结业时为各自特派团起草业连计划。最后，完善的业务连续性联络员得到培训团队的支助，帮助建立、监测和更新其实地业务连续性能力。

59. 检查干事也希望看到联合国秘书处其他也具有外地部门的机构，即人道协调厅、人权高专办、难民署和近东救济工程处的机构利用这种培训。此外，组织举办大型特派团培训时，当地的其他组织也可以加入，例如，联刚稳定团进行培训时，应该邀请驻刚果(金)的所有机构都参加，至少作为观察员参加。分享知识和经验不仅有助于业务连续性在该组织各部门立足，而且也有助于类似的方法和做法的运用。

60. 儿基会、开发署、粮规署、项目厅和世卫组织也是具备外地办事处业连计划的组织。在某些情况下，总部和外地办事处的业连计划之间的联系比较薄弱，总部与外地的责任区分也不明确。拥有大量大型外地办事处的组织，其总部通常人力和财力为外地办事处提供适当的指导或技术协助。以儿基会和开发署为例，它们有一位业连管主管，但是根本无法将他的工作范围扩大，使之能够协助大批外地办事处的业连管工作，总体了解其技术状况。外地办事处不大的组织通常不从总部指导其工作，由它们与联合国国别工作队一起解决其业务连续性保持能力问题(教科文组织、人权高专办、工发组织、粮农组织)。这后一种做法提出了制定一个涵盖全组织的真正的业连计划是否可行的问题。

61. 检查干事还注意到，给予外地办事处的指导有时是命令式和官僚主义式的，以至外地办事处的业连管落实工作更形复杂。这种指导成为负担，为使总部满意而不得不做的作业，不是一种办事处可以在发生紧急事件的情况下可以采用的实用工具。检查干事认为，指导和技术协助虽然必要，但是应该考虑到办事处的规模及其在当地运作的具体条件。总部应该容许外地办事处具有一定的灵活性，能够趋利避害地运用业连管。

62. 检查干事在一些组织的国家和区域办事处进行访谈期间注意到，联合国的外地实体之间在业务连续性方面的合作不是十分紧密，但是它们都面临可能发生大体相同事件的风险，而且可以联合就地处理这种风险的影响。联合国国家工作队在风险管理的安保和安全方面合作有方，但是检查干事认为在业务连续性的其他方面还应加强和改进合作。驻地协调员应该在建立工作地点所有各组织业务连续性联络点合作论坛方面发挥催化作用。

63. 检查干事注意到，业连计划在有些情况下涵盖与主要伙伴方和供应方有关的风险。业务连续性文献建议应该涵盖，检查干事也同样认为应该考虑到伙伴方和供应方，即在采购方面或非常依靠外部伙伴方的组织应该考虑。例如，粮规署

因其主要业务的性质而往往在紧急情况下运作。为提供服务，它们依靠当地的大量伙伴方，与他们互动。它们认识的自己的业连计划不能只着眼于内部，因为其业务连续性有赖于与外界的合作。检查干事高兴地注意到，粮规署于 2011 年 5 月组织举办了一次与其全体伙伴方商讨实地相互依靠问题的会议。

64. 落实以下建议可望加强联合国系统各组织内部和之间的协调与合作。

#### 建议 4

行政首长应该确保联合国系统各组织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别工作队具有一致性和互通性。

#### 建议 5

秘书长应该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状况，以加强知识共享，确定可能进行合作和互补的领域。

### 业务连续性计划的执行

65. 正式核准的全面业务连续性计划达到执行水平的联合国系统组织并不多。检查干事发现记载业连计划、主要是开发署、联合国和教科文组织执行的业连计划的执行情况的文献极少，自然经过审计的也极少。由于资源的限制，检查干事未能深入了解具体组织或外地办事处一级的执行情况，但在此对这些组织/外地办事处面临的问题作如下的介绍：

(a) 保持员工和中层管理人员、特别是在长期未发生过事件的地方保持他们对继续研究业连管工作的兴趣和认识。

(b) 缺乏人力和财政资源以维持早先制定并经核准的业连计划的可操作性。

(c) 制定冗长、详尽而武断的业连计划模板，对用户很不方便，特别是对大型组织中的小部门很不方便。

(d) 对业连管活动的管控和问责工作缺失或不足。

(e) 对外地办事处的业连管活动缺乏明确的监督责任。

(f) 对员工缺乏不断或定期的培训。

(g) 总部以外的办事处和外地对规划工作逐渐产生疲沓感，因为业连管活动(应急计划、安保计划、信息技术业务连续性/灾后恢复计划、流感大流行防备计划等)不是全面综合开展的。

(h) 不确定、特别是出现重大经济情况时不确定备用地点或业务工作的委托代理/转移。

#### D. 演练、维持、审查和更新

##### 出自国际文书的建议<sup>14</sup>

66. 建议提出了在所有的业务连续性标准下展开一系列演练，保证业务连续性管理方案和计划的运作。在确定演练的频率和类型时应该考虑到该组织及其计划的复杂性、以及进行演练的复杂性、风险和费用。但是，一个组织不进行演练就无法说其业连管能力是否可靠。

67. 定期维持将确保该组织即使在人员及其业务条件和环境不断变动的情况下也随时准备掌控突发事件。业连管维持工作应该是一个组织正常的管理程序的一部分。这项工作应该包括确定关键活动和维持活动的流程、技术、人员、以及总体运作环境有何变化。

68. 制定一张业连计划每个部分需时隔多久(每月，每季度、每年等)更新一次的频率表是个好做法。此外，凡是发生重大变化之后、演练之后或审计建议提出以后，也需要进行维持。业连管方案的审查可以通过自评或审计进行。不管进行哪种审查，应该首先对业连管政策进行审查。既然演练、维持、审查和更新能够保证业连管能力的可靠性，那就应该配备足够人员负责这项工作，并对其问责。

##### 联合国系统各组织的情况

69. 鉴于联合国系统多数组织业连管工作处在初始阶段，上述活动与其说是已经取得的成绩，不如说是未来的计划。但是，只要看一看以前编制的方案，诸如为应对禽流感 and 流感大流行制定的那些方案，就能发现维持、审查和更新普遍没有得到足够的重视或资源。任由这些计划过时从而容许其作废，这从根本上延长了浪费已投入资源的时间。

70. 检查干事注意到业连计划方面的类似问题：他们看到有些计划里人员名单及其联系信息已经过时的计划，其中反映的组织架构旧的而不是当前的。这也在审计报告(开发署、教科文组织)的调查结果中得到证明，报告建议管理层确保不断进行演练、监测和监督。

71. 检查干事访问过的联合国秘书处总部、儿基会和开发署外地办事处作出相当大的努力，定期检测更新其业连计划。目前正在计划并在各级进行一系列演练、测试和模拟。同时还要指出的是，在有些组织的总部和大量外地办事处，先

<sup>14</sup> 《2010年规范准则》。

前核准的业连计划没有得到执行或更新。开发署 2010 年编写的审计报告表示驻非洲的外地办事处 50%以上属于这种情况。<sup>15</sup>

72. 原子能机构的业连计划包括一份明确规定的更新工作时间表，详细列出一年中计划进行的每一次重大更新、时间范围以及进行更新应遵循的标准程序。虽然这份计划核准以来尚未进行过任何定期更新，检查干事认为这份文件不失为其他组织着手制定本身审查和更新业连计划的程序时一种有用的工具。随着越来越多的组织将执行业连计划，业连管管理人员和内部审计应该更加密切审视这方面工作。

73. 除预算困难外，责任指定不清也是落实工作缺失的一个原因。经验表明，除非对负责业连计划的日常演练、维持、审查和更新的人员实行问责，否则计划是不会得到定期执行的。这些任务应该列入部门各级管理人员和业连计划协调员的相关职务说明和个人业绩评估制度里。人力资源的配备以及对其实行问责至关重要。

74. 落实以下建议可望加强联合国系统各组织业务连续性管理方案的问责制和效率。

#### 建议 6

行政首长应该确保业务连续性的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。

#### 建议 7

联合国系统各组织的立法机构应该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连计划。

## E. 培训

### 出自国际文书的建议<sup>16</sup>

75. 关于有连续性的专业文献突出强调人的因素对任何组织成功保持业务连续性都十分重要。作为培养业连管风气首先要考虑因素之一，组织必须评估对业连管认识的水平如何，将其与理想的水平相比，确定广大员工的培训需求。向不同类别员工提供培训工作应该有一种层次安排。没有任何具体业连管责任的员工需

<sup>15</sup> 开发署，内部审计办公室 2010 年报告，问题 11，机构问题：业务连续性管理的弱点。

<sup>16</sup> 同上。

要接受与关键员工同等的培训。高级管理层对业连管及其好处的认识越深，其开展业连管工作的胃口也就越大，因而也越有可能积极支持业连管工作的落实。

76. 业连管工作的管理人员应该通过继续专业进修得到提高。随着一个组织中业连管认识水平的提高，管理人员面对的业连管工作会有所增加。这种要求必须予以适当的回应。此外，业连管工作的发展相对较快。这个行业总是有新鲜经验可学，业连管工作的管理人员有机会学习。

#### 联合国系统各组织的情况

77. 在整个联合国里，受到人为和(或)自然灾害影响而中断活动的办事处的认识水平似乎比较高。外地比总部似乎又更强一些。这可能是由于总部办事处主要设立在风险被认为比较小的地方。但是，正如各种不同的案例所示，这些办事处也难免出现中断，例如纽约的地震、风暴和停电事故；维也纳的停电事故；哥本哈根的暴雨和洪涝，略举几例，不一而足。

78. 目前，联合国的广大员工多数意识到安保和安全问题、但业务连续性意识很薄弱。这方面需要再作努力。检查干事认为可以在提高安保和安全认识的方法中添加一个涉及业务连续性的单元作为补充。正在制定业连计划的组织以及正在更新其计划的组织，应该在计划中纳入提高业务连续性认识的方法和技术。这可以通过上岗培训和定期进修班加入一个业连管单元做到，有些组织已经做到这一点，但是检查干事注意到，没有任何一个组织衡量其员工的认识水平。检查干事在联合国各大中心提供的职业或培训计划的活动没有发现任何与业务连续性相关的培训。培训和提高认识不必只限于传统的教学方法。通过互联网和内部网网站、内部和外部培训、简讯和电子教学、讲习班以及进行业连管演练等，仅仅是业连管教育得以落实的众多形式中的几个。

79. 检查干事发现，通过业连计划的时候，确定为关键的员工一般都准备在危机后阶段执行其任务。他们的培训和实践多数是通过远程办公进行的。但是，检查干事此前曾指出，业连计划的维持和更新是一个问题。由于人员变动频繁，执行关键职能的人员不是实际计划中所列人员。部分审查和更新工作不仅应该更新关键员工的姓名，而且还应解决这些人是否已准备好履行其职能的问题。应该有明确的责任规定，保证确实做到这一点。

80. 检查干事注意到缺乏业务连续性工作管理人员的继续培训工作。鉴于联合国系统越来越多的组织在发展和落实业连管工作，因而采取共同的业连管工作管理人员培训方法极其重要。联合国秘书处慷慨向其他组织的业连管工作管理人员提供有关知识，目前正与世界银行合作开发业连管问题电子模板(管理人员用业连管、工作人员用业连管、采购工作用业连管等等)。编制的所有这些材料都不具有机构色彩，因而能为其他机构采用。但是，联合国系统对这些举措毫无了解。在这种情况下，检查干事认为，若能建立起比较正规的机构间合作架构，将为讨论这种举措以利于联合国系统各组织提供一个论坛(建议9)。

81. 落实以下建议可望提高联合国系统各组织业连管方案的效率。



**建议 8**

行政首长应该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。

**三. 业连管的安全和保障及信通技术要素****安全和安保及业务连续性**

82. 安全和安保事务发挥的重要的业务连续性管理作用，尤其在事件管理的第一阶段具有重要作用。其作用对保护人的生命和财产、应急准备、疏散、以及应急通知系统的运作绝对必要。联合国安保系统的基础是《最低运作安保标准》、《驻地最低运作安保标准》和指定官员制度。目前，审查和监测安保问题、政策、程序和惯例的机制有现成的机构间安保管理网，这方面的活动加上联合国系统各组织运作的安全和安保环境，导致大量财政和人力资源的分配以及不同工作地点的从业人员之间进行合作。

83. 检查干事注意到，业务连续性活动的安全和安保方面，即使在业连管尚不发展的组织里也组织有方，明文规定，通报全体员工。或许正由于这个原因，有些组织的业连管工作由安全和安保办公室负责(开发署、工发组织、项目厅、邮联和原子能机构)。业连管的安全和安保工作尽管重要，业务连续性管理方案的范围却大得多。因此，业连管工作如果由安全和安保办公室管理就难以处理非安保方面的问题。同样，信通技术事务部门也是如此，在有些组织这个部门是业连管工作的主管部门。

84. 检查干事认为应该由安保或信通技术事务部门处理业连管工作；但是，业连管应该与安保和信通技术事务部门密切合作(见第 36-38 段及建议 2)。

**信息和通信技术与业务连续性**

85. 信息和通信技术提供服务的连续性对有组织总体保持业务连续的能力十分重要。虽然必须具备单独的信通技术业务连续性/灾后恢复计划，但是这是一个组织全盘业连计划的一部分。各组织越来越依靠信通技术的应用、信息和数据资料开展活动。一个组织如果在发生破坏性事件过程中不丧失信息或数据，属于复原力比较强的组织，这就是今天投入信息技术的资源比从前多的原因。

86. 随着信通技术的应用在联合国系统各组织的发展，信通技术业务连续性/灾后恢复受到的重视也在加强。虽然在有些组织计划采取的重要措施由于预算的制约而推迟或暂停贯彻，但是，投入的资金已有相当规模。信通技术网在联合国系统高级别管理委员会(高管委)主持下创建也是一个迹象，表明信息技术在联合国

的重要性有所增加。检查干事认为这个网络有必要讨论并确定信息技术业务连续性/灾后恢复规范。

87. 一旦一个组织的要求明确之后，信通技术可以考虑提供各种服务的能力和所需费用。必须确定以什么样的基础设施支持合作应用软件以及合作应用软件支持合作业务流程。关键的业务流程确定之后，便可确定恢复时间目标。信通技术方面的一些最重要的对业务连续性有直接影响的做法如下：

#### 保持备份和辅助数据中心

88. 人们往往误以为中断发生后 24 小时之内一旦确定需要何种信息并采取行动为其作出备份之后，这种信息在不到 24 小时之内便可提供。重要信息作出备份与能够迅速检索这种信息是两个不同的问题。

89. 多数联合国组织具备标准的备份程序；有应用程序的备份、每日数据增量备份、每周全面备份、以及主要和辅助数据中心。从信息安全的角度考虑，链接可以低成本加密，这在以前是做不到的。能够有一个可行的辅助站点可以访问对于确保数据的复制和恢复至为关键。最佳做法是将辅助数据中心设在地域上离主要数据中心很远的地方。有些组织没有辅助数据中心，因为他们认为建设一个需要很大的投资。作为替代，它们利用联合国国际计算中心(计算中心)。

90. 检查干事提出了联合国所有组织是否都应该利用计算中心的问题：信通技术专业人士对此存在意见分歧。有些人认为，如果人人都用计算中心，那么全系统都依靠同一个服务提供机构，风险会很大。其他人强烈主张全部都利用计算中心，因为该中心是联合国的私有云，为数据提供保密和外交豁免。后一批人强调，从计算中心提供的服务的费用和联合国每个实体内部组织提供的这种服务的费用看，任何一个实体都无法以计算中心的费用按最佳做法规则达到同等的服务水平。不管赞成哪种解决办法，将数据和人员放在同一地点必定增加安全风险。

#### 价廉可靠的连接(通信系统)

91. 在埃及的“阿拉伯之春”期间，移动电话通信被切断一天，互联网中断将近一周。一时间固定电话成了唯一的通信方式。人们曾有一段时间依靠调频电台，但是这种电台系统由于与警方和军方相连，因而也遭切断。有些组织的关键员工收到了 USB 调制解调器，但是，对这种调制解调器像移动电话一样采用 GSM 网络，因而无法连接。有些组织用 V-Sat 接口设备，有些依靠宽带全球局域网(宽网)。具备宽网的组织就懂得这笔投资有多重要。

92. 所有受到上述事件影响的组织认识到，从技术上讲有办法建立与东道国政府无关的独立通信能力；问题是要多大的代价。检查干事认为，所有组织都须考虑到通信全部中断的风险，确定如何应对的办法。设在埃及的联合国系统各组织正通过它们在当地的信通技术网为其高级管理团队制定机构间通信解决办法提案。他们认为，寻求一种共同解决办法将具有规模效益，将他们的资源和资产聚拢起来，就能改善大家的情况。检查干事鼓励其他工作地点也采取这种举措。

## 远程连接

93. 利用和检索不受地点限制的信息和数据开展工作是保持业务连续性的关键。联合国系统多数组织采用居家办公的办法开展日常工作。有些组织由于实行工作生活两兼顾政策或是由于需要对付流感威胁因而这种能力比较强大，也有一些组织仅仅是因为组织发展快而工作空间不够，但是所有这些组织都抱有保持业务连续的目的。检查干事认为，这是一个取得的进展给人影响最深的领域。

94. 几乎所有组织的雇员如有互联网接入都能够通过网站邮箱(webmail)登录自己的电子邮件账户。多数组织都向关键员工提供思杰许可证或类似的解决办法，以便其登录访问自己的桌面和应用程序。检查干事得知，一旦一个组织改变思杰许可证费用的收费方法，需求就有所下降，例如这笔费用列入信通技术部门的预算，需求似乎就会比直接向使用部门收费时有所上升。检查干事认识到，预算模式应该促进运作资源的有效利用，但是也指出应该避免这样的情况，即采取运作或预算方面考虑的各种措施时不审视这些措施对该组织的业务连续性能力的影响。

95. 各组织必须确保其关键员工知道发生事件时如何远程接入其电脑系统。解决的办法是频繁运用。居家办公是解决这个问题的好办法。此外还应该进行演练，使全体关键员工同时居家办公，对信息系统进行压力测试。有些组织仅仅检测远程接入其电子邮件系统的情况。这是不够的。这种检测应该要求关键员工打开所有应用程序，执行实际情境中可能会需要执行的一切任务，以便确定并解决任何可能出现的问题。所有各级员工均需参加这种演练。检查干事获悉，最高管理层往往没有时间参加演练，这一点令人遗憾，因为实际情况下需要他们参与的可能性很大。

96. 一般而言，人们在出差路上都进行电子远程办公。远程办公的好处无可争议。设在纽约的联合国各组织频频遇到所谓的“下雪天”，工作人员接到通知留在家不用上班。这仅仅是纽约运用居家办公方法的一例而已，据报告说，总部设在纽约的所有组织运用这种办法的效果很好。总部设在罗马的各组织在造成严重交通问题的各种事件期间也有类似的经验。去年，哥本哈根由于大雨滂沱发生三次洪涝，受影响的组织都依靠居家办公的办法，直至找到别的办法为止。在开罗，一旦连接恢复，员工接到通知，出于安全考虑，可以在家工作。智利圣地亚哥拉加经委会在地震后的最初几天里利用了远程办公能力。

97. 居家办公的一个假设条件是居家办公人员具有必要的设备。有些组织逐渐从台式电脑转向采用带有扩展坞的膝上型电脑，有些组织允许工作人员运用家里带来的个人设备。每一种办法都有其利弊，每个组织必须自行决定哪种办法最适合自己的目的。检查干事认为，一个组织在确定其信息技术开发项目的过程中应该在决策中考虑到与业务连续性相关的问题。

## 四. 实际事件中取得的经验教训

98. 除了应该定期进行以完善业连计划的模拟、演练和测试之外，最有可能从中汲取经验教训的是实际事件。成文的经验教训是业连管工作不够先进的组织以及面临类似风险的组织宝贵的信息源。检查干事访谈了受如下事件影响的各组织的代表。

### 智利圣地亚哥的地震

99. 拉加经委会在流感的流行防备工作方面投入资金，后来在业连管股的协助下将这项工作扩展成为全面的业务中断防备工作。就在震前的一、二周里，业连管股到访拉加经委会，评估业务中断防备程度。他们协助拉加经委会关键员工进行了一次危机应对演练和居家办公测试。从业务连续性角度看，震后应急工作据认为很好。业连计划已经具备，其中包括实现设定的行动设想，对关键员工进行了培训，这些大大有助于管理层和关键员工应急行动的充分到位，帮助拉加经委会迅速恢复活动。危机管理队和安全管理队在十小时之内举行了首次会议，就经委会馆舍和资产的安全与安保问题作出了必要的决定。关键员工(例如，信息技术、采购、运输和财务人员)开始从临时备用工作场所进行远程办公。48 小时之后，拉加经委会即开始人道主义救济工作，包括向东道国提供一些支助。下面是从这次经历中学得的一些经验：

(a) 危机管理队须在危机发生后的最初几小时内迅速商定应该容许哪些人留在本要关闭停止正常业务的办公场地，而且这项决定必须明确传达到每个有关人员，以免例如将重要的外部人员打发掉。

(b) 必须具备一项内部和外部通信策略，确保员工熟悉通信协议。

(c) 手机和(或)固定电话服务可能会无法使用或不稳定；需要另谋对策，采用各种通信手段(社交媒体、私人电子邮箱、MSN Messenger、Skype 等)。

(d) 员工应积极回本组织报到，以便迅速查清所有员工下落。

(e) 掌握关键的行政和支助职能的员工的作用和责任应该在业连计划和(或)危机管理手册中加以明确规定，以免工作重叠和职责混乱。

(f) 将居家办公的做法、包括不再用台式电脑而采用带有扩展坞的膝上型电脑的做法在全组织推广，贯彻无纸化工作流程，在共用驱动器上保存关键文件，这些大大方便业务连续性的保持。

### 埃及的阿拉伯之春

100. 开罗的联合国各组织办事处的业务中断防备工作各异。开发署、粮规署和儿基会驻开罗办事处具有业连规划工作计划，但是在事件发生的时候并不是所有的计划都已经过检测。世卫组织区域办事处的业连计划尚未定稿，不过已经具备

某些要素。工作地点这一级的协调工作在安保部的危机管理的基础上基本上涵盖了安全和安保方面的问题，而其他关键职能和程序则由每个组织个别处理。疏散工作的组织和进行没有遇到重大问题，疏散后，关键员工继续在开罗的办事处办公，但工作时间(由于宵禁)有所缩短，信息技术连接恢复后，改为居家办公。为尽量减少事件的影响作出了必要的管理决定，但是有些组织必须临时决策，因为并不是所有的办事处都已具备计划好的设想。访谈中没有人向检查干事报告执行范围有限的职能过程中遇到重大困难；疏散人员中有些甚至可以远程工作。有员工提到，主要的问题是联合国办事处与员工事前指定的有限备用办公地点之间通信中断因此有些职能无法继续执行。

101. 下面是检查干事与设在开罗的各机构访谈过程中获悉这些机构取得的经验教训：

(a) 手头没有现金是最大的难题。银行关闭了一段时间，重开后又限制每人/组织一次只能取出的现金数量。设在开罗的各组织目前正在寻找解决办法，以达到审计频频提出的建议的要求，即手头闲置现金不要太多，但是又要有足够的现金，以防类似情况发生。

(b) 连接是多数组织面临的一个问题，因为他们依靠当地的供货商。备用通信系统应该到位，但是这并不意味着每个机构都必须有独立的备用系统。联合国各国别工作队应该确定一种联合国范围的解决办法，以便所有机构能互相利用彼此的通信能力和资产。

(c) 如果所有其他通信手段都失灵，通过既有的督导员体系当面通知是弄清员工下落并保持联系的唯一途径。

(d) 托付代理计划可能已经制定完备，但是最重要的一点是，接替执行受影响办事处职能的人员必须知道自己的工作内容，不必告诉他们必须承担这些职能。这是因为受影响的办事处可能完全停电，无法通信，承担职能的人员只有广播新闻作为其行动的依据。

(e) 必须能够接触到关键的文件。所有关键的文件都必须有电子文本，存在工作场地以外某地的共用驱动器上。

### 哥本哈根的洪涝

102. 洪涝对每个组织的影响不同。哥本哈根的联合国之家设有五个不同的组织，员工 427 人：开发署(175)、人口基金(56)、项目厅(187)、粮规署(6)和移民组织(3)。世卫组织和儿基会的办事处在另一地点。

103. 开发署不得不搬迁，而其他组织受影响较少或根本未受影响。哥本哈根的开发署主要为世界各地的 5,000 名员工提供人力资源服务；因此能够与世界其他地方不断保持通信联系至关重要。搬迁意味着具体搬移 75 条固定电话线路。由于没有其他解决办法，在这些线路搬迁的过程中，所有 75 台座机都转到一个会

议室里的一台电话上，这就是说，一次只能接打一个电话。居家办公人员的私人电话号码由于私密性规定不能外发。Skype 被用作替代通信手段。

104. 开发署的业务严重放慢耽搁，但是，由于员工具有远程工作的可能性，服务没有发生重大的中断，工作可以从家里、备用的临时地点继续进行。备用地点不是预先指定的，而是联合国之家投保的保险公司临时决定提供的。危机后的经验表明，需要更加注意如何处理员工受到的心理影响。

105. 世卫组织哥本哈根办事处(世卫欧洲办)位于四、五年前所建的一个污水泵站附近。去年每逢暴雨期间，世卫欧洲办经历过三次污水倒灌。这几次洪涝规模很大：地下室和一层的办公室被洪水淹没，停车场的汽车全部泡在水里被毁。污水倒灌不仅气味难闻，有害健康，而且污水含有很浓的化学品，造成电气装置和金属的快速腐蚀。

106. 2010年8月14日第一次洪涝发生时，世卫欧洲办没有业连计划，必须靠临时开展的行动。尽管员工士气高涨，办事专业，但是缺乏事先设定的方案和程序，还是给世卫欧洲办的业务造成巨大影响。主要的困难在于缺乏重新确定的指挥链、通信系统瓦解、缺乏新修订的应急联络安排细节(员工、总部和东道国)、紧急情况下信息技术力量薄弱、办公场地电力及其他基础设施缺乏可查阅的文字资料、已拨经费缺乏。

107. 第一次洪涝后确定必须制订世卫欧洲办的业连计划。当时现成的工作组制定了一份全面计划，其中包含根据未来落实业连规划工作的框架需立即执行的行动和任务，包括设想的各种业务中断的可能情况。世卫欧洲办遇到第二、第三次洪涝时这项工作还在进行之中。检查干事在访谈中得悉，虽然这两次灾情更大，但是与早先的情况相比，管理层和员工的准备状况和应对工作大为改进。虽然业连计划尚未定稿，计划的全面执行也不可能开展，但是，对可能发生的情况有事先设定方案，应急能力提高(例如通知办法的最新改变、信息技术连接改进以及关键程序轻重缓急的明确规定)、认识提高、显然还有此前取得的实际经验等因素，确保了活动中断事件应对工作有所改善。检查干事注意到了管理层继续加强业连管工作的决心，包括调拨财政和人力资源。

108. 以下是检查干事在访谈设在哥本哈根的各机构过程中获悉这些机构取得的经验教训：

(a) 必须具备一个业连计划。必须培训业务连续性工作人员。编制简单的一页核查表，以便在危机发生时使用，是一种实用有效的做法。

(b) 必须具备经过重新安排的指挥链。事件发生时，必须迅速决策，决策人必须有权，不得事后对其指指点点。

(c) 信通技术仅仅在事件应对的规划和准备过程中就具有比想象之中大得多的重要性。

(d) 投资开发“一号通”的电话系统，使员工能够将将来电转到多个电话号码上，而来电人看不见这些号码，即员工可以将工作来电转到家里或移动电话上，使客户更容易与其联络，但又不会将自己私人电话号码公诸于众。

(e) 联合国组织多数定于 2013 年迁入新址，新的中心目前正在建设。因此，现在正是时候，应该着手就新中心涉及的业务连续性问题展开有关组织之间的磋商。

109. 检查干事发现，圣地亚哥和哥本哈根事件之后，对所得经验、反应措施和教训进行了分析，并将其纳入业务流程和(或)业连计划之中。同时，圣地亚哥没有计划为业连计划的维持和更新专门提供经费。开罗在事件发生四个月并无报告介绍所得经验教训。各种不同网络(信息技术、财务、警卫安保)的专业人员相互探讨有关经验，但是没有对业连计划所需变更作出任何决定。

110. 检查干事感到失望的是，取得的经验教训有些没有记录在案，因为这些经验教训随着时间的消逝而渐渐淡忘。在不得不启动业连计划的情况下，行政首长和驻地协调员必须重新审核并分析所得经验、反应措施和教训，以便改进总部和国别级现有业连计划，提高未来的业务连续性能力。

## 五. 机构间合作

111. 联合国系统各组织如果要优化成本，达到比较合理的业务连续性程度，绝对必需展开机构间合作。鉴于各组织的具体任务及其开展的活动类型不同，业连计划的某些内容也可各有不同。但是，联合国各组织之间密切的方案合作及相互之间的依存关系要求采取共同的方针。通过协作可以取得规模效益。而且，如果不同组织以类似的方式处理业务连续性问题，就能够为了业务连续性而发挥相互备份的作用。

112. 检查干事发现，全系统范围业务连续性问题仅仅初步尝试进行处理。除了安保和信通技术网络的工作以及行首协委会关于财务运作业务连续性问题的调查之外，没有再采取任何其他举措，争取实现机构间合作制度化。

113. 各工作地点总部级业连管单位之间的合作情况各有不同。纽约设有一个高级应急政策小组，由总部设在纽约的各基金(会)和方案(署)的行政首长组成。他们之间的互动实际上是机构间的协调和合作。业连管工作主管一级的联系比较松散。造成这种情况的原因可能是这些组织业连管工作成熟程度不同。儿基会和联合国秘书处定期合作，但是开发署和人口基金的参与不力。人口基金最近根据联合国秘书处编制的计划模板草拟了自己的业连计划，但是现在判断这种互动是否会持久还为时过早。开发署与其他机构密切合作的主要障碍是开发署总部在如何处理业连管工作的问题上主意未定，迟疑不决。诸如日内瓦和维也纳等其他工作地点的机构间合作主要限于安保方面。虽然业务连续性方面存在非正式接触，但是持久的合作还需要推动力。

114. 近年来，业连管股/联合国秘书处临时有要求才从技术上向粮农组织、粮规署、世卫组织和民航组织的业务连续性规划工作提供协助。协助的办法是分享知识和计划模板。这在有些情况下有助于形成一种类似的业连管处理办法，一般来说，这是一种向这些组织的业连管工作管理人员提供初步培训比较便宜的办法。儿基会和联合国秘书处正在为联合国系统各组织制定规范准则。检查干事赞赏这种努力，但是认识到其背后的动力是个人，没有强大的机构支持；因此并不涵盖联合国系统所有组织。

115. 检查干事认为，建立一个论坛，讨论并加强处理业连管问题的共同途径，对联合国组织有利。实行这种合作可采用的框架可以由高管委协调统一业务惯例而逐步形成。个中部分好处有：

- (a) 提高较高层领导和利益有关人员对业连管工作的认识；
- (b) 与初学者一起完善和共享业连管早期实施人员的知识
- (c) 形成一种有便于各组织在危机情况下、特别是在外地互相帮助的共同业连管实施方针，制定共同的规范指南、模板、成熟度模型、培训工作模块等等。
- (d) 在联合国系统内提供一个平台，共同思考未来业连管工作的方向，即建设一个有复原力的组织。

116. 落实以下建议可望加强联合国系统各组织业连管方案的协调与合作。

#### 建议 9

秘书长应以行政首长协委会主席的身份发出指示，将业务连续性列入协调统一高管委/行首协委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和规范准则。



## 附件一

## 根据调查问卷得到的答复所列联合国系统各组织业连管工作概况

组织	经核准的业务连续性政策	业务连续性计划			具备业连管维持和更新程序			
		经核准	正在制订	计划的范围包括总部以外的各地点	演练	维持/更新	关键员工的培训	全体员工的培训
联合国秘书处	√	√		√	√	√	√	√
开发署	√		√	√	√	√	√	√
项目厅	√	√		√	√	√	X	√
人口基金	X		√					
儿基会	√	√		√	√	√	√	X
粮规署	X		√	√	√	√	X	X
粮农组织	X	√		X	√	√	√	X
教科文组织	X		√	X				
民航组织	X		√		X	X	X	X
世卫组织	√		√	√				
邮联	√	√		X	X	X	X	X
国际电联	X							
知识产权	X		√					
工发组织	√		√					
原子能机构	X	√		√	√	√	X	√

√: 有, X: 无

## 附件二

## 各组织业务连续性成熟度的自我评估

成熟度	说明	联合国	近东 工程处 救济处	开发署	人口基金	儿基会	粮规署	项目厅	粮农组织	教科文组织	民航组织	世卫组织	邮联	国际电联	知识产权	工发组织	原子能机构
有管理	流程和程序标准化，完全合规，进行培训和测试，经费充足。关键的威胁和风险已确定。得到管理层的全力支持而且全部信息都是最新的。	√															
不完全	业务连续性管理(业连管)和灾后恢复完全融入业务，经费充足，定期进行业务影响分析和风险管理，灾后恢复流程包括信息技术项目、进行的培训和测试、信息各自孤立处理的情况少。认识在提高。				√	√		√								√	
中间阶段	普遍认可业连和灾后恢复的必要性，正在进行初步规划。认识开始提高，资金有限。开始确定存在的威胁，风险分析，得到首席信息干事的某种支持。			√			√		√	√	√	√	√	√	√		√
有限	对业务连续性和灾后恢复计划的认可程度低。行动少之又少。得到管理层有限的支持，没有资金。只有一般的备份计划，培训或信息不多，信息各自孤立处理。容易受到影响。	√															
无人管理	缺乏流程规定，认识极其有限，没有集中统一处理的办法，没有资金，没有培训，没有风险管理，业务连续性问题得不到管理层的认可和(或)支持，合规情况有限。																

## 各组织对其自评结果的评论

- 开发署：业连管的总体情况在不完全与中间阶段之间。信息技术设计资源在标准化流程和程序方面比较先进。
- 项目厅：从其最近的发展情况看，仍然需要“培训和演练”这一组成单元。
- 儿基会：儿基会作为一个组织，其运作环境中经历得越来越多的是人们的记忆中从未经历过的一系列全球性危机。该组织目前正在应对新的全球性威胁，包括食物无把握、能源保障、大规模移徙和气候变化。儿基会内部业连管面临的挑战是，测试并保持推进业务连续性管理方案所需的能力和资源的切实水平，以便该组织更加具有适应复原的能力。这不是一件轻而易举的任务，因为与其他许多组织一样，由于世界范围金融危机的影响，融资仍然十分紧张。当然，儿基会的组织资源的优先任务仍然是确保我们对全世界儿童作出的核心承诺得到兑现。尽管有这种种制约，儿基会的业连管工作仍然取得了有限的一些进展并继续向前推进。
- 粮规署：粮规署在运作和经济规划方面取得很大进步。目前正在争取制定一个更加协调一致的业务连续性战略，培养组织复原力的观念。
- 粮农组织：粮农组织处在实施业务连续性管理流程的最后阶段。一旦《框架计划》和新的职责得到正式批准，我们预计会迅速上升到更高的层面。
- 世卫组织：普遍认可业连和灾后恢复的必要性，正在进行初步规划。认识开始提高，供资尚未确定，因此尚未拨款。开始甄别存在的威胁，风险分析，DAF 和信息技术的明确支助。
- 邮联：需要向邮联员工提供文件和培训。培训资金需待确定。
- 原子能机构：原子能机构在业务连续性和灾后恢复方面已投入相当大的努力和资源。原子能机构指导抗灾的总计划和具体部门的分计划已经具备。尤其是，近年来一直在积极更新和加强信息技术的 DRI 成分。来年原子能机构将重振其整体业务连续性规划工作；这种重新开展的努力将汲取前几次规划工作的教训，包括下列教训：
  - 业务连续性的管理模式将包括计划本身的更新和刷新机制，从而避免再陷入前几次业务连续性规划工作的“创造/稳定/过时/再创造”周期。
  - 制定组织的某个实体(一个职位而不是一个人)长期“主管”业连规划工作，这应该成为改进总体管理情况工作的一部分，确保业连规划工作即使在某个具体人离职后，仍然能够继续加以更新。
  - 原子能机构需要确保业连规划工作获得适当的资金，以完成重振工作，尤其是维持业连规划工作，包括定期检测和更新。

## 附件三

各参与组织根据联检组建议拟采取行动一览表 JIU/REP/2011/6

	希望产生的作用	联合国、其基金(会)、和方案(署)											专门机构和原子能机构													
		行首协委会	联合国*	毒罪办	环境署	人居署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿基会	粮规署	项目厅	劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	世卫组织	邮政	国际电联	气象组织	移民组织	知识产权	工发组织	世旅组织	原子能机构
采取行动		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
供参考		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建议 1	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	d		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	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	c		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	c		E																							
建议 6	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
建议 7	g		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 8	g		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 9	c	E																								

图例：L： 请立法机关作出决定的建议

E： 请行政首长采取行动的建議

不需要本组织采取行动的建議

希望产生的作用： a： 问责制得到加强 b： 推广最佳做法 c： 协调与合作加强 d： 管控和合规情况加强 e： 实际效力加强 f： 经费大量节省 g： 效率提高 o： 其他作用

\* 除毒罪办、环境署、人居署、难民署、近东救济工程处之外，还包括 ST/SGB/2002/11 号文件所列的全部实体。