

中华人民共和国国家标准

GB/T 38217—2019/ISO 22397:2014

公共安全 建立合作约定指南

Societal security—Guidelines for establishing partnering arrangements

(ISO 22397:2014, IDT)

2019-10-18 发布

2020-04-01 实施

国家市场监督管理总局
中国国家标准化管理委员会 发布

目 次

前言	I
引言	II
1 范围	1
2 规范性引用文件	1
3 术语和定义	1
4 计划合作约定	1
5 建立合作约定	2
6 实施合作约定	4
7 复审合作约定	5
附录 A (资料性附录) 通过必要信息建立关系规则 示例	6
附录 B (资料性附录) 合作约定可能存在的问题	9
附录 C (资料性附录) 合作约定审查表	10
参考文献	11

前 言

本标准按照 GB/T 1.1—2009 给出的规则起草。

本标准使用翻译法等同采用 ISO 22397:2014《公共安全 建立合作约定指南》。

本标准对 ISO 22397:2014《公共安全 建立合作约定指南》做了以下编辑性修改：

——将 ISO 22397:2014 中的“partnering”译为“合作”；

——“参考文献”中用国内文件 GB/T 27921—2011《风险管理 风险评估技术》代替了 ISO 22397:2014 的“参考文献”中的国际文件 IEC 31010《风险管理 风险评估技术》。

本标准由全国公共安全基础标准化技术委员会(SAC/TC 351)提出并归口。

本标准起草单位：国网山东省电力公司、中国标准化研究院、北京科迪智标信息技术有限公司、咸亨国际科技股份有限公司、北京城市系统工程研究中心、中国安全生产科学研究院、北京市安全生产科学技术研究院、中南大学、江苏省质量和标准化研究院、清华大学、军事科学院防化研究院、深圳市第一反应信息科技有限公司。

本标准主要起草人：孙世军、王亚飞、秦挺鑫、史聪灵、陈银龙、季学伟、陈长坤、王来兴、申世飞、杨小兵、刘翠翠、陆乐、张治取、张超、朱伟、韩洪、张鹏。

引 言

当今世界已经发展成为相互依赖的全球性社区。技术的进步和经济关系的演变导致社会管理职能和公共资源逐渐显现出跨区域和跨国界的特点。人们的安全感和幸福感对组织、当地社区、国家甚至全球性社区核心功能连续性的依赖与日俱增。此外,公共安全的严峻形势使社会对各类突发事件的预防、监测、处置和恢复等工作提出了更高要求。

在保障公共安全方面,政府、社会组织和公民发挥着不同的作用,而相互之间有效合作能够提高突发事件应对的效率,因此,建立合作约定来规范合作行为势在必行。

本标准中涉及的“组织”是指处理公共安全事件中有关的政府、社会组织和公民,“合作者”是指合作约定的相关方。

本标准旨在为建立合作约定提供原则和程序。图1展示的是合作约定从计划、制定、实施到复审的过程。

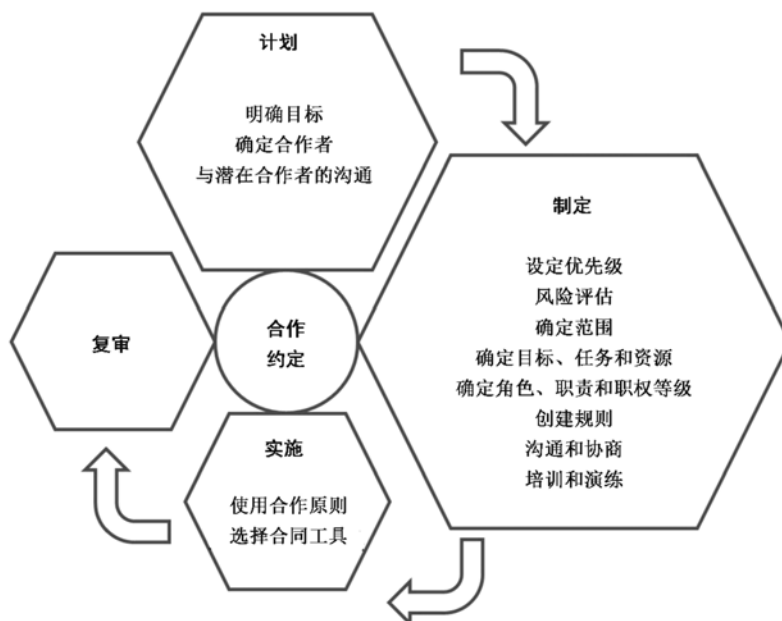


图1 合作约定的计划、制定、实施到复审的过程

合作约定可提升组织对突发事件的预防、准备、应急、恢复能力,同时还能抵御突发事件对组织本身以及环境造成的潜在影响。合作约定存在多种形式,包括正式的和非正式的。例如:合同、备忘录、互助协议、合作协议、协调协议、运营协议、供货协议等。

执行本标准,还应遵守相关法律、法规、规章的规定,建议组织建立合作约定前咨询法律专业人员。

公共安全 建立合作约定指南

1 范围

本标准各组织在建立合作约定时提供指导,并且有助于处理公共安全事件中的各种关系。本标准中规定了建立合作约定的基本原则以及计划、制定、实施、复审的各流程。

本标准适用于政府、社会组织和公民内部和相互之间合作关系的建立,且不限组织类型、规模和性质。

2 规范性引用文件

下列文件对于本文件的应用是必不可少的。凡是注日期的引用文件,仅注日期的版本适用于本文件。凡是不注日期的引用文件,其最新版本(包括所有的修改单)适用于本文件。

ISO 22300 公共安全 术语(Societal security—Terminology)

ISO 31000:2009 风险管理 原则和指南(Risk management—Principles and guidelines)

3 术语和定义

ISO 22300 界定的以及下列术语和定义适用于本文件。

3.1

协作性 interoperability

不同体系和组织之间协同工作的能力。

3.2

合作 partnering

为达到个体或集体的目的而与其他组织在某一共同感兴趣的领域形成的协作。

4 计划合作约定

4.1 明确合作约定的目的

合作约定的发起者宜:

——明确合作约定的必要性;

——考虑现行政策、角色、责任和利益,并且考虑合作约定发起者和其他潜在合作者是否受益。

4.2 确定合作者

合作约定的发起者宜确定具有适当特征的组织作为潜在合作者。

成为合作者需具备以下特征:

——会直接或者间接地受到同一突发事件影响;

——能够支持相关事件的预防、准备、响应,以及恢复工作,或为之做出贡献;

——能够遵守法律法规。

由于事件影响的不确定性,合作约定发起者宜对潜在合作者进行持续监督和评估。

4.3 安排与潜在合作者的初步对话

合作约定发起者宜与可能对合作感兴趣的潜在合作者进行联系。

在建立合作约定之前,合作约定发起者应要求潜在合作者各自考虑以下内容:

- 合作约定的目的;
- 每个组织要达到的具体目标;
- 实施合作约定的益处;
- 与合作约定相关的能力与竞争力;
- 可影响执行效率的内部约束。

5 建立合作约定

5.1 设定优先级

在制定合作约定时会明确不同的突发事件,因此需要设定各类突发事件的优先级,合作者宜建立一套确认各类突发事件关键问题的程序,进而制定出最合理的合作约定。

在制定合作约定中,合作者宜明确需参考的法律、法规和规章等要求。

5.2 实施风险评估

合作者宜按照 ISO 31000:2009 中 5.4 要求的内容实施风险评估。风险评估的结果提供以下信息:

- 关键资产的脆弱性;
- 高优先级风险源;
- 风险处置措施;
- 风险描述;
- 组织能力(对突发事件的预防、准备、响应和恢复能力)。

进行风险评估时宜考虑以下内容:

- 在信息共享时兼顾保密性、政策及合作约定的期望;
- 风险是否在合作者的控制范围之内;
- 风险可能产生多种结果或同时影响到不同的关键资产。

5.3 确定合作约定的范围

合作约定的范围是合作者在突发事件管理中的行为界限。合作者宜在以下方面达成一致:

- 与合作约定的目的一致;
- 考虑风险评估结果;
- 表明合作者之间以及与相关方的相互利益。

5.4 确定目标、任务和资源

5.4.1 总则

针对不同类型的突发事件,合作者宜按照合作约定的任务和合作者的使命、竞争力和各种能力来确定目标、任务及资源。

5.4.2 目标

合作约定的目标宜包含以下方面:

- a) 保护人员生命财产安全；
- b) 保护资产安全；
- c) 运营连续性及有害因素最小化；
- d) 保护环境；
- e) 保护形象及声誉。

5.4.3 任务

合作者在处理不同类型的突发事件中宜对各种任务进行分工。

5.4.4 资源

合作者宜包括以下资源,如:

- a) 人员；
- b) 应急设备；
- c) 设施工具；
- d) 储备物资；
- e) 通信系统；
- f) 危机管理中心；
- g) 后勤保障。

5.5 确定角色、职责和职权等级

合作约定宜按照合作者的使命、竞争力和各种能力来明确各自的角色、职责和职权等级。

5.6 建立规则并应对挑战

合作者宜建立规则来管理各方之间的关系并应对挑战。

合作约定所设立的规则明确合作者在履约、管理、经济、道德等方面的责任,并且在规范合作者行为以及履行合作约定方面提供指导。

行动涉及两个或多个合作者时,规则应满足以下条件:

- 每个合作者都能发挥最佳作用；
- 合理安排负责人处理可能遇到的问题。

参见附录 A 中的示例,通过填写必要的信息来建立规则。

5.7 决定沟通和协商的需求

合作者宜:

- 确定共同认可的通用术语或者通用工作语言；
- 通过制定沟通协商计划确保双方信息流通以及鼓励双方持续对话；
- 确保沟通的双向性；
- 制定决策前需要经过协商；
- 记录并共享决策制定的过程,用以阐明各类需求的原因。
- 尊重对方的保密性及隐私。

5.8 确定培训和演练的需求

为了确保合作约定的有效和高效,合作者宜:

- 确定培训和演练的需求；

- 需要达到的、提高的、测试的或检验的各种能力；
- 独自或合作开展适当培训和演练；
- 评估培训和演练的效果。

6 实施合作约定

6.1 实施合作约定的原则

6.1.1 总则

在任何环境下,合作者都宜遵循“在相互关系的核心问题方面提供指导”的原则。

遵循 6.1.2~6.1.6 列出的合作原则有助于提高合作的效率。合作约定中可能存在的问题参见附录 B。

6.1.2 承诺

合作者应该遵守法律并且尊重当地环境、伦理、文化、宗教、政治和组织的多样性等。

注:遵守适用法律在跨区域管辖管理中尤其重要,在跨界合作约定中宜认识和尊重组织的多样性。

6.1.3 负责

合作者宜为个人与集体的决定及行为负责。

合作者不但具备为决策和行为负责的权限和能力。同时责任和承诺相对应,还应权衡合作者在决策过程及相关活动中的需求。

6.1.4 公平

合作者用公平公正的方式,考虑所有组织的观点、决策及活动的影响。

开放和公平能够使合作更加高效。合作者宜确保其成员行为是基于相互尊重、公正和客观,以达到共同目标。

6.1.5 透明

合作者宜通过提供明确、及时的信息来保障合作模式的透明。

注:透明的合作能够提升合作者的信心。

6.1.6 竞争力

合作者应确保有能力为合作做贡献。

注:为实现所期望的结果,适当的竞争力是至关重要的。

6.2 选择合作约定的手段

合作者宜选择合作约定的手段确保有效地解决争议及违约问题。

合作者宜做到:

- 选择能够被监管的合作约定的手段,尤其是在跨区域合作的情况下;
- 根据第 5 章清晰定义合作约定内容;
- 通过合理的程序处理不同意见;
- 明确处理违约和争议的方式;
- 明确协议的有效期和失效条件;

——制定合作约定的修改程序以适应法律法规的变化。

此后合作者宜：

——审查并确认第 5 章列出的重要内容，这些内容是所有合作者都应考虑的（参见附录 C 中的合作约定审查表）；

——签署并实施合作约定，如果适用则依据适用法律及监管要求进行注册。

注：在多边合作约定中，有很多正式或者非正式的契约工具，可能在个别合作者中会存在各种合作模式，包括合同、直接协议、备忘录、互助协议、合伙契约、行为规范、合作协定、协调协议、运营协议、项目协议、供应协议、互惠协定和资源共享。

7 复审合作约定

合作者宜：

——总结和分享经验，进一步完善合作约定并开展合作；

——合作者定期测试、评估合作约定，以验证其实用性；

——复审合作约定，确保其具有持续的适用性、充分性及有效性。

复审宜考虑：

——对第 5 章中提到的关键内容的调整；

——合作者的反馈；

——演练的结果；

——脆弱性或者威胁的变化；

——持续改进的条件；

——相关法律法规修订。

附录 A
(资料性附录)
通过必要信息建立关系规则 示例

A.1 总则

本附录解释如何利用矩阵设立规则来管理在 5.6 中所述的关系。

A.2~A.4 描述了使用矩阵中的细节。

A.2 响应

第一步,创建关联矩阵,以此来确定针对某一具体事件(灾难事件、恐怖袭击以及其他严重突发事件)的响应需求以及涉及的合作者。

创建矩阵时:

——矩阵第一行为响应行动名称;

——矩阵左边第一列为涉及的合作者(组织)。

通过矩阵将响应行动和协议中的合作者以及与响应行动有关的其他组织关联起来。

图 A.1 展示了矩阵的示例。

	行动1	行动2	行动3	行动4	……	行动N
组织A	X					
组织B	X	X	X			X
组织C	X		X	X		X
组织D		X		X		X
组织E			X	X		
组织F	X	X				X
组织G			X	X		
……						
组织M	X		X			X

图 A.1 关联矩阵示例

第二步,为第一个矩阵中定义的响应行动创建新的子矩阵。

创建子矩阵时:

——第一行列出第一个矩阵中针对某一响应行动分解成的更详细的行动;

——左侧第一列列出第一个矩阵中某一响应行动涉及的合作者和相关组织。

通过子矩阵将详细响应行动和协议中的合作者以及与响应行动有关的其他组织建立关联。

第三步,重复第二步直达到所需要的详细程度。

最终结果将得到一个矩阵系列,如图 A.2 所示。

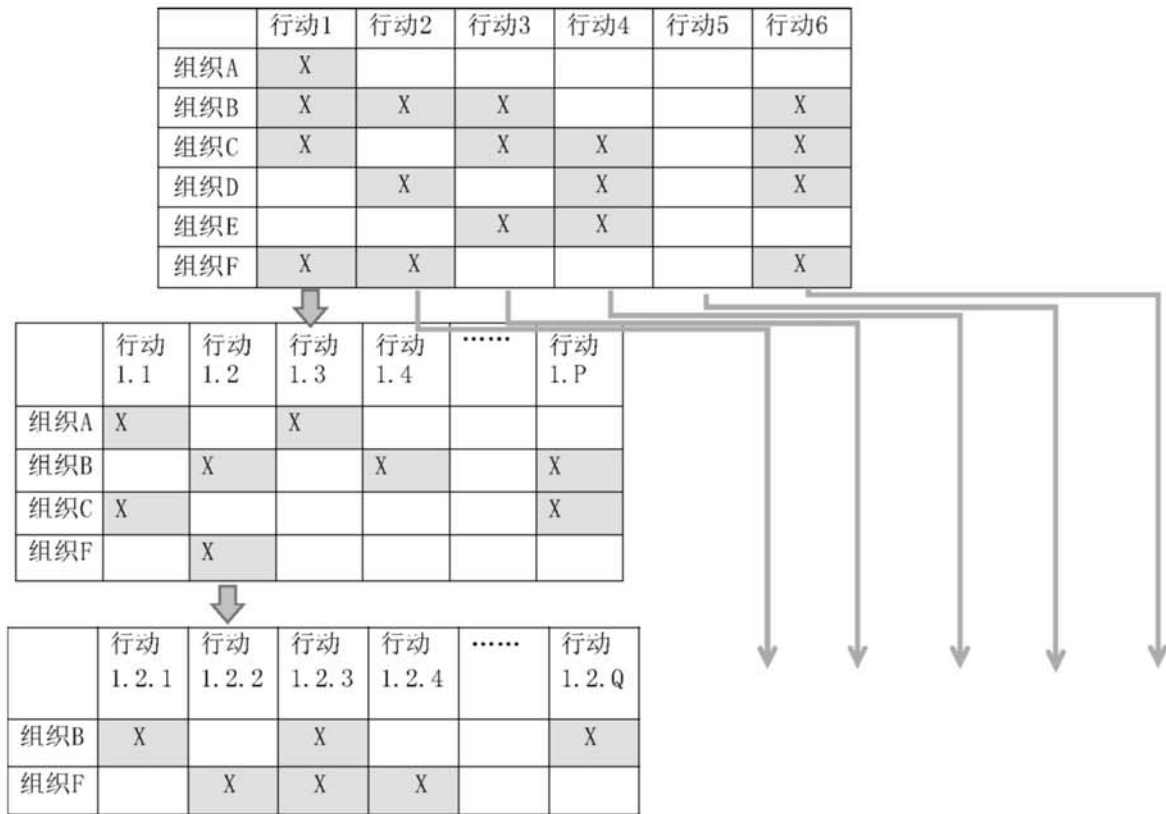


图 A.2 矩阵系列示例

第四步,从行动最详细的矩阵开始,通过自下而上设立规则来处理关系和解决问题。

如何管理合作约定中各合作者之间的关系

当两个或多个合作者(或者其他有关的组织)参与到单个响应行动中时,宜做到以下几点:

- 在行动范围方面达成一致;
- 确定每个参与成员的角色、能力和资源;
- 从合作者或相关组织中选出主导者。

A.3 准备

合作者在突发事件的准备阶段中应做到:

- 在突发事件之前制定提高响应效率的措施;
- 为准备阶段设计附加关联矩阵;
- 用矩阵设立规则,并根据合作者的角色、能力和资源来分配任务。

在准备期间具体安排应考虑到:

- 联合行动和协调沟通的方案;
- 可利用的人力及设备资源的优化;
- 组织制度的调整,以促进相互沟通;
- 通过具体的培训和演练确定职权和能力。

A.4 恢复

合作者在恢复阶段宜做到：

- 建立关联矩阵；
- 用矩阵设立规则，并根据合作者的角色、能力和资源来分配任务。

突发事件后恢复阶段的工作，需要考虑以下几点：

- 从突发事件结束到恢复至完全正常状态的过渡阶段工作的规划与管理；
- 受损建筑、基础设施和设备的修复；
- 所需的社会和政府的支持。

附录 B

(资料性附录)

合作约定可能存在的问题

本附录列举了合作约定可能存在的问题(并非全部问题)。

在合作约定的改进、实施和维护中可能存在的问题,包括以下内容:

- 如果疏忽或不适用合作原则或契约需求,则会出现合作执行障碍。
- 当合作者认为本身被排除在外或者间接分担风险、责任和义务时,就会产生排它问题。
- 当合作者无法确认通过关键人员、资源和能力来满足合作约定的条款时,就会产生组织协调问题。
- 当合作者无法提供实现条款的承诺证明时,就会产生无承诺问题。
- 当合作者未能及时响应合作者或者其他组织的需求时,就会产生无响应问题。
- 当合作者专注于个人利益(如财务利益)时,就会产生利益问题。
- 当合作者在没有提交审计及同行评估的情况下复核相应的工作时,就会产生复核问题。
- 当合作者太熟悉或者信任另一个合作者,而不是寻找客观证据时,就会产生信赖危机。
- 当合作者认为他是被强迫公开或者保密时,就会产生恐吓问题。
- 当合作者没有策略和程序来保障信息的机密性时,就会产生机密性问题。
- 当合作者不能选择合适的形式及语言来沟通时,就会产生沟通问题。
- 当合作者无法按照合作约定条款确认适合的关键人员、承担活动所需要的资源及技术专长时,就会产生管理问题。
- 当合作者不能按照合作约定的条款提供设施时,就会产生后勤问题。
- 当合作者不能按照合作约定的条款提供技术专长及设备时,就会产生技术问题。
- 当合作者不能明确合作流程和技术资产时,合作就会产生问题。

附 录 C
(资料性附录)
合作约定审查表

C.1 为合作者分配角色、任务和资源

对照以下内容与合作者分配角色、任务和资源：

- a) 约定是否明确了利用程序来管理和解决关键问题上的违约和争议问题；
- b) 合作者考虑约定的期望、法律适用和环境条件方面，约定是否采用相同的程序和关系规则；
- c) 约定是否灵活变通；
- d) 约定是否在行动之前、期间和之后确认发生的事情(在准备、响应和恢复阶段)；
- e) 约定是否确定利用标准和操作规范来应对挑战。

C.2 明确责任、透明度和公平性

对照以下内容明确合作者的责任以及约定的透明度和公平性：

- a) 是否所有的都遵守了合作原则；
- b) 这些约定是否体现了关联，是否具有相同的风险、利益和成本；
- c) 约定是否遵守道德规范。

C.3 确保合作约定的灵活性

对照以下内容确保合作约定的灵活性：

- a) 约定是否根据特定的风险评估来满足环境和场景的变化；
- b) 约定能否识别合作者或者其他组织，识别法律框架和周围环境条件；
- c) 约定是否能充分灵活及可控地来满足合作者的目标；
- d) 约定是否很容易识别、处理和解决偏离预期场景。

C.4 有效管理和监督

对照以下内容确保合作能够得到有效管理和监督：

- a) 合作约定是否尊重了所有合作者的利益；
- b) 合作约定是否确定绩效目标；
- c) 合作约定是否规定了适当的奖惩制度。

C.5 维护共同利益

对照以下内容以确保约定能够维护共同利益：

- a) 合作约定是否确保了有效响应以支持社会安全，包括保证服务，功能和资产的可用性、持续性和恢复性；
- b) 合作约定在合作者和其他组织的技术体系中，是否确保了可操作性；
- c) 合作约定是否适用于应对不同类型的事件。

参 考 文 献

- [1] GB/T 27921—2011 风险管理 风险评估技术
 - [2] ISO 22301 Societal security—Business continuity management systems—Requirements
 - [3] ISO 22320 Societal security—Emergency management—Requirements for incident response
 - [4] ISO 22398 Societal security—Guidelines for exercises
 - [5] ISO 26000 Guidance on social responsibility
 - [6] CRITICAL INCIDENT PROTOCOL-A PUBLIC AND PRIVATE PARTNERSHIP, Michigan State University
 - [7] GOVERNANCE IN PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS FOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT, United Nations—Economic and Social Council—Economic Commission For Europe—Committee For Trade, Industry And—Enterprise Development, October 2005
 - [8] GUIDEBOOK ON PROMOTING GOOD GOVERNANCE IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS. United Nations Economic Commission for Europe, New York and Geneva, 2008
 - [9] GUIDELINES FOR SUCCESSFUL PUBLIC—PRIVATE PARTNERSHIPS, European Commission Directorate-General Regional Policy, March 2003
 - [10] PATHWAYS TO ACCOUNTABILITY—THE GAP FRAMEWORK. Monica Blagescu, Lucy de Las Casas and Robert Lloyd, One World Trust, 2005
 - [11] PUBLIC-PUBLIC PARTNERSHIPS IN HEALTH AND ESSENTIAL SERVICES, Public Services International Research Unit, University of Greenwich, July 2005
-