

**第六十届会议**

议程项目 122、124 和 130

审查联合国行政和财政业务效率

2006-2007 年两年期拟议方案预算

联合检查组**联合检查组关于联合国系统各组织秘书处使用开放源代码软件的政策报告****秘书长的说明**

秘书长谨向大会转递他本人以及联合国系统行政首长协调理事会就联合检查组题为“关于联合国系统各组织秘书处使用开放源代码软件的政策”的报告 (JIU/REP/2005/3) 的评论，供大会审议。

摘要

联合检查组报告审查了开放源代码软件现象，并对一些会员国和联合国系统使用此类软件的现行政策和做法进行了调查。

报告提出一系列建议，从信息使用普遍权利和各组织共享信息的能力的角度探讨了开放源代码软件的价值。报告通过将开放源代码软件与信息使用权利挂钩，证明联合国系统各组织应更多利用开放源代码软件，确保所有利益相关者能够获得电子信息，而不必购买特定的软件产品。此外，报告力求通过使用此类软件来加强联合国全系统的互操作性（即基于计算机的信息共享）。

联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）成员普遍承认开放源代码软件非常有益，不仅能够节省费用，还能够带来其他一系列好处。但是行政首长协调会成员注意到，报告所处理的问题超出了有关开放源代码软件使用研究的范围，并且没有足够重视开放源代码软件实施工作中的问题。对实施工作，需要深入分析，以便为这个重要的问题制定全系统指导方针。



一. 引言

1. 联合检查组题为“关于联合国系统各组织秘书处使用开放源代码软件的政策”的报告是有关开放源代码软件的两份报告中的第一份报告。研究的目的是提高对开放源代码现象的认识，并着重指出联合国系统各组织在发掘开放源代码软件的好处方面可以采取的步骤。报告打算审查系统各组织对使用公开源码软件所采取的政策和做法，主要是研究公开源码软件作为管理工具的使用问题以及与专利软件相比的相对优势和局限性(A/59/75，第19段)。这一点虽然在报告中没有明确说明，但是联合检查组的工作方案已予以说明。

二. 一般性评论

2. 联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)成员欣赏报告的全面性以及联合检查组对这个重要问题的重视。他们注意到，他们的信息通信技术产品的许多关键组件中的确使用了开放源代码软件，而且这种趋势在整个系统中不断发展。

3. 鉴于这个问题非常重要，行政首长协调会成员曾期待联合检查组开展这项研究，并曾希望在研究中能详细探讨在系统中使用开放源代码的潜在代价、好处、优势和局限性。报告未能满足这个期望：报告既没有全面分析开放源代码产品的潜力和局限性，也没有详细评估系统各组织对开放源代码产品的使用情况。报告只是简略记述了六个组织的经验，而目前系统内所有组织都已经安装并正在使用开放源代码产品。

4. 行政首长协调会的许多成员进一步注意到，报告在探讨联合国系统内开放源代码软件使用情况的部分，研究的是信息使用权的问题，而不是开放源代码软件的使用问题。许多组织认为，对于这种有关开放源代码软件关键价值内容的严肃分析，这是一个重大缺陷。

5. 行政首长协调会的许多成员认为报告的建议有些不着边际，对目前关于系统各组织内部和之间使用开放源代码软件的讨论没有增添什么价值。同时，他们发现某些建议虽然可以接受，但处理的是普通问题，与报告本身的分析没有关系。

三. 具体评论和建议

建议 1

大会根据其第 57/295 号决议，为了保障普遍获得信息和促进知识共享，应申明联合国系统各组织在采用软件政策时应以下列原则为指导：

- 原则 1：所有会员国和其他利害相关方应有权获得各组织以电子格式提供的公共信息，不得强迫任何一方为行使这种权利必须获得一种特殊类型的软件；

- **原则 2：各组织通过要求无论选择任何软件均需使用开放标准和开放文档格式，应力争促进不同信通技术系统的互可操作性。各组织还应确保数据的编码可保证电子公共记录的持久性，而不受某一特殊软件供应商的左右。**

6. 行政首长协调会成员赞同上述建议的原则 1，认为软件购买不应成为使用联合国系统各组织在其网站上公布的电子信息的先决条件。但是许多成员注意到，这是信息使用权的问题，而不是有关提供信息的具体软件的问题。他们指出，最通用的标准 PDF 既不是开放源代码产品，也不属于开放标准，但是并不要求购买软件。此外，他们注意到，商业成套软件很少要求以特殊格式存储信息，许多常见的成套软件都以开放格式分送数据。

7. 行政首长协调会成员基本上接受建议 1 的原则 2，但条件是应鼓励，而不是要求各组织使用开放标准。有些组织关切地指出，这与关于使用开放源代码软件的讨论并非完全有关，并且开放标准和开放源代码不是相同的问题。这些组织注意到，目前有多种发布信息的开放标准和开放格式，只是简单地决定采取某种格式来发布信息不能保证公共记录的持久性。因此，为了成功地做到这一点，需要就某种具体格式达成一致意见，这样本系统才能从中受益。他们还注意到，联合检查组报告并没有为数据交换作出任何业务可行解释。在这个问题上要取得任何进展，取决于系统各组织所交流的数据水平和类型。

8. 行政首长协调会许多组织注意到，即使他们基本上同意建议 1 的两个原则，但是该建议也与有关联合国系统内使用开放源代码软件的研究无关。他们认为，联合检查组开展其报告未曾涉及的有关跨系统信息共享方式方法的研究将极为有益。

9. 总之，行政首长协调会成员对只从“公共信息使用权”这个单一角度来指导本研究表示关切。他们认为，对于系统各组织的软件采购工作，应该有若干指导要素。

建议 2

为执行上述原则，秘书长作为行政首长协委会主席，应总结会员国的经验，与行政首长协委会作出必要协商，以便制定全联合国系统互可操作性框架，并就此向大会第六十一届会议作出报告。拟议的全联合国系统互可操作性框架应当考虑到下列因素：

(a) 互可操作性框架应当基于开放标准和公开文档格式，促进以一种统一方式处理数据编码并共享，以利所有利害相关方；

(b) 采用任何新的信息系统、应用软件和（或）相关的升级版或替代版时应当遵守互可操作性框架，经各组织信息事务主任干事或信通技术管理人特批的例外情况除外；

(c) 定制或定作软件应为各组织所拥有，并酌情提供给全系统内其他组织和会员国行政当局，或取得开源码软件许可证；

(d) 各组织应力求避免受专利信通技术生产商或服务商的左右，为此应当以公平的政策出发，一视同仁地考虑市场上可获得的所有适当软件，包括开放源代码软件，前提是这些产品和服务需符合联合国互可操作性框架的要求，并应明确将根据物有所值作出最终选择。

10. 行政首长协调会成员认为建议 2 所提出的互操作性框架概念非常有益，尽管许多成员对该建议的许多方面持有保留意见。

11. 总体而言，行政首长协调会成员对互操作性框架如何发挥作用、它将会实现的价值以及这项提议的起因表示不理解。他们指出，支持该建议的文件来自信息通信技术网络的资料，并注意须在全系统加强信息通信技术的多个方面加强协调。但是，该报告并未指明，从须在全系统加强信息通信技术协调中，如何推论出须为所有信息通信技术活动建立统一框架。令人不解的还有，关于机构间信息通信技术活动的讨论，与该报告的主题，尤其是开发源代码软件在系统内的使用有什么关系。

12. 关于该建议的(a)部分，行政首长协调会的一些成员注意到，很多问题需要在落实某一互操作性框架之前予以解决。这包括决定如何管理目前使用专利软件，特别是 Microsoft Office 的标准。此外，该框架应允许各组织使用其选择的平台，前提条件是该平台符合商定的开放标准。

13. 关于该建议的(b)部分，一些成员注意到已经有程序确保新的系统符合现有机构标准。

14. 很多成员注意到(c)部分的困难之处，尤其是共享定制软件的相关维护成本。不过，他们最为关心的是该研究未能考虑到在组织间软件共享方面的现有努力。其中尤其引人注意的是，信息促进发展方案不仅共享定作软件，而是还共享与千年发展目标有关的数据。最后，他们还注意到汇编和维护一份应用总目录既需要财力也需要人力资源，而机构间协调机制未能获得这两方面的大量资源。

15. 关于(d)部分，很多成员指出他们在软件选择工作中已经包括了开放源代码软件，而报告却没有提到这一点。此外，大多数成员强调对软件采购的要求主要是为了满足业务需求，而不仅仅是考虑相关的采购成本或注册费。虽然这些因素在选择过程中很重要，但要确保“资金效益”，首先就要满足业务需要。

建议 3

根据大会对全系统信通技术战略的审议结果，其他组织行政首长应适时向各自理事机构提交战略，并说明使现有信通技术战略符合新的全系统战略和执行以上建议的互可操作性框架的影响。

16. 所有成员指出，他们各组织的理事机构都对自己的信息通信技术战略计划进行审查，以确保计划符合组织目标。此外所有成员还表示，愿意考虑使其组织的信息通信技术计划符合全系统战略，但前提条件是这种全系统战略应能够对各组织具有业务价值。

17. 许多成员指出，虽然建议 3 的观点值得赞扬，但是它并没有具体处理各组织内部的开放源代码软件的使用问题，并且这种建议应属于有关系统各组织信息通信技术战略计划的研究，而不属于着重于开放源代码软件的研究。由于联合检查组的研究并没有试图分析或审查系统各组织的战略计划，也没有提供有关行政首长协调会高级别机构通过的联合国系统信息通信计划战略框架的任何研究，因此许多成员认为这项建议不恰当。

建议 4

秘书长作为行政首长协调会主席，应采取必要措施建立一个软件库，存放联合国系统各组织使用成熟的开放源代码软件，同时可供各组织和会员国的公共机构和其他感兴趣各方检索。

18. 建议 4 旨在建立一个软件库，存放联合国系统组织目前正在使用的开放源代码软件。该建议得到系统各组织的广泛支持，值得注意的是，信息技术事务司负责维护关于所有软件的库存目录，包括联合国日内瓦办事处也参与开发的软件。同样值得注意的是，另一个更为有效的合作机制是设立信息通信技术标准委员会，负责制订和推广通用软件标准，包括开放源代码软件。对这些机构职能的分析，可能会有助于报告所建议的类似结构和倡议在全系统范围内的实施工作。

19. 但是还值得注意的是，报告并没有指明联合国系统各组织对开放源代码软件的开发程度，而这将会有助于评估此类软件库的性质和价值。此外，联合国系统各组织对软件库的概念表示欢迎，但他们注意到联合检查组的报告没有对投资这种需要大量资源维护的软件库作出业务完全可行解释。联合国系统曾作过努力要建立类似的软件库。但由于资源有限，这项工作不容易维护。

建议 5

行政首长协调会审议《联合国信通技术宪章》(A/59/563, 附件一)提到的关键举措的后续行动:

(a) 秘书作为行政首长协委会主席，应根据大会的要求，在提交大会第六十届会议的信息和通信战略进一步报告的一份增编中说明执行拟议的开放源代码软件举措的优先程度、节约潜力、风险、成效和对全组织的利益；

(b) 各位行政首长应对目前平台的总拥有成本作出评估，应落实衡量工作，计算信息技术投资的总体经济影响。包括使用开放源代码软件和封闭源代码软件的经济影响以及对会员国的影响。应在方案预算绩效审评框架内将调查结果报告给各自的理事机构。

20. 行政首长协调会成员不同意建议 5。关于(a)部分，成员们认为联合检查组报告本来应当概要说明使用开放性源代码的节余潜力、风险和有效性。此外，很多组织感到报告没有为开放源代码软件为什么比联合国系统信息通信技术战略框架内的其它倡议更值得关注作出有力的解释。他们指出，开放源代码软件的使用仅仅是信息通信技术战略框架中已经列出的许多要素之一，但不是最重要的要素。还有一些领域，如建立全球共享式电信网和基础设施，对机构间合作更为重要，并且更有可能进一步降低成本和精简联合国系统。

21. 关于(b)部分，鉴于它要求在短时间内对几乎整个信息通信技术基础设施重新进行成本核算并说明理由，对于任何组织来说，执行该部分都将成为沉重的负担。它还对开放源代码软件提出了特别报告要求，而事实上，开放源代码软件只是信息通信技术倡议中许多潜在节余来源中的一种。

22. 此外，一些成员感到建议 5(b)是在规定一个组织应当如何进行方案的开展和预算、如何处理与其理事机构的关系，以及基本上如何决定什么信息通信技术倡议应当优先。还有一些成员因为报告没有提出任何理由来证明开放源代码软件的相对价值而尤其难以接受这一建议。

23. 最后，一些成员指出，对当前软件平台的总体拥有成本理解非常清楚，也有多年的经验可循；而在很多情况下，开放源代码软件根本无法代替这些平台，因此无法相互比较。

建议 6

基于以往全系统在信通技术事务方面的协调工作，大会应：

(a) 决定旨在行政首长协委会成员完成以下任务后，考虑是否应设立行政首长协委会新的信通技术协调机制：(一) 商定这一机构的职权范围、供资方式、权力和预期产出，以及与以上建议 2 所提到的拟议联合国互可操作性框架的关系；(二) 合理保障商定的建议得到落实，其执行情况适时报告给理事机构；

(b) 请秘书长作为行政首长协委会主席，充分考虑尽可能利用现有机制，例如联合国职员学院、联合国训练和研究所、国际计算中心和联合国大学，执行任何新举措的相关方面的工作，包括与开放源代码软件有关的工作。

24. 行政首长协调会一些成员指出，关于(a)部分，有效的信息通信技术合作机制已经存在，特别是行政首长协调会秘书处的信息通信技术合作职能，以及信息技术事务司和联合国发展集团内的其它职能，应当强化这些机制。关于(b)部分，成员们商定，在实施所有信息通信技术倡议时，应探讨一切现有恰当的方法，包括建议中提及的方法，而不仅是与开放源代码软件等特定解决方案有关的方法。
