



第六十四届会议

暂定项目表\* 项目 126 和 133

2008-2009 两年期方案预算

联合检查组

联合检查组关于审查联合国系统各组织互联网网站的管理的报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“审查联合国系统各组织互联网网站的管理”的报告(JIU/REP/2008/6)。

\* A/64/50。





**JIU/REP/2008/6**

**CHINESE**  
**Original: ENGLISH**

**审查联合国系统各组织互联网网站的管理**

撰 写 人

尼古拉·丘尔科夫

张 义 山

联合检查组



联 合 国

2008 年，日内瓦



## 内 容 提 要

### 审查联合国系统各组织互联网网站的管理

JIU/REP/2008/6

本审查的宗旨是向联合国系统各组织的理事机构和行政首长提供一份评估报告，评价利用互联网网站作为信息传播交流工具的实效和效率。报告强调了诸如内容管理系统、上网检索和多种语文之类相关问题的重要性。报告还讨论了上述各组织在管理其网站方面面临的一些主要挑战问题。

联合国系统各组织建立网站为了两个主要目的：第一，为了传播信息；和第二，作为电子业务的运作平台。

建立一个卓越网站的先决条件是，设有一个功能性决策机制，可形成各主要利益悠关方之间有效的互动，进行切实的网络治理。在网站治理之下必须周密地制订出网站战略，与通信、人力资源和融资等其它业务战略接轨和融合。网络战略必须按明确、一致、全面和及时的政策和准则执行。

所有与网站相关的活动均以实施内容管理系统为核心。良好内容管理系统的最重要特点是，易于使用、客户定制流程、高度安全度和多种语文支持。

鉴于网站对各组织任务的重要性和影响力，目前为网络管理实行的人员配备和相关培训资金的幅度均不足。没有相应的融资，配备不上合格的人员，网站会迅速丧失其实效和价值。

联合国系统各组织在通过精简内容和采用一致的在线虚拟域名编制，谋求网络展现的统一方面，面临着种种挑战。各组织必须普遍提高成员国的意识，认清网络须持续不断地发展，而这就需要在人力资源和培训方面大幅度地持续性投资。

所有这些挑战均源于联合国系统各组织网络内容编制和管理方面各自为政的结构，原因在于没有通盘网络治理结构，与业务通信战略(域名创建)、标准化准则、政策和技术融合的组织网络战略。

以下列出了针对联合国系统各组织理事机构提出的建议。本报告正文载有一些提出供各组织行政首长考虑的其他建议。这些建议的实施，特别是通过良好的网站治理和与时俱进的网站战略和政策，将提高互联网网站管理的实效与效率。

供联合国系统各组织理事机构审议的建议

**建议 6**

联合国系统各组织的理事机构应设立一个特设委员会，负责落实其机构网站的多种语文问题。各理事机构应审查特设委员会的报告，探明各项措施与资金对实现各自网站语文平等的所涉影响，并采取相应行动。

**建议 8**

联合国系统各组织的理事机构应要求其行政首长向下届会议汇报对本报告所载建议的执行情况，并向各行政首长阐明具体旨在改革网站治理、更新网站战略和政策，及以落实多种语文的建议。

## 目录

		<u>页次</u>
内容提要.....		iii
缩略语.....		vi
	<u>段次</u>	
一、导言.....	1 - 10	1
二、确定联合国系统各组织网站管理的关键要素.....	11 - 20	3
三、详细调查结果.....	21 - 60	5
A. 网站治理.....	21 - 27	5
B. 网站战略.....	27 - 34	6
C. 网站政策和准则.....	35 - 42	7
D. 内容管理系统.....	43 - 48	9
E. 人员配备、培训和供资.....	49 - 52	11
F. 网站安全管理.....	53 - 54	12
G. 多种语文.....	55 - 58	12
H. 正式文件和绿色倡议行动.....	59 - 60	13
四、联合国系统各组织网络管理的协作与合作.....	61 - 75	14
A. 联合采购和共同标准.....	62 - 65	14
B. 一个联合国门户.....	66 - 71	14
C. 域名.....	72 - 75	16
五、结论与建议.....	76 - 80	17

## 附件

一、指定最资深工作人员主管组织的机构网站以及报告关系.....	19
二、用于衡量网站实绩和认定比重的主要统计指标.....	20
三、网站政策和准则的关键要素.....	21
四、各 2007 年预算分配和网站各类功能的人员配备.....	22
五、组织机构网站采用的语种.....	23
六、各参与组织根据联检组建议所采取的行动概览.....	24

## 缩 略 语

CEB	联合国系统行政首长协调委员会
CITO	首席信息技术干事
CMS	内容管理系统
DESA	经济和社会事务部
DIGIT	信息学事务总干事
DPI	新闻部
FAO	联合国粮食及农业组织
ECE	欧洲经济委员会
ESCAP	亚洲及太平洋经济社会委员会
IAEA	国际原子能机构
ICAO	国际民用航空组织
ICJ	国际法院
ICT	信息通信技术
ILO	国际劳工组织
IMO	国际海事组织
IT	信息技术
ITU	国际电信联盟
JIU	联合国系统联合检查组
MDGs	千年发展目标
OCHA	人道主义事务协调厅
OIOS	联合国内部监督事务厅
NGOs	非政府组织
RSS	简易聚合
UNCTAD	联合国贸易和发展会议
UNDP	联合国开发计划署
UNECA	联合国非洲经济委员会
UNEP	联合国环境规划署
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
UNESCWA	联合国西亚经济社会委员会
UNFPA	联合国人口基金
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	联合国儿童基金会
UNIDO	联合国工业发展组织
UNODC	联合国毒品和犯罪问题办事处
UNOG	联合国日内瓦办事处
UNON	联合国内罗毕办事处
UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
UNWTO	世界旅游组织
UPU	万国邮政联盟
WFP	世界粮食计划署
WHO	世界卫生组织
WIPO	世界知识产权组织
WMO	世界气象组

## 一、导 言

1. 根据联合国内部监督事务厅的提议，联合检查组(联检组)作为 2008 年工作方案的一部分，从 2008 年 2 月至 9 月，展开了一次审查，题为“联合国系统各组织互联网网站管理”。

2. 这次审查的宗旨是评估利用互联网网站作为信息传播交流工具的实效和效率。报告强调了与诸如内容管理系统、客户可访度和多种语文等问题相关的重要性。报告还探讨了联合国各组织在管理各自网站方面面临的种种挑战。

3. 设立这些网站的两个主要目的是：第一，为了传播信息(系为通讯/对外交流功能的一部分)和第二，作为服务提供，诸如与采购、招聘、文件管理、征集募捐等相关资料和运用之类的平台。然而，本报告主要着重阐述了信息传播的作用。同时，报告也未审查联合国内、外部网站，因为这些网站的开设，是为了进行内部信息交流和知识管理的目的，<sup>1</sup> 而通常不对普通公众开放。

4. 总部、区域和国家各级网站的泛滥，可导致信息的重复或陈旧。因此，有效的网站治理和战略必须确保所传播信息的前后一致及连贯性。这就是在网站管理方面所涉者须面临的挑战。

### 方 法

5. 根据联检组的内部标准和准则及其内部工作程序，编纂本报告所采用的方法包括了详细的书面材料审评、调查问卷、面询和深入分析。

6. 检查专员通过亲自面询和电视电话会议，征求了联合国系统各组织各类派驻办事处 40 多名网站管理员的意见。检查专员还列席了日内瓦网络小组组织的各次会议。<sup>2</sup> 联检组向所有参与组织发放了一份详细的调查问卷。此外，检查专员还与欧洲联盟的信息学事务总干事进行了讨论。总干事提供了欧洲联盟各实体设立的网站技术准则/支持。

---

<sup>1</sup> 联合国系统内部网络的知识管理作用详情载于联检组“联合国系统知识管理”报告(JIU/REP/2007/6)。

<sup>2</sup> 日内瓦网络小组是一个全市范围的网站专业人员联络团体，主要由联合国系统各组织的成员组成，他们经常举行会议，交流有关网站发展的信息并分享经验。

7. 在最后敲定报告时，征求且考虑到了联合国系统所有收到上述调查问卷的各组织对报告草案的意见。

8. 根据联检组章程第 11 条第 2 款，经各位检查专员之间相互磋商，利用联检组的集体智慧来检验其结论和建议之后，最后敲定了报告案文。

9. 为了便利处理报告，落实其中所载建议并监督执行情况，附件六载有一份表格，列明报告是否已提交给有关组织供其采取行动或参考。表格辩明了与各组织相关的建议，阐明了这些建议是否须该组织立法或理事机构作出决定，或者是否可由该组织的行政首长采取行动。

10. 检查专员谨向所有协助编写本报告的人员表示感谢，尤其感谢参与面询和调查问卷工作，并慷慨分享他们所掌握的情况和专业知识的人员，特别是日内瓦网络小组的成员。

## 二、确定联合国系统各组织网站管理的关键要素

11. 检查专员们认为，联合国系统各组织的网站是该组织的“虚拟门面”，因为这些网站最有可能成为外部访问者的首要访问点。正因为有这种可能，网站具备了两个重大特点：

(a) 鉴于只要与互联网连接，就具备了全世界范围的用户可访度，而且可为受众提供大量信息，一个组织即可利用这个**成本效益**最佳的媒体潜力，实现宣传联络目的。

(b) 与此同时，网站的**实效并无确定性**，因为互联网的用户可检索的网站数量日益增长，因此形成了可选择的信息来源。

12. 实际上设计差的网站弊大于利，因为用户不会去检索那些信息展示方式对用户不便的网站。反之，设计精良和与时俱进的网站，以其便利于用户的检索界面，清晰简捷的信息展现方式，将吸引新的和回访用户，由此创建了网站的“忠实”群。

13. 因此，一个卓越网站的先决条件，是有成效的**网站治理**，由此，建立起一个功能性的决策机制，可促使该组织的主要攸关方，包括成员国代表、高级管理层和工作人员之间切实有效的互动。这也将支持组织结构和程序，并通过网站实现组织的目标和战略。

14. 在有效的网站治理之下，**网站战略**完全可构成该组织全球业务战略的一个重要组成部分。网站战略应当植根于通讯战略，因为在网站作为主要的通信工具之际，同时也履行了一些其他的功能，包括采购、招聘和资金筹措/捐助运动等功能。网站战略在原则上应与其他业务战略接轨和融合。

15. 检查专员们认为，一项与其他业务战略融合的网站战略，胜过仅限于作为通信或人力资源等某种具体功能性战略的一个组成部分。虽然联合国系统内的一些组织尚未将网站战略的重要地位提升到如此之高的程度，然而，检查专员们通过其面询和讨论，观察到这种目前现状的副作用：网站沦为本组织内各单位的‘**倾倒**’站。每个单位都想在网站上刊载各自的具体信息和服务，最好贴在本组织的主页上。为避免这种易对外来访问者造成混乱和抑制的‘**倾倒**’症状，本组织应有一个经其治理机制内各主要攸关方起草、审查和核准的网站战略，并考虑按主题，即，按本组织用户/客户的信息或服务需求进行排列。这是在互联网出现

之前的惯例：通过综合性的业务战略，满足客户需求。网站为组织提供了一个虚拟的展现，为此，应予以审慎的管理，以避免以上所述的副作用。

16. 为实现有效的网站战略，所有参与网站管理的攸关方应制订出**政策和准则**。网站内容基本上系指网站上登载的任何内容，包括文件、数据、申请表、电子服务、图影、声像文档。一旦信息上线，即易受到网上读者的严格审读和苛查，因此，各组织不同单位所提供信息的缺陷和前后不一之处，将一目了然，令人窘迫。

17. 内容管理系统是一项工具，可使各类(集中的)技术和(分散的)非技术人员(以若干格式)创建、编辑、管理和最终发表各类内容(文字、图像、录像、文件等)，与此同时受到一整套集中化的规则、程序和 workflows 的制约，以保障前后一致、有效的电子内容。<sup>3</sup>

18. 另一些关键要素是为网站管理分配的人员**配备、培训和资金**。不配给相应程度的资金和合格的工作人员，网站将很快丧失其价值，因为所述组织不能持续地向其用户提供充满活力的相关信息。

19. 为了促进联合国内的多样性和多元化，各成员国正在推行**多语种化**。大会第 61/266 号决议宣布 2008 年为“国际语文年”。这项决议强调了，联合国六种正式语文平等地位的至关重要性。

20. 对联合国系统各组织网站的安全威胁绝不可低估。这些网站名声显赫，是一些恶意黑客为了制造恶劣的公众影响，偏爱攻击的目标。为此，各方应通过有效的**网站安全管理**，严格实施安全政策和措施。

---

<sup>3</sup> [www.contentmanager.eu.com/history.htm](http://www.contentmanager.eu.com/history.htm)

### 三、详细调查结果

#### A. 网站治理

21. 在评估网站的治理情况时，网站管理员的作用和水平是一个指标，显示出该组织如何看重网站在本组织总体业务战略的地位，以及各类团队，无论信息技术支持团队、通信管理团队，还是在网站上发表信息的各组织单位之间是否具备充分、有效和协调的互动。

22. 附件一根据联合国系统各组织对检查专员调查问卷的答复，展示了联合国系统各组织内最资深网站管理员与报告关系的水平。虽说大部分网站管理员看来可与高级管理层通话，然而，人们不知道，这些管理员是否拥有充分的实权对从事网络运作的各类组织单位进行协调。

23. 检查专员们谨着重指出两个最经常引述的治理问题。一个是网站功能与信息技术支持功能之间的紧张关系。在许多组织中，网站团队并无自身的信息专家，即便有自己的信息专家，网站团队也必须与通常的信息技术团队互动，因为网站团队必须在信息技术团队的基础设施上运作，即必须在信息技术团队管理和运作的网络、伺服器的维护等基础上展开工作。这种对信息技术的依赖有可能造成心理上的反感，因为信息技术团队的战略有可能与网站的要求不同。例如，网站团队可能必须及时地在网上公布内容，即，在适当的时机向适当的受众公布。这有时就会产生困难，因为信息技术团队为了防止造成安全漏洞，采取了按既定规划发表的做法，为此，应付不了网站团体按 24/7 制(每周 7 天，每天 24 小时)公布的要求。另一个问题是，网络团队与组织内各个想要在机构网站上公布其内容的单位之间潜在的矛盾。由于网站团队没有实权和无法协调，结果机构网站不但成了一个‘倾倒站’，而且也沦为一个‘战场’，即每个单位都想要公布自己的信息，而网站充斥了过量的信息，有时甚至相互冲突的信息。

24. 联合国系统的某些组织制订了网站治理程序，例如，粮食及农业组织(粮农组织)设立了向世界农业信息中心(农信中心)咨询组报告的网站指导编辑委员会；国际电信联盟(电联)设立了网站编辑委员会，而联合国日内瓦办事处设立了网站指导委员会。在联合国秘书处内，新闻部与首席信息技术干事磋商，提议建立

为联合国网站([www.un.org](http://www.un.org))建立一个两级治理机制。这个机制已经得到秘书长办公厅的批准。

25. 许多组织为某些项目设立了此类程序，然而，一旦项目完成即中止了。另一些组织制订了一些程序，但既无高级管理层的参与，各组织单位也未派代表参加。

26. 因此，有效的治理安排应包括：(a) 高级管理层直接参与监督和决策；(b) 组织内部的关键职能和单位派代表参与；(c) 设有针对网站内容管理责任和问责制的明确指导；和 (d) 确保决策得到尊重和实施的后续机制。

27. 以下建议旨在通过建立扎实的网站治理，提高组织网站管理的实效。

#### **建议 1**

联合国系统各组织的行政首长应确保，采取明确的政策和相应的机制来推行对本组织网站的良好治理和管理。

### **B. 网站战略**

28. 检查专员们关切地注意到，并非所有接受普查的联合国系统组织都制订了网站战略。有些组织的网站战略未与其他业务战略，尤其是通信战略，实现完好的接轨或融合。

29. 缺乏一项协调性网络战略的根本原因之一是，各组织对有效在线通信尚无认识。受众在线可检索到的信息太多，因此网络通信的重点应当从“向受众发送信息”，转变成“由受众提取信息”，即按需提供信息。为了实现网站从被动转向主动的战略，为网站创造了更大的信息流量。

30. 制订一项高质量的网站战略，不仅需要内部投入，而且还需要外部投入和反馈。这就应从对目标受众的信息需求分析着手。各位检查专员展开的面询表明，联合国系统各组织之间达成了一项共识，认为由于资源和人员配备的匮乏，未展开上述必要的需求分析。

31. 网站战略应定期更新和适应不断更变的环境和受众要求。联合国系统各组织应根据受众的反馈采取行动，并分析由网站流量收集到的某些统计指标(见附

件二：联合国系统各组织划定的网站实绩主要统计指标比重)。这些组织还应考虑对本组织网站进行独立的外部评估。只有通过这类机制，一个组织才可制订出一项高质量的网站战略，并满足该组织目标受众的信息需求。然而，现时上，极少组织对其网站展开任何定期的评估或需求分析。

32. 检查专员获悉，只有诸如经济和社会事务部(经社部)、粮农组织、国际原子能机构(原子能机构)、国际劳工组织(劳工组织)、电联、人道主义事务协调厅(人道协调厅)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国环境规划署(环境署)、亚洲及太平洋经济及社会委员会(亚太经社会)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)以及世界粮食计划署(粮食署)少数几个组织对自身网站进行了评估(网络审计)。检查专员们意识到尚无为这类网络审计提供资金，但是强调网络审计不仅有必要，而且若要建立一个有效的网站，评估必不可缺。

33. 一项良好的网络战略应当：(a) 确定网站的主要意向用户；(b) 包括衡量本组织网站质量和实绩的标准，包含为获取网站目标受众对网站使用的统计数据设立的机制；和 (c) 可对网站进行定期审计。

34. 以下建议旨在提高一组织网站战略的实效。

## 建议 2

联合国系统各组织的行政首长应确保，定期更新网站战略，并与本组织的其他业务战略接轨和兼容，并向理事机构定期汇报所采取的措施。

### C. 网络政策和准则

35. 检查专员要求接受普查的各组织列出应当纳入各自网络政策的一些关键要素。附件三所列的结果表明，布局/设计、内容管理/用户特许、撰写风格、主页、版权声明、隐私声明和访问政策均被视为关键要素。人们也可推定，有些组织则认为某些要素并非重要。

36. 检查专员谨着重指出三个关键的重要要素：布局和设计政策、编辑委员会和用户可访性。这三项是大部分联合国系统各组织所列的要素。

37. 网站的布局和设计政策发挥着建立网上虚拟‘机构身份’(域名创建)的重要作用。联合国系统的许多组织对于为创建所有相应网页和附属网站制定共同布局和设计予以必要的重视。与此同时,将这些网站同那些不具备标准布局和设计政策的网站相比较,就可以发现差别所在。那些不设标准的网站无法向广大公众传递连贯一致的信息和主题。

38. 网站编辑委员会将就书写风格提供有效指导并改善网站上公布资料的质量。与其他政策要素相比,较少的组织将编辑委员会纳入其网络政策,然而,检查专员认为,不设这样的编辑委员会会导致前后不一致,有时网络所发表内容甚至会出现冲突。

39. 检查专员谨着重指出网络撰写方面培训的重要性。网络撰写不同于传统的印刷撰写。事实上,在编制新的网络内容时,人们不能简单地想象老式的印刷内容,而往往需要新材料。大部分点击组织网站的来访者对该组织的结构和内部政策了解甚少。联合国系统的许多组织在各自的网站设计和布局上照搬了内部组织结构。这对广大公众既无用,也令人索然无味。因此,网站内容应当按‘专题’,而不该依‘组织结构’来编排。

40. 网络可访度系指每一个人,包括无论是视觉、听觉、认知/智力,或运动/行动上的残疾人,可利用网站的行为。只要是有效设计、建设和编辑的网站,所有用户都可平等地上网来访并运用其功能,同时不会对非残疾用户产生使用上的影响。检查专员们认为,2006年12月13日联合国系统各组织在审议通过《残疾人权利公约》及其任择议定书之际,应成为推广上网的典范。检查专员注意到,最近新闻部,与经社部协手制订了《网络可访度标准》,这是关于 [www.un.org](http://www.un.org)上所有新开设网站的一组综合规定,以确保最大范围受众的可访度。然而,检查专员被告知,联合国系统各组织的许多网站没有完全解决可访度问题。这得归咎于落实这些措施的资金提供、知识和专业知识的匮乏。

41. 管理区域/国家/驻地办事处设立的网站,是联合国系统所有各组织面临的一项挑战。制订出这方面的全球战略,将确保始终展现连贯一致的信息。检查专员注意到,联合国系统的许多组织,包括粮农组织、人道协调厅、开发署、教科文组织、联合国儿童基金会(儿童基金)均颁布了各自网站的准则。

42. 下述建议,由于有效的网站管理,将完善网站内容。

### 建议 3

联合国系统各组织的行政首长应确保，除其他方面外，制定各项具体的政策和准则，列明关于：(a) 网络的布局和设计；(b) 网站内容的编辑控制与审查，和 (c) 网络的可访度的要求和标准。

#### D. 内容管理系统

43. 实施内容管理系统是为了集中掌控所有与网络相关的活动，包括图像/视图的设计、网络的归类和结构层次<sup>4</sup>、网络管理政策、搜索引擎的最佳化、撰写/编辑、使用性测试、审查网站的实绩。这就需要不同各层次和职能的人员参与，而良好的内容管理系统将确保网站各不同层次的生产率和效率。

44. 检查专员欢迎联合国系统各组织在建立内部内容管理系统，或采购商业内容管理系统方面取得的进展(见图 1)。检查专员从诸多组织得悉，各组织的网络管理员没有机会与其他姐妹组织的同行交流内容管理系统最佳做法和经验。结果在没有交流内容管理系统评价情况的条件下作出了一些选择决策。

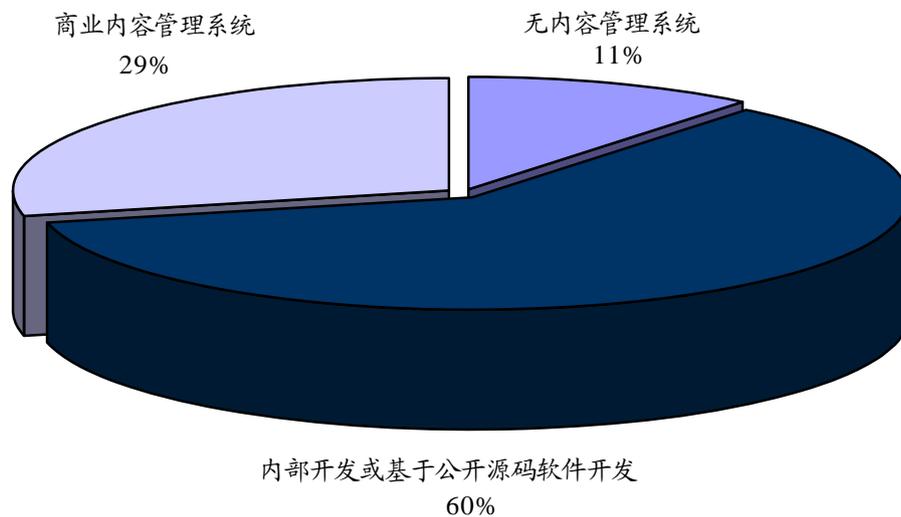


图 1. 联合国系统各组织实施的内容管理系统

<sup>4</sup> 归类系指如何进行信息分类。信息往往按照若干类别发表，因此由不同链接形成的层次结构，使得信息更容易查找。

45. 检查专员注意到，许多组织认为，易于使用、客户定制工作流程、高度安全和多种语文支持是良好内容管理系统的最重要特点。联合国秘书处还通告检查专员，选择了企业内容管理系统(Documentum 软件)用于内部文件和网络内容管理。欧洲经济委员会将进行试验性试用。联合国秘书处与供应商签订的合同中包括了一项条款，规定允许联合国系统其他各组织按同样条件，支付同等价格购取。检查专员欢迎这项举措，并且还着重指出，客户定制程序比选择系统本身需要付出的努力更大。项目的实施应当在所有利益攸关方之间进行良好的协调，以实现最大的收益。

46. 检查专员还指出，内容管理系统的一项具体要求应引起特别注意，这是大会第 61/266 号决议提出的，即“有些正式语文使用非拉丁和双向文字，而联合国的技术基础结构和支持应用程序是以拉丁字母为基础的，从而使非拉丁和双向文字的处理遇到困难”。检查专员们认同这一点，并提议各组织在选择与内容管理系统相关的技术基础结构和支持应用程序时，考虑到这一点。这样将便于联合国系统各组织网站上使用的各种正式语文之间实现语文平等。

47. 客户特许和存档功能也应列入内容管理系统。设定了一项有效的客户许可政策之后，网络内容的质量将会有保障。存档功能也确保了网站持久载有在线历史数值的文件，并可按要求检索。

48. 下列建议将改善网络内容。

#### 建 议 4

为了相关、及时和高质量的网络内容，联合国系统每个组织的行政首长应确保所实施的内容管理系统，充分支持拉丁文、非拉丁文和双向文字，并在尽可能切实可行的情况下，与其他组织使用的内容管理系统兼容。在选择相关的内容管理系统时，各组织应认真地考虑到采取共同的信息交流标准，且同时考虑整个联合国系统设立一个共同内容管理系统的好处。

## E. 人员配备、培训和供资

49. 附件四展示了 2007 年联合国系统一些组织网站的人员配备幅度。检查专员认为，鉴于这些网站的重要性以及对这些组织任务的影响力，以及其利益攸关方的要求，目前的人员配备水平不够充分。联合国系统各组织之间的人员配备状况各有差异，值得进行比较研究，并在各网站管理员之间交流最佳的做法，以确定运用现有资源的基准和最佳方法。

50. 工作人员不足的问题直接与未为网站管理确立常规供资相关。由于网站支持经常预算和预算外方案的通信需求，这些网站是各组织的重要环节。这就需要予以长久和充分的供资。但在现实中，大部分网站管理团队依赖于预算外资金支助的短期工作人员。<sup>5</sup> 许多组织不得不诉诸于雇用外部公司、咨询人员、合同工或者其他编外工作人员承担一些与网站相关的关键任务。这种情况必须解决，以确保组织网站的虚拟展示维持在最高水平上。咨询人员合同期满带来的一个严重后果是，专业知识亦随之丧失。这个问题不容忽略，因为这个问题涉及到典型地靠网站支持的组织知识管理战略。

51. 正如网站管理员强调的，关于网站的培训和相应培训资金的匮乏也是两个重要问题。如附件四所示，网站管理涉及各种专业职能。

52. 下列建议将通过拨出充足且可持续的资金，并为网站工作人员提供培训，从而增强联合国系统各组织网站的实效。

### 建 议 5

联合国系统各组织的行政首长应确保为网站管理拨出充足且可持续的资金，进行工作人员配备和培训。若不能通过重新调配或其他手段提供这类资金，即应报告理事机构请求审议，以便实施本报告所载的这些建议。这些建议具有财政影响，尤其涉及到内容管理系统、人员配备、培训、语文平等、采用信息交流共同标准方面。

---

<sup>5</sup> 见附件四经常和预算外资金的比例。

## F. 网站安全管理

53. 检查专员注意到，各组织采取了安全措施，以 (a) 支持网站备份和灾难恢复，(b) 建立防火墙和安全试探/审查制度，预防黑客攻击网站/行骗，以及 (c) 其他风险，诸如为了减少安全网站的垃圾邮件和主伺服器数量，不公布邮件地址，而采用 HTML 格式进行公众询查带来的风险。

54. 这里存在着一种被称之为欺骗邮件的做法。这种垃圾邮件伪造与联合国系统各组织相关的内容。例如，其中有些欺骗性邮件要求个人、商业或其他非营利性组织提供详细的信息和/或金钱，承诺提供者将会获得资金或其他好处的回报。检查专员确认，某些联合国系统组织，诸如世界卫生组织(卫生组织)和联合国毒品和犯罪问题办公室在它们各自的主页插入了揭露这些欺诈邮件的信息。<sup>6</sup>

## G. 多种语文

55. 大会重申要求秘书长“完成把全部六种正式语文的联合国所有重要旧文件上载联合国网站的工作”和“重申联合国网站要实现六种语文充分平等”。<sup>7</sup>

56. 附件五表明，联合国系统各组织的机构网站以英文为主。这也表明了联合国六种正式语文撰写内容之间的巨大差别。

57. 检查专员面询的一些管理员意识到这种状况，并表示由于眼下现有的资金和人员配备有限，因此无法实现平等的目标。上述决议本身也承认必须对“资金和人力资源……作出适当分配”。检查专员还获悉，除用于举行正式会议并上载到网站的“网页”之外，绝大部分网站，诸如网页之类的内容，并不被视为正式文件。语文服务部门由于资金有限，目前应付正式文件翻译之需，已勉为其难。因此，语文服务部门再无富余的资源来满足上述网站文件的翻译需求。因此，虽在某些领域取得稳步进展，但要在语文平等方面获取进展，仍然是一项艰巨的挑战。<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> <http://www.who.int/about/scamalert/en/index.html>。实际上卫生组织通过其内容管理系统，在网站（不包括某些合作伙伴的网站）的每一页脚注上都发表了警示信息。<http://www.unodc.org/unodc/en/email-scam-alert.html>。

<sup>7</sup> 第 61/266 号决议，第 5 和 14 段。

<sup>8</sup> 见 A/63/338, 第 24 段。

58. 下列建议将有便于解决联合国系统各组织多种语文的需要。

#### 建议 6

联合国系统各组织理事机构应设立一个特设委员会，负责落实各自机构网站的多语种问题。各理事机构应审查上述特设委员会提交的报告，探讨为实现本组织网站语文平等采取的措施和所涉财政影响，并采取适当的行动。

### H. 正式文件和绿色倡议行动

59. 网站提供了发表和分享正式文件的良好机会。检查专员注意到，联合国系统大部分接受普查的组织都以某种方式为广大公众提供了正式文件的在线查阅。

60. 联合国系统的有些组织正在执行与在线正式文件相关的绿色倡议行动，诸如根据要求打印和提供电子版正式文件。检查专员欢迎上述倡议行动。这些倡议行动既能大幅度地实现经济节约，又有利于环境，因为大幅度地削减了印刷纸张的数量。经社部设立了一个“无纸委员会”，一个电子会议、记录管理和资料档案系统，由此，授权在 2003 年联合国非政府组织委员会常会上宣布成立的该委员会展开非正式磋商。这项工作显然响应了最近联合国改革报告关于对大会和会议合理化管理的提案，因为这些提案涉及到电子数据处理和文件编制流量，并且便利民间社会参与和支持全球可持续性的承诺。<sup>9</sup> 这个项目缩短了会议期和工作人员的工时，并且无须每年为委员会审议印刷 8 万份文件。电联也向检查专员通报，通过网上提供正式文件，不印发印刷文件的方式，一场 250 人出席的会议，即节省了 5 万瑞朗。检查专员说，通过上述努力节省的资金，可调配用于实现语文平等。其他一些组织，诸如粮农组织、原子能机构、民航组织、儿童基金(将近 10 年来，执行理事会的相关文件仅在网上提供，免除了印刷文件的分发)、粮食署(理事会文件几乎仅在线分发)、气象组织和联合国维也纳办事处也都实行了按要求印发的做法。

---

<sup>9</sup> 经社部对检查专员调查问卷的答复。

## 四、联合国系统各组织网络管理的协作与合作

61. 联合国系统各组织之间的协作与合作一直是联检组报告中提出的问题，而且也列于本报告之中。网站的设立，致使联合国系统所有的组织都面临公众某种方式的严厉审查。外部来访者可轻而易举地发现信息前后不一致，以及联合国系统各组织在各自网站上所宣称的任务重叠。

### A. 联合采购和共同标准

62. 检查专员已在上述第三部分 D 节着重指出了推行共同内容管理系统的重要性和影响力。上述所有这些合作努力都应继续下去。

63. 检查专员还注意到，联合国系统各组织之间必须就网站管理制定共同标准和做法。行政首长协委会管理问题高级别委员会(高管会)在最近的一份文件“联合国系统营运做法协调和改革行动计划”(CEB/2008/HLCM/4)中列出了某项倡议计划。检查专员同时也了解到有一些非正式的联络做法或会议，诸如：非正式的日内瓦网络小组和年度 Web4Dev 会议。Web4Dev 会议是联合国系统内网络专业人员圈子的一种交流方式。检查专员认为也应建立正式的机制，因为这将促进各组织之间的正式合作和标准订立。

64. 为了便于交流想法和良好的做法，行政首长协委会高管会可创立一个全联合国系统最佳网站年度奖制度，奖励向相关目标受众宣传联合国工作，展现联合国理想的网站。

65. 下列建议将增强联合国系统各组织之间的协作、连贯一致和合作。检查专员鼓励各组织采取有效措施，通过这项倡议行动增强知识管理。

#### 建议 7

联合国系统各组织的行政首长应建立一个由所有利益攸关方参与的向高管会汇报的机制，以实现协调的目的，并设立关于网站的共同政策、标准和准则。

### B. 一个联合国门户

66. 鉴于联合国相关网站激增，行政首长协委会秘书处提议，通过其信息技术网络，推行“一个联合国门户”。这个项目也称之为“单一来源”，通过

提供基于专题、区域或国别的导航，导读联合国系统所有组织发表的内容，旨在明确、综合和全面介绍联合国系统各组织的活动，形成对联合国系统各组织的关注。向广大公众提供这项服务的初衷是为了解决本组织目标受众的需要。除了一个门户网站之外，“单一来源”项目也将为各组织提供网络服务，由此可允许(其他组织发表的)相关内容在任何网页上刊载。

67. 根据一项公开的标准，通过简易聚合法，具体输入关键字/主题，千年发展目标 and 区域相关字句，即可便利地检索到所有联合国和共同赞助网站上发表的资料。这项倡议将增强广大民众检索联合国相关资料的可访度，因为它保证，联合国各实体维持的所有网页只要都是根据共同的标准编制的网页，即都可从某个地点，以一种结构性的方式，简便地查找到。

68. 这项提案还考虑到，良好治理以放开发表权为依托，规范内容、技术和程序，这就意味着各组织将对其内容和通信战略仍保持全面的掌控。这样的解决办法增强了对公开信息交流标准的运用，采取了最佳的发表方式。这将形成在技术投资、内容维护和业务进程协调上的整合和节省。在不必要更换现有网站或服务的情况下，这个门户充实了不断涌现的许多目标网站，将这些网站连接在一起，提供了识别和查找相关资料的其他手段。

69. 例如联合国系统各组织发表的职位空缺公告，可自动地通过这个门户按区域地点、截止日期、职等、职类或其他标准发表。任何一个空缺员额都与国别办事处网站或项目说明相连接。这种总体综合的做法，将节省求职者花费的时间和精力。

70. 这个门户通过推广联合国系统独特的机构身份，解决了改善其形象的必要。这将创建“单一的虚拟联合国”。应该指出到，这个项目需要联合国系统，特别在确定关键字词、主题和充实其自身利益和活动的其他标准期间携手共同努力。因此，建立一个联合国系统形象得到改善的进程，应汲取整个系统范围现行内容管理方面的专门知识。

71. 检查专员欢迎这项倡议。联合国系统各组织的许多网络管理员还向检查专员通报了为实现这项倡议所面临的复杂性和种种挑战，各组织尤其必须克服种种困难，才可创建通用的内容索引。检查专员谨引述欧洲联盟的单一门户(europa.eu)，这是一个实现这项倡议的可行先例，因为通过这个网站，来访者可检索所有隶属欧洲联盟之下的实体。

### C. 域 名

72. 联合国系统各组织机构网站的域名既是价值无可估量，却又是无形的资产。这些网站被视为各相关组织的虚拟机构身份，而且各组织为在虚拟世界中创建自己的域名，花费了大量投资。

73. 检查专员注意到，如图表 2 所示，联合国系统大部分组织选择了“org”和“int”这两个类组为其机构网站的顶级域名。网络专业人员向检查专员报称，注册“int”域名的规定比较严格，因为这个顶级域名是为两国政府或各国之间根据国际条约建立的组织所保留的，而任何组织或个人都可注册“org”域名。

74. 同时，有人还建议以“un”为新型的顶级域名。运用这个域名的相关好处是：明确显示了所涉网站与联合国系统的关系；管理国家一级的网站更具连贯性，而且便于联合国国别工作队网站展示的一体化，因为参照当前就如何设立联合国国别网站展开的辩论，没有一个国家的方案愿意附属于其他组织的域名之下。欧洲联盟的各个实体也存在着同样的做法，欧盟的所有网站都采用“europa.eu”域名。

75. 联合国系统各组织若最后就建立通用类名“un”网站达成一致，各组织也将制定出普遍公认的准则和程序，在这个“un”大家族之下，指派和注册各个具体域名。这个问题正对整个联合国网站家族的身份和安全管理具有实质性的影响。

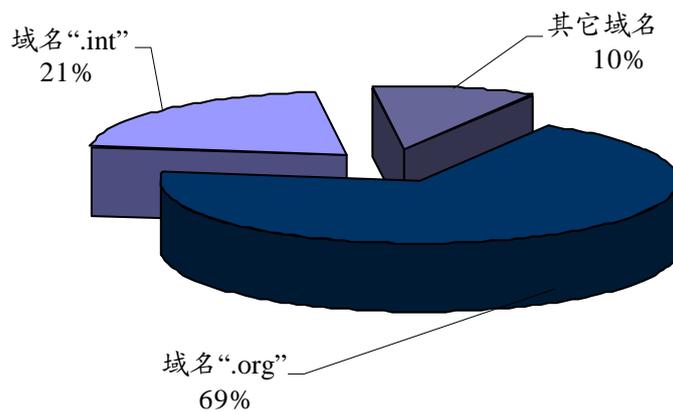
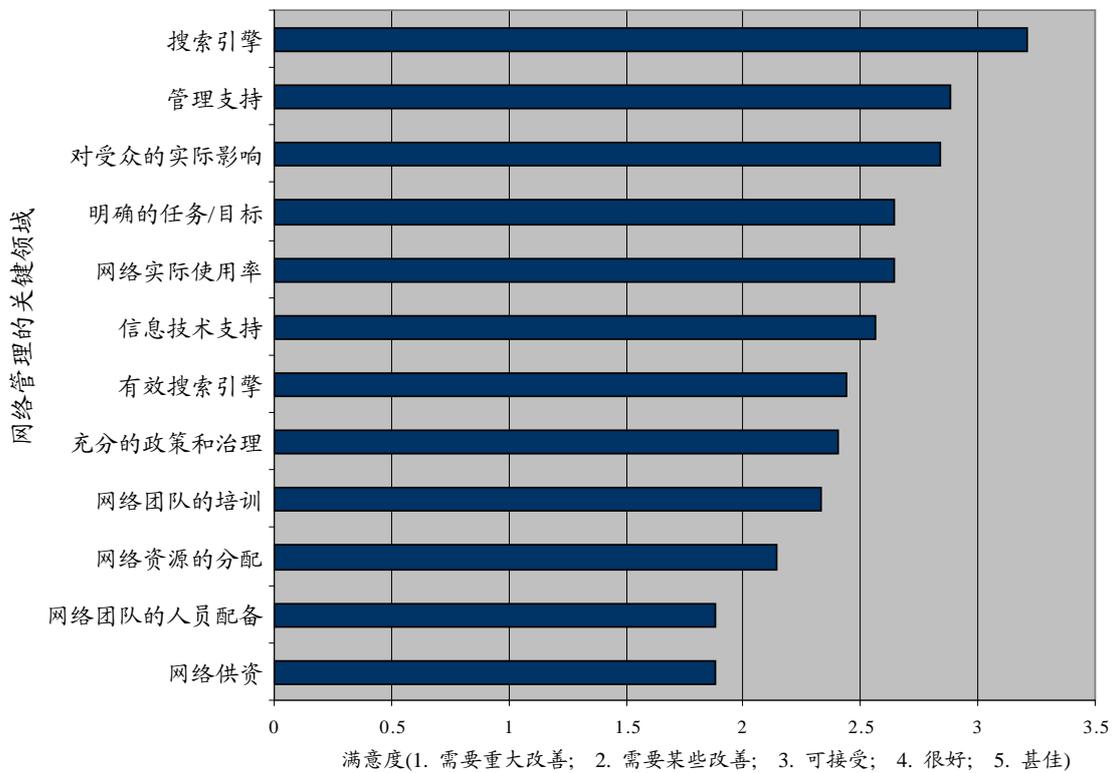


图 2. 域名分配比例

## 五、结论和建议

76. 检查专员的调查问卷，要求网站管理员运用 5 分等级，排列对有关网站管理关键领域的满意度，其中：1 为“需要重大改善”；2 为“需要某些改善”、3 为“可接受”、4 为“很好”和 5 为“甚佳”。图 3 确认了前几章所讨论的问题和缺陷，即网络团队的资金与人员配备、网络资源的分配、网络团队的培训和充分的政策与管理，均按所收到的答复对上述各领域打出的平均分，展示如下。



77. 许多会员国希望通过网站设立电子政务。检查专员欢迎联合国系统各组织努力在线提供更多的服务、活动和文件，诸如电子招聘、电子文件管理、在线捐助等。检查专员认为，联合国系统各组织今后的网站应成为“虚拟”联合国，与其用户形成互动和应答。

78. 联合国系统所有各组织都面临着各种挑战,即通过精简网络内容和运用前后连贯的在线域名创建，统一各组织在网上的展现。各组织应该提高会员国的认

识，认清网络必须持续不断地发展，而这就需要从人力资源和培训方面进行大量和持续的投资。

79. 形成以上种种挑战的原因是，总体治理结构、与业务通信战略(域名创建)相融合的组织网络战略、标准化准则、政策和技术的匮乏，造成联合国系统各组织网站在内容编制和管理方面的结构松散。与此同时，也存在着众多应对这些挑战的机会，包括多媒体的广泛利用、以数据库为驱动力和互动的特性、博客和协作性的运用程序。

80. 下述建议将确保通过良好的网站治理和与时俱进的网站战略及政策，实现网站有效的管理。

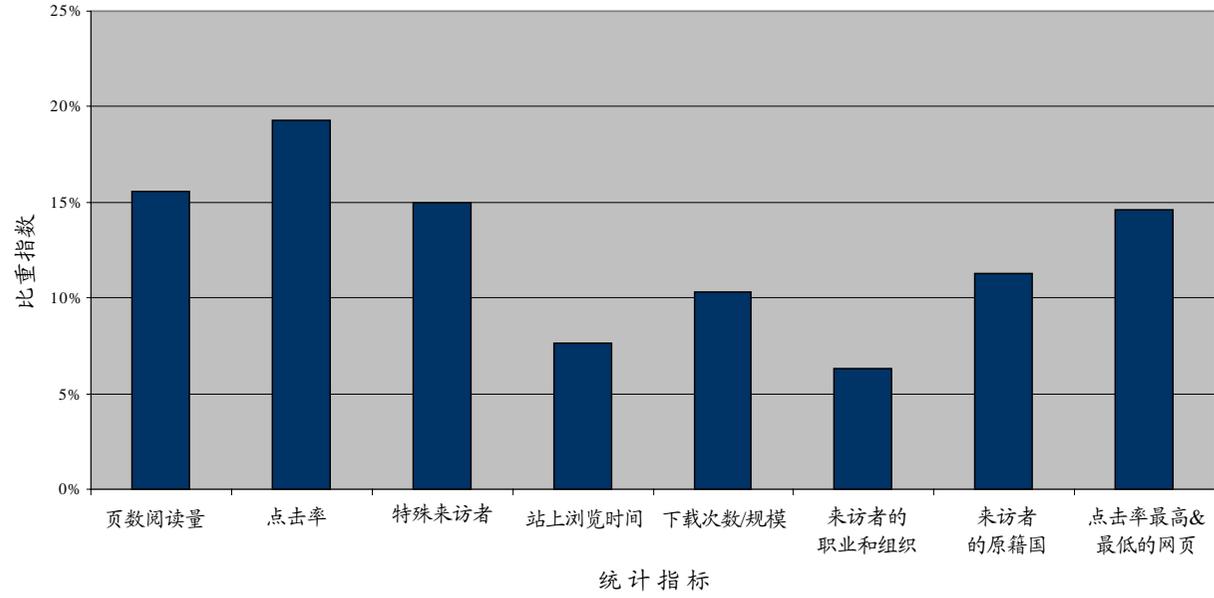
#### **建议 8**

联合国系统各组织的理事机构应要求行政首长在下一届会议上汇报本报告中针对行政首长的建议的执行情况，尤其是旨在改革网站治理、更新网站战略和政策，以及落实多种语文的建议。

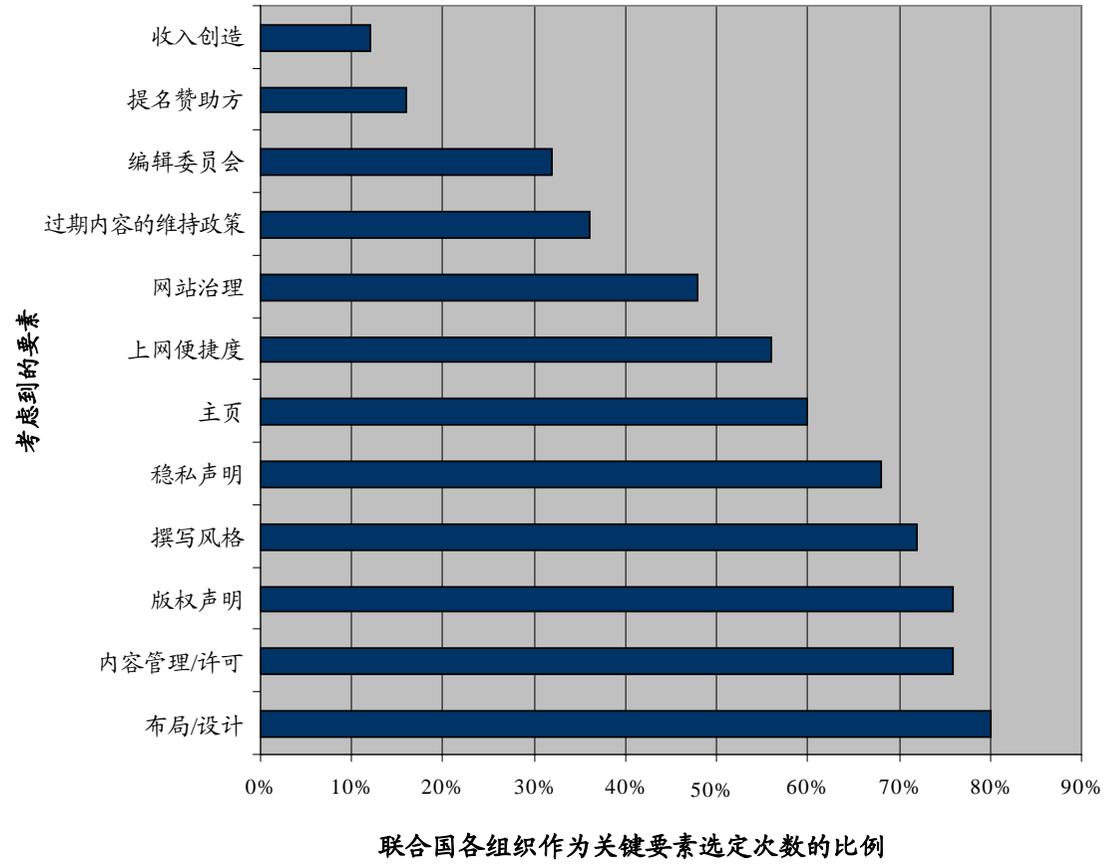
附件一. 指定最资深工作人员主管组织的机构网络以及报告关系

组 织	指定最资深工作人员和报告关系
经社事务部	通信和信息管理处向经社部经济发展事务助理秘书长报告。
新闻部	网络服务科长就最高层网站( <a href="http://www.un.org">www.un.org</a> )的管理向新闻部新闻和传媒司副司长报告。
欧洲经委会	高级新闻干事(欧洲经委会网站站长)向副秘书长报告。
亚太经社会	助理网站干事联合国新闻处长报告。
粮农组织	知识交流和能力建设司长向知识和通信部助理总干事报告。
原子能机构	新闻和信息科科长向新闻司司长报告。
民航组织	网络和文件管理处向行政司长报告
国际法院	网站站长在开发人员/数据库行政管理辅助下一并向信息技术司长报告。
劳工组织	劳工组织网络开发股长向通信和公共宣传部的管理层报告。
电 联	战略规划和成员事务部长担任网络编辑委员会主席。该主席向秘书长报告。
贸发会议	网络事务股长向秘书长办公室的协调员报告。
开发署	内部和在线通信科长向通信事务厅长报告
环境署	互联网股长向通信和新闻司长报告。
教科文组织	门户网站协调员向新闻部长报告。
西亚经社会	网络站长向信息通信系统科长报告。
人口基金	内外部在线通信管理员向信息和外部关系事务司媒体和通信事务处长报告。
难民署	通信事务组长向外部关系事务司长报告。
儿童基金	因特网、广播和图像科长向通信事务司长报告
工发组织	宣传股长向办公室主任报告
毒品和犯罪问题办事处	技术管理: 管理司, 信息技术处, 技术管理: 计算机信息系统助理; 网络内容管理系统: 网站管理员向宣传科长报告。
日内瓦办事处	网络站长是首席图书管理员, 直接向办事处主任报告。
维也纳办事处	会议管理处向管理司报告。
邮 联	通信方案管理员向执行办公厅和通信事务主任报告。
粮食署	网站管理员向通信主任报告
卫生组织	网站管理员向通信主任报告
产权组织	由信息技术司/网络和行政运用处/因特网服务科长主管信息技术的技术支持事务。 宣传产权组织的门户和产权组织的一般信息网页隶属通信和对外推广事务司的管辖事务。
气象组织	公共宣传产品和网站管理股长向办公室和对外关系事务主任报告。

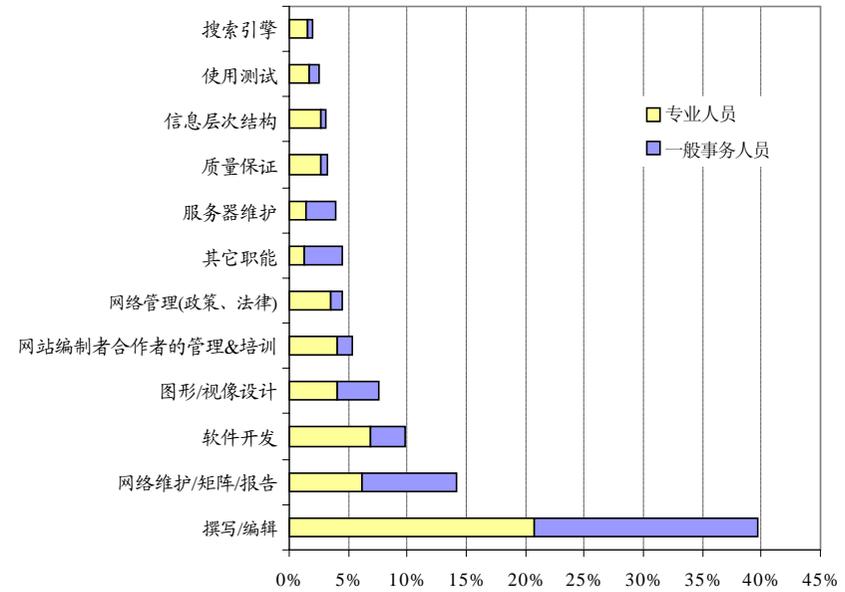
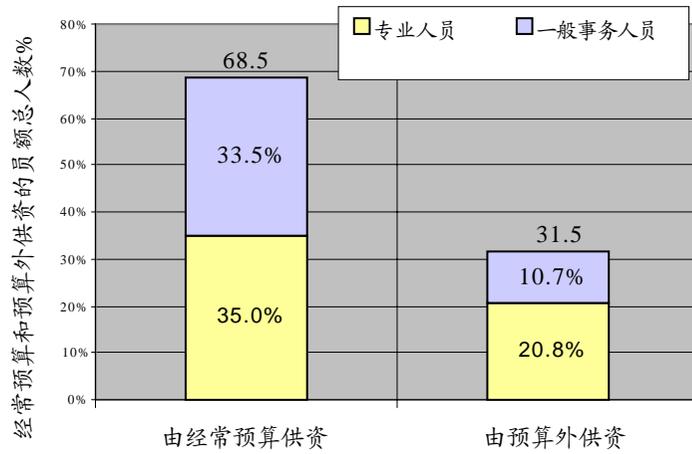
附件二. 用于衡量网站实绩和认定比重的主要统计指标



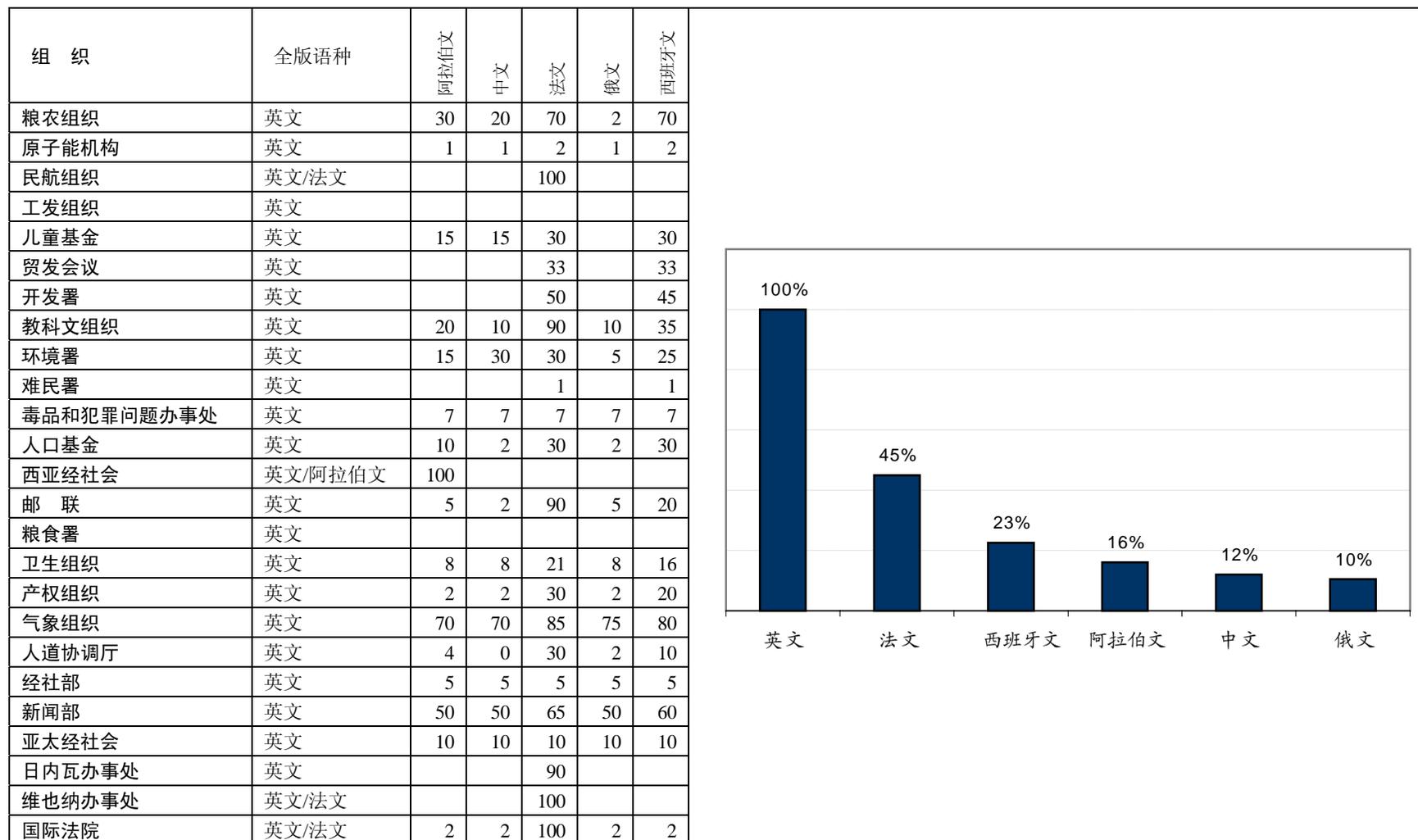
### 附件三. 网站政策和准则的关键要素



### 附件四. 2007年预算分配和网站各类功能的人员配备



附件五. 各组织机构网站采用的语种



资料来源：各个组织答复检查专员调查问卷时提供的数据。

附件六

各参与组织根据联检组建议所采取的行动概览

JIU/REP/2008/6

	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*	贸发会议	毒品和犯罪问题办事处	环境署	人居署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿童基金	粮食署	其它机构	劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	卫生组织	邮联	电联	气象组织	海事组织	产权组织	工发组织	旅游组织	原子能机构
报告	供采取行动	<input checked="" type="checkbox"/>																								
	供参考	<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	
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	
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	
建议 4	o	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	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	o	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 7	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 8	e	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  
: 不需要本组织采取行动的

预期影响: **a**: 加强问责制 **b**: 传播最佳做法 **c**: 加强协作与合作 **d**: 增强控制和遵守 **e**: 增强效力 **f**: 重大财政节省 **g**: 增强效率 **o**: 其它

\* 涵盖 ST/SGB/2002/11 所列的所有实体, 但不包括贸发会议、毒品和犯罪问题办事处、环境署、人居署、难民署和近东救济工程处。